



№ 3 (268) 2020

Бюллетень Счетной палаты РФ

Дети-сироты

Представляя номер

Сергей Штогрин



Сергей Штогрин
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Дорогие друзья!

Очередной бюллетень посвящен вопросу обеспечения жильем самой социально незащищенной категории – детей-сирот и лиц из их числа.

Выбор обусловлен неснижающейся социальной остротой темы – невыполнение государственных гарантий по обеспечению жильем детей-сирот. Задолженность по обязательствам копилась годами и ежегодно возрастает. Это один из самых недофинансируемых мандатов.

В течение последних трех лет тема обеспечения жильем детей-сирот находится на особом контроле у Счетной палаты и мы на постоянной основе ведем мониторинг данной ситуации.

Результаты нашего анализа ситуации дважды докладывались главе государства и Правительству Российской Федерации.

К сожалению, эти результаты свидетельствовали о том, что кардинального улучшения ситуации не происходит.

Несмотря на принимаемые Правительством Российской Федерации меры в части установления единого порядка формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, расширения возможностей приобретения жилых помещений посредством их закупки у физических лиц для детей-сирот, преодолеть негативную тенденцию в реализации жилищных прав детей-сирот не удалось. Только в семи регионах обеспечение детей-сирот жильем осуществляется в плановом порядке.

Численность состоящих на учете на получение жилья сирот выросла за последние пять лет почти на 50 тысяч человек и составляет около 280 тысяч. Из них 68 % – взрослые люди старше 18 лет, своевременно не получившие квартиры. Длительность ожидания жилья в среднем составляет 7 лет, а в отдельных регионах, например в Забайкальском крае, республиках Бурятия, Тыва, Кабардино-Балкария, Мордовия, Ингушетия, – 20 и более лет.

По расчетам Счетной палаты, в среднем по Российской Федерации между реальной потребностью в средствах и бюджетными назначениями наблюдается 6–7-кратный разрыв. На решение проблемы требуется около 265 млрд рублей.

Весной прошлого года утвержден паспорт ключевого проекта «Реализация дополнительных гарантий по обеспечению детей-сирот и лиц из их числа жильем».

Цель его – реализация в полном объеме государственных гарантий и обеспечение жильем в плановом режиме.

Этот проект мы считаем наиболее успешным, поскольку используем новые подходы к построению работы, устанавливая проблемные зоны и вырабатывая предложения по решению.

Все это стало возможным благодаря огромной системной работе, проведенной в 2019 году:

- аналитической работе на федеральном и региональном уровне с участием всех регионов;
- совместной деятельности с нашими коллегами из контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации (Кемеровской области и Краснодарского края);
- привлечению к участию коллег из Федерального казначейства;
- обсуждению данного вопроса в рамках работы Совета при Президенте по реализации государственной политики в сфере защиты семьи и детей с Председателем Совета Федерации В.И.Матвиенко;
- освещению нашего видения проблемы и путей ее решения в СМИ, а также на Первом всероссийском форуме выпускников детских домов (г. Астрахань).

Особо хочу отметить активное взаимодействие с Парламентом. Мы выстроили партнерскую работу с профильными комитетами, которые принимали участие в нашей работе.

Внимание законодателей к теме было привлечено на стадии бюджетного планирования на очередной бюджетный цикл. Единая позиция о необходимости формирования предложений по решению данного вопроса была высказана представителями всех фракций в Государственной Думе, а также в Совете Федерации.

Все мероприятия позволили выявить наличие системных проблем в обеспечении жильем детей-сирот. Главная из них – это отсутствие единой скоординированной политики и недостаточное использование имеющихся ресурсов и возможностей.

По инициативе Счетной палаты 17 декабря 2019 года на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации были детально рассмотрены предложения Счетной палаты и принято принципиальное решение об обеспечении жильем детей-сирот в течение ближайших шести лет.

Для реализации этой задачи предстоит внести изменения в базовый федеральный закон в части совершенствования механизмов и форм обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в зависимости от возраста, социального статуса и нуждаемости.

В практической плоскости совместно с регионами поручено разработать поэтапную программу ликвидации задолженности, выстроить алгоритм организации этой работы и уточнить обязательства регионов.

Полагаем, что для эффективного решения проблемы обеспечения детей-сирот жильем необходимо разработать детальный план действий («дорожную карту»), предполагающий участие органов власти всех уровней и включающий график ликвидации задолженности в каждом регионе с учетом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и персонифицированного подхода к каждому ребенку-сироте.

Мы считаем, что решение проблемы возможно в двух направлениях. Первое – добиться получения жилья в плановом порядке для тех, кому в этом году исполняется 18 лет. Второе – сделать отдельную программу для своевременно не получивших жилье граждан, которым уже исполнилось 18 лет, и не допускать нарастания задолженности.

Счетная палата будет продолжать отслеживать ситуацию по данному вопросу в рамках реализации нашего ключевого проекта. Работа предстоит большая, но мы настроены изменить ситуацию и решить проблему.

При этом надо помнить, что людям, тем более детям-сиротам, не важны наши ведомственные планы, «дорожные карты», организационные вопросы, – они ждут от государства обещанного жилья, чтобы начать взрослую жизнь, трудиться, иметь семью и растить своих детей счастливыми в нормальных условиях. Мы должны каждый на своем участке показать работу, чтобы нам доверяли.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	7
Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия	57
Официальная позиция	99
Экспертное мнение	102
Тематические проверки Счетной палаты	126
Международная практика	129
Исследования по теме	141
Публикации в СМИ	147
Новости Счетной палаты	153



Сергей Штогрин
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 28 января 2020 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического
мероприятия «Оценка выполнения поручений
Президента Российской Федерации
и Правительства Российской Федерации,
направленных на улучшение жизни
детей-сирот и детей, оставшихся
без попечения родителей,
за период 2017–2019 годов»

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Провести анализ выполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, за 2017–2019 годы.

Провести анализ реализации Комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р.

Оценить эффективность государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в период 2019–2020 годов.

Итоги проверки

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах предусматривается более 32 млрд рублей. В 2019 году на эти цели за счет всех источников было направлено 39,2 млрд рублей, в том числе из федерального бюджета 7,4 млрд рублей (18,8 %), за счет региональных бюджетов – 31,8 млрд рублей (81,2 %).

Однако этих средств недостаточно для устранения накопившейся задолженности. По оценке Счетной палаты, для того чтобы обеспечить жильем всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Если же объем финансирования сохранится на уровне 2019 года, то для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет.

Вместе с тем даже выделяемые деньги в полном объеме не расходуются. Например, по итогам 2018 года остались не исполнены бюджетные назначения в сумме 3,2 млрд рублей. При этом за счет этих средств можно было бы обеспечить квартирами порядка 2,3 тыс. человек (расчетно).

Из-за длительного ожидания жилья дети-сироты по-прежнему вынуждены обращаться в суды. По итогам 2018 года из 25 тыс. человек, обеспеченных жильем, 12,4 тыс., или 49 %, получили его на основании решений судов. В 12 регионах жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений. При этом с каждым годом количество неисполненных судебных решений нарастает: на 1 января 2018 года их было 23 тыс., а на 1 октября 2019 года – уже 26,1 тыс.

Вывод

Принимаемые государством меры по обеспечению жильем детей-сирот пока не смогли повлиять на улучшение ситуации в этой сфере и решить проблему накопившейся задолженности. На 1 января 2020 года более 279 тыс. детей-сирот состоят на жилищном учете. При этом за 2019 год очередь детей-сирот, у которых право на получение жилья возникло, но не реализовано, увеличилась более чем на 9 %. Если на 1 января 2019 года таких было около 175 тыс. человек, то на начало 2020 года – уже 191 тыс., или 68 % от всех детей-сирот, которые состоят на учете.

Предложения Счетной палаты

Усовершенствовать нормативно-правовую базу.

Разработать план действий («дорожную карту»), который будет предусматривать участие органов власти всех уровней и включать график ликвидации задолженности в каждом регионе с учетом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и персонифицированного подхода к каждому ребенку-сироте.

Разделить решение проблемы обеспечения жильем детей-сирот на два направления:

- предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18-летнего возраста, в плановом порядке;
- обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, поставленных на учет и не получивших жилье в установленный срок.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.10.0.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность органов государственной власти Российской Федерации по выполнению поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (далее – дети-сироты); законодательное и нормативно-правовое регулирование в сфере предоставления жилья детям-сиротам.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Провести анализ выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, за период 2017–2019 годов.

3.2. Провести анализ реализации Комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р.

3.3. Оценить эффективность государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в период 2019–2020 годов.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство просвещения Российской Федерации (г. Москва).

Органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2017–2019 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Июнь 2019 года – январь 2020 года.

7. Краткая характеристика ситуации в анализируемой сфере

Реализация прав детей-сирот на жилое помещение – один из вопросов государственной политики в сфере защиты детства, которому уделяется особое внимание как при реализации Национальной стратегии действий в интересах детей¹, так и в рамках Десятилетия детства (2018–2027 годы), объявленного Указом Президента Российской Федерации².

Детям-сиротам, не имеющим пригодного для проживания жилья, по достижении 18 лет государство гарантирует предоставление жилого помещения.

По состоянию на 1 января 2020 года более 279 тысяч детей-сирот состоят на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жильем. Задолженность государства по обеспечению жильем детей-сирот, чье право возникло, но не реализовано, сложилась в отношении 191 тыс. человек (68 % общего числа детей-сирот, состоящих на жилищном учете).

Очередь с 2015 года ежегодно увеличивалась в среднем на 13 тыс. человек. Порядка 45 % прироста составляют лица из числа детей-сирот в возрасте старше 23 лет.

1. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы».

2. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

Год	Состоит на учете, с нарастающим итогом, на 1 января			Динамика изменения численности к предыдущему году		
	всего (14+)	в том числе 18+	в том числе 23+	всего (14+)	в том числе 18+	в том числе 23+
2015	214 725	127 813	38 572	15 528	8 295	6 163
2016	229 618	140 142	43 238	14 893	12 329	4 666
2017	247 835	158 456	48 819	18 217	18 314	5 581
2018	258 101	166 552	53 748	10 266	8 096	4 929
2019	269 635	174 926	58 080	11 534	8 374	4 332
2020*	279 260	191 004	68 439	9 625	16 078	10 359

* По данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения (далее – ЕГИССО) на 1 января 2020 года.

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Анализ выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот, за период 2017–2019 годов

В 2016 году Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) в соответствии с поручением Президента Российской Федерации³ проведено контрольное мероприятие⁴, по результатам которого главе государства направлен доклад⁵ с изложением существующих проблем в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

3. Подпункт «а» пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № ПР-1191.
4. Контрольное мероприятие «Проверка законности и эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014–2015 годах и истекшем периоде 2016 года».
5. Письмо Президенту Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. № 01-3775/11-04 (далее – доклад Счетной палаты).

Одновременно в адрес Правительства Российской Федерации направлено информационное письмо⁶ с предложениями по корректировке отдельных положений правил предоставления регионам субсидий из федерального бюджета, процедуры согласования региональных государственных программ и уточнению данных о детях-сиротах (как нуждающихся в жилье, так и обеспеченных жилыми помещениями).

С учетом изложенных в докладе Счетной палаты предложений Президентом Российской Федерации был утвержден Перечень поручений от 3 февраля 2017 г. № Пр-191 (далее – Перечень поручений № Пр-191), Правительством Российской Федерации Минобрнауки России и Минфину России было поручено⁷ рассмотреть предложения Счетной палаты.

Перечень поручений № Пр-191 содержал 5 поручений в части обеспечения жильем детей-сирот, срок исполнения которых истек в апреле–июле 2017 года.

Первый анализ выполнения Перечня поручений № Пр-191 был осуществлен Счетной палатой в рамках мониторинга обеспечения детей-сирот жильем⁸, организованного по поручению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2018 году.

Анализ выполнения Перечня поручений № Пр-191 показал, что Правительством Российской Федерации отдельные поручения выполнены не в полном объеме или позже установленного срока.

Пункт Перечня поручений № Пр-191	Краткое содержание поручения	Выполнение
Подпункт «а» пункта 1	Обеспечить внесение изменений в законодательство, предусматривающих единый порядок формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями	Выполнен с нарушением установленного срока на 5 месяцев
Подпункт «б» пункта 1	Обеспечить создание информационной системы, содержащей сведения об оказании детям-сиротам социальной поддержки	Выполнен не в полном объеме. Оставлен на контроле

6. Письмо в Правительство Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 01-3807/11-04.

7. Поручение Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2016 г. № ОГ-П8-7593.

8. Экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2016–2017 годах и первом полугодии 2018 года» (Проведено по поручению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 234-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году»).

Пункт Перечня поручений № Пр-191	Краткое содержание поручения	Выполнение
Подпункт «в» пункта 1	Определить целевые показатели результативности мероприятий по обеспечению жильем детей-сирот, внести необходимые изменения в соответствующие нормативные правовые акты	Выполнен не в полном объеме
Подпункт «г» пункта 1	Рассмотреть вопрос о совершенствовании механизмов обеспечения жильем детей-сирот, в том числе о возможности предоставления им жилья по выбранному месту жительства	Выполнен
Пункт 2	Разработать порядок межведомственного взаимодействия по вопросам реализации детьми-сиротами права на получение социальной поддержки, в том числе касающейся обмена информацией по реализации права на обеспечение жильем	Выполнен не в полном объеме. Оставлен на контроле

Так, согласно подпункту «а» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191 срок внесения Правительством Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего единый порядок формирования списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, был установлен до 31 июля 2017 года. Вместе с тем проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» внесен Правительством Российской Федерации только 27 декабря 2017 года.

Пунктом 2 статьи 1 Федерального закона № 267-ФЗ⁹ внесены соответствующие изменения в статью 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, устанавливается Правительством Российской Федерации.

9. Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 267-ФЗ).

Правительством Российской Федерации соответствующие Правила¹⁰ установлены в апреле 2019 года. В настоящее время положения постановления № 397 применяются во всех субъектах Российской Федерации.

При этом необходимо отметить, что в Правилах № 397 используется расширительное толкование права детей-сирот, достигших возраста 23 лет, на обеспечение жилыми помещениями¹¹.

В Федеральном законе № 159-ФЗ (пункт 9 статьи 8) предусмотрено, что за лицами из числа детей-сирот¹², не получившими жилье по установленным в Законе основаниям до достижения возраста 23 лет, данное право сохраняется до фактического обеспечения. То есть предполагается, что на момент достижения возраста 23 лет дети-сироты состояли в списках на обеспечение жильем.

Однако в Правилах № 397 установлено требование безусловного включения в список лиц старше 23 лет в общеустановленном порядке (абзац 4 пункта 3 Правил № 397) вне зависимости от того, по каким причинам они не были включены в соответствующие списки ранее.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что перечень оснований включения детей-сирот старше 23 лет в список на обеспечение жилыми помещениями не в полной мере соответствует позициям Конституционного и Верховного судов Российской Федерации¹³.

Данный вопрос неоднократно рассматривался Конституционным и Верховным судами Российской Федерации. В их определениях указано возрастное ограничение (по достижении возраста 23 лет), при превышении которого у детей-сирот утрачивается право на включение в список подлежащих обеспечению жильем¹⁴.

-
10. Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397 (далее – постановление № 397, Правила № 397).
 11. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
 12. Лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей и имеют в соответствии с настоящим Федеральным законом право на дополнительные гарантии по социальной поддержке (статья 1 Федерального закона № 159-ФЗ).
 13. «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.
 14. Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2016 г. № 1037-О, от 18 июля 2017 г. № 1650-О, от 28 сентября 2017 г. № 1945-О, от 25 января 2018 г. № 92-О, от 26 ноября 2018 г. № 2985-О, от 29 января 2019 г. № 185-О; «Обзор практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями», утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 ноября 2013 г.; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 сентября 2017 г. № 18-КГ17-139.

Включение в списки возможно только в случае установления в судебном порядке наличия уважительных причин необращения в уполномоченный орган до достижения возраста 23 лет.

Неоднозначность данной нормы привела к тому, что в регионах в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в списки включались лица старше 23 лет, не состоявшие ранее на учете.

Данная ситуация имеет место по меньшей мере с 2013 года, о чем свидетельствуют результаты проверок, проведенных Счетной палатой.

Так, только в Краснодарском крае за 2013–2015 годы в список необоснованно включены 794 человека в возрасте старше 23 лет, или 12,9 % от числа лиц, у которых на 1 января 2019 года наступило право на получение жилья в регионе. Подобные факты выявляются и в других регионах.

По оперативной информации, полученной из регионов, по состоянию на 1 октября 2019 года численность детей-сирот, не получивших жилого помещения при наступлении совершеннолетия, составила 182 479 человек, из них 118 801 человек – в возрасте от 18 до 23 лет, 63 626 человек – старше 23 лет.

За 9 месяцев 2019 года численность необеспеченных выросла почти на 7 тыс. человек (из них 5 тысяч – в возрасте старше 23 лет), а по итогам 2019 года¹⁵ – на 16,1 тыс. человек (из них 10,3 тыс. – в возрасте старше 23 лет).

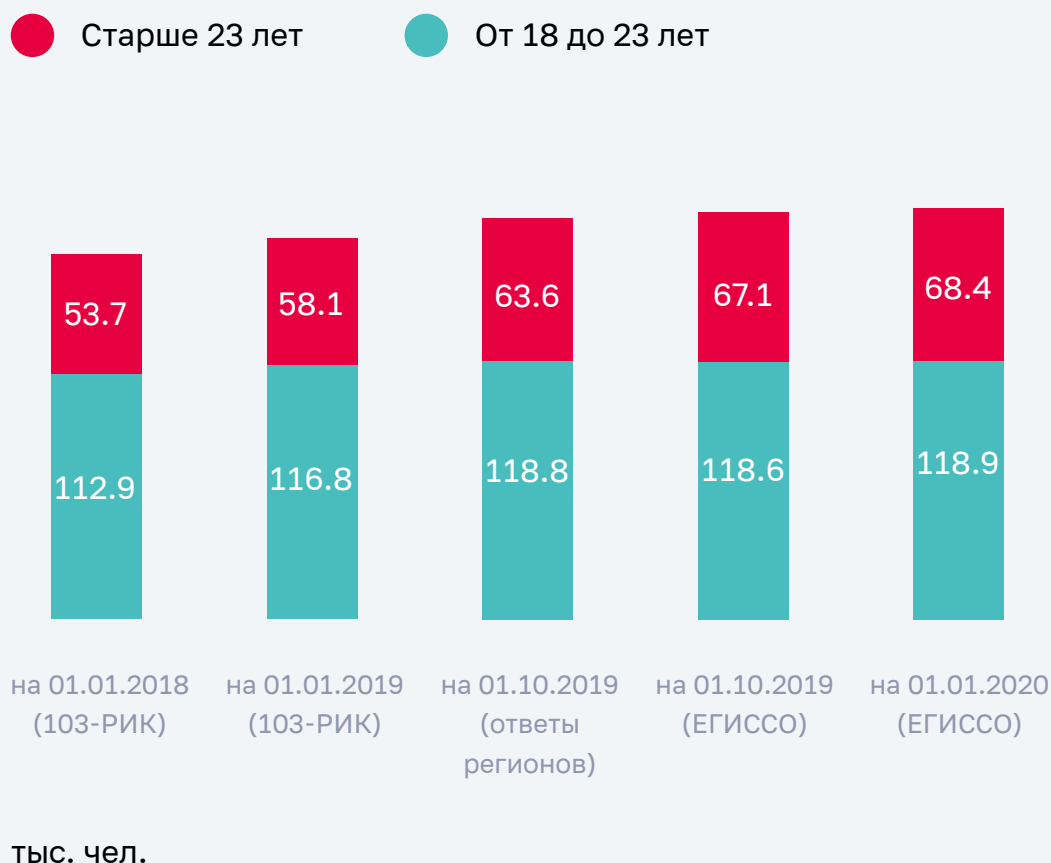
тыс. чел.

Численность детей-сирот, включенных в списки, не реализовавших право на получение жилья							
Показатель	форма 103-РИК на 01.01.2019	оперативные данные регионов на 01.10.2019	данные ЕГИССО на 01.01.2020	изменение (+/-) за 9 месяцев 2019 г.		изменение (+/-) за 12 месяцев 2019 г.	
				чел.	%	чел.	%
Всего, из них:	174,9	182,5	191,0	+7,6	+4,3 %	+16,1	+9,2 %
от 18 до 23 лет	116,8	118,8	118,9	+2,1	+1,7 %	+2,1	+1,7 %
старше 23 лет	58,1	63,6	68,4	+5,5	+9,4 %	+10,3	+17,7 %

При этом численность детей-сирот, не получивших на 1 октября 2019 года жилье при наличии решения суда, составила 30 992 человека, или почти 17 % всех очередников.

15. По данным ЕГИССО на 1 января 2020 года.

Динамика численности детей-сирот, не реализовавших право на получение жилья



Учитывая, что все регионы применяют положения Постановления № 397, а в 16 субъектах Российской Федерации (республики Мордовия и Хакасия, Забайкальский край, Белгородская, Ивановская, Кировская, Костромская, Курская, Нижегородская, Пензенская, Ростовская, Рязанская, Сахалинская, Тверская области, Ненецкий автономный округ, город Санкт-Петербург) в региональные нормативные правовые акты включены положения, также прямо предусматривающие безусловное включение в список лиц, достигших на момент обращения возраста 23 лет, численность в составе поставленных на учет лиц старше 23 лет будет возрастать.

Увеличение численности лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, за счет достигших возраста 23 лет уже сейчас прогнозируют Красноярский край, Ульяновская область.

Вероятность обращений указанной категории граждан возрастает в связи с активизацией деятельности общественных организаций, оказывающих детям-сиротам юридическую помощь по вопросам обеспечения жильем, которые информируют детей-сирот и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации о том, что «...сироты, не принятые на жилищный учет до достижения возраста 23 лет, подлежат включению в списки детей-сирот, обеспечиваемых жилыми помещениями из спецжилфонда...», используя средства массовой информации и официальные встречи¹⁶.

Актуальность данного вопроса поднимается в связи с формированием информационной системы, содержащей сведения об оказании детям-сиротам социальной поддержки, в том числе сведения об обеспечении их жилыми помещениями¹⁷. Администрацией Президента Российской Федерации указанное поручение оставлено на контроле до 15 марта 2020 года.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона № 159-ФЗ информация о предоставлении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот, в том числе обеспечения их жильем, размещается в ЕГИССО¹⁸. С 1 сентября 2019 года механизм размещения информации о включении детей-сирот в список или об исключении их из списка в ЕГИССО введен в промышленную эксплуатацию¹⁹.

По состоянию на 1 января 2020 года в систему было загружено 279 260 личных дел детей-сирот, состоящих в списках на получение жилых помещений по всей Российской Федерации.

Однако на сегодняшний день данная единая платформа не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг реализации прав детей-сирот на жилье, труд и защиту от безработицы, медицинское обеспечение. Вместе с тем на этапе формирования соответствующей информационной платформы целесообразно рассмотреть вопрос о технической возможности формирования данного учета в различных форматах.

Так, в составе информации, размещаемой в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, и источниках такой информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181, отсутствуют сведения, характеризующие «социальный портрет» ребенка-сироты, что особенно актуально для лиц старше 23 лет. Нет сведений о семейном положении, составе семьи, наличии детей, что не позволяет осуществлять комплексный

16. <http://souchastye.ru/xoroshaya-novost-soglasno-novomu-poryadku-formirovaniya-spiska-voznastnye-siroty-ne-prinyaty-na-zhilishhnyj-uchet-do-dostizheniya-vozrasta-23-let-podlezhat-vklyucheniyu-v-spiski-detej-sirot-obesp/>; https://pln-pskov.ru/society/343836.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

17. Подпункт «б» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181 «О Единой государственной информационной системе социального обеспечения».

19. Пункты 21, 22 и 39 Правил № 397.

мониторинг оказания государственной поддержки детям-сиротам, в том числе объемов и качества предоставляемых им услуг.

Вместе с тем наличие указанных сведений могло бы способствовать принятию обоснованных решений для выделения ориентированной на потребности человека жилой площади с учетом реализации дополнительных гарантий прав детей-сирот не только на жилье, но и на труд и социальную защиту от безработицы, медицинское обеспечение.

Состав информации о правах детей-сирот на обеспечение жилыми помещениями, содержащейся в ЕГИССО, не позволяет проводить учет сведений о закрепленном жилье за детьми-сиротами. Например, в возрасте 14 лет ребенок-сирота имеет закрепленное жилье, но по достижении 18 лет по неустановленным причинам его лишается. Вместе с тем анализ причин утраты в регионах не проводится, а в ряде регионов учет такого жилья фактически не ведется, его сохранность не обеспечивается.

В частности, такая ситуация годами сохраняется в республиках Мордовия и Татарстан, в Пермском крае, в Тульской и Сахалинской областях, что является одной из причин увеличения числа очередников на получение жилья из числа детей-сирот.

Данные по итогам проведенных Счетной палатой проверок свидетельствуют о рисках недостоверности сведений о численности детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, а также отсутствия контроля за регулярной актуализацией указанных сведений. В частности, в Иркутской области из 10 тыс. человек 18-летних детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья, место нахождения 3 тыс. человек неизвестно, их потребность в жилье не определена.

В перечне получателей мер социальной поддержки²⁰ категория лиц старше 23 лет из числа детей-сирот отсутствует, что фактически не позволяет отразить информацию о таких гражданах в списках на получение жилья в целях дальнейшего их обеспечения жилыми помещениями.

Таким образом, размещаемые в ЕГИССО сведения являются неполными и требуют дополнительной проверки, в том числе сопоставления с формой 103-РИК за 2019 год.

Одна из сохраняющихся проблем – отсутствие целевых показателей результативности обеспечения детей-сирот жильем, характеризующих уровень достижения цели их жилищного обеспечения.

Подпунктом «в» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191 поручалось определить соответствующие целевые показатели. До настоящего времени данное поручение остается на контроле.

20. Приложение 1 к классификатору мер социальной защиты (поддержки), являющееся частью ЕГИССО.

Правительством Российской Федерации установлен только один целевой показатель²¹ подпрограммы 3 «Социальная поддержка семей, имеющих детей» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»²².

Указанный целевой показатель определяется на основании данных о численности детей-сирот, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями, только в части субсидии из федерального бюджета и оценивает результативность ее расходования, что не соответствует пункту 7 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации²³, согласно которому при определении целевых показателей учитываются объемы соответствующих источников финансирования, включая бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой установлено отсутствие взаимосвязи между использованием средств субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, достижением показателей Госпрограммы²⁴ и реальной ситуацией в части обеспечения жильем детей-сирот.

В 2017–2018 годах почти всеми регионами плановые значения указанного показателя достигнуты. Однако достижение регионами целевых показателей (индикаторов) никак не отразилось на степени реализации государственных гарантий, установленных для детей-сирот.

Сравнительный анализ региональных программ, содержащих мероприятия по обеспечению детей-сирот жильем, показал, что единые подходы при определении целевого показателя (индикатора), связанного с предоставлением детям-сиротам жилых помещений, на региональном уровне отсутствуют, а сами целевые показатели не всегда взаимоувязаны с задачей по сокращению сроков ожидания детьми-сиротами получения жилья.

В частности, в госпрограмме Карачаево-Черкесской Республики доля получивших жилье от находящихся в списке определена на уровне 7,5 % ежегодно до 2023 года, в Республике Бурятия – по 4,2 % ежегодно до 2022 года. В Республике Тыва на 2019–2020 годы значение указанного показателя составляет 2,3 % и 3,4 % соответственно, в Чеченской Республике – 4,1% до 2024 года, в Забайкальском крае – 5,2 %

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № 365 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Госпрограмма).

22. «Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений за счет субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (нарастающим итогом)».

23. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (далее – постановление № 588, Порядок № 588).

24. Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296.

до 2024 года, в Алтайском крае – 4,9 % до 2021 года, в Омской области – 8,2 % до 2022 года, Кемеровской области – 10 % до 2021 года.

При этом в Приморском крае при освоении субсидии в 2017 году на 53,6 %, а в 2018 году – на 34,5 %, в отчете по реализации Госпрограммы численность детей-сирот, обеспеченных жильем в соответствующий период, составляет 211 и 203 человека, что полностью соответствует плановым значениям.

Счетная палата неоднократно отмечала, что к окончанию действия Госпрограммы²⁵ все нуждающиеся в получении жилья дети-сироты должны быть им обеспечены и это должно быть зафиксировано в соответствующих показателях, характеризующих решение проблемы за счет средств бюджетной системы.

Минтруд России отмечает²⁶, что вопрос о включении в Госпрограмму показателя, объективно характеризующего обеспечение жильем детей-сирот за счет всех источников финансирования, будет дополнительно проработан с Минпросвещения России при следующем внесении изменений в Госпрограмму. По состоянию на 25 декабря 2019 года соответствующие изменения в систему целевых показателей Госпрограммы не внесены.

В целях расширения возможностей закупки жилых помещений для детей-сирот на вторичном рынке²⁷ Федеральным законом № 267-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), предусматривающие возможность покупки жилых помещений у физических лиц, являющихся собственниками жилых помещений.

Пунктом 2 Перечня поручений № Пр-191 Правительству Российской Федерации поручалось совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать порядок межрегионального взаимодействия по вопросам реализации детьми-сиротами права на получение социальной поддержки, в том числе в части, касающейся обмена информацией при реализации указанными лицами права на обеспечение жилыми помещениями.

В полном объеме данное поручение Президента Российской Федерации до настоящего времени не исполнено и оставлено на контроле до 1 февраля 2020 года²⁸.

25. В частности, в заключении Счетной палаты от 29 марта 2019 г. № ЗСП-67/11-03 на проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Госпрограмму «Социальная поддержка граждан».

26. Письмо Минтруда России от 19 апреля 2019 г. № 12-4/10/П-3442.

27. Подпункт «г» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191.

28. Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2019 г. № П8-69024.

Федеральным законом № 56-ФЗ²⁹ внесены изменения в Федеральный закон № 159-ФЗ, позволяющие обеспечить информационное взаимодействие (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) посредством использования ЕГИССО. Вместе с тем порядок, определяющий взаимодействие субъектов Российской Федерации по обмену необходимыми сведениями в отношении детей-сирот, в том числе о наличии либо отсутствии закрепленного за ними жилого помещения и его сохранности, Правительством Российской Федерации до настоящего времени не принят.

По результатам доклада заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации А.А.Кириенко о проверке деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по исполнению законодательства в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа Председателем Правительства Российской Федерации дано соответствующее поручение³⁰.

Минпросвещения России, Минстрою России и другим федеральным органам исполнительной власти поручалось³¹ оперативно внести в Правительство Российской Федерации комплекс мероприятий предусматривающий исполнение требований законодательства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями с указанием объема финансирования по годам.

Кроме того, Минпросвещения России и высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручалось³² организовать проведение проверок наличия оснований для предоставления благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда детям-сиротам, включенным в список лиц, подлежащих обеспечению жильем.

Данное поручение предполагало актуализацию региональных списков очередников, включая инвентаризацию учетных дел в части правовой оценки имеющихся в них документов, подтверждающих основания для включения в список. Цель – иметь достоверную информацию о реальной численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем за счет государственных ресурсов для выработки управленческих решений.

Работу по проведению проверок Минпросвещения России стало осуществлять только с апреля 2019 года (спустя 5 месяцев после получения поручения), направив

29. Федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости».

30. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 21 ноября 2018 г.

31. Пункт 1 поручения № ДМ-П8-8131.

32. Пункт 2 поручения № ДМ-П8-8131.

в регионы запрос³³ о предоставлении в срок до 13 мая 2019 года (то есть за 3 дня до окончания срока исполнения поручения) сведений о формировании и ведении списка детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, за 2018 год по прилагаемой форме. Никакой специальной проверки, предусмотренной поручением, данная работа не предполагала.

В результате в Правительство Российской Федерации направлена информация о численности детей-сирот, включенных в список для обеспечения жильем, а также обеспеченных жильем за 2018 год. Данная информация находится в общем доступе (статистическая отчетность за 2018 год № 103-РИК)³⁴. Сведений об актуализации списочного состава в результате проведенных регионами проверок в представленных Минпросвещения России материалах не содержится.

Вместе с тем анализ информации, полученной из регионов, показал, что актуализация списков позволила бы исключить из них лиц, не имеющих права на получение жилья. В Иркутской области по итогам проделанной работы таких выявлено 632 человека, в Кемеровской области – 403 человека, в Челябинской области список сократился на 447 человек.

По оперативной информации субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2019 года из 182,5 тыс. детей-сирот старше 18 лет, состоящих в списках на получение жилья, сведений о местонахождении 50,9 тыс. человек (27,9 %) не имеется.

В регионах во исполнение поручения № ДМ-П8-8131 были осуществлены целевые проверки оснований для предоставления благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда детям-сиротам органами местного самоуправления, органами опеки и попечительства.

В результате выявлены случаи неверного расчета учетной нормы площади жилого помещения (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра), дублирование постановки отдельных граждан на учет в разных муниципальных образованиях (Республика Хакасия). Установлены многочисленные недостатки в ведении учетных дел детей-сирот (республики Башкортостан и Дагестан, Владимирская, Томская и Оренбургская области и др.).

Выявленные недостатки учитывались при внесении изменений в региональные законодательные и нормативные правовые акты.

33. Письмо Минпросвещения России от 18 апреля 2019 г. № 07-2606.

34. Письмо Минпросвещения России в Правительство Российской Федерации от 17 мая 2019 г. № МП-П-1553 о выполнении пункта 2 поручения № ДМ-П8-8131.

Динамика численности детей-сирот, право на получение жилья у которых возникло, но не реализовано



*С учетом прогноза Счетной палаты по численности обеспеченных жильем детей-сирот в 2019 году.

При ежегодном увеличении численности детей-сирот, имеющих право на получение жилья, но не реализовавших его, растет и доля не обеспеченных жильем детей-сирот (с 78,1 % общей численности нуждающихся в обеспечении жильем в 2015 году до 84 % в 2019 году).

Таким образом, несмотря на принятые в целях исполнения Перечня поручений № Пр-191 меры в части установления единого порядка формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, расширения возможностей приобретения жилых помещений посредством их закупки у физических лиц для детей-сирот, преодолеть негативную тенденцию в реализации жилищных прав детей-сирот не удалось.

Целевые показатели, характеризующие ликвидацию накопившейся задолженности перед детьми-сиротами в части предоставления им жилья и переход во всех субъектах Российской Федерации на плановый режим в среднесрочном периоде, не установлены.

8.2. Анализ реализации Комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2019–2021 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р

Реализация в 2015–2017 годах Комплекса мер по предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа на 2015–2017 годы³⁵ не позволила существенно повлиять на улучшение жилищной ситуации детей-сирот.

В соответствии с поручением № ДМ-П8–8131 Минпросвещения России совместно с другими федеральными органами исполнительной власти разработан комплекс мер, предусматривающий исполнение требований законодательства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями с указанием объема финансирования по годам³⁶.

Необходимость подготовки указанного документа была обусловлена длительным неисполнением рядом федеральных органов исполнительной власти поручений Правительства Российской Федерации по вопросам жизнедеятельности детей-сирот³⁷, в том числе поручения Правительства Российской Федерации от 24 января 2018 г. № ОГ-П8–322 по утверждению комплекса мер по предоставлению детям-сиротам жилых помещений на 2018 год.

Новый Комплекс мер был принят только в апреле 2019 года и по составу мероприятий незначительно отличается от предыдущего.

Зафиксированные в Комплексе мер мероприятия носят исключительно организационный и регулирующий характер, результаты их реализации в документе отсутствуют, а целевые показатели не установлены.

Комплекс мер не нацелен на ликвидацию существующей очереди на получение жилья и переход к обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в плановом режиме во всех субъектах Российской Федерации в среднесрочный период.

Реализация Комплекса мер направлена на укрепление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

35. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 января 2015 г. № 72-р.

36. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р (далее – Комплекс мер).

37. Письмо заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 3-П43-35960.

В соответствии с пунктом 1 Раздела I Комплекса мер Минпросвещения России должен проводить анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам в субъектах Российской Федерации с учетом проработки вопроса по возрастным категориям указанных лиц, имеющих право на обеспечение жильем. Отчет об исполнении данного пункта представлен в установленном порядке³⁸.

Между тем в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что за первое полугодие 2019 года анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам в субъектах Российской Федерации с учетом вступивших в силу с 1 января 2019 года изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс), статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федеральный закон № 44-ФЗ, в том числе касающихся регламентации предоставления жилых помещений, не проводился.

Результаты ежегодного мониторинга реализации субъектами Российской Федерации положений Федерального закона № 267-ФЗ³⁹, представленные Минпросвещения России в Правительство Российской Федерации⁴⁰, также содержат общие сведения в части контроля сохранности жилых помещений за 2018 год (то есть до вступления в силу с 1 января 2019 года положений Федерального закона № 267-ФЗ).

Проведение подобного анализа позволило бы оценить эффективность принятых решений, например, по динамике изменений приобретения жилых помещений у собственников путем проведения запроса предложений.

Кроме того, отсутствует анализ предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании решений судов и анализ формирования специализированного жилищного фонда с учетом практики передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями органам местного самоуправления.

Отсутствие соответствующих данных затрудняет принятие управленческих решений по дальнейшей проработке возможных законодательных изменений в рассматриваемой сфере.

В то же время пунктом 2 Раздела I Комплекса мер предусмотрена подготовка изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», направленных на расширение форм и механизмов обеспечения детей сирот, своевременно не обеспеченных жилыми помещениями (срок – март 2020 года).

38. Доклад Минпросвещения России в Правительство Российской Федерации от 30 августа 2019 г. № МП-П-2871.

39. Пункт 1 раздела III.

40. Письмо Минпросвещения России от 11 декабря 2019 г. № МП-П-4300.

Без анализа практики предоставления жилья, охватывающего все вопросы и аспекты проблемных областей, предложить изменения в законодательство, которые будут направлены на реализацию государственных гарантий в полном объеме, представляется затруднительным.

Распоряжением Минпросвещения России от 31 октября 2019 г. № Р-108 «Об утверждении модельного закона субъекта Российской Федерации, регламентирующего вопросы осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также осуществления контроля за распоряжением указанными жилыми помещениями» (далее – Распоряжение № Р-108, Модельный закон)⁴¹ утвержден соответствующий модельный закон.

Согласно Распоряжению № Р-108 регионам предписывается руководствоваться Модельным законом при разработке нормативных правовых актов в указанной сфере и проинформировать Минпросвещения России о проделанной работе в срок до 1 марта 2020 г.

Анализ Модельного закона показал, что статьи 1–4 дублируют положения Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее – Федеральный закон № 48-ФЗ). Статьи 5 и 6 содержат внутренние противоречия в вопросах организации и осуществления контроля, а также определения уполномоченного органа по его осуществлению.

Так, согласно статье 5 Модельного закона контроль за использованием и сохранностью закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений осуществляет «иной уполномоченный орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту нахождения жилых помещений» во взаимодействии в том числе с органами опеки и попечительства. Статус данного органа не определен, но по смыслу содержания статьи этот уполномоченный орган не осуществляет полномочия в сфере опеки и попечительства.

Статьей 6 Модельного закона вводится понятие «Реестр жилых помещений» (далее – Реестр), который ведется уполномоченным органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом ведомственным нормативным правовым актом предусматриваются дополнительные полномочия органов опеки и попечительства по установлению порядка формирования и использования Реестра, его формы.

41. Пункта 3 Раздела I Комплекса мер (срок – октябрь 2019 года).

Содержание подлежащей размещению в Реестре информации в Модельном законе не определено, что не позволяет установить единые подходы к учету закрепленного за детьми-сиротами жилья.

Модельный закон содержит большое количество норм общего характера при отсутствии установленных понятных и прозрачных алгоритмов действий по осуществлению полномочий в рассматриваемой сфере.

Учитывая изложенное, Модельный закон требует дополнительной проработки, в том числе в части определения порядка защиты персональных данных и недопущения использования сведений Реестра для совершения противоправных действий в отношении детей-сирот и закрепленного за ними имущества.

Несмотря на то что мероприятия Комплекса мер, которые должны были быть реализованы в 2019 году, формально выполнены и соответствующие отчеты в Правительство Российской Федерации представлены, эффективная реализация государственных гарантий по обеспечению детей-сирот жильем не обеспечена.

Законодательные изменения главным образом направлены на совершенствование работы по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями, но не устраняют основные причины, препятствующие эффективному обеспечению жильем в плановом порядке.

8.3. Оценка эффективности государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам в период 2019–2020 годов

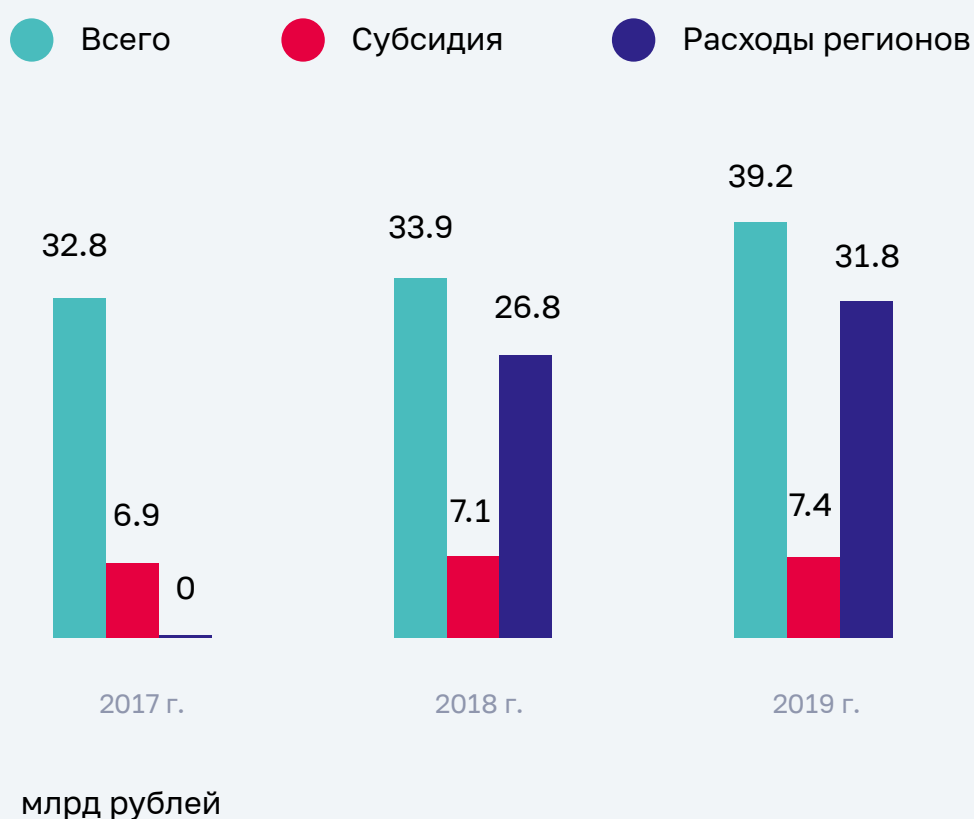
Основным критерием, характеризующим эффективность государственного управления и выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам, является сокращение численности детей-сирот, у которых право на получения жилья возникло, но не реализовано, с последующей полной ликвидацией задолженности перед указанной категорией граждан и переходом к обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в плановом режиме.

В ходе анализа организации работы по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в субъектах Российской Федерации, проведенного в рамках экспертно-аналитического мероприятия, определены сохраняющиеся основные причины, не позволяющие в полной мере реализовать установленные в этой сфере государственные гарантии.

1. Недостаточное финансирование

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматривается более 32,0 млрд рублей. Динамика и структура расходов представлена на диаграмме.

Динамика и структура расходов консолидированных бюджетов бюджетной системы на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами



Из диаграммы видно, что субсидия из федерального бюджета на софинансирование расходов регионов на предоставление жилья детям-сиротам составляет не более 20–21 %. Основные расходы несут региональные бюджеты.

Субсидии из федерального бюджета предоставляются бюджетам регионов в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся

без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений⁴².

При расчете объема субсидии учитывается численность детей-сирот, право на получение жилья у которых возникло, но не реализовано, рыночная стоимость одного квадратного метра жилья, социальная норма площади жилья, а также размер субсидии, предусмотренной в федеральном бюджете на соответствующий год, и предельный уровень софинансирования из федерального бюджета расходного обязательства региона.

Рассчитываемый по указанной формуле для конкретного региона объем межбюджетного трансферта напрямую зависит от возможностей федерального бюджета, то есть от общего объема субсидии на эти цели, и не учитывает объем средств региона на выполнение соответствующего расходного обязательства.

Существующая ситуация с финансированием в большинстве регионов не нацелена на полное решение проблемы с обеспечением жильем детей-сирот и фактически не оказывает существенного влияния на ликвидацию очередности либо значительное ее сокращение, а лишь позволяет удерживать ситуацию на достигнутом в предыдущие годы уровне по обеспечению жильем детей-сирот.

По экспертным расчетам Счетной палаты, при условии сохранения объема финансирования на уровне 2019 года для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет.

Для обеспечения жильем 191 тыс. человек, у которых право на получение жилья возникло, но не реализовано (по данным ЕГИССО на 1 января 2020 года), с учетом параметров, применяемых в соответствии с Правилами предоставления субсидий при расчете объема субсидии из федерального бюджета для каждого субъекта Российской Федерации, а именно норматива общей жилой площади в 33 кв. м на человека, показателя средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения на III квартал 2019 года⁴³, потребуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Необеспеченная потребность составляет 225,3 млрд рублей.

Ежегодно на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами в консолидированных бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматривается более 32,0 млрд рублей: в 2017 году – 32,8 млрд рублей, в 2018 году – 33,9 млрд рублей, в 2019 году – 39,2 млрд рублей. При этом объем субсидий федерального бюджета в целях софинансирования мероприятий по предоставлению детям-сиротам жилых помещений в рамках Госпрограммы составлял в 2017 году 6,9 млрд рублей, в 2018 году – 7,1 млрд рублей, в 2019 году – 7,4 млрд рублей.

42. Приложение № 9 к госпрограмме Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» (далее – Правила предоставления субсидий).

43. Утверждены приказом Минстроя России от 21 июня 2019 г. № 353/пр.

Однако финансовые средства, которыми регионы располагают, используются недостаточно эффективно.

Субсидия в 2018 году регионами освоена на 95,5 %. Наибольшие остатки сформировались в Республике Ингушетия (не освоено 78 %), в Приморском крае (65,6 %), в г. Севастополе (64,3 %), в Ярославской области (31,6 %), в Республике Тыва (29,2 %). Причем в Приморском крае и Республике Тыва низкий уровень освоения субсидии наблюдался и в 2017 году – по итогам года в Приморском крае остаток неиспользованной субсидии составил 128,7 млн рублей, или 56,6 %, в Республике Тыва – 37,7 млн рублей, или 20,9 %.

При этом неосвоение субсидии не отражается на достижении регионами плановых значений целевого показателя – всеми субъектами Российской Федерации (кроме города Севастополя, республик Тыва и Ингушетии в 2018 году, Республики Тыва и Забайкальского края в 2017 году) показатель достигнут.

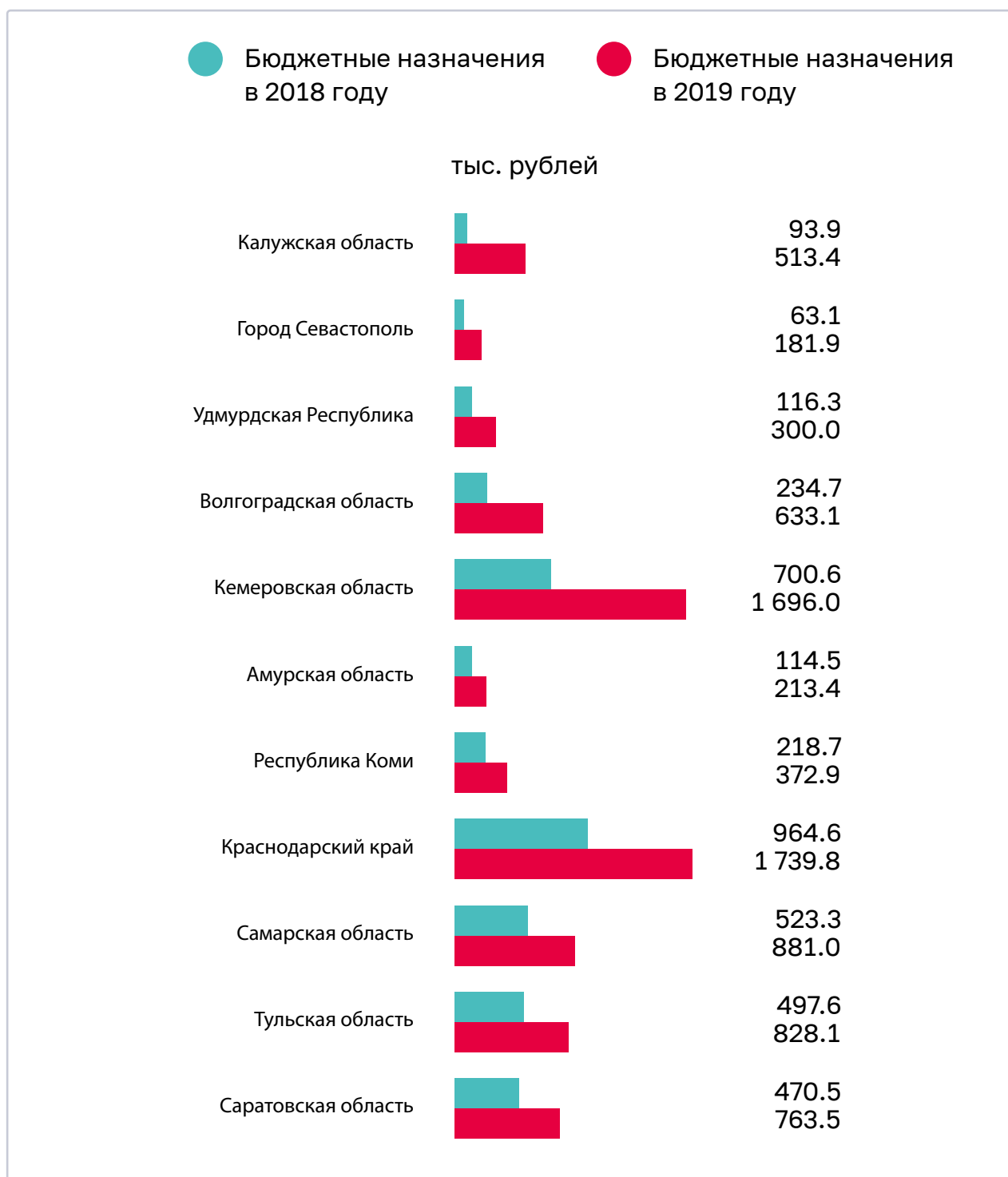
По состоянию на 1 декабря 2019 года регионами освоено 4,4 млрд рублей субсидии, что составляет 59,9 % общего объема, предусмотренного в федеральном бюджете. Наибольшие риски низкого освоения бюджетных средств наблюдаются в пяти регионах (республики Калмыкия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Астраханская и Курская области), в которых за 11 месяцев 2019 года исполнение составило 0 %.

Основными причинами неосвоения или неполного освоения бюджетных средств являются длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание закупки несостоявшейся, что влечет объявление повторных закупочных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям.

За 2018 год объем неисполненных бюджетных назначений федерального и региональных бюджетов составил 3,2 млрд рублей, на которые возможно было бы обеспечить квартирами около 2,3 тыс. человек (расчетно).

Отдельными субъектами Российской Федерации предпринимаются меры, направленные на погашение задолженности перед детьми-сиротами в части обеспечения их жилыми помещениями. Так, объем бюджетных назначений 2019 года по сравнению с 2018 годом увеличен более чем на 60 % в 11 регионах России: в Калужской области – на 446,3 %, в городе Севастополе – на 188,4 %, в Волгоградской области – на 169,8 %, в Удмуртской Республике – на 158 %, в Кемеровской области – на 142,1 %, в Амурской области – на 86,4 %, Краснодарском крае – на 80,4 %, в Республике Коми – на 70,5 %, в Самарской области – на 68,3 %, в Тульской области – на 66,4 %, в Саратовской области – на 62,3 %.

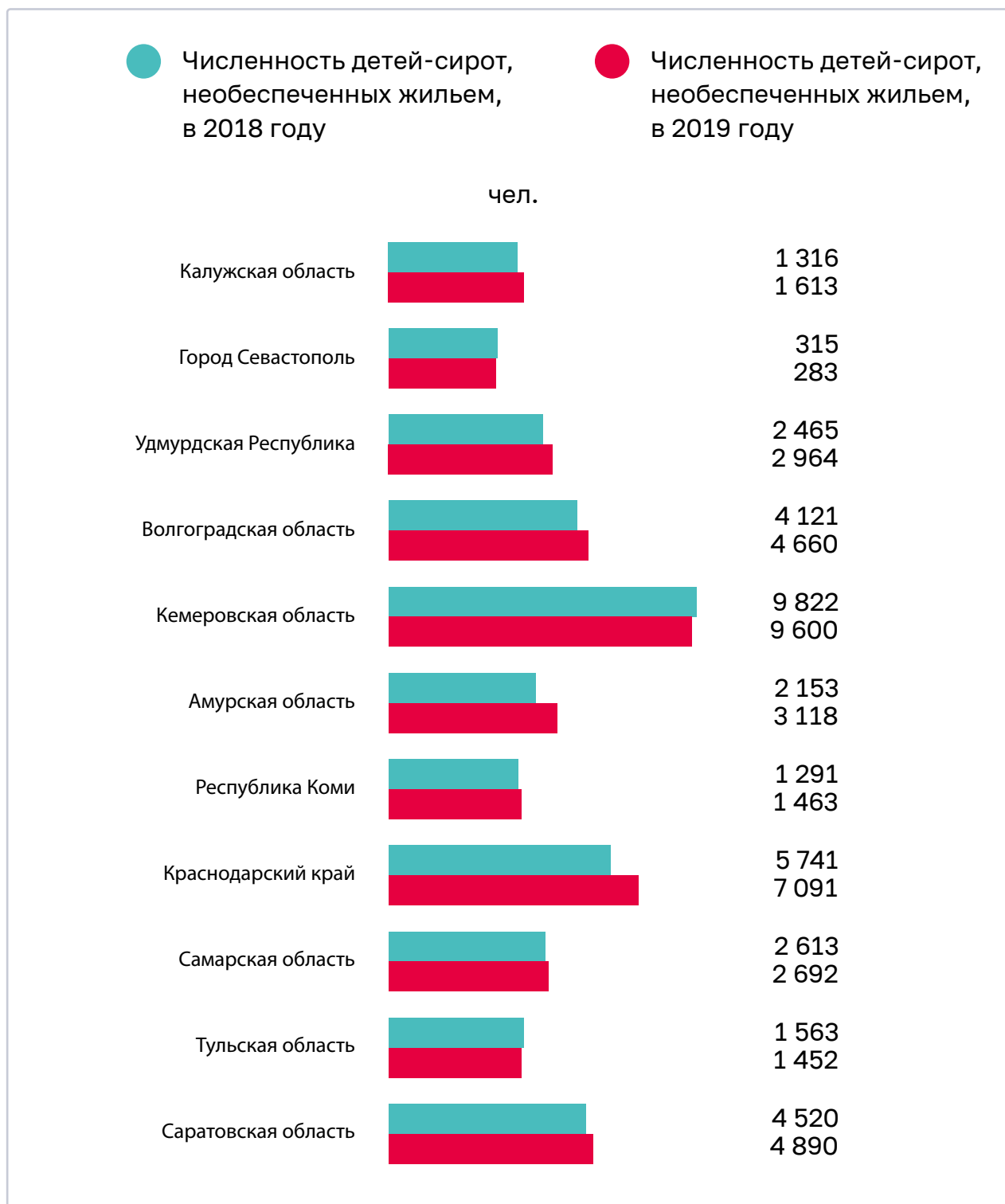
На диаграмме представлена динамика объемов бюджетных назначений за 2018–2019 годы по указанным выше субъектам Российской Федерации.



При этом прирост численности «очередников» в указанных регионах, за исключением Амурской области, за период с 2018 по 2019 год составляет от 8 % в Саратовской области до 23 % в Краснодарском крае.

В Кемеровской области численность ожидающих получения квартир детей-сирот в возрасте старше 18 лет, по сравнению с 2018 годом, уменьшилась на 2,3 %, в Тульской области – на 7,1 %, в городе Севастополе – на 10,2 %. В Амурской области число очередников старше 18 лет возросло на 44 %.

Динамика численности состоящих на учете на обеспечение жильем детей-сирот представлена на диаграмме.



Ряд субъектов Российской Федерации значительно сократил уровень финансирования: Кабардино-Балкарская Республика – на 74 %, Чеченская Республика – на 46 %, Магаданская область – на 40 %, Пензенская область – на 39 %. При этом численность ожидающих реализации своего права детей-сирот в указанных регионах не сокращается, а в Чеченской Республике возросла на 50 % по сравнению с предыдущим годом.

Анализ показал, что увеличение средств на обеспечение детей-сирот жильем должно коррелироваться с наличием в регионе соответствующих подходящих жилых помещений и возможностью их приобретения региональными и муниципальными органами власти. Если данные факторы сопоставлены, то проблем при реализации государственных гарантий не должно возникать.

Так, в Ямало-Ненецком автономном округе объем бюджетных ассигнований предусматривается в бюджете субъекта Российской Федерации с учетом возможности формирования резерва жилых помещений для детей-сирот на последующий год. Резерв формируется путем приобретения жилых помещений в государственную собственность автономного округа, в том числе путем участия в долевом строительстве. Задолженность Ямало-Ненецкого автономного округа по обеспечению жильем детей-сирот отсутствует.

Ряд регионов значительно сократил очередь среди детей-сирот на получение жилья за счет увеличения объема финансирования из региональных бюджетов. Так, в Ростовской области только за счет роста расходов численность очередников на получение жилья с 2 165 человек в 2015 году сократилась до 432 человек в 2019 году. По прогнозам министерства строительства, архитектуры и территориального развития Ростовской области, сохранение устойчивой динамики позволит к 2020 году войти в плановый режим обеспечения жильем детей-сирот по достижении ими совершеннолетия.

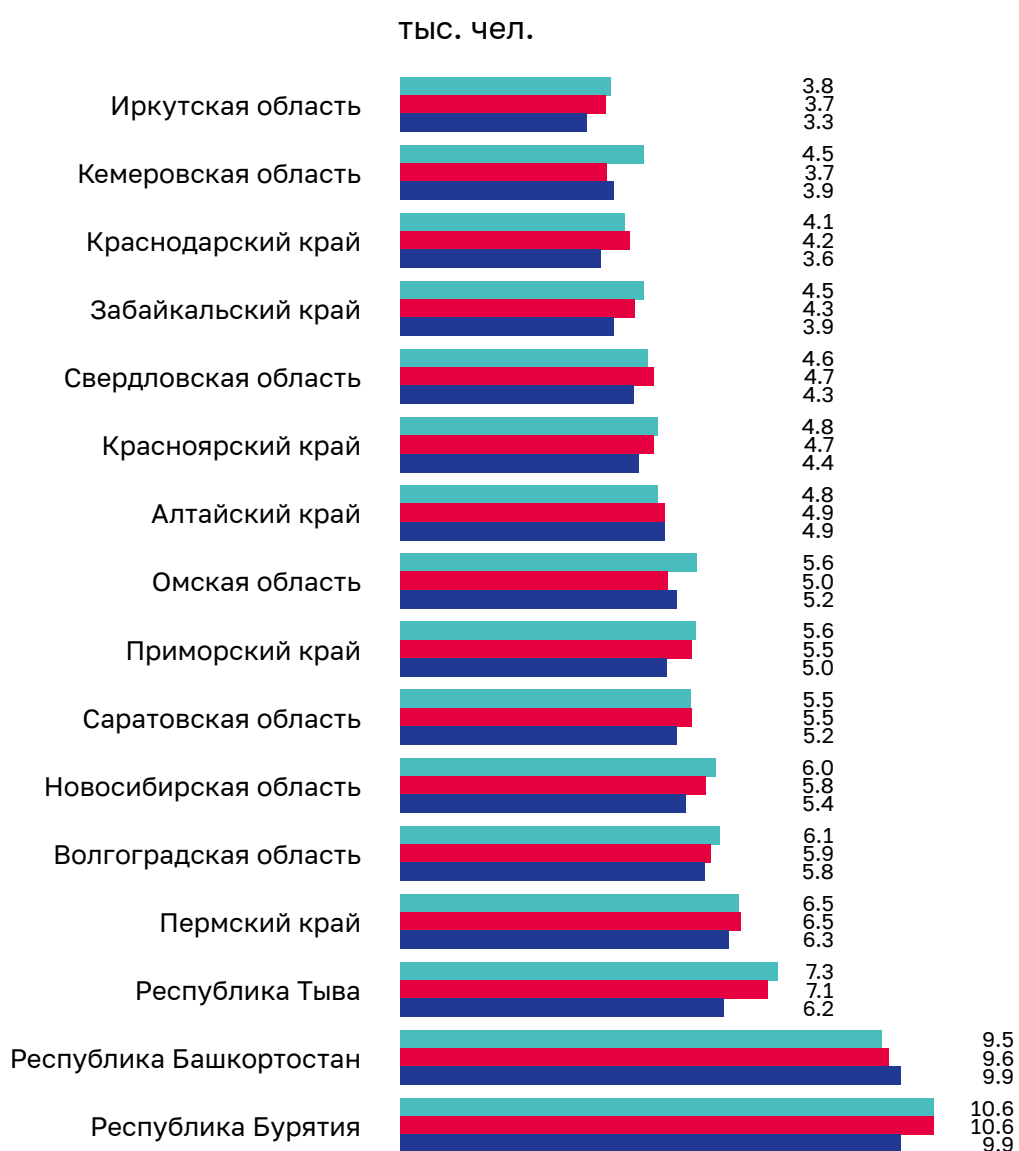
2. Длительность сроков ожидания жилья

Недостаточный уровень ресурсного обеспечения, влекущий низкий уровень предоставления жилья, приводит к длительным срокам ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами (в среднем около 7 лет). В отдельных регионах при сложившемся объеме финансового обеспечения срок ожидания детьми-сиротами квартир может превышать 20-летний период (Республика Крым – немногим более 20 лет, Забайкальский край – почти 23 года, Республика Бурятия – более 24 лет, Республика Тыва – около 29 лет, Кабардино-Балкарская Республика – 31 год, Еврейская автономная область – 31 год, Республика Мордовия – 34 года, Республика Ингушетия – 47 лет, Чеченская Республика – 49 лет).

Наибольшая численность детей-сирот, не обеспеченных жилыми помещениями по достижении 18 лет, так же как и в 2018 году, по состоянию на 1 октября 2019 года (по оперативным данным субъектов Российской Федерации) и на 1 января 2020 года

(по данным ЕГИССО) наблюдается в 16 регионах. В указанных регионах проживает почти 50 % всех очередников (182,5 тыс. человек – на 1 октября 2019 года и 191,0 тыс. человек – на 1 января 2020 года) из числа детей-сирот, не обеспеченных жильем:

- На 01.01.2019 (форма № 103-РИК)
- На 01.10.2019 (оперативные данные)
- На 01.01.2020 (данные ЕГИССО)



Анализ изменения численности детей-сирот, право на получение жилья у которых наступило, но не реализовано, с 1 января 2019 года по 1 октября 2019 года показал, что в 8 регионах (Республика Калмыкия, Липецкая, Московская, Магаданская области, города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ) наблюдается сокращение численности очередников более чем на 20 %, в 13 регионах (республики Ингушетия, Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия), Кемеровская, Ростовская, Тульская, Тюменская, Челябинская области, Приморский край, Ненецкий, Чукотский и Ханты-Мансийский автономные округа) – менее чем на 20 %, в 6 регионах (Мурманская, Курская, Пензенская, Томская, Сахалинская области, Чеченская Республика) численность увеличилась более чем на 20 %, в 14 регионах (Амурская, Белгородская, Владимирская, Кировская, Тверская, Ленинградская, Орловская, Ульяновская области, республики Бурятия и Тыва, Краснодарский, Камчатский, Пермский и Хабаровский края) – увеличилась от 10 до 20 %, в оставшихся 44 регионах – увеличилась менее чем на 10 %.

Из-за длительного ожидания реализации права на получение жилья дети-сироты по-прежнему обращаются в суды. По итогам 2018 года из 25 тыс. человек, обеспеченных жилыми помещениями, 12,4 тыс. человек (или 49 %) получили их на основании вступивших в силу решений судов. При этом в 12 субъектах Российской Федерации (14 %) – Амурской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Костромской, Новгородской, Смоленской, Омской, Саратовской областях, Республике Хакасия, Красноярском крае, Еврейской автономной области жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений.

Количество неисполненных судебных решений не уменьшается (на 1 января 2018 года – 23 тыс., на 1 января 2019 года – 23,7 тыс., на 1 октября 2019 года – 26,1 тыс.).

По информации Федеральной службы судебных приставов, в число первых по неисполнению судебных решений в 2018 году входили Приморский край (из 3,5 тыс. исполнительных производств не исполнено 3,2 тыс.), Свердловская (из 3,3 тыс. не исполнено 2,2 тыс.), Саратовская (из 2,5 тыс. не исполнено 2,0 тыс.), Самарская (из 1,6 тыс. не исполнено 1,1 тыс.) области, Хабаровский край и Еврейская автономная область (из 1,4 тыс. не исполнено 1,2 тыс.).

По итогам 9 месяцев 2019 года к вышеуказанным регионам добавились Республика Башкортостан (из 1,2 тыс. исполнительных производств не исполнено более 900), Красноярский край (из 1,5 тыс. не исполнено 1,0 тыс.), Омская (из 1,3 тыс. не исполнено 1,2 тысяч), Астраханская (из 778 не исполнено 711), Кемеровская (из 1,4 тыс. не исполнено 1,0 тыс.) области.

Вместе с тем в Хабаровском крае, где с 2014 года реализуется практика заключения с детьми-сиротами мировых соглашений по исполнению судебных решений, вынесенных до 1 января 2013 года, проблема постепенно решается. В крае исполнение обязательств перед детьми-сиротами по решениям судов осуществляется путем

замены предоставления жилья на денежную выплату на приобретение жилых помещений. На реализацию данного мероприятия из бюджета Хабаровского края за период с 2014 по 2018 год было направлено 381,93 млн рублей, что позволило заключить и исполнить 182 мировых соглашения с детьми-сиротами. В 2019 году планируется заключить 65 мировых соглашений. Однако низкие темпы обеспечения жильем детей-сирот в Хабаровском крае привели к протестной акции. Так, по данным СМИ⁴⁴, в Хабаровске 11 выпускников детских домов объявили голодовку. Многие из протестующих имеют решения судов о необходимости выделения им жилья, но постановления судов не исполняются.

3. Отсутствие в регионах и муниципалитетах жилья, пригодного для включения в специализированный жилищный фонд жилых помещений

Для большинства субъектов Российской Федерации преимущественным способом формирования специализированного жилищного фонда жилых помещений (далее – спецжилфонд) является приобретение квартир на первичном и вторичном рынках жилья, участие в долевом строительстве, а также выделение высвобожденных помещений из имеющегося муниципального жилищного фонда.

В Москве основной объем жилых помещений, направляемых на цели обеспечения детей-сирот, формируется за счет площадей, расположенных в многоквартирных домах, построенных в соответствии с адресной инвестиционной программой города Москвы за счет средств бюджета города Москвы, а также жилых помещений, поступающих в имущественную казну города Москвы, освобожденных в связи с выбытием граждан.

В Красноярском крае производится ремонт жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности, для дальнейшего предоставления детям-сиротам. Наличие достаточного количества свободных жилых помещений обеспечивается в крае за счет передачи жилья в муниципальную собственность участниками целевой программы «Переселение» с последующим переводом данного жилья в спецжилфонд.

В анализируемом периоде формирование спецжилфонда для детей-сирот только за счет строительства жилых домов осуществлял только один субъект Российской Федерации – Республика Тыва. Однако объемы строительных работ позволяют обеспечить жильем только 1/17 часть «очередников».

Не во всех регионах имеется достаточное количество предложений на рынке, соответствующих установленным требованиям.

Так, в Республике Ингушетия бюджетные назначения 2018 года не освоены в полном объеме по причине отсутствия на рынке предложений по жилым помещениям с площадью однокомнатных и двухкомнатных квартир, соответствующей

44. <https://www.ntv.ru/novosti/2198783/>

установленным нормативам. Аналогичная ситуация складывается также и в Приморском крае.

Формирование спецжилфонда путем участия в строительстве нового жилья для «северных» регионов усложняется коротким строительным периодом, связанным с климатическими особенностями.

Например, в Ненецком автономном округе в силу географического расположения и климатических особенностей, с учетом логистики и технологических перерывов в строительстве, связанных с низкими отрицательными температурами, на строительство одного объекта требуется не менее 2–3 лет.

Дополнительным фактором, сдерживающим формирование спецжилфонда путем строительства, является установление с 1 января 2019 года на законодательном уровне ограничения по количеству приобретаемых квартир для детей-сирот в многоквартирном доме – до 25 % от общего числа квартир в этом доме (данное ограничение не распространяется на населенные пункты с численностью жителей менее 10 тыс. человек, а также на многоквартирные дома, количество квартир в которых составляет менее десяти).

Например, в Ставропольском крае только пять населенных пунктов с численностью жителей менее 10 тыс. человек, в связи с чем введенное с 1 января 2019 года исключение не позволяет региону решить проблему обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в полном объеме.

Изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ позволяют осуществлять покупку жилья у физических лиц.

Однако условие осуществления закупки, как наличие электронной подписи, не обеспечивает вовлеченность физических лиц – собственников жилья в оперативном выходе на сделку, тем самым влечет возможные риски, что закупка будет признана не состоявшейся. Анализ представленных на сайте Domofond.ru данных⁴⁵ о наличии на вторичном рынке жилья квартир, соответствующих утвержденным нормативам площади (не менее 33 кв. м) и стоимости 1 кв. м, например, по Ивановской области превышает численность состоящих на учете детей-сирот в возрасте от 18 до 23 лет (по состоянию на 1 января 2020 года) почти в два раза. При должной организации работы по подбору жилья для покупки у физических лиц данную проблему можно решить в кратчайшие сроки.

Решение данной проблемы возможно при внесении изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ в части упрощения условий продажи для физических лиц – собственников жилых помещений при проведении уполномоченными органами закупочных процедур.

45. По состоянию на 15 января 2020 года.

При этом представляется целесообразным установить формы ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при приобретении в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на вторичном рынке для детей-сирот и других социальных групп населения жилья по завышенным ценам либо некачественного и неблагоустроенного жилья.

Указанные меры позволят, с одной стороны, значительно ускорить оперативность осуществления покупки жилья у физических лиц, а с другой – обеспечить действенный контроль.

Обеспечение детей-сирот жилыми помещениями после выпуска из интернатных учреждений может осуществляться путем предоставления временного жилья либо компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем. Единые подходы к предоставлению детям-сиротам временных жилых помещений или компенсации расходов по найму жилых помещений отсутствуют.

Дополнительные меры предусмотрены в 52 регионах и включают предоставление ежемесячной денежной компенсации за наем жилого помещения (5,1 тыс. детей-сирот в 19 регионах), предоставление во временное пользование жилья в общежитиях, организациях для детей-сирот, социальных гостиницах (2,4 тыс. детей-сирот в 30 регионах) и предоставление ежемесячной компенсации коммунальных платежей (1,0 тыс. детей в 6 регионах).

Так, например, ежемесячная компенсация за наем жилого помещения представляется в Тюменской области⁴⁶. Ее размер в зависимости от состава семьи составляет от 2 200 до 12 200 рублей в месяц. За истекший период 2019 года ее получением воспользовались 235 человек.

В Ярославской области численность получателей компенсации расходов по договору найма жилых помещений до фактического обеспечения детей-сирот жильем⁴⁷ составила в 2019 году 387 человек (около 30 % от числа ожидающих реализации своего права на получение жилья детей-сирот).

В Приморском крае размер компенсации расходов по договору найма жилого помещения осуществляется в размере фактических расходов, но не более 5,0 тыс. рублей в месяц в городе Владивостоке и 3,0 тыс. рублей в месяц в иных населенных пунктах края.

Аналогичные меры предусмотрены в Республике Адыгея, Камчатском и Хабаровском краях, Владимирской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Курской,

46. Постановление Правительства Тюменской области от 28 апреля 2005 г. № 18-п «О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, связанных с обеспечением получения ими жилья».

47. Закон Ярославской области от 23 декабря 2013 г. № 73-З «О компенсации расходов по договору найма (поднайма) жилых помещений детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Ленинградской, Новосибирской, Оренбургской, Псковской, Самарской, Тульской областях и Ненецком автономном округе.

Однако в целом по России дополнительную поддержку получают всего 8,5 тыс. человек, или менее 5 % от состоящих на учете детей-сирот, у которых право на получение жилья не реализовано.

Одним из вариантов решения проблемы может быть предоставление жилья из жилищного фонда социального использования на условиях договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, что создаст возможность маневра для улучшения жилищных условий детей-сирот при изменении состава их семей (рождение детей) либо возникновении иных обстоятельств (например, инвалидности).

Однако данное предложение требует дополнительной проработки, в том числе с точки зрения оценки социальных и экономических последствий.

4. Неиспользование возможностей имеющегося невостребованного жилого фонда

В ходе мероприятия установлено, что в стране имеется свободный жилой фонд, который можно было бы использовать для обеспечения государственных гарантий по решению жилищных вопросов отдельных социальных категорий населения, в том числе детей-сирот.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия только у Минобороны России выявлено 508 не востребованных военнослужащими жилых помещений, которые могут быть переданы регионам для обеспечения жильем детей-сирот. Все квартиры пригодны для проживания, расположены в районах с развитой социальной инфраструктурой.

Так, в Тверской области, где более 1 000 лиц из числа детей-сирот старше 18 лет нуждаются в обеспечении жильем, Минобороны России и руководством Тверской области организована работа по передаче 1 жилого дома на 308 квартир, которые в дальнейшем будут предоставлены детям-сиротам и другим нуждающимся категориям граждан.

В соответствии с требованиями законодательства жилые помещения предоставляются детям-сиротам только в том регионе, в котором они поставлены на учет. Если у региона или муниципалитета нет возможности предоставить жилье, дети-сироты годами стоят на учете.

При этом, с одной стороны, есть регионы со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах (Дальний Восток, Байкальский регион, территории опережающего развития), а с другой – есть дети-сироты и лица из их числа, нуждающиеся в жилье, гарантированном

профессиональном обучении, рабочих местах и проживающие там, где получить все это затруднительно.

В этой связи, согласно Программе мероприятий по подготовке кадров для ключевых отраслей экономики Дальневосточного федерального округа и поддержке молодежи на рынке труда на период до 2025 года⁴⁸, Минпросвещения России и другим заинтересованным ведомствам поручено предусмотреть меры по информированию молодежи о перспективных профессиях, специальностях, квалификациях, востребованных на Дальнем Востоке, а также о поддержке молодежи на рынке труда. Однако никаких дополнительных предложений в Правительство Российской Федерации по включению в данную программу детей-сирот на момент проведения мероприятия не представлено.

5. Отсутствие комплексного мониторинга правоприменительной практики в регионах

В ходе видеоконференции⁴⁹ установлено, что субъекты Российской Федерации не обладают полной информацией о применяемых в регионах методах для эффективного решения жилищных проблем детей-сирот.

Отсутствие задолженности перед детьми-сиротами на получение жилья, например в Московской области, достигается не только за счет достаточного финансового обеспечения государственных обязательств, но и за счет четко отлаженного механизма планирования в регионе, позволяющего заблаговременно планировать бюджетные расходы.

До начала года формируется сводный список из числа детей-сирот, которые в очередном году достигают 18 лет. На основании сводного списка муниципальными образованиями составляются «дорожные карты» на каждого ребенка по обеспечению жильем и затем до 25 марта текущего года формируется «единая дорожная карта» обеспечения жильем детей-сирот в целом по Московской области.

Контроль за исполнением дорожных карт осуществляется Минобразования Московской области еженедельно, а ежеквартально в формате видеоконференции с участием прокуратуры области и профильных министерств заслушиваются муниципальные образования – нарушители дорожных карт.

Сведения об исполнении дорожных карт ежеквартально вносятся в государственную автоматизированную систему «Управление» для контроля на уровне Правительства области.

48. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2018 г. № 1727-р.

49. Проведена Счетной палатой с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по актуальным вопросам социальной поддержки детей-сирот 27 марта 2019 года.

В Москве за год до фактического обеспечения ребенка жильем формируется план, в который включаются дети-сироты, достигшие 17 лет. Межведомственная комиссия рассматривает фактические обстоятельства, включая решения судов. После этого в плановом порядке при достижении 18 лет дети-сироты обеспечиваются квартирами из спецжилфонда.

В Камчатском крае в срок до 1 октября также формируется План обеспечения жилыми помещениями детей-сирот на очередной календарный год, что позволяет привести в соответствие прогнозную и фактическую численность детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, а также эффективно спланировать бюджетные денежные средства для создания специализированного жилищного фонда для детей-сирот на следующий календарный год.

В Приморском крае лицам из числа детей-сирот, достигшим 25 лет и имеющим удовлетворительную адаптацию к самостоятельной жизни, в отношении которых имеются вынесенные до 1 января 2019 года судебные акты об обязанности Администрации Приморского края обеспечить их жилыми помещениями, при условии заключения мирового соглашения об урегулировании судебного спора предоставляется сертификат на приобретение жилого помещения в собственность.

Сертификат дает право приобретения жилья на всей территории Приморского края исходя из нормы 36 кв. м (либо указанной в судебном решении) по цене, установленной нормативными правовыми актами муниципальных образований края, но не выше стоимости, установленной Минстроем России для региона в текущем квартале.

Оплата производится по реквизитам продавца при условии, что площадь квартиры составляет не менее 18 кв. м. При этом верхний предел площади жилья не ограничен. Преимущество приобретения жилья на основании сертификата заключается в возможности гражданина использовать при этом дополнительно собственные средства.

С начала 2019 года гражданами подано 460 заявок на получение сертификата, из которых одобрено 294 заявки. Сертификаты выданы 132 гражданам, из которых 104 человека уже приобрели жилье в собственность.

Одновременно при реализации гражданами жилищного сертификата соответствующими региональными органами исполнительной власти осуществляется их правовое сопровождение, которое позволяет оградить лиц из числа детей-сирот от мошеннических действий и положительно влияет на их дальнейшую адаптацию в обществе.

Указанный механизм приобретения жилья позволяет осуществить подбор оптимального варианта жилого помещения для лиц старше 23 лет, тем самым устранив задолженность перед указанной категорией лиц и обеспечив их право на получение жилья.

При этом, по мнению Счетной палаты, право на реализацию государственной гарантии по обеспечению жильем в виде «жилищного сертификата» целесообразно предоставить всем состоящим на учете по законным основаниям детям-сиротам старше 23 лет с их согласия.

Поскольку лица из числа указанной категории являются дееспособными гражданами, несущими полную ответственность за свои действия, уровень их социализации, по мнению Счетной палаты, не может являться препятствием для реализации государственной гарантии.

Проведенные интервью с участниками Первого всероссийского форума выпускников детских домов (Астрахань, 2019 год) показали, что дети-сироты позитивно оценивают возможности подобной денежной компенсации, расценивая ее как реальную возможность улучшения жилищных условий.

В выступлениях участники форума обращали внимание на то, что после достижения 23 лет, создания семьи и рождения детей они нуждаются не в однокомнатной квартире площадью 33 кв. м, которую они не смогут перевести в собственность как минимум в течение трех лет, а в возможности, объединив все предусмотренные законодательством меры поддержки (материнский капитал, льготная ипотека и пр.), фактически улучшить свои жилищные условия.

Для этих целей потребуются принятие на федеральном уровне единой для субъектов Российской Федерации методики расчета стоимости «жилищного сертификата».

Для обеспечения жильем 68,4 тыс. человек⁵⁰ при нормативе общей жилой площади в 33 кв. м на человека и с учетом показателей средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения на III квартал 2019 года⁵¹ потребуется около 94,3 млрд рублей.

6. Несовершенство некоторых положений нормативно-правовой базы в сфере обеспечения детей-сирот жильем

Федеральный закон № 159-ФЗ предусматривает право установления законодательством субъекта Российской Федерации иных обстоятельств, помимо установленных в перечне обстоятельств, при наличии которых ребенок-сирота обеспечивается жилым помещением (подпункт 4 части 4 статьи 8).

Анализ регионального законодательства показал, что 32 региона установили ряд иных обстоятельств, в том числе таких, как проживание на любом законном основании в жилых помещениях, находящихся в собственности физических лиц, страдающих хроническим алкоголизмом или наркоманией, а также в жилых помещениях, находящихся в собственности физических лиц, имеющих судимость.

50. Численность детей-сирот, достигших возраста 23 лет, состоящих в списках на получение жилья, по данным ЕГИССО на 1 января 2020 года.

51. Утверждены приказом Минстроя России от 21 июня 2019 г. № 353/пр.

В четырех регионах иные обстоятельства установлены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Кемеровская область – Кузбасс и Чукотский автономный округ).

Законодательством Ставропольского края иные обстоятельства, помимо предусмотренных Федеральным законом № 159-ФЗ, не установлены⁵². Однако ведомственным нормативным актом – приказом краевого министерства образования определен порядок, которым введено дополнительное основание установления факта невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях, а именно расположение закрепленного за ребенком жилого помещения в населенном пункте, не имеющем социально значимых объектов (образовательных, медицинских учреждений, магазинов), централизованного водоснабжения, возможности трудоустройства, в том числе в других близлежащих населенных пунктах, расположенных на расстоянии не более 5 километров от места расположения жилого помещения, транспортного сообщения и автомобильных дорог, связывающих данный населенный пункт с районным центром⁵³.

Следует отметить, что с одной стороны, данный подход, применяемый в Ставропольском крае, учитывает интересы указанных лиц, поскольку дети-сироты заинтересованы проживать в населенных пунктах с развитой социальной инфраструктурой и возможностью трудоустройства. С другой стороны, при наличии в крае 2 545 детей-сирот, состоящих на учете, увеличение контингента имеющих право на получение жилья значительно отдаляет перспективы решения данной проблемы и, учитывая темпы предоставления жилья, поставленные на учет по указанным основаниям дети-сироты оперативно не решат свои жилищные проблемы.

Таким образом, отмеченный факт не способствует решению жилищных вопросов детей-сирот, а, скорее, препятствует их реализации, поскольку расширяет перечень оснований, ведущих к увеличению численности очередников.

С 1 января 2019 года введены в действие изменения в статьи 90 и 91 Жилищного кодекса, предусматривающие право выселения нанимателя и проживающих совместно с ним членов семьи из жилого помещения, если совместное проживание граждан, лишенных родительских прав, с детьми, в отношении которых они лишены родительских прав, признано судом невозможным.

Правоприменительная практика реализации данных норм пока отсутствует, однако ее анализ должен стать одной из основных базовых позиций для актуализации списков детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем, особенно для тех граждан, право которых на государственную гарантию возникнет с 2020 года.

52. Закон Ставропольского края от 16 марта 2006 г. № 7-кз «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

53. Приказ министерства образования Ставропольского края от 20 декабря 2012 г. № 1207-пр «О некоторых мерах по реализации Закона Ставропольского края «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Остается актуальной необходимость выработки предложений в части распоряжения долей жилого помещения, принадлежащей ребенку-сироте, недостаточной по учетной норме для проживания и являющейся основанием для предоставления отдельного жилого помещения.

Неурегулированность данной ситуации ведет к социальной несправедливости, при которой ребенок-сирота, имеющий небольшую долю в жилом помещении, принадлежащем в том числе лишенным родительских прав гражданам (родителям), получает от государства жилье и в результате имеет общую площадь больше, чем ребенок-сирота без родителей. При этом жилищные условия остальных проживающих в жилом помещении, включая родителей, лишенных родительских прав, фактически улучшаются.

Несмотря на то что в 2013–2018 годах в России на фоне роста численности детского населения (+10,4 % в 2018 году по сравнению с 2013 годом) наблюдается снижение численности детей, оставшихся без попечения родителей (на 29,8 % в 2018 году по сравнению с 2013 годом) и снижение численности детей, родители которых лишены родительских прав (в 2018 году 35 707 человек, что на 23,6 % меньше, чем в 2013 году)⁵⁴, 75 % детей-сирот, у которых возникло право на получение жилья, являются социальными сиротами, имеют близких родственников, которые берут их под опеку и жилищные условия которых позволяют проживать им вместе с детьми-сиротами.

Имеет распространение практика сдачи в аренду или продажи предоставленного жилья, что подтверждают проверки Счетной палаты (например, в Смоленской области), а также органов прокуратуры (например, в Иркутской области).

Такая ситуация может создавать предпосылки к социальной несправедливости по отношению к семьям, в том числе многодетным, где родители добросовестно исполняют свои обязанности, содержат своих несовершеннолетних детей, но не могут обеспечить детей отдельными жилыми помещениями.

Одной из национальных целей, установленных Указом Президента Российской Федерации № 204⁵⁵, является улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

Вместе с тем в госпрограмме «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁵⁶ предусмотрены показатели результативности по обеспечению жильем для отдельных категорий граждан, например ветеранов Великой Отечественной войны, инвалидов, молодых

54. Результаты исследования причин социального сиротства – жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в детские учреждения, проведенного в 2019 году Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации по заказу Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко.

55. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

56. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

семей, граждан, пострадавших в результате радиационных аварий и катастроф, ликвидаторов таких аварий, для вынужденных переселенцев, для выезжающих из районов Крайнего Севера и других. Категория детей-сирот в названном программном документе не предусмотрена.

Проведенный в ходе экспертно-аналитического мероприятия анализ выполнения органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам показал, что проблема с ликвидацией задолженности перед детьми-сиротами по обеспечению их жилыми помещениями длительное время не решается, о чем в июне 2019 года доложено Президенту Российской Федерации⁵⁷. Правительству Российской Федерации наряду с изложением сохраняющихся в данной области проблем Счетной палатой направлены предложения⁵⁸ по выработке дополнительных мер по решению вопросов, связанных с надлежащим обеспечением жилищных обязательств перед детьми-сиротами.

В соответствии с Указанием Президента Российской Федерации от 20 июня 2019 г. № ПР-1122 и поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № ДМ-П8-8308р в декабре 2019 года проведено совещание⁵⁹, по итогам которого поставлена задача до 2025 года ликвидировать задолженность перед детьми-сиротами старше 18 лет, накопившуюся по состоянию на 1 января 2020 года.

На совещании⁶⁰ приняты решения о дополнительном выделении из федерального бюджета на данные цели в 2020 году 2,3 млрд рублей с последующим увеличением в плановом периоде объема финансирования из федерального бюджета, а также о включении мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁶¹. Одновременно поставлен вопрос о повышении ответственности регионов за исполнение полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

В целом ситуация с обеспечением жильем детей-сирот практически не меняется. Численность необеспеченных жильем детей-сирот, у которых право на получение жилых помещений возникло, но не реализовано, имеет устойчивую тенденцию к росту. Так, если на 1 января 2019 года численность не реализовавших свое право на получение жилья детей-сирот составляла 174,9 тыс. человек, то на 1 января 2020 года – более 191,0 тыс. человек. В этой связи государственное управление и выполнение органами государственной власти обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам не может быть признано эффективным.

57. Письмо Счетной палаты от 20 июня 2019 г. № 01-2047/11-03.

58. Письмо Счетной палаты от 30 сентября 2019 г. № 01-2938/11-03.

59. Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2019 г. № ДМ-П8-87пр.

60. Брифинг Заместителя Председателя Правительства Т.А.Голиковой по завершении совещания об обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (<http://government.ru/news/38621/>).

61. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710.

9. Выводы

9.1. Анализ выполнения перечня Поручений Президента Российской Федерации № Пр-191 показал, что в части обеспечения жильем детей-сирот поручения выполнены не в полном объеме либо позже установленных сроков.

9.1.1. В соответствии с Федеральным законом № 267-ФЗ и постановлением № 397 утверждены единый порядок формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, и Правила его формирования, в целях обеспечения достоверного учета нуждающихся в жилье детей-сирот и межрегионального взаимодействия уполномоченных органов.

Однако порядок межрегионального взаимодействия по вопросам реализации детьми-сиротами права на получение социальной поддержки, в том числе в части, касающейся обмена информацией при реализации указанными лицами права на обеспечение жилыми помещениями, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не разработан. Поручение оставлено на контроле до 1 февраля 2020 года.

9.1.2. Создание информационной системы, содержащей сведения об оказании детям-сиротам социальной поддержки, в том числе сведения об обеспечении их жилыми помещениями, в полном объеме не обеспечено.

С 1 сентября 2019 года введен в промышленную эксплуатацию механизм размещения в ЕГИССО информации о включении в список на получение жилья детей-сирот или об исключении их из списка.

По состоянию на 1 января 2020 года в систему загружено 279 260 личных дел детей-сирот, состоящих в списках по всей Российской Федерации на получение жилья.

Однако на сегодняшний день данная единая платформа не позволяет в полной мере осуществлять комплексный мониторинг за ходом оказания государственной поддержки детям-сиротам, включая реализацию прав детей-сирот на жилье, труд и защиту от безработицы, медицинское обеспечение.

Кроме того, отсутствуют сведения, характеризующие «социальный портрет» ребенка-сироты, что особо актуально для лиц старше 23 лет (сведения о семейном положении, составе семьи, наличии детей).

Единый учет сведений о закрепленном за ребенком-сиротой жилье в системе ЕГИССО не ведется, анализ причин утраты в регионах не проводится, сохранность жилья не обеспечивается.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, целесообразно рассмотреть вопрос о разработке соответствующих дополнительных модулей в ЕГИССО.

9.1.3. Подпунктом «в» пункта 1 Перечня поручений № Пр-191 Правительству Российской Федерации поручалось определить целевые показатели результативности обеспечения детей-сирот жильем. До настоящего времени данное поручение остается на контроле.

Правительством Российской Федерации установлен только один целевой показатель подпрограммы 3 «Социальная поддержка семей с детьми» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296, определяемый на основе данных о численности детей-сирот, обеспеченных благоустроенными жилыми помещениями, в части субсидии из федерального бюджета и оценивающий результативность ее расходования, что не соответствует пункту 7 Порядка № 588, согласно которому при определении целевых показателей учитываются объемы источников финансирования, включая бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, достижение регионами целевых показателей (индикаторов) никак не отражается на степени реализации государственных гарантий, установленных для детей-сирот.

9.2. Анализ реализации внесенных в законодательные и нормативные правовые акты в целях исполнения Перечня поручений № Пр-191 изменений выявил ряд новых проблем, препятствующих исполнению государственных гарантий, установленных для детей-сирот в сфере обеспечения их жильем.

9.2.1. В целях расширения возможностей закупки жилых помещений для детей-сирот на вторичном рынке Федеральным законом № 267-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, предусматривающие возможность покупки жилых помещений у физических лиц, являющихся собственниками жилых помещений.

Однако такое условие осуществления закупки, как наличие электронной подписи, не обеспечивает заинтересованность физических лиц – собственников жилья в оперативном выходе на сделку и влечет возможные риски того, что закупка будет признана не состоявшейся.

9.2.2. Правилами № 397 установлено включение в список лиц старше 23 лет в общеустановленном порядке (абзац 4 пункта 3 Правил № 397) вне зависимости от того, по каким причинам они не были включены в соответствующие списки ранее.

При этом в определениях Конституционного и Верховного судов Российской Федерации указано возрастное ограничение (по достижении возраста 23 лет), при превышении которого у детей-сирот утрачивается право на включение в список подлежащих обеспечению жильем. Включение в списки возможно только в случае установления в судебном порядке наличия уважительных причин необращения в уполномоченный орган до достижения возраста 23 лет.

Неоднозначность данной нормы привела к включению в списки в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан старше 23 лет.

Решение данной проблемы требует внесения изменений в Постановление № 397, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части уточнения перечня оснований для включения детей-сирот старше 23 лет в список на обеспечение жилыми помещениями с учетом позиций Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

9.3. Во исполнение поручения № ДМ-П8-8131 распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2019 г. № 656-р утвержден Комплекс мер по предоставлению детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из их числа жилых помещений на 2019–2021 годы.

Мероприятия Комплекса мер носят исключительно организационный и регулирующий характер и направлены на укрепление взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом результаты реализации мероприятий отсутствуют, целевые показатели не установлены.

Комплекс мер не нацелен на ликвидацию существующей задолженности по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и переход к их обеспечению в плановом режиме во всех субъектах Российской Федерации в среднесрочном периоде.

9.3.1. Ряд мероприятий Комплекса мер в 2019 году реализованы не в полном объеме.

Аналитические материалы Минпросвещения России содержат в основном констатацию фактов о предоставлении детям-сиротам жилья без оценки и предложений по улучшению.

За первое полугодие 2019 года анализ практики предоставления жилых помещений детям-сиротам в субъектах Российской Федерации с учетом вступивших в силу с 1 января 2019 года изменений в Жилищный кодекс, статью 8 Федерального закона № 159-ФЗ, Федеральный закон № 184-ФЗ и Федеральный закон № 44-ФЗ, в том числе касающихся регламентации предоставления жилых помещений, не проводился.

Отсутствует анализ предоставления жилых помещений детям-сиротам на основании решений судов, а также формирования специализированного жилищного фонда с учетом практики передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями органам местного самоуправления. Отсутствие соответствующих данных затрудняет принятие управленческих решений по дальнейшей проработке возможных законодательных изменений в рассматриваемой сфере.

9.3.2. Распоряжением Минпросвещения России от 31 октября 2019 г.

№ Р-108 утвержден модельный закон, регламентирующий вопросы осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами (далее – Модельный закон).

Анализ Модельного закона показал, что ряд его статей дублируют положения Федерального закона № 48-ФЗ, статьи 5 и 6 содержат внутренние противоречия в вопросах организации и осуществления контроля, а также определения уполномоченного органа по его осуществлению.

Модельным законом вводится понятие «Реестр жилых помещений», который содержит персональные данные.

Модельный закон содержит большое количество норм общего характера при отсутствии установленных понятных и прозрачных алгоритмов действий по осуществлению полномочий в рассматриваемой сфере.

Учитывая изложенное, Модельный закон требует дополнительной проработки, в том числе в части определения порядка защиты персональных данных и недопущения использования сведений Реестра для совершения противоправных действий в отношении детей-сирот и закрепленного за ними имущества.

9.4. Постоянный мониторинг реализации государственных гарантий в части предоставления детям-сиротам жилых помещений показывает, что ситуация практически не меняется.

Если в 2015 году удельный вес граждан, состоящих в списке на получение жилья и не реализовавших на конец года право на жилье (в возрасте от 18 лет и старше), составил 79 % (101 026 человек), то в 2019 году (оценочно) – 84,1 % (147 126 человек). Темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья.

9.5. Ежегодно выделяемые и осваиваемые объемы финансовых ресурсов в размере более 32,0 млрд рублей не обеспечивают решение проблемы с обеспечением жильем детей-сирот.

При условии сохранения объема финансирования на уровне 2019 года для полного погашения задолженности перед детьми-сиротами потребуется не менее 6–7 лет. В отдельных регионах при сложившемся объеме финансового обеспечения срок ожидания детьми-сиротами квартир может превысить 20-летний период.

Для обеспечения жильем всех детей-сирот, у которых такое право возникло и не реализовано, требуется единовременно почти 264,5 млрд рублей. Необеспеченная потребность составляет 225,3 млрд рублей.

9.6. Средства, направляемые на исполнение обязательств государства перед детьми-сиротами, используются не полностью.

По состоянию на 1 декабря 2019 года регионами освоено 4,4 млрд рублей субсидии, что составляет 59,9 % общего объема, предусмотренного в федеральном бюджете.

Наибольшие риски низкого освоения бюджетных средств наблюдаются в пяти регионах

(республики Калмыкия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Астраханская и Курская области), в которых за 11 месяцев 2019 года исполнение составило 0 %.

Основными причинами неосвоения или неполного освоения бюджетных средств являются длительность процедур закупки жилых помещений в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, признание закупки несостоявшейся, что влечет объявление повторных закупочных процедур; нарушение застройщиками (поставщиками) сроков исполнения заключенных контрактов; отсутствие на вторичном рынке жилья достаточного количества предложений благоустроенного жилья, отвечающего установленным требованиям. В 2018 году регионами освоено 95,5 % предоставленного объема субсидии из федерального бюджета. При этом в ряде регионов (республики Ингушетия и Тыва, Приморский край, город Севастополь, Ярославская область) сформировались большие остатки. За счет неисполненных бюджетных назначений федерального и региональных бюджетов в объеме 3,2 млрд рублей возможно было бы обеспечить квартирами порядка 2,3 тыс. человек (расчетно).

9.7. Из-за длительного ожидания реализации права на получение жилья дети-сироты по-прежнему обращаются в суды. По итогам 2018 года из 25 тыс. человек, обеспеченных жилыми помещениями, 12,4 тыс. человек (или 49 %) получили их на основании вступивших в силу решений судов. При этом в 12 субъектах Российской Федерации (Амурской, Вологодской, Воронежской, Калининградской, Костромской, Новгородской, Смоленской, Омской, Саратовской областях, Республике Хакасия, Красноярском крае, Еврейской автономной области) жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений.

Количество неисполненных судебных решений не уменьшается (на 1 января 2018 года – 23 тыс., на 1 января 2019 года – 23,7 тыс., на 1 октября 2019 года – 26,1 тыс.).

9.8. Субъекты Российской Федерации для решения жилищных проблем детей-сирот после выпуска из интернатных учреждений недостаточно используют возможности предоставления временного жилья либо компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем. В целом по России дополнительную поддержку получают всего 8,5 тыс. человек, или менее 5 % от состоящих на учете детей-сирот, у которых право на получение жилья не реализовано.

9.9. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в стране имеется свободный жилой фонд, который можно было бы использовать для обеспечения государственных гарантий по решению жилищных вопросов отдельных социальных категорий населения, в том числе детей-сирот.

В то же время с 2019 года в отдельных регионах начата работа по передаче неиспользуемого ведомственного фонда Минобороны России в целях дальнейшего предоставления в том числе детям-сиротам.

В соответствии с требованиями законодательства жилые помещения предоставляются детям-сиротам только в том регионе, в котором они поставлены на учет. При этом, с одной стороны, есть регионы со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах (Дальний Восток, Байкальский регион, территории опережающего развития), а с другой – есть дети-сироты и лица из их числа, нуждающиеся в жилье, гарантированном профессиональном обучении, рабочих местах и проживающие там, где получить все это затруднительно.

9.10. Субъекты Российской Федерации не обладают полной информацией о применяемых в регионах методах для эффективного решения жилищных проблем детей-сирот.

В ряде субъектов Российской Федерации имеются положительные примеры организации работы по обеспечению жильем детей-сирот, предусматривающие комплексный подход к планированию обеспечения жильем на среднесрочную перспективу с учетом имеющегося и строящегося жилья, опережающий подбор жилого помещения для каждого ребенка с учетом его социально-демографических характеристик и персональных потребностей.

Ряд регионов значительно сократил очередь среди детей-сирот на получение жилья за счет увеличения объема финансирования из региональных бюджетов (например, Ростовская область).

В Приморском крае лицам из числа детей-сирот, достигшим 25 лет и имеющим удовлетворительную адаптацию к самостоятельной жизни, предоставляется сертификат на приобретение жилого помещения в собственность.

9.11. Остается актуальной необходимость выработки предложений в части распоряжения долей жилой площади, принадлежащей ребенку-сироте, которая недостаточна по учетной норме и является основанием для предоставления отдельного жилого помещения.

Законодательная неурегулированность данной ситуации ведет к социальной несправедливости, при которой ребенок-сирота, имеющий небольшую долю в жилом помещении, принадлежащем в том числе лишенным родительских прав гражданам, получает от государства жилье и в результате имеет общую площадь больше, чем ребенок-сирота без родителей. При этом жилищные условия остальных проживающих в жилом помещении, включая родителей, лишенных родительских прав, фактически улучшаются.

Имеет место распространение практики сдачи в аренду или продажи предоставленного жилья, что подтверждают проверки Счетной палаты (например, в Смоленской области), а также органов прокуратуры (например, в Иркутской области).

Такая ситуация создает предпосылки к социальной несправедливости по отношению к семьям, в том числе многодетным, где родители добросовестно исполняют свои обязанности, содержат своих несовершеннолетних детей, но не могут обеспечить детей отдельными жилыми помещениями.

9.12. В декабре 2019 года по инициативе Счетной палаты было проведено совещание у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева, на котором дано поручение до 2025 года ликвидировать задолженность по обеспечению жилыми помещениями перед детьми-сиротами, сложившуюся на 1 января 2020 года.

10. Предложения (рекомендации) Счетной палаты

10.1. В целях ликвидации до 2025 года задолженности перед детьми-сиротами старше 18 лет, сложившейся на 1 января 2020 года, необходимо разработать план действий («дорожную карту»), предполагающий участие органов власти всех уровней и включающий график ликвидации задолженности в каждом регионе с учетом имеющихся жилых помещений на первичном и вторичном рынках, планируемого строительства жилья и с учетом персонифицированного подхода к каждому ребенку-сироте.

По мнению Счетной палаты, план действий («дорожная карта») должен содержать перечень показателей, оценивающих результативность предпринимаемых действий. Наиболее информативным показателем является целевой показатель «Доля детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше, обеспеченных жилыми помещениями за отчетный год, в общей численности детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, не реализовавших право на получение жилого помещения, включая лиц в возрасте от 23 лет и старше (в процентах)». Данный показатель следует применить в системе индикаторов Госпрограммы «Социальная поддержка граждан», а также для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁶².

62. Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193.

Кроме того, целесообразно включить в план действий («дорожную карту») мероприятия, предусматривающие:

- возможность обеспечения детей-сирот жильем и иными мерами социальной поддержки с учетом их переезда в регион, имеющий перспективу предоставления жилого помещения с соответствующей социальной инфраструктурой, их последующей занятости, а также необходимость разработки специальных программ мобильности, содействующих добровольной миграции детей-сирот в иную местность в целях получения образования и последующего трудоустройства;
- установление единых подходов при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки детям-сиротам в виде временных жилых помещений или компенсации расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем;
- подготовку рекомендаций субъектам Российской Федерации об образовании в регионах жилищного фонда социального использования.

10.2. Для ликвидации задолженности перед детьми-сиротами решение проблемы предлагается разделить на два направления.

Первое – предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18-летнего возраста, в плановом порядке.

Второе – обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, поставленных на учет и не получивших жилье в установленный срок.

10.2.1. Предоставление с 2020 года жилья детям-сиротам, достигшим в текущем году 18-летнего возраста, в плановом порядке

В этих целях целесообразно предусмотреть в плане действий («дорожной карте») разработку и утверждение алгоритма действий уполномоченных региональных органов по обеспечению детей-сирот жильем, исходя из того, что каждый, состоящий на учете при достижении 18-летнего возраста, должен получить жилье.

Данный алгоритм должен предусматривать последовательность, сроки и содержание деятельности с обязательной персонификацией работы с каждым конкретным ребенком-сиротой.

Особым разделом в данной работе должна стать регламентация деятельности по обеспечению сохранности закрепленного за ребенком-сиротой жилья, порядка оценки степени его пригодности для дальнейшего проживания и представления интересов ребенка-сироты в суде при выяснении обстоятельств, регламентированных статьями 90 и 91 Жилищного кодекса.

10.2.2. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, поставленных на учет и не получивших жилье в установленный срок.

Для состоящих на учете лиц старше 23 лет установить возможность предоставления денежной субсидии в размере, соответствующем стоимости жилого помещения в конкретном регионе (далее – «жилищный сертификат»).

Для этих целей утвердить на федеральном уровне единую для субъектов Российской Федерации методику расчета стоимости «жилищного сертификата».

Для состоящих на учете детей-сирот в возрасте от 18 до 23 лет в алгоритме действий должен учитываться комплексный подход, предусматривающий «социальный портрет» каждого такого гражданина и учитывающий состав семьи, наличие детей, возможность переезда в другой регион и прочее.

10.3. Разработать план внесения изменений в законодательство Российской Федерации, в частности:

- в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части упрощения условий продажи для физических лиц – собственников жилых помещений при проведении уполномоченными органами закупочных процедур;
- в сфере установления форм ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при приобретении в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ на вторичном рынке для детей-сирот и других социальных групп населения жилья по завышенным ценам либо некачественного и неблагоустроенного жилья;
- в Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397, в части включения в списки лиц старше 23 лет, ранее не состоявших на учете на получение жилья, только при условии подтверждения в судебном порядке уважительных причин необращения ранее в уполномоченный орган;
- в состав информации, размещаемой в Единой государственной информационно-системе социального обеспечения, и источники такой информации, утвержденные

постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2017 г. № 181, в части дополнения Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) информацией, позволяющей осуществлять комплексный мониторинг хода оказания государственной поддержки детям-сиротам;

- нормативно урегулировать вопросы распоряжения долей жилого помещения, принадлежащей ребенку-сироте, недостаточной по учетной норме для проживания и являющейся основанием для предоставления отдельного жилого помещения.

Предложения

1. Направить отчет по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.



Сергей Штогрин
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Юрий Агафонов
Председатель Контрольно-счетной палаты
Краснодарского края



Александр Долголевец
Председатель Контрольно-счетной палаты
Кемеровской области – Кузбасса

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 28 января 2020 года

Отчет

о результатах совместного контрольного мероприятия «Оценка сложившейся практики реализации дополнительных гарантий психосоциальной поддержке детей-сирот и лиц из их числа при обеспечении жилыми помещениями»
(совместно с Контрольно-счетной палатой Краснодарского края, Контрольно-счетной палатой Кемеровской области)

Юрий Александрович Агафонов
Председатель Контрольно-счетной палаты
Краснодарского края

Всесторонняя поддержка детей-сирот – важное направление государственной социальной политики. Они нуждаются в повышенной защите со стороны государства, поскольку по достижении совершеннолетия остаются один на один со своими проблемами, в том числе материальными. Поддержать ребенка-сироту и обеспечить ему достойные условия жизни и труда – первоочередная задача государства. Одной из самых сложных проблем для молодых граждан этой категории является приобретение собственного жилья. В связи с этим меры дополнительной социальной защиты и поддержки детей-сирот и лиц из их числа со стороны государства очень важны.

С целью выявления проблем в данном вопросе Счетная палата Российской Федерации в 2019 году провела совместно с Контрольно-счетной палатой Краснодарского края и Контрольно-счетной палатой Кемеровской области контрольное мероприятие «Оценка сложившейся практики реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и лиц из их числа при обеспечении жилыми помещениями».

По результатам контрольного мероприятия в деятельности администрации Краснодарского края выявлены проблемы, характерные для большинства субъектов Российской Федерации, а именно наличие очередности, рост числа детей-сирот и лиц из их числа на получение жилья, а также недостатки нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения детей-сирот жильем.

Для устранения обозначенных недостатков администрация Краснодарского края предпринимает существенные для регионального бюджета меры по наращиванию объемов финансирования мероприятий, направленных на обеспечение детей-сирот жильем.

Так, в 2018–2019 годах в государственную программу Краснодарского края «Дети Кубани» внесены изменения, в результате которых период реализации госпрограммы продлен до 2024 года включительно, при этом общий объем финансовых средств, направленных на обеспечение детей-сирот жильем, увеличен с 4,1 млрд рублей до 12,6 млрд рублей (т. е. более чем в 3 раза).

Только в 2019 году ассигнования из краевого бюджета увеличены в 2 раза – с 750 млн рублей до 1,5 млрд рублей, а на текущий 2020 год объем краевых средств увеличен еще на 500 млн рублей и составляет более 2 млрд рублей (с учетом федеральных средств – почти 2,3 млрд рублей). С 2021 по 2024 год финансирование из краевого бюджета составит более 1,5 млрд рублей ежегодно (с учетом федеральных средств – более 1,8 млрд рублей ежегодно). При этом субсидии из федерального бюджета составляют не более 17 % от общего объема финансового обеспечения данного мероприятия.

На предусмотренные средства в рамках государственной программы Краснодарского края «Дети Кубани» планируется обеспечить жилыми помещениями 9 473 ребенка-сироты, а также снизить к концу 2024 года численность детей-сирот, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями и не реализовавших его своевременно, до 2 444 человек.

Администрацией Краснодарского края рассматривается вопрос об увеличении финансирования из краевого бюджета с целью ликвидации до 2025 года накопившейся задолженности по обеспечению детей-сирот старше 18 лет, включенных в список нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями. Кроме того, администрацией Краснодарского края ведется работа по внесению соответствующих изменений в краевые нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы в области обеспечения жилыми помещениями детей-сирот.

Выражаю благодарность руководству и специалистам Счетной палаты Российской Федерации за предоставленную возможность принять участие в совместном мероприятии и конструктивное взаимодействие. Уверен, что и в дальнейшем мы будем в тесном сотрудничестве проводить совместные мероприятия по важным для нашего общества социально-экономическим проблемам.

Александр Долголевец

Председатель Контрольно-счетной палаты
Кемеровской области – Кузбасса

Обеспечение жильем детей-сирот, безусловно, является одним из наиболее важных вопросов социальной политики государства. В последние годы проблеме обеспечения жильем этой социально незащищенной категории граждан уделяется повышенное внимание, этот вопрос ежегодно затрагивается Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию.

Контрольно-счетная палата Кемеровской области – Кузбасса не первый раз принимала участие в совместном со Счетной палатой Российской Федерации контрольном мероприятии. Особенностью последней нашей совместной работы стало совпадение заинтересованности обеих сторон в рассматриваемом вопросе.

Ситуация с обеспечением детей-сирот жилыми помещениями в Кузбассе, действительно, непростая, что отчасти обусловлено наличием на его территории 25 пенитенциарных учреждений, из которых ежегодно освобождаются после отбывания наказания в среднем около 5,5 тысяч человек. Из указанного числа

свыше 85 % остаются проживать в Кемеровской области. Дети таких родителей, как правило, попадают в число нуждающихся в помощи государства.

Контрольно-счетной палатой Кузбасса на постоянной основе осуществляется мониторинг исполнения органами власти полномочий в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, соответствующие мероприятия ежегодно включаются в планы работы палаты.

Таким образом, информация о проведенной ранее работе в данном направлении, а также опыт специалистов Счетной палаты способствовали объективности и качеству результатов проверки, о которой идет речь в данном выпуске Бюллетеня.

Кроме того, специалистами Счетной палаты были даны важные консультации по ряду аспектов предмета контрольного мероприятия. Так, после оценки сложившейся в регионе тенденции ежегодного увеличения доли сирот, обеспеченных жилыми помещениями на основании вступивших в силу судебных решений, инспекторами был представлен обзор практик ряда субъектов Российской Федерации, в которых данные вопросы разрешаются с минимальным ущемлением прав граждан из числа детей-сирот.

В ходе контрольного мероприятия было получено важное подтверждение о том, что Кузбасс, при имеющемся ряде проблем, имеет высокий уровень реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и лиц из их числа, в том числе при обеспечении жилыми помещениями.

На заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации губернатор Кузбасса Сергей Цивилев заявил, что с учетом замечаний и рекомендаций, направленных Счетной палатой правительству Кузбасса по результатам контрольного мероприятия, а также положительного опыта региона по социальной поддержке слаботзащищенных категорий детей, в том числе детей-сирот, уже в ближайшей перспективе деятельность участников этих процессов будет скорректирована. Более того, губернатором было принято решение об увеличении средств на жилье детям-сиротам начиная с 2019 года.

Уверены, что материалы проведенного совместного мероприятия будут значимы для всех субъектов Российской Федерации и в результате повлияют на повышение ответственности регионов за исполнение их полномочий.

Краткие результаты совместного контрольного мероприятия

Цели

Провести анализ организации деятельности государственных органов всех уровней по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот при обеспечении их жилыми помещениями.

Провести анализ объемов финансового обеспечения и эффективности использования бюджетных средств, направленных на осуществление мер по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.

Оценить сложившуюся практику и систему контроля при осуществлении государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жильем.

Итоги проверки

В ходе проверки была проанализирована ситуация с жилищным обеспечением детей-сирот в двух регионах – Краснодарском крае и Кемеровской области.

Анализ показал, что уровень обеспечения детей-сирот жилыми помещениями в этих регионах ниже среднего по России. Так, в Краснодарском крае не обеспечено жильем 86,1 % детей-сирот, состоящих в списке, в Кемеровской области – 91,8 %, а в целом по стране – 84,9 %.

В Кемеровской области к началу 2020 года на учете состояло 13,4 тыс. детей-сирот, а жилье получили только 1,4 тыс. Схожая ситуация в Краснодарском крае: 1,3 тыс. выданных квартир против 10,8 тыс. очередников. При этом многим из получивших жилье уже больше 18 лет, они простояли в очереди по 5–10 лет и более.

Сопоставление расходов на приобретение жилья одному ребенку-сироте со средней стоимостью жилья в проверенных регионах показало дефицит средств.

Так, в Кемеровской области реальная потребность в средствах выше выделяемых средств в 7,7 раза, в Краснодарском крае – в 4,8 раза.

Проверка выявила ряд нарушений, допущенных уполномоченными органами исполнительной власти при постановке детей-сирот на жилищный учет и формировании списков очередников. Так, в Краснодарском крае в списки было включено почти 800 человек старше 23 лет без решения суда, а в Кемеровской области зафиксированы случаи включения в список очередников младше 14 лет.

Вывод

Регионы не справляются с накопившейся задолженностью по жилью для детей-сирот. Предусмотренные в бюджетах всех уровней средства не позволяют в полной мере решить проблему. В целом по России уровень обеспеченности детей-сирот жильем остается ниже роста числа нуждающихся в нем.

Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Оценка сложившейся практики реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и лиц из их числа при обеспечении жилыми помещениями» (совместно с Контрольно-счетной палатой Краснодарского края, Контрольно-счетной палатой Кемеровской области)

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.10.0.11, 3.10.0.11.1, 3.10.0.11.2, 3.10.0.11.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность уполномоченных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также иных организаций по реализации дополнительных мер по социальной защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты) при обеспечении жилыми помещениями.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство просвещения Российской Федерации (г. Москва).
- Правительство Кемеровской области – Кузбасса (Кемеровская область – Кузбасс, г. Кемерово).
- Администрация Краснодарского края (Краснодарский край, г. Краснодар).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

Июль 2019 года – январь 2020 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Провести анализ организации деятельности государственных органов всех уровней по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот при обеспечении их жилыми помещениями, предусмотренных документами стратегического планирования.

5.2. Цель 2. Провести анализ объемов финансового обеспечения и эффективности использования бюджетных средств, направленных на осуществление мер по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.

5.3. Цель 3. Оценить сложившуюся практику и систему контроля при осуществлении государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жильем.

6. Проверяемый период деятельности

2018–2019 годы (при необходимости более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Государственные гарантии жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлены Жилищным кодексом Российской Федерации, Семейным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ).

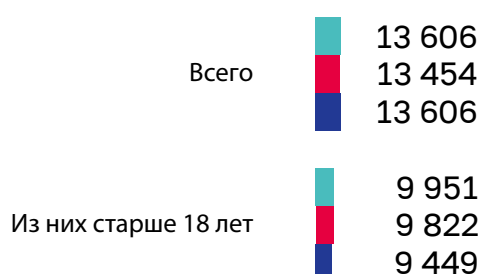
Динамика численности детей-сирот, состоящих на учете на получение жилья

● 2019 г.
 ● 2018 г.
 ● 2017 г.

Краснодарский край



Кемеровская область



Российская Федерация



Динамика темпов роста обеспечения детей-сирот жильем в сравнении с изменением численности нуждающихся в жилье



В целом по Российской Федерации уровень обеспеченности жилыми помещениями детей-сирот ниже роста численности детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, что не позволяет субъектам Российской Федерации снизить уровень задолженности по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Анализ организации деятельности государственных органов всех уровней по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот при обеспечении их жилыми помещениями, предусмотренных документами стратегического планирования

Мероприятия по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями предусмотрены в документах стратегического планирования, к которым в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» относятся государственные программы федерального¹ и регионального уровней. Анализ этих программ показал неравные возможности для реализации гарантий для детей-сирот, проживающих в разных регионах. В государственных программах Кемеровской области и Краснодарского края² не определены цели по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями в плановом режиме при достижении ими 18 лет.

Решение вопросов обеспечения детей-сирот жилыми помещениями отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации³.

В 46 регионах данные полномочия переданы органам местного самоуправления, в 39 субъектах – осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ исполнения государственных полномочий по обеспечению жильем детей-сирот органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления показал низкий уровень их реализации. Так, в Российской Федерации на 1 января 2019 года в регионах, где полномочия осуществляют органы местного самоуправления, право на получение жилья не реализовали 82 % детей-сирот, состоящих в списке детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (далее – список), а в регионах, где полномочия осуществляются на уровне субъекта Российской Федерации, – 90 %.

-
1. Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296.
 2. Государственная программа Кемеровской области «Развитие системы образования Кузбасса» на 2014–2025 годы, утвержденная постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 4 сентября 2013 г. № 367; Государственная программа Краснодарского края «Дети Кубани», утвержденная постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 12 октября 2015 г. № 964.
 3. Подпункт 14.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ).

В Краснодарском крае и Кемеровской области полномочия по обеспечению жильем детей-сирот переданы на уровень местного самоуправления⁴. Степень обеспечения жилыми помещениями в этих регионах ниже среднего по России и ниже, чем в среднем по регионам, передавшим полномочия на уровень местного самоуправления. Так, в Краснодарском крае не обеспечено жильем 86,1 % детей-сирот, состоящих в списке, в Кемеровской области – 91,8 %.

Анализ нормативного правового регулирования предоставления жилья детям-сиротам в проверяемых регионах показал следующее.

В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ списки формируются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. До 17 апреля 2019 года списки формировались в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации. Начиная с 18 апреля 2019 года Правительством Российской Федерации установлены единые правила формирования списка, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397⁵. Согласно пункту 2 постановления № 397 регионам в трехмесячный срок рекомендовано привести свои нормативные правовые акты в соответствие с едиными правилами.

Согласно сведениям, размещенным в модуле регионального законодательства СПС «Консультант Плюс», своевременно провели данную работу только 12 регионов⁶. В Кемеровской области данная работа завершилась в октябре 2019 года⁷, в Краснодарском крае – в сентябре 2019 года⁸.

-
4. Статья 1 Закона Краснодарского края от 15 декабря 2004 г. № 805-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края отдельными государственными полномочиями в области социальной сферы», статья 2 Закона Кемеровской области от 14 ноября 2005 г. № 124-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере образования, отдыха и оздоровления детей, опеки и попечительства и социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также иных категорий граждан» (далее – Закон № 124-ОЗ).
 5. Правила формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, исключения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из указанного списка в субъекте Российской Федерации по прежнему месту жительства и включения их в список в субъекте Российской Федерации по новому месту жительства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397 (далее – Единые правила № 397, постановление № 397).
 6. Камчатский, Ставропольский и Хабаровский края, г. Севастополь, Кировская, Мурманская, Рязанская, Саратовская и Томская области, Чукотский и Ненецкий автономные округа и Еврейская автономная область.
 7. Постановление Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 3 октября 2019 г. № 568 «Об обеспечении прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, на жилые помещения» (далее – постановление № 568).
 8. Порядок принятия решения о включении в список либо об отказе во включении в него детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также решения об исключении указанных лиц из списка, утвержденный приказом Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 9 сентября 2019 г. № 1580 (далее – Приказ № 1580, Порядок № 1580).

Пунктом 8 Единых правил № 397 установлена возможность граждан подать заявления о включении в список и прилагаемые к нему документы в уполномоченный орган лично, с помощью почтовой связи, с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций), официального сайта уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также через должностных лиц многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

В Краснодарском крае пунктом 1.2 Порядка № 1580, принятого в соответствии со статьей 7 Закона № 1748-КЗ⁹, решение о включении в список (отказе во включении в него), а также решение об исключении детей-сирот из списка принимается министерством труда и социального развития Краснодарского края во взаимодействии с ГКУ КК «Краевой методический центр» и уполномоченным органом местного самоуправления. Основанием для принятия решения о включении ребенка-сироты в список является заявление о постановке его на жилищный учет (далее – заявление) и приложенные к нему документы, поступившие в орган местного самоуправления.

Порядок подачи заявления с прилагаемыми к нему документами в Краснодарском крае установлен статьей 7 Закона № 1748-КЗ, согласно которой прием заявления осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления по месту жительства ребенка-сироты. Аналогичная норма предусмотрена пунктом 2.6.1 Административного регламента № 1393¹⁰.

При этом указанные нормативные правовые акты не содержат положений о возможности подачи заявления и прилагаемых к нему документов с помощью почтовой связи либо с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций) или официального сайта уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», как это установлено пунктом 8 Единых правил № 397.

Таким образом, Закон № 1748-КЗ, Порядок № 1580 и Административный регламент № 1393 не соответствуют пункту 8 Единых правил № 397.

9. Закон Краснодарского края от 3 июня 2009 г. № 1748-КЗ «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» (далее – Закон № 1748-КЗ).

10. Административный регламент предоставления государственной услуги по включению в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, утвержденный приказом Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 2 ноября 2016 г. № 1393 (далее – Административный регламент № 1393).

В Кемеровской области реализация права детей-сирот на обеспечение жильем осуществляется в соответствии с Законом № 134-ОЗ¹¹.

Статьей 2 Закона № 134-ОЗ установлено ведение списка на электронном носителе, однако перечень включаемых в него сведений и порядок его формирования с января 2018 года официально не определены¹².

В 2018–2019 годах для формирования списка использовалась автоматизированная информационная система (АИС) «Обеспечение жильем детей-сирот», которая применяется во всех органах местного самоуправления Кемеровской области.

Статьей 3 Закона № 134-ОЗ предусмотрено формирование Департаментом образования и науки Кемеровской области сводного списка по форме согласно Порядку формирования списка детей-сирот № 132¹³ (действовавшему до 14 октября 2019 года). Сформированный до 14 октября 2019 года Департаментом образования и науки Кемеровской области в АИС «Обеспечение жильем детей-сирот» сводный список не соответствовал утвержденной форме, а именно ячейки «Фамилия, имя, отчество» и «Число, месяц и год рождения» были объединены, что не позволяет автоматически формировать сведения об очередности по дате рождения ребенка.

Пунктом 2 Порядка формирования списка детей-сирот № 132 было предусмотрено ведение Книги регистрации поданных заявлений и прилагаемых документов детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (далее – Книга регистрации), по утвержденной форме, не подразумевающей включение сведений о дате подачи заявлений, что создавало условия для нарушения хронологического порядка постановки ребенка-сироты на учет.

Так, в Управлении опеки и попечительства администрации г. Новокузнецка в Книге регистрации ребенок-сирота Т. (15 ноября 2000 г. р., заявление от 10 марта 2015 года) учтен под № 597, ребенок-сирота Г. (10 мая 2000 г. р., заявление от 15 марта 2015 года) – под № 598, а под следующим № 599 учтен ребенок-сирота П. (12 марта 1992 г. р., заявление от 27 февраля 2015 года). Если следовать хронологическому

-
11. Закон Кемеровской области от 27 декабря 2012 г. № 134-ОЗ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон № 134-ОЗ).
 12. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 8 февраля 2012 г. № 16 «О создании государственного информационного ресурса Кемеровской области, содержащего сведения о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, лицах из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения» было отменено Постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 12 января 2018 г. № 5 «О внесении изменений в некоторые постановления Коллегии Администрации Кемеровской области и о признании утратившим силу постановления Коллегии Администрации Кемеровской области от 8 февраля 2012 г. № 16 «О создании государственного информационного ресурса Кемеровской области, содержащего сведения о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, лицах из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения».
 13. Порядок формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, в части, не урегулированной законом Кемеровской области от 27.12.2012 № 134-ОЗ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», утвержденный постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 29 марта 2013 г. № 132 (далее – Порядок формирования списка детей-сирот № 132).

порядку ведения Книги регистрации, то заявление П. не могло быть подано ранее 15 марта 2015 года, в указанном случае – после достижения возраста 23 лет.

Кроме того, согласно абзацу 2 пункта 4 Порядка формирования списка детей-сирот № 132 при совпадении даты рождения детей-сирот включение их в список производится по дате подачи заявления. Утвержденная форма Книги регистрации исключала возможность реализации данного положения.

Порядок формирования списка № 568¹⁴, вступивший в силу с 15 октября 2019 года, предусматривает регистрацию подведомственной организацией заявлений в журнале регистрации заявлений по форме, утвержденной уполномоченным органом местного самоуправления. Отсутствие единого подхода к ведению журнала регистрации сохраняет риски нарушения хронологического порядка регистрации при постановке на жилищный учет детей-сирот.

В соответствии со статьями 26.1 и 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ обеспечение детей-сирот жилыми помещениями относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются в том числе законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 4 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ определено, что иные обстоятельства признания невозможности проживания детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются (не определенные положениями статьи 8 указанного Федерального закона), устанавливаются законодательством субъекта Российской Федерации.

Статьей 39 Устава Кемеровской области – Кузбасса¹⁵ установлено, что законодательное регулирование по предметам ведения Кемеровской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации осуществляет Законодательное Собрание Кемеровской области.

Так, статьей 4 Закона № 134-ОЗ предусмотрено, что перечень иных обстоятельств может быть установлен высшим исполнительным органом государственной власти Кемеровской области. Правительство Кемеровской области – Кузбасса

14. Порядок и сроки направления сформированного органом местного самоуправления списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, для формирования органом исполнительной власти Кемеровской области отраслевой компетенции, осуществляющим управление в сфере образования, сводного списка по Кемеровской области – Кузбассу, а также порядок приема заявлений о включении в список подведомственной органу местного самоуправления организацией, утвержденный постановлением Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 3 октября 2019 г. № 568 (далее – Порядок формирования списка № 568).

15. Принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9 апреля 1997 г.

постановлением от 3 октября 2019 г. № 568 утвердило Порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются. Указанным порядком в том числе установлен перечень иных обстоятельств признания невозможным проживания детей-сирот в ранее занимаемых жилых помещениях (пункт 2).

Принимая во внимание социальную значимость вопроса обеспечения детей-сирот жилыми помещениями, целесообразно статью 4 Закона № 134-ОЗ дополнить положениями, устанавливающими перечень иных обстоятельств, при наступлении которых органами исполнительной власти Кемеровской области детям-сиротам будут предоставлены жилые помещения.

Пунктом 6 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ с 1 января 2013 года предусмотрено, что по окончании срока действия договора найма специализированного жилого помещения и при отсутствии обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания детям-сиротам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление государственным жилищным фондом, обязан принять решение об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключить с детьми-сиротами договор социального найма в отношении этого жилого помещения в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом в Законе № 134-ОЗ норма об установлении указанного порядка высшим исполнительным органом государственной власти Кемеровской области – Кузбасса была установлена только с 1 января 2019 года (статья 5.1).

Порядок заключения договора социального найма в отношении жилого помещения, предоставленного детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, утвержден правительством Кемеровской области – Кузбасса 3 октября 2019 года¹⁶.

Во исполнение пункта 2 статьи 5.1 Закона № 134-ОЗ постановлением № 568 утвержден Порядок заключения договора социального найма с несовершеннолетними детьми и супругом (супругой) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случае смерти детей-сирот и детей, оставшихся

16. Приложение к постановлению правительства Кемеровской области – Кузбасса от 3 октября 2019 г. № 568.

без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отношении жилого помещения, предоставленного им по договору найма специализированного жилого помещения¹⁶.

Данный порядок не соответствует частям 3 и 4 статьи 109.1 Жилищного кодекса Российской Федерации в части положений, устанавливающих, что несовершеннолетние дети и супруга (супруг) ребенка-сироты подлежат вселению в жилое помещение, предоставленное ребенку-сироте по договору найма специализированного жилого помещения, и включению в указанный договор.

Такая ситуация создает правовую неопределенность относительно прав членов семьи детей-сирот Кемеровской области, а также формирует риски неправомерного исключения жилого помещения умершего ребенка-сироты из специализированного жилого фонда и перевода его в фонд социального найма с возможностью приватизации в дальнейшем.

С учетом изложенного порядок заключения договора социального найма в случае смерти ребенка-сироты подлежит приведению в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ с 1 января 2019 года контроль за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также контроль за распоряжением ими (далее – контроль за сохранностью жилых помещений) обязаны осуществлять органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном своими нормативными правовыми актами.

В Кемеровской области – Кузбассе нормативно-правовая база для осуществления указанного контроля сформирована. Полномочие по контролю передано на уровень местного самоуправления и осуществляется органами местного самоуправления в сфере опеки и попечительства в соответствии со статьей 2 Закона № 124-ОЗ и Порядком № 608¹⁷.

В Краснодарском крае, согласно статье 3 Закона № 1748-КЗ, орган местного самоуправления муниципального образования, осуществляющий переданные государственные полномочия в области опеки и попечительства в соответствующем муниципальном образовании, осуществляет в том числе контроль за сохранностью жилых помещений.

17. Порядок осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния, а также осуществления контроля за распоряжением указанными жилыми помещениями, утвержденный постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 26 декабря 2013 г. № 608 (далее – Порядок № 608).

При этом самостоятельный закон, предусматривающий наделение органов местного самоуправления указанным государственным полномочием, в Краснодарском крае не принят.

Более того, Закон № 1748-КЗ также не предусматривает передачу государственных полномочий по контролю за сохранностью жилых помещений и не содержит обязательных положений, предусмотренных частью 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Порядок осуществления указанного контроля утвержден приказом министерства труда и социального развития Краснодарского края от 24 июня 2019 г. № 1036¹⁸.

Правительством Кемеровской области – Кузбасса не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью органов исполнительной власти Кемеровской области – Кузбасса, предусмотренный статьей 6 Закона Кемеровской области от 9 марта 2005 г. № 43-ОЗ «О Правительстве Кемеровской области – Кузбасса» (далее – Закон № 43-ОЗ).

Так, Департаментом образования и науки Кемеровской области ненадлежащим образом осуществлялись функции по координации и контролю за действиями органов местного самоуправления Кемеровской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, не имеющих закрепленного жилого помещения¹⁹.

В ходе проверки установлено, что уполномоченные органы местного самоуправления муниципальных образований Кемеровской области в нарушение статьи 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» при формировании учетных дел детей-сирот и ведении списков на электронном носителе осуществляли обработку персональных данных без соответствующего согласия субъектов персональных данных.

В нарушение пункта 4 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации в 12 из 34 уполномоченных органов местного самоуправления муниципальных образований Кемеровской области не определены порядки предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда.

Администрацией Краснодарского края не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью органов исполнительной власти Краснодарского края, предусмотренный статьей 39 Устава Краснодарского края.

18. Приказ Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 24 июня 2019 г. № 1036 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также осуществления контроля за распоряжением ими».

19. Пункт 4.1.60 Положения о департаменте образования и науки Кемеровской области, утвержденного постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 5 февраля 2007 г. № 12 (далее – Положение № 12).

В соответствии с пунктом 8 статьи 7 Закона № 1748-КЗ, пунктом 1.2 Порядка № 1580 министерство труда и социального развития Краснодарского края принимает решение о включении детей-сирот в список или исключении их из списка, а также о внесении в список иных изменений.

Решение об исключении детей-сирот из списка принимается в случае наличия оснований, предусмотренных пунктом 3.1 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, к которым в том числе относится утрата указанными лицами предусмотренных законом оснований для предоставления жилых помещений.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в список включены четыре человека, имеющие регистрацию по месту жительства в одной неблагоустроенной комнате в г. Приморско-Ахтарске Краснодарского края, площадью 16 кв. м, в том числе двое неоднократно судимых мужчин и женщина с несовершеннолетней дочерью. При этом учетные дела указанных лиц содержат информацию об осуществлении их формальной (без заключения договора найма) регистрации по месту жительства по инициативе отдела семьи и детства муниципального образования. Согласно имеющимся в учетных делах актам обследования жилищных условий, указанные лица по адресу регистрации никогда не проживали, соседи их никогда не видели. Вышеперечисленные документы направлялись уполномоченным органом местного самоуправления в адрес министерства труда и социального развития Краснодарского края, однако последним никаких мер по инициированию проверки законности регистрации указанных лиц по месту жительства и, соответственно, наличия оснований для их включения в список принято не было.

В нарушение пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ²⁰, статьи 7 Закона № 1748-КЗ²¹ министерством труда и социального развития Краснодарского края в список Краснодарского края в 2013–2015 годах были включены лица в возрасте старше 23 лет, на которых в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 159-ФЗ не распространяются дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение. По состоянию на 20 ноября 2019 года в списке числится 794 человека указанной категории.

Согласно установленному статьей 7 Закона № 1748-КЗ порядку формирования списка деятельность уполномоченных органов Краснодарского края по рассмотрению заявлений и принятию решений о включении (об отказе во включении) детей-сирот в список не предусматривала как процедуры установления и исследования фактических обстоятельств и причин несвоевременного (в возрасте старше 23 лет) обращения заявителя в уполномоченный орган, так и оснований для принятия соответствующего решения в зависимости от установленных обстоятельств.

С 14 июля 2015 года в статью 7 Закона № 1748 внесены изменения, согласно которым перечень прилагаемых к заявлению документов был дополнен подпунктом 20, предусматривающим предоставление вступивших в силу решений суда о признании

20. В редакции, действовавшей с 1 января 2013 года.

21. В редакции, действовавшей с 1 января 2013 года по 13 июля 2015 года.

права на обеспечение жилым помещением, однако министерством труда и социального развития Краснодарского края не приняты меры по своевременной проверке сохранения оснований для нахождения в списке лиц, включенных в него в возрасте старше 23 лет в общеустановленном порядке.

Кроме того, в Краснодарском крае проверкой установлено низкое качество заключений уполномоченного органа местного самоуправления о необходимости включения или отказа во включении детей-сирот в список. Из 2 453 учетных дел, поступивших в министерство труда и социального развития Краснодарского края в 2018–2019 годах, 35 % были возвращены на доработку, что свидетельствует о недостаточном уровне организации министерством работы по оказанию консультативной и методической помощи органам местного самоуправления по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, предусмотренной подпунктом 7 пункта 2 статьи 3 Закона Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1535-КЗ²².

Таким образом, нормативно-правовая база, обеспечивающая организацию деятельности в сфере дополнительных государственных гарантий по социальной поддержке детей-сирот при обеспечении их жилыми помещениями, в Кемеровской области и Краснодарском крае в целом сформирована. В то же время в целях повышения качества организации работы по обеспечению жильем детей-сирот отдельные региональные нормативные правовые акты, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, нуждаются в совершенствовании.

8.2. Анализ объемов финансового обеспечения и эффективности использования бюджетных средств, направленных на осуществление мер по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями

Согласно пункту 8 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ дополнительные гарантии прав детей-сирот на имущество и жилое помещение относятся к расходным обязательствам субъекта Российской Федерации.

Из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляется субсидия на софинансирование их расходных обязательств на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот (далее – субсидия).

В 2018 году в бюджетах субъектов Российской Федерации на реализацию данных обязательств было предусмотрено 33 887 326,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета – 7 105 333,2 тыс. рублей, в 2019 году – 39 249 812,8 тыс. рублей и 7 491 503 тыс. рублей соответственно.

22. Закон Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1535-КЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по ведению учета граждан отдельных категорий в качестве нуждающихся в жилых помещениях и по формированию списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями».

Главным распорядителем средств федерального бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот с середины 2018 года определено Минпросвещения России²³ (ранее – Минобрнауки России).

В 2018 году Минпросвещения России заключило 84 соглашения с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидии (кроме г. Москвы), в 2019 году – 83 соглашения (кроме г. Москвы и г. Санкт-Петербурга)²⁴.

Пунктом 3 Правил № 296²⁵ установлены критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий, одним из которых является наличие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, определяющего уполномоченный орган исполнительной власти по предоставлению благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда детям-сиротам по договорам найма специализированных жилых помещений (подпункт «б»).

В ходе проверки установлено, что в 2018 и 2019 годах Минпросвещения России в нарушение подпункта «б» пункта 3 Правил № 296 заключило соглашения о предоставлении субсидии с 46 регионами (в том числе с Кемеровской областью и Краснодарским краем) при отсутствии нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, определяющего уполномоченный орган исполнительной власти по предоставлению указанных жилых помещений.

Так, в целях предоставления субсидии бюджету Краснодарского края Минпросвещения России заключило соглашение²⁶ о предоставлении субсидии с Администрацией Краснодарского края при отсутствии нормативного правового акта, определяющего уполномоченный орган исполнительной власти по предоставлению указанных жилых помещений. Согласно пункту 3.25 Положения о министерстве № 1240²⁷ на министерство труда и социального развития Краснодарского края возложены только функции контроля за исполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления по защите жилищных прав детей-сирот, по предоставлению жилых помещений детям-сиротам.

23. Положение о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884.

24. Соглашения размещены в государственной интеграционной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет».

25. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296 (далее – Правила № 296).

26. Соглашение от 5 февраля 2018 г. № 074-08-2018-012.

27. Положение о министерстве труда и социального развития Краснодарского края, утвержденное постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 21 декабря 2015 г. № 1240 (далее – Положение о министерстве № 1240).

Аналогичная ситуация выявлена в Кемеровской области – Кузбассе. Согласно пункту 4.1.60 Положения о департаменте № 12 департамент образования и науки Кемеровской области определен уполномоченным органом по координации и контролю за действиями органов местного самоуправления Кемеровской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, не имеющих закрепленного жилого помещения.

В целом по Российской Федерации средства, предусмотренные в бюджетах всех уровней, не позволяют в полной мере решить проблему обеспечения детей-сирот жильем. Более того, численность обеспеченных до 2019 года ежегодно снижалась.

Год	Объем бюджетных ассигнований, тыс. руб.	Количество обеспеченных жильем в течение года	Удельный вес обеспеченных жильем в численности включенных в список
2017	32 581 844,3	27 228	17,2 %
2018	33 887 326,0	25 110	15,1 %
2019	39 249 812,8	27 800*	15,9 %*

*Ожидаемая величина.

В то же время проверка показала, что выделяемые финансовые средства используются в субъектах Российской Федерации не в полном объеме. В целом в 2018 году остаток составил 1 146 037,4 тыс. рублей, в том числе средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 827 987,0 тыс. рублей.

Освоение субсидии в целом по Российской Федерации, тыс. руб.

Финансовый период	Предусмотрено	Исполнение	Остаток
2018 г.	7 105 333,2	6 787 480,9	317 852,3
9 месяцев 2019 г.	7 491 503,3	2 901 474,4	4 590 028,9
11 месяцев 2019 г.	7 491 503,3	4 443 361,5	3 050 141,8

В соответствии с пунктом 16 Правил № 999²⁸ в случае если субъектом Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2018 года допущены нарушения обязательств, предусмотренных соглашением в части достижения значений показателей результативности, объем средств, рассчитанный в порядке, установленном Правилами

28. Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 (далее – Правила № 999).

№ 999, подлежит возврату в федеральный бюджет до 1 июня года, следующего за годом предоставления субсидии.

Минпросвещения России направило в три региона, имеющих остатки субсидии, запрос²⁹ о необходимости представления информации о причинах недостижения значений показателей результативности, а также требования³⁰ о возврате субсидии, расчет объема которой осуществлен в соответствии с пунктами 16–18 Правил № 999.

В частности, в ходе проверки установлено, что объем средств, подлежащий возврату, составил для Республики Ингушетия 631,5 тыс. рублей, Республики Тыва – 8 224,0 тыс. рублей, г. Севастополя – 387,2 тыс. рублей.

Однако в установленный Правилами № 999 срок ни один из указанных субъектов Российской Федерации возврат средств не осуществил.

Средства федерального бюджета поступили из УФК по г. Севастополю только в октябре 2019 года³¹, по Республике Ингушетия – в сентябре 2019 года³², Правительством Республики Тыва возврат средств на момент проверки не осуществлен. По данным Минпросвещения России на 15 января 2020 года, возврат средств запланирован на I квартал 2020 года.

Установлен системный недостаток ведения сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» с 2015 по 2019 год (включительно) по направлению расходов 50820 «Субсидии на предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений». Минпросвещения России (ранее – Минобрнауки России) как главным распорядителем бюджетных средств применялся ненадлежащий элемент подгруппы вида расходов 520 (521 «Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности» вместо 523 «Консолидированные субсидии») в отношении 37 субъектов Российской Федерации. В 2020 году данный недостаток устранен.

Анализ расходов в проверенных регионах показал следующее.

В Кемеровской области объем бюджетных назначений на предоставление жилья детям-сиротам в 2018 году³³ составил 750 540,9 тыс. рублей, в том числе за счет

29. Письмо от 25 марта 2019 г. № ТС 781/07.

30. Письма Минпросвещения России от 24 мая 2019 г. № 07-3463, № 07-3464 и № 3465.

31. Платежное поручение от 8 октября 2019 г. № 455009.

32. Платежное поручение от 26 сентября 2019 г. № 94794.

33. Закон Кемеровской области от 11 декабря 2017 г. № 102-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

федерального бюджета – 400 540,9 тыс. рублей, областного бюджета – 350 000,0 тыс. рублей. Кассовое исполнение составило 98,9 % утвержденных назначений.

Одной из существенных причин остатков на общую сумму 7 930,2 тыс. рублей в 2018 году являлось отсутствие заявок при проведении аукционов на закупку жилых помещений для детей-сирот (г. Осинники – 2 030,0 тыс. рублей, Яйский район – 1 403,4 тыс. рублей).

Всего в 2018 году в Кемеровской области приобретено 645 жилых помещений, а также произведена оплата за 128 жилых помещений по долевого строительству, что в итоге в сопоставлении с числом детей-сирот, состоявших на учете на получение жилья на 1 января 2018 года (от 18 лет и старше), составило лишь 7,8 %.

В 2019 году в бюджете Кемеровской области³⁴ бюджетные ассигнования увеличены в 3,5 раза и составили 1 696 051,4 тыс. рублей, из них 1 296 537,7 тыс. рублей – из федерального бюджета и 399 513,7 тыс. рублей – из регионального бюджета. Планируется предоставить 1 387 квартир (13,9 % фактической потребности). По состоянию на 1 сентября 2019 года приобретено 945 квартир (68,7 % годового плана).

В Краснодарском крае объем бюджетных назначений в 2018 году³⁵ составил 964 609,6 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 214 609,6 тыс. рублей, краевого бюджета – 750 000,0 тыс. рублей. Кассовое исполнение составило 99,5 %.

Основной причиной остатков на общую сумму 4 413,8 тыс. рублей явилась экономия средств по результатам проведения муниципальными образованиями края конкурсных процедур по приобретению жилых помещений для детей-сирот (2 943,6 тыс. рублей).

Всего в Краснодарском крае в 2018 году обеспечено жильем 796 человек, что составило 13,9 % числа состоявших на учете детей-сирот на 1 января 2018 года.

В 2019 году ассигнования из краевого бюджета³⁶ увеличены в 1,8 раза до 1 739 806,8 тыс. рублей (средства федерального бюджета – 239 806,8 тыс. рублей, краевого бюджета – 1 500 000,0 тыс. рублей). Указанный объем средств позволит обеспечить 1300 детей-сирот (22,6 % фактической потребности).

Сопоставление расходов на приобретение жилья одному ребенку-сироте в проверенных регионах со средней стоимостью жилья показывает реальный дефицит средств, необходимых для выполнения государственных гарантий по обеспечению жильем детей-сирот в данных регионах.

34. Закон Кемеровской области от 14 декабря 2018 г. № 107-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

35. Закон Краснодарского края от 20 декабря 2017 г. № 3722-КЗ «О краевом бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

36. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 г. № 3939-КЗ «О краевом бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Год	Объем предусмотренных средств, тыс. руб.	Численность детей-сирот, имеющих право на получение жилья	Объем средств, предусмотренных законами в расчете на одного человека, тыс. руб.	Справочно: средняя стоимость квартиры, тыс. руб. (Минстрой РФ)
1	2	3	4 (n = 2 / 3)	5
Кемеровская область				
2018	750 540,9	9 822	76,4	1 153,1
2019	1 696 051,4	9 951	170,4	1 318,4
Краснодарский край				
2018	964 609,6	5 741	168,0	1 219,9
2019	1 739 806,8	6 170	282,0	1 366,0

Таким образом, реальная потребность в средствах с учетом средней стоимости жилья выше выделяемых средств в Кемеровской области в 7,7 раза (1 318,4 / 170,4), в Краснодарском крае – в 4,8 раза (1 366,0 / 282).

Длительность ожидания жилья в среднем составляет в Кемеровской области 12 лет, в Краснодарском крае – 5 лет.

Исходя из проведенного анализа финансового обеспечения и использования бюджетных средств, можно сделать вывод, что общий объем средств не обеспечивает реальную потребность регионов в средствах на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и не может решить имеющиеся проблемы в данной сфере.

По предварительным расчетам Счетной палаты Российской Федерации, для одномоментной ликвидации государственной задолженности по обеспечению жильем детей-сирот необходимо порядка 200,0 млрд рублей. Если поставить задачу ликвидировать очередь в течение пяти лет, ежегодно потребуется 60 млрд рублей (с учетом включения в нее новых очередников).

8.3. Оценка сложившейся практики и системы контроля при осуществлении государственных полномочий по обеспечению детей-сирот жильем

В ходе контрольного мероприятия в регионах осуществлена проверка соблюдения порядка постановки детей-сирот на жилищный учет, формирования специализированного жилищного фонда для детей-сирот, порядка распределения жилых помещений, а также осуществления контроля за предоставлением жилья детям-сиротам и за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты, за обеспечением надлежащего

санитарного и технического состояния жилых помещений, а также за распоряжением ими (далее – сохранность закрепленных жилых помещений).

В ходе проверки установлено следующее.

1. Правительством Кемеровской области – Кузбасса не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью органов исполнительной власти Кемеровской области – Кузбасса, предусмотренный статьей 6 Закона № 43-ОЗ.

Так, департаментом образования и науки Кемеровской области ненадлежащим образом осуществлялись функции по координации и контролю за действиями органов местного самоуправления Кемеровской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, не имеющих закрепленного жилого помещения, установленные пунктом 4.1.60 Положения о департаменте № 12.

Согласно пункту 9 Порядка формирования списка детей-сирот № 132 (действовал до 14 октября 2019 года) проверка обстоятельств, не позволяющих отнести лицо, включенное в список, к лицам, нуждающимся в предоставлении жилого помещения по договорам найма специализированных жилых помещений, должна проводиться один раз в год по графику проверки детей-сирот, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, установленному органом местного самоуправления, осуществляющим функции учета и распределения жилых помещений (далее – уполномоченный орган). В нарушение этой нормы уполномоченным органом в Анжеро-Судженском городском округе Кемеровской области графики проверок на 2018 и 2019 годы утверждены не были, проверки обстоятельств, не позволяющих отнести лицо, включенное в список, к лицам, нуждающимся в предоставлении жилого помещения по договорам найма специализированных жилых помещений, не проводились. График проверки за 2018 год также отсутствовал в Новокузнецком городском округе Кемеровской области.

Выборочная проверка 37 учетных дел детей-сирот в Анжеро-Судженском городском округе и 63 дел в Новокузнецком городском округе, включенных в список, показала, что документы и содержащиеся в учетных делах сведения не актуализируются либо актуализация не носит системного характера и осуществляется в отношении отдельных граждан. Так, в учетном деле К., 10 февраля 1987 г. р., включенного в список 19 мая 2003 года № 531-р, имеются документы, датированные 1999, 2000 и 2003 годами. Документов более позднего периода в учетном деле не содержится. Данных о паспорте и месте проживания не имеется. В учетном деле А., 30 июня 1990 г. р., состоящего в списке с 10 апреля 2006 года № 291, последний документ в учетном деле датирован 2006 годом.

По состоянию на 1 января 2019 года из 13 606 детей-сирот, включенных в списки Кемеровской области, в учетных делах 2 650 человек (19,5 %) отсутствовала информация о паспортных данных и (или) месте регистрации. Фактическое

местопребывание данных детей-сирот определить было невозможно. Также не ясно, сохраняется ли у них потребность в получении жилья.

Кроме того, в нарушение пункта 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ сводный список по Кемеровской области, формируемый департаментом образования и науки Кемеровской области в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона № 134-ОЗ на основании списков, сформированных органом местного самоуправления городского округа или муниципального района, включает детей-сирот, не достигших возраста 14 лет.

По состоянию на 1 января 2017 года из 452 детей-сирот, включенных в список, 91 человек – дети младше 14 лет, на 1 января 2018 года из 470 включенных в список детей-сирот – 47 человек младше 14 лет, на 1 января 2019 года из 487 включенных в список детей-сирот – 48 человек младше 14 лет (проживающих на территории Таштагольского муниципального района Кемеровской области).

С 30 января 2019 года управление жилищной политики Анжеро-Судженского городского округа определено в качестве органа, уполномоченного на формирование списка³⁷. В этой связи управление образования данного городского округа в соответствии с постановлением № 86 должно было передать управлению жилищной политики списки в недельный срок после завершения проверки ведения учетных дел детей-сирот.

Акт о передаче списка подписан 2 июля 2019 года на 594 учетных дела. Однако при сверке наличия переданных дел непосредственно в управлении жилищной политики Анжеро-Судженского городского округа, в присутствии инспекторов Счетной палаты Российской Федерации и представителей департамента образования и науки Кемеровской области, установлено отсутствие 23 учетных дел.

Также было установлено, что должностными лицами Анжеро-Судженского городского округа не были созданы условия для безопасного хранения, предотвращающие свободный доступ к личным делам посторонних лиц, что не исключало возможности утраты учетных дел, а также несанкционированного доступа к персональным данным детей-сирот.

2. Формирование специализированного жилищного фонда в Краснодарском крае и Кемеровской области осуществлялось преимущественно путем приобретения жилых помещений.

В соответствии с муниципальными контрактами в 2018 году в Кемеровской области приобретено 773 квартиры, из которых 318 квартир (41,1 %) – на вторичном рынке жилья, в 2019 году из 945 приобретенных квартир 541 квартира (57,3 %) приобретена на вторичном рынке жилья.

37. Постановление администрации Анжеро-Судженского городского округа Кемеровской области от 3 января 2019 года № 86 (далее – постановление № 86).

В Краснодарском крае практически весь фонд жилья сформирован за счет покупки жилья.

ед.

Наименование показателя	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. (9 месяцев)
Количество жилых помещений, включенных в специализированный жилищный фонд для детей-сирот, из них сформированных путем:	447	577	792	692
выполнения подрядных работ по строительству многоквартирных домов (жилых домов)	24	0	0	0
участия в долевом строительстве многоквартирных домов	106	150	44	137
заключения и оформления договоров купли-продажи жилых помещений, в том числе:	317	427	748	555
на рынке первичного жилья	263	350	650	196
на рынке вторичного жилья	54	77	98	359

Администрацией Краснодарского края не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью органов исполнительной власти Краснодарского края, предусмотренный статьей 39 Устава Краснодарского края.

Так, министерством труда и социального развития Краснодарского края ненадлежащим образом осуществлялись функции контроля за исполнением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления по защите жилищных прав детей-сирот, по предоставлению жилых помещений детям-сиротам, установленные пунктом 3.2.5 Положения о министерстве № 1240.

В ходе проверки выявлены нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, связанные с обоснованием начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК), допущенные администрациями муниципальных образований Краснодарского края.

В 2018 году администрацией Северского района Краснодарского края при определении и обосновании НМЦК на закупку 10 квартир для детей-сирот на общую сумму 12 199,8 тыс. рублей и администрацией Кавказского района Краснодарского края на закупку 37 квартир на общую сумму 45 139,2 тыс. рублей применены соответственно тарифный и нормативный методы вместо метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), что не соответствует

статье 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

Кроме того, администрацией Кавказского района Краснодарского края в отношении квартир для детей-сирот не были утверждены правила нормирования на дату осуществления закупок для определения и обоснования НМЦК, что не соответствует статье 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

В результате несоблюдения норм Федерального закона № 44-ФЗ в Краснодарском крае при использовании бюджетных средств, выделенных в целях предоставления детям-сиротам помещений, не обеспечен принцип эффективности бюджетных средств, предусмотренный статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ представленных на специализированных сайтах предложений по продаже квартир на первичном и вторичном рынках показал, что предложенная НМЦК для проведения указанных аукционов была завышена.

Проверка установила, что органы, осуществляющие управление муниципальным фондом в Кавказском, Северском и Тимашевском районах Краснодарского края, не соблюдали порядок государственной регистрации прав муниципальной собственности, установленный Федеральным законом № 218-ФЗ³⁸, а также порядок отнесения жилых помещений, приобретенных для детей-сирот, к специализированному жилищному фонду, утвержденный Правилами № 42³⁹.

Так, органами, осуществляющими управление муниципальным фондом в Кавказском, Северском и Тимашевском районах Краснодарского края, решение об отнесении жилых помещений, приобретенных для детей-сирот, к специализированному жилищному фонду, предназначенных для предоставления в 2018 году и истекшем периоде 2019 года детям-сиротам, не направлено в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ними, для внесения в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), что не соответствует пункту 17 части 5 статьи 8 и пункту 19 части 1 статьи 32 Федерального закона № 218-ФЗ, а также пункту 14 Правил № 42.

На момент заключения с детьми-сиротами договоров найма специализированных жилых помещений в выписках из ЕГРН сведения об отнесении жилого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного жилого фонда отсутствовали⁴⁰.

38. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ).

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 «Об утверждении правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений» (далее – Правила № 42).

40. Договоры найма специализированного жилого помещения от 13 декабря 2018 г. № 57, от 13 декабря 2018 г. № 40, от 3 сентября 2019 г. № 18, от 21 октября 2019 г. № 24, от 3 сентября 2019 г. № 21, от 18 июня 2019 г. № 201, от 18 июня 2019 г. № 189.

Решения органа, осуществляющего управление муниципальным фондом в муниципальном образовании Тимашевский район Краснодарского края, об отнесении жилых помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда, приобретенных в 2018 и 2019 годах для их предоставления детям-сиротам, не содержат указание на вид жилых помещений, что не соответствует пункту 2 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации и пункту 12 Правил № 42.

В Кемеровской области нарушений и недостатков при реализации законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а также Правил № 42 не установлено.

В то же время установлено, что особенностью реализации в Кемеровской области жилищных прав детей-сирот в 2017–2018 годах являлось предоставление жилых помещений преимущественно на основании судебных решений. Так, если в 2017 году из 34 муниципальных образований области исключительно на основании судебных решений жилье предоставлялось в 15 муниципалитетах, то в 2018 году такая ситуация сложилась уже в 29 муниципалитетах. В 2017 году из 742 квартир, предназначенных для детей-сирот, 640 (86,3 %) предоставлено на основании судебных решений, в 2018 году из 805 квартир, приобретенных для сирот, 789 (98,1 %) выдано по решениям судов. За 9 месяцев 2019 года детям-сиротам предоставлено 693 жилых помещения, из которых 656 (94,7 %) – на основании решений судов.

Сложившаяся ситуация обусловлена длительным ожиданием жилого помещения. В ходе анализа списочного состава очередников выявлены лица, ожидающие получения жилья более 20 лет: С., 1984 г. р., поставлен на учет в Мариинском муниципальном районе 27 апреля 1998 года; Я., 1991 г. р., поставлен на учет в Анжеро-Судженском городском округе 18 июня 1998 года; З., 1981 г. р., поставлена на учет в Мариинском муниципальном районе 1 июня 1998 года.

В Кемеровской области в течение 20 лет жилье ожидают 151 человек, поставленные на учет в 1999 году.

В Краснодарском крае доля детей-сирот, получивших жилье по судебному решению, составила в 2017 году 32,7 % (194 человека), в 2018 году – 25,5 % (203 человека). Особенностью принимаемых по искам прокуроров в Краснодарском крае судебных решений является указание в резолютивной части о предоставлении помещений в порядке очередности.

В Кемеровской области в соответствии со статьей 9 Закона № 134-ОЗ в целях рассмотрения вопросов, связанных с обеспечением детей-сирот жилыми

помещениями, и координации их решений создана межведомственная комиссия⁴¹. Периодичность заседаний комиссии до июля 2018 года была установлена 2 раза в год, а с июля 2018 года – 1 раз в год.

В 2018 году проведено одно заседание комиссии, на котором рассмотрен единственный вопрос о внесении изменений в Закон № 134-ОЗ, в 2019 году заседания не проводились.

Учитывая, что функционирование иных координационных межведомственных органов, созданных в целях защиты жилищных прав детей-сирот на территории Кемеровской области, не предусмотрено, работу комиссии следует признать неэффективной. При этом комиссия могла бы стать площадкой для обсуждения и оперативного решения вопросов, возникающих у органов власти всех уровней, координатором межведомственного взаимодействия в регионе.

В Краснодарском крае механизм межведомственного взаимодействия устанавливается каждым муниципальным образованием самостоятельно путем создания муниципальных межведомственных комиссий на основании рекомендованного примерного положения⁴², согласно которому основными функциями комиссии являются: выдача рекомендаций о заключении договора найма специализированного жилого помещения на новый срок или об исключении жилого помещения из специализированного жилищного фонда и заключении договора социального найма; рассмотрение обращений граждан, государственных органов и учреждений, организаций по вопросам защиты жилищных прав детей-сирот; участие в урегулировании разногласий между структурными подразделениями органа местного самоуправления, организациями и гражданами по вопросам защиты жилищных прав детей-сирот.

Принимая во внимание вышесказанное, приходится констатировать отсутствие должной организации межведомственного взаимодействия по решению проблемных вопросов на краевом уровне.

3. В проверенных регионах проверку качества приобретенных (строящихся) для детей-сирот жилых помещений осуществляют органы местного самоуправления.

41. Межведомственная комиссия до 14 октября 2018 года действовала на основании Положения о межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением детей-сирот жилыми помещениями и координацией их решения, утвержденного постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 29 марта 2013 г. № 132; после указанной даты – на основании Положения о межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, жилыми помещениями и координацией их решения, утвержденного постановлением Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 3 октября 2019 г. № 568.

42. Приложение № 5 к приказу Министерства труда и социального развития Краснодарского края от 30 апреля 2013 г. № 574 «О реализации постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 15 апреля 2013 г. № 384 «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае».

Минтрудом Краснодарского края в целях контроля за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий по предоставлению жилых помещений детям-сиротам осуществлялся анализ официального сайта zakupki.gov.ru на предмет размещения муниципалитетами заказов на приобретение (строительство) жилых помещений для детей-сирот, проводились сбор и обработка сведений и документов, представленных органам местного самоуправления, выезды в муниципалитеты края с целью осмотра жилых помещений, являющихся предметом муниципальных контрактов на приобретение (строительство), а также жилых помещений, предлагаемых собственниками или застройщиками к продаже или строительству в рамках планируемых закупок.

По результатам проверки в муниципалитете составляется акт проверки.

В 2018 году Минтрудом Краснодарского края осуществлено 139 выездов, с января по октябрь 2019 года – 165 выездов. По результатам выездов и осмотров объектов жилой недвижимости в адрес глав муниципальных образований направлено 154 письма с рекомендациями по устранению выявленных нарушений и недостатков.

В Кемеровской области контроль за действиями органов местного самоуправления по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, осуществляет департамент образования и науки Кемеровской области⁴³.

Контроль осуществляется в форме плановых проверок на основании ежегодного плана проведения проверок, согласованного прокуратурой Кемеровской области. При этом плановая проверка одного и того же органа местного самоуправления проводится не чаще одного раза в два года.

В 2018 году было проведено 10 плановых проверок органов опеки и попечительства в муниципалитетах, по состоянию на 20 августа 2019 года – 7 проверок. До конца текущего года запланированы проверки еще пяти муниципалитетов.

В соответствии с пунктами 11 и 26 Правил № 296, а также соглашениями о предоставлении субсидии Минпросвещения России осуществляет оценку эффективности использования субсидии субъектами Российской Федерации (ежегодно) на основании данных отчетности, представленных регионом, контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидии и других обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидии (ежеквартально).

Минпросвещения России 10 сентября 2019 года утвержден План проведения проверок субъектов Российской Федерации в части осуществления полномочий по предоставлению жилых помещений детям-сиротам, формированию и ведению списка на 2019 год.

43. Пункт 4.1.60 Положения о департаменте № 12.

Выездные проверки в соответствии с указанным планом были осуществлены Минпросвещения России в Воронежской области и Республике Тыва. По итогам проверок составлены экспертные заключения о результатах оценки эффективности и целевого расходования субсидии, выделенной субъекту Российской Федерации для реализации мероприятий госпрограммы «Социальная поддержка граждан» и даны рекомендации по устранению недостатков, выявленных в ходе экспертных выездов.

Согласно представленным Правительством Республики Ингушетия в Минпросвещения России отчетам за 2018 год из 34 440,3 тыс. рублей освоены средства на сумму 7 977,0 тыс. рублей, в том числе 7 578,2 тыс. рублей из федерального бюджета для обеспечения жилыми помещениями 7 детей-сирот. При этом, согласно информации министра образования и науки Республики Ингушетия⁴⁴, в 2018 году было приобретено 6 квартир для 7 человек. Из указанной информации также следует, что в 2018 году в Республике Ингушетия обеспечено 19 граждан из числа детей-сирот, в том числе 12 детям-сиротам выделены 4 трехкомнатные квартиры, то есть в каждую из квартир были заселены по три человека, а в одну квартиру – два человека.

Указанная информация может свидетельствовать о нарушении уполномоченными органами исполнительной власти Республики Ингушетия пункта 7 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, согласно которому по договорам найма специализированных жилых помещений они предоставляются детям-сиротам в виде отдельных квартир. При этом Минпросвещения России по данному факту не принимались меры по защите жилищных прав детей-сирот путем направления указанной информации в надзорные органы.

4. В соответствии со статьями 18 и 24 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» опекуны и попечители обязаны заботиться о переданном им имуществе подопечных (детей-сирот), а орган опеки и попечительства обязан осуществлять в порядке и в сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации, проверку в том числе обеспечения сохранности имущества подопечных (детей-сирот).

По данным проведенного Минпросвещения России мониторинга, в 2018 году контроль в регионах за закрепленными жилыми помещениями осуществлен в отношении 139 716 жилых помещений.

В рамках осуществления субъектами Российской Федерации контроля за сохранностью закрепленных за детьми-сиротами жилых помещений установлено следующее:

- в 2018 году предотвращены 493 незаконные сделки по обмену, отчуждению жилых помещений, в 2017 году – 129 сделок;
- в 2018 году в 175 случаях приняты меры по выселению из жилых помещений бывших членов семьи ребенка-сироты, а также лиц, утративших право пользования жилым

44. Письмо от 11 января 2019 г. № 44.

помещением, посторонних лиц, граждан, нарушающих нормы жилищного законодательства и условия пользования жилым помещением, в 2017 году – в 171 случае;

- в 2018 году проведен ремонт 1 277 жилых помещений, внутриквартирного оборудования (в 2017 году – 1 534);
- 2 228 закрепленных жилых помещений в 2018 году были сданы в наем на период устройства детей под опеку (попечительства) (в 2017 году – 2 390 жилых помещений, в 2016 году – 3 228 жилых помещений).

В ходе проверки установлен недостаточный контроль за сохранностью закрепленных жилых помещений за детьми-сиротами.

Так, в Кемеровской области контроль за сохранностью закрепленных жилых помещений осуществляет комиссия, состав которой утверждается органом местного самоуправления не реже одного раза в шесть месяцев путем обследования состояния жилых помещений, принадлежащих детям-сиротам, с составлением акта обследования по установленной форме (приложение № 5 к Порядку № 608).

При этом установлено, что обследования проводятся не всегда комиссионно и с нарушением периодичности, оформление актов носит формальный характер.

В частности, проверка личных дел детей-сирот, за которыми закреплены жилые помещения, в Анжеро-Судженском городском округе показала отсутствие должного контроля со стороны органов опеки и попечительства.

Так, личное дело ребенка-сироты П. содержит постановление администрации Анжеро-Судженского городского округа от 10 апреля 2014 г. № 452 о закреплении 1/12 доли жилого помещения на основании договора дарения, а также акты обследования сохранности жилого помещения от 10 апреля 2015 года, от 28 октября 2016 года, от 16 сентября 2017 года, от 24 сентября 2018 года, от 3 сентября 2019 года. Из материалов дела следует, что обследования состояния жилого помещения проводились раз в год, в некоторых актах отсутствуют подписи представителя органа, уполномоченного на осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, привлеченного к проведению обследования, а также членов комиссии.

Аналогичная ситуация выявлена практически по всем проверенным личным делам детей-сирот в Анжеро-Судженском городском округе (37 дел).

Департаментом образования и науки Кемеровской области не осуществлялся надлежащий контроль за организацией органами опеки и попечительства проведения ремонта жилых помещений, внутриквартирного оборудования жилых помещений, принадлежащих детям-сиротам, с целью обеспечения их сохранности⁴⁵. При этом

45. Пункт 26 статьи 2 Закона № 124-ОЗ, пункт 4.1.60 Положения о департаменте № 12.

в планах проверок⁴⁶, осуществляемых им за 2018 год и истекший период 2019 года, вопросы проверки сохранности жилья присутствуют. Однако указанный департамент располагает лишь информацией о показателе «Количество отремонтированных жилых помещений»⁴⁷, согласно которой в 2018 году отремонтировано 517 жилых помещений из 4 869 принадлежащих детям-сиротам (9,4 % от общего количества закрепленных за детьми-сиротами помещений).

Установлено, что департамент образования и науки Кемеровской области не располагал информацией по вопросу соблюдения требований о проведении в обязательном порядке ремонта закрепленного жилого помещения не позднее чем за 6 месяцев до достижения ребенком-сиротой 18-летнего возраста (что предусмотрено Порядком № 608).

В проверенных регионах в рамках контроля за обеспечением сохранности закрепленного за детьми-сиротами жилья структурный анализ изменения статуса собственника (сособственника) либо нанимателя жилья с 14 до 18 лет – в целях получения представления о качестве такого контроля – не проводится, оценка степени увеличения списков за счет утраты детьми-сиротами жилья отсутствует.

Принятие мер по сохранению имеющегося у ребенка жилого помещения является одним из направлений снижения задолженности перед детьми-сиротами по дополнительным гарантиям.

При этом своевременное принятие исчерпывающих мер по сохранению имеющегося у ребенка жилого помещения является одним из направлений защиты его жилищных прав, а также снижения объема обязательств государства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.

9. Выводы

9.1. Полномочия по реализации государственных гарантий по предоставлению жилья детям-сиротам закреплены за субъектами Российской Федерации. В Кемеровской области и в Краснодарском крае они переданы на уровень органов местного самоуправления. Степень обеспечения жилыми помещениями в этих регионах ниже

46. План проверок на 2018 год утвержден приказом департамента образования и науки Кемеровской области от 10 октября 2017 г. № 1853 «Об утверждении плана проверок органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления департаментом образования и науки Кемеровской области на 2018 год», План проверок на 2019 год утвержден приказом департамента образования и науки Кемеровской области от 2 октября 2018 г. № 1648 «Об утверждении плана проверок органов местного самоуправления на 2019 год».

47. Таблица № 2 Сведений о жилых помещениях, находящихся у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на правах нанимателя жилого помещения по договорам социального найма или члена семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственника жилых помещений формы мониторинга реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденных постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 29 марта 2013 г. № 132.

среднего по России и ниже, чем в среднем по регионам, передавшим полномочия на уровень местного самоуправления. Документами стратегического планирования Кемеровской области и Краснодарского края цели по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот в плановом порядке при достижении ими 18 лет не определены.

Целевые показатели документов стратегического планирования Кемеровской области и Краснодарского края не позволяют обеспечить отсутствие либо ежегодное сокращение задолженности проверяемых субъектов Российской Федерации по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот.

9.2. В целом нормативно-правовая база, обеспечивающая организацию деятельности в сфере дополнительных государственных гарантий по социальной поддержке детей-сирот при обеспечении их жилыми помещениями, в Кемеровской области и Краснодарском крае сформирована. В то же время в целях повышения качества организации работы по обеспечению жильем детей-сирот отдельные региональные нормативные правовые акты нуждаются в совершенствовании.

9.2.1. В Краснодарском крае Закон № 1748-КЗ, Порядок № 1580 и Административный регламент № 1393 необходимо привести в соответствие с требованиями, установленными пунктом 8 Единых правил № 397, в части установления возможности подачи заявления и прилагаемых к нему документов с помощью почтовой связи либо с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», регионального портала государственных и муниципальных услуг (функций) или официального сайта уполномоченного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

9.2.2. В Краснодарском крае статьей 3 Закона № 1748-КЗ установлено, что орган местного самоуправления муниципального образования Краснодарского края, осуществляющий переданные государственные полномочия в области опеки и попечительства в соответствующем муниципальном образовании Краснодарского края, осуществляет в том числе контроль за сохранностью жилых помещений детей-сирот.

При этом в Краснодарском крае самостоятельный закон, предусматривающий наделение органов местного самоуправления указанным государственным полномочием, не принят.

Более того, Закон № 1748-КЗ не предусматривает передачу государственных полномочий по контролю за сохранностью жилых помещений и не содержит обязательных положений, предусмотренных частью 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

9.2.3. В Кемеровской области в целях установления дополнительных гарантий, принимая во внимание социальную значимость вопроса обеспечения детей-сирот жилыми помещениями, статью 4 Закона № 134-ОЗ необходимо дополнить

положениями, устанавливающими перечень иных обстоятельств, при наступлении которых органами исполнительной власти Кемеровской области детям-сиротам будут предоставлены жилые помещения.

9.2.4. В Кемеровской области статью 5.1 Закона № 134-ОЗ и Порядок заключения договора социального найма с несовершеннолетними детьми и супругом (супругой) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случае смерти детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в отношении жилого помещения, предоставленного им по договору найма специализированного жилого помещения, необходимо привести в соответствие с частями 3 и 4 статьи 109.1 Жилищного кодекса Российской Федерации в части дополнения положениями, согласно которым несовершеннолетние дети и супруга (супруг) ребенка-сироты подлежат вселению в жилое помещение, предоставленное ребенку-сироте по договору найма специализированного жилого помещения, и включению в указанный договор.

9.2.5. В Кемеровской области Порядок формирования списка № 568 предусматривает регистрацию подведомственной организацией заявлений в журнале регистрации заявлений по форме, утвержденной уполномоченным органом местного самоуправления. Отсутствие на уровне региона единого подхода к ведению журнала регистрации создает условия для нарушения прав детей-сирот при включении в списки.

9.3. Правительством Кемеровской области – Кузбасса не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью органов исполнительной власти Кемеровской области – Кузбасса, предусмотренный статьей 6 Закона № 43-ОЗ. Так, департаментом образования и науки Кемеровской области ненадлежащим образом осуществлялись функции по координации и контролю за действиями органов местного самоуправления Кемеровской области по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, не имеющих закрепленного жилого помещения.

9.3.1. В нарушение пункта 4 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации в 12 из 34 уполномоченных органов местного самоуправления муниципальных образований Кемеровской области не определены порядки предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда.

9.3.2. Уполномоченные органы местного самоуправления муниципальных образований Кемеровской области в нарушение статьи 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» при формировании учетных дел детей-сирот и ведении списков на электронном носителе осуществляли обработку персональных данных без соответствующего согласия субъектов персональных данных.

9.3.3. Не осуществлялся должным образом контроль за формированием списков. Так, в нарушение пункта 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ в списки включались дети-сироты, не достигшие возраста 14 лет. В муниципальном образовании Таштагольский муниципальный район Кемеровской области на 1 января 2019 года включено в список 48 человек младше 14 лет, на 1 января 2018 года – 47 человек, на 1 января 2017 года – 91 человек.

В нарушение пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ правлением опеки и попечительства г. Новокузнецка в списки были включены три человека в возрасте старше 23 лет, на которых в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 159-ФЗ не распространяются дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение.

9.3.4. При передаче отделом опеки и попечительства управления образования администрации Анжеро-Судженского городского округа в соответствии с актом от 2 июля 2019 года в управление жилищной политики администрации Анжеро-Судженского городского округа 594 учетных дел детей-сирот утрачено 23 учетных дела.

9.4. Администрацией Краснодарского края не осуществлялся надлежащий контроль за деятельностью органов исполнительной власти Краснодарского края, предусмотренный статьей 39 Устава Краснодарского края.

9.4.1. В нарушение пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, статьи 7 Закона № 1748-КЗ министерством труда и социального развития Краснодарского края в список в 2013–2015 годах были включены лица в возрасте старше 23 лет, на которых в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 159-ФЗ не распространяются дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение. По состоянию на 20 ноября 2019 года в списке числились 794 человека указанной категории.

9.4.2. Органами, осуществляющими управление муниципальным жилищным фондом в Кавказском, Северском и Тимашевском районах Краснодарского края, не соблюдался порядок государственной регистрации прав муниципальной собственности, установленный Федеральным законом № 218-ФЗ, а также порядок отнесения жилых помещений, приобретенных для детей-сирот, к специализированному жилищному фонду, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42 (далее – Порядок № 42).

Так, органами, осуществляющими управление муниципальным жилищным фондом в Кавказском, Северском и Тимашевском районах Краснодарского края, решение об отнесении жилых помещений, приобретенных для детей-сирот, к специализированному жилищному фонду, предназначенных для предоставления в 2018 году и истекшем периоде 2019 года детям-сиротам, не направлено в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ними, для внесения в Единый государственный реестр недвижимости, что не соответствует пункту 17 части 5 статьи 8 и пункту 19 части 1 статьи 32 Федерального закона № 218-ФЗ, а также пункту 14 Порядка № 42.

Решения органа, осуществляющего управление муниципальным жилищным фондом в муниципальном образовании Тимашевский район Краснодарского края, об отнесении жилых помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда, приобретенных в 2018 и 2019 годах для их предоставления детям-сиротам, не содержат указание на вид жилых помещений, что не соответствует пункту 2 статьи 92 Жилищного кодекса Российской Федерации и пункту 12 Порядка № 42.

9.4.3. В соответствии с пунктом 8 статьи 7 Закона № 1748-КЗ, пунктом 1.2 Порядка № 1580 министерство труда и социального развития Краснодарского края принимает решение о включении детей-сирот в список или исключении их из списка, а также о внесении в список иных изменений.

Решение об исключении детей-сирот из списка принимается в случае наличия оснований, предусмотренных пунктом 3.1 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, к которым в том числе относится утрата указанными лицами предусмотренных законом оснований для предоставления жилых помещений.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в список включены четыре человека, имеющие регистрацию по месту жительства в одной неблагоустроенной комнате в г. Приморско-Ахтарске Краснодарского края, площадью 16 кв. м, в том числе двое неоднократно судимых мужчин и женщина с несовершеннолетней дочерью. При этом учетные дела указанных лиц содержат информацию об осуществлении их формальной (без заключения договора найма) регистрации по месту жительства по инициативе отдела семьи и детства муниципального образования. Согласно имеющимся в учетных делах актам обследования жилищных условий, указанные лица по адресу регистрации никогда не проживали, соседи их никогда не видели. Вышеперечисленные документы направлялись уполномоченным органом местного самоуправления в адрес министерства труда и социального развития Краснодарского края, однако последним никаких мер по инициированию проверки законности регистрации указанных лиц по месту жительства и, соответственно, наличия оснований для их включения в список принято не было.

9.4.4. Министерством труда и социального развития Краснодарского края в 2018 году контроль за переданными полномочиями по обеспечению жильем детей-сирот осуществлен на недостаточном уровне, поскольку в 2018 году администрацией Северского района Краснодарского края при определении и обосновании НМЦК на закупку 10 квартир для детей-сирот на общую сумму 12 199,8 тыс. рублей и администрацией Кавказского района Краснодарского края на закупку 37 квартир на общую сумму 45 139,2 тыс. рублей применены соответственно тарифный и нормативный методы вместо метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), что не соответствует статье 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

Кроме того, администрацией Кавказского района Краснодарского края в отношении квартир для детей-сирот не были утверждены правила нормирования на дату осуществления закупок для определения и обоснования НМЦК, что не соответствует статье 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

9.5. В 2018 году в бюджетах субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных гарантий по обеспечению детей-сирот жильем было предусмотрено 33 887 326,0 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета – 7 105 333,2 тыс. рублей, в 2019 году – 39 130 984,4 тыс. рублей и 7 408 690,4 тыс. рублей соответственно.

Предусмотренные в бюджетах всех уровней средства не позволяют в полной мере решить проблему обеспечения детей-сирот жильем. Численность обеспеченных жилыми помещениями ежегодно снижалась.

Выделяемые ресурсы используются не в полном объеме. В целом в 2018 году остаток составил 1 146 037,4 тыс. рублей, в том числе средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 827 987,0 тыс. рублей.

По данным Федерального казначейства, за 11 месяцев 2019 года использование субсидии из федерального бюджета составило лишь 59,3 %. За аналогичный период 2018 года уровень освоения бюджетных средств составил 75,5 %.

Сопоставление расходов на приобретение жилья одному ребенку-сироте в проверенных регионах со средней стоимостью жилья свидетельствует о реальном дефиците средств, необходимых для выполнения государственных гарантий по обеспечению жильем детей-сирот в данных регионах.

Реальная потребность в средствах с учетом средней стоимости жилья выше выделяемых средств в Кемеровской области в 7,7 раза, в Краснодарском крае – в 4,8 раза.

9.6. В 2018 и 2019 годах Минпросвещения России в нарушение положений Правил № 296 заключило соглашения о предоставлении субсидий на софинансирование расходных обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам с органами исполнительной власти 46 регионов, не подпадающих под установленный критерий отбора.

В частности, в Краснодарском крае соглашение заключено с краевым министерством труда и социальной защиты, не наделенным соответствующими полномочиями в части предоставления жилых помещений детям-сиротам. Аналогичная ситуация выявлена в Кемеровской области.

9.7. Включение детей-сирот в списки лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, формирование специализированного жилищного фонда для детей-сирот, распределение жилых помещений контролируются региональными уполномоченными органами не на должном уровне, что приводит к нарушениям и недостаткам.

9.8. Формирование специализированного жилищного фонда в Краснодарском крае и Кемеровской области осуществляется преимущественно путем приобретения жилых помещений, в Кемеровской области – на вторичном рынке.

9.9. Особенностью реализации в Кемеровской области жилищных прав детей-сирот является предоставление жилых помещений преимущественно на основании судебных решений. За 9 месяцев 2019 года детям-сиротам предоставлено 693 жилых помещения, из которых 656 (94,7 %) – на основании решений судов. Сохраняется длительность ожидания жилого помещения.

В Краснодарском крае особенностью принимаемых по искам прокуроров судебных решений является указание в резолютивной части о предоставлении помещений в порядке очереди.

9.10. Несмотря на создание в целях защиты жилищных прав детей-сирот в регионах координационных межведомственных органов, эффективность организации межведомственного взаимодействия по вопросам обеспечения жилыми помещениями детей-сирот нельзя оценить положительно. Соответствующие комиссии проводят свои заседания нерегулярно, их функции не обеспечивают в полной мере защиту прав детей-сирот.

9.11. В ходе контроля за обеспечением сохранности закрепленного за детьми-сиротами жилья не анализируются изменения статуса собственника (сособственника) либо нанимателя жилья с 14 до 18 лет, оценка причин изменения списков за счет утраты детьми-сиротами жилья отсутствует. При этом своевременное принятие исчерпывающих мер по сохранению имеющегося у ребенка жилого помещения является одним из направлений защиты его жилищных прав, а также снижения объема обязательств государства по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.

10. Предложения

10.1. Направить информационное письмо в Министерство просвещения Российской Федерации.

10.2. Направить информационное письмо Губернатору Кемеровской области – Кузбасса.

10.3. Направить информационное письмо главе администрации (губернатору) Краснодарского края.

Аудитор
Счетной палаты
Российской Федерации

С.И.Штогрин

И. о. председателя
Контрольно-счетной палаты
Краснодарского края

Н.Н.Романец

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Кемеровской области

А.В.Долголевец

Официальная ПОЗИЦИЯ

Виктор Басюк



Виктор Басюк
Заместитель Министра просвещения
Российской Федерации

Благодаря взаимодействию со Счетной палатой и контрольно-счетными органами регионов Министерство просвещения разработало ряд мер, направленных на улучшение ситуации с обеспечением жильем детей-сирот в регионах.

Мы подготовили изменения в Правила предоставления и распределения субсидий на предоставление жилых помещений детям-сиротам. В них будет установлен дополнительный критерий для отбора регионов на получение субсидий. Таким критерием станет наличие «дорожной карты», которая будет включать мероприятия по ликвидации до 2025 года накопившейся задолженности по обеспечению сирот старше 18 лет, которые включены в списки получения жилья на 1 января 2020 года.

Само мероприятие по обеспечению сирот жильем в этом году будет перенесено из госпрограммы «Социальная поддержка граждан» в госпрограмму «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». И здесь мы планируем совместно с Минстроем ввести дополнительные показатели, которые будут характеризовать эффективность деятельности регионов в данном направлении.

Подготовлен законопроект о внесении изменений в статью 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В нем мы предлагаем установить исчерпывающий перечень условий, при которых невозможно проживание детей-сирот в жилых помещениях одновременно с лицами, лишенными родительских прав.

Также мы хотим предложить расширение форм обеспечения жильем за счет предоставления государственного жилищного сертификата детям-сиротам, которым уже исполнилось 25 лет, и установить перечень условий предоставления жилищного сертификата вместо жилого помещения по договору социального найма. Это в первую очередь позволит использовать рынок вторичного жилья, который сегодня в регионах более развит, чем строительство нового жилья. При этом в нормативном правовом акте субъекта РФ должны быть установлены: размер единовременной выплаты по сертификату, срок его реализации, последствия нереализации сертификата в срок, а также номенклатура и стоимость жилого помещения, которое будет приобретаться за счет данного сертификата.

Еще одно изменение коснется сокращения срока действия договора найма специализированного жилого помещения. Учитывая, что большинство детей-сирот обеспечиваются жильем после достижения 23 лет, мы предлагаем дать право регионам принимать решение о сокращении срока действия договора найма специализированного жилого помещения, но при этом на федеральном уровне установить причины, по которым возможно принятие такого решения.

Кроме того, по рекомендации Счетной палаты готовятся изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 397 в части уточнения перечня оснований для включения детей-сирот старше 23 лет в список на обеспечение жильем.

В ближайшее время мы также проработаем все предложения по упрощению процедур закупки квартир у физического лица и введению административной ответственности за нарушения при обеспечении детей-сирот жильем.

Экспертное мнение



Светлана Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Вопрос социальной защиты детей-сирот – важнейший вопрос, и речь здесь идет о выполнении обязательств государства перед самой незащищенной категорией граждан.

Сегодня в обеспечении жильем нуждается около 280 тысяч детей-сирот. Мы, конечно же, надеемся на постепенное снижение этого количества, однако сейчас можно сказать, что это, пожалуй, самый недофинансируемый мандат.

Счетная палата в течение многих лет уделяет вопросу обеспечения жильем детей-сирот особое внимание. Соответствующие мероприятия проводились по поручению Президента Российской Федерации, данному в 2016 году, и постановлению Совета Федерации 2017 года.

С 2019 года Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин определил эту тему одним из ключевых проектов ведомства, поставив перед нами амбициозную цель – выработать предложения, позволяющие изменить ситуацию и добиться того, чтобы с 2022 года обеспечение жильем сирот по достижении 18 лет происходило в плановом режиме.

Мне эта тема особенно близка, потому что я стояла у истоков этого проекта, руководила этим направлением деятельности Счетной палаты. Была проделана серьезная работа, и она пока не заканчивается. К сожалению, проблема накапливалась годами, и многое еще предстоит сделать, но главное, что своей работой нам наконец удалось привлечь внимание к этой теме не только общественности, но и руководства страны.

В 2019 году по инициативе Счетной палаты проведено совещание Правительства, по итогам которого поставлена задача до 2025 года ликвидировать задолженность перед детьми-сиротами старше 18 лет, накопившуюся на 1 января 2020 года. Также дано поручение о включении мероприятий по предоставлению жилья детям-сиротам в госпрограмму «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Одновременно поставлен вопрос о повышении ответственности регионов за исполнение полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

Мы со своей стороны по итогам проведенной работы выделили ряд системных проблем, которые существенно тормозят ликвидацию жилищной задолженности перед детьми-сиротами.

В первую очередь – это отсутствие единой скоординированной политики и недостаточное использование имеющихся ресурсов и возможностей.

Например, в существующей системе учета нет сведений, характеризующих «социальный портрет» ребенка-сироты. Это не позволяет принимать обоснованные решения для выделения жилой площади, ориентированной на потребности конкретного человека.

Другая проблема – отсутствие в регионах подходящего жилья. Пока не все регионы ведут активное строительство жилья, соответствующего установленным требованиям по размещению и метражу. Выход здесь видится в закупке квартир на вторичном рынке. Сегодня законодательство позволяет это делать. Одним из возможных путей решения проблемы может стать создание в регионах фонда социального арендного жилья.

Кроме того, не используются возможности имеющегося невостребованного жилищного фонда. Ни в одной информационной системе, ведущей учет нуждающихся в получении жилья, нет единой сводной информации о свободном жилом фонде (федерального, регионального и ведомственного уровней), который можно использовать для обеспечения граждан, в том числе детей-сирот, жилыми помещениями. При этом в стране такой свободный жилой фонд есть. В ходе проверки Счетная палата совместно с Минобороны России выявила 508 невостребованных военнослужащими жилых помещений, которые могут быть переданы регионам для обеспечения жильем детей-сирот. Все квартиры пригодны для проживания, расположены в районах с развитой социальной инфраструктурой.

Еще один сдерживающий фактор – предоставление жилых помещений детям-сиротам только в том регионе, в котором они поставлены на учет. Получается, что если у региона или муниципалитета нет возможности предоставить жилье, то дети-сироты годами ждут жилье, но не могут его получить в другом регионе. При этом у нас есть регионы со свободным жильем, развитой социальной инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах. В первую очередь это Дальний Восток, Байкальский регион, территории опережающего развития.

Нельзя не отметить крайне медленное распространение и внедрение новых технологий организации работы по обеспечению сирот жильем. Есть практики, о которых регионы не всегда знают. Например, в Московской области применяется практика составления дорожных карт для детей-сирот, позволяющая заблаговременно планировать бюджетные расходы. В Приморском крае отработывается практика предоставления сиротам жилищного сертификата на приобретение жилого помещения в собственность на всей территории региона. Считаем, что эта технология является наиболее предпочтительной для ликвидации задолженности перед лицами старше 23 лет.

В представленном сегодня отчете Счетная палата предлагает конкретные меры, направленные на решение обозначенных проблем, а также ряд дополнительных

предложений в целях определения программы действий по выполнению государственных гарантий предоставления жилья детям-сиротам. Уверены, что реализация наших предложений позволит более качественно решать проблему обеспечения жильем детей-сирот и добиться ликвидации имеющейся задолженности.

Вопрос обеспечения жильем важен не только для детей-сирот, но и для других категорий наших граждан. В прошлом году Счетная палата провела анализ улучшения жилищных условий молодых семей, в этом году проводит анализ по инвалидам и семьям, имеющих детей-инвалидов. Считаю этой очень значимой работой и буду надеяться, что наши выводы и предложения будут поддержаны и реализованы уполномоченными органами исполнительной власти.



Инна Святенко

Председатель Комитета Совета Федерации
по социальной политике

Для Совета Федерации и, в частности, Комитета Совета Федерации по социальной политике тема соблюдения жилищных прав детей-сирот остается актуальной на протяжении последних лет и предлагается к обсуждению в различных форматах с участием представителей социального блока Правительства Российской Федерации, регионов, профильных министерств и ведомств, Счетной палаты Российской Федерации.

Тема соблюдения жилищных прав детей-сирот также вынесена для обсуждения на заседание Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, которое запланировано на 27–28 апреля 2020 года (г. Санкт-Петербург).

Члены Комитета работают в тесном сотрудничестве с Министерством просвещения Российской Федерации, Федеральной службой судебных приставов, со Счетной палатой Российской Федерации, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, участвуют в заседаниях межведомственных рабочих групп по выработке предложений, направленных на ликвидацию имеющейся задолженности в жилье перед детьми-сиротами.

Для разрешения этой застаревшей проблемы ведется активная деятельность в постоянном режиме: принимаются федеральные законы, направленные на усиление социальной защиты граждан данной категории, Президентом Российской Федерации даны соответствующие поручения Правительству Российской Федерации.

Конечно, одним только выделением дополнительных бюджетных ассигнований здесь обойтись невозможно. Необходима разработка комплекса дополнительных мер, направленных на решение ряда общих проблем, с которыми сталкиваются регионы. В частности, я имею в виду приобретение и строительство жилых помещений, не отвечающих санитарным и техническим правилам и нормам, превышение стоимости закупаемого жилья, длительность процедуры проведения торгов и поиска жилых помещений, отвечающих требованиям, установленным законодательством. Совместно с Минпросвещения, Минстроем и Минфином России Совет Федерации выработал ряд предложений с целью включения их в законопроект Минпросвещения, положения которого направлены на дальнейшее расширение форм и совершенствование механизмов обеспечения детей-сирот благоустроенным жильем.



Тамара Плетнева

Председатель Комитета Государственной Думы
по вопросам семьи, женщин и детей

С каждым годом Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей все более плодотворно и активно сотрудничает со Счетной палатой Российской Федерации и высоко оценивает ее деятельность.

В своей работе Комитет использует аналитические материалы, иные документы, которые готовит Счетная палата Российской Федерации.

Наиболее значимыми из таких документов являются заключения Счетной палаты на проекты федеральных законов. Например, в 2019 году в законопроектной работе Комитета были использованы заключения Счетной палаты на 15 законопроектов.

Специалисты Счетной палаты глубоко и детально анализируют проекты федеральных законов. Мнение, высказываемое в подобных заключениях, всегда учитывается в процессе рассмотрения законопроектов Комитетом и Государственной Думой в целом.

Кроме того, одним из важных элементов работы Счетной палаты Российской Федерации является подготовка заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год (и плановый период), а также заключений на отчет об исполнении федерального бюджета за финансовый год.

Указанные направления также полно представлены в ежегодных отчетах. Проводимые Счетной палатой экспертно-аналитические мероприятия, охватывающие сферу компетенции Комитета, помогают создать наиболее полную картину о целевом использовании средств федерального бюджета и усовершенствовать законотворческую деятельность Комитета.

Комитет также подчеркивает важность уже проведенных и запланированных Счетной палатой на ближайшие годы мероприятий, относящихся к компетенции Комитета. Данная работа представляется актуальной и весьма значимой для оценки эффективности задач современной социальной политики, например таких, как «Оценка выполнения поручений Президента и Правительства, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (2017–2019 годы)».

Кроме того, одним из важных элементов взаимодействия Комитета и Счетной палаты Российской Федерации являются государственные программы, внесение изменений в которые является объектом пристального рассмотрения.

От имени Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей выражаем искреннюю благодарность руководству и специалистам Счетной палаты Российской Федерации за их титанические усилия и высокий профессионализм.



Ольга Окунева

Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, координатор проекта «Крепкая семья» партии «Единая Россия»

Будущее любой страны – это ее дети. России дорог каждый ребенок, но, конечно, особой заботы и внимания требуют дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. За их судьбу государство несет повышенную ответственность.

К сожалению, в этой сфере накопилось немало проблем, которые надо решать. Одна из них – жилищная.

По закону детям-сиротам, не имеющим своего жилья, должны предоставляться благоустроенные жилые помещения из специализированного жилищного фонда. Это жилье должно быть пригодным для постоянного проживания, отвечать санитарным и техническим правилам и нормам, требованиям пожарной безопасности, экологическим и другим.

К сожалению, на практике все не так благополучно. Дети-сироты не только годами ждут жилье, но и получают его в непригодном для проживания состоянии. Это грубое нарушение закона и прав сирот и при этом весьма распространенная проблема.

Проект «Крепкая семья» партии «Единая Россия» постоянно держит на контроле подобные случаи. В адрес партпроекта регулярно поступают сообщения о нарушениях прав сирот при выделении положенной им по закону жилплощади. Например, в Республике Марий Эл мы оказали помощь сироте, потерявшей место в очереди на жилье из-за смены места регистрации.

Во многих регионах мы периодически проводим рейды с целью контроля качества получаемого сиротами жилья. При выявлении нарушений информация направляется в правоохранительные органы.

Конечно, не в каждом случае виноваты чиновники. Где-то это нарушение правил пользования или ответственность конкретных недобросовестных застройщиков. Но всегда мы совместно с региональными органами власти пытаемся найти пути решения проблем.

Один из последних примеров – ситуация в поселке Земляная Заимка Новосибирской области, где детям-сиротам предоставили некачественное жилье. «Единая Россия» уже направила соответствующие запросы губернатору Новосибирской области, секретарю регионального отделения «Единой России» Андрею Травникову и в прокуратуру региона с просьбой инициировать проверки законности действий должностных лиц

и выработать варианты помощи молодым людям, которым предоставили непригодные для проживания квартиры.

Помимо адресной помощи лицам, чьи права были нарушены при выделении жилья, партпроект в 2019 году подготовил предложения в адрес Правительства о введении дополнительных федеральных мер поддержки для детей-сирот. Речь идет в том числе о компенсации им аренды или предоставлении возможности временно проживать в социальной гостинице. Кроме того, по итогам изучения лучших региональных практик мы предлагаем установить единый порядок контроля за сохранностью имеющегося жилья, в том числе бытовым состоянием, до совершеннолетия ребенка-сироты, а также определить единый уровень минимальной и максимальной площади предоставляемого жилья.

Предоставление жилья сиротам относится к региональным полномочиям. Именно поэтому для обеспечения равных условий на территории всей страны необходим единый стандарт.



Анна Кузнецова

Уполномоченный при Президенте
Российской Федерации по правам ребенка

Внимание Счетной палаты РФ к вопросам оценки эффективности мер поддержки детей-сирот и улучшения их жизни в нашей стране имеет очень большое значение. До сих пор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, остаются одной из самых незащищенных категорий наших граждан. Для института уполномоченных по правам ребенка эта тема также очень близка.

Каждый раз, выезжая в регион, мы посещаем детские дома-интернаты, социальные учреждения, проводим мониторинг соблюдения прав детей, заставляем устранять выявленные нарушения «в ручном режиме». Каждый год, встречаясь с Президентом, представляя доклад о деятельности Уполномоченного, мы затрагиваем тему детей-сирот в том или ином аспекте, говорим о системных вариантах решения проблем.

Например, в 2018 году на встрече с Президентом в числе прочих вопросов мы обсуждали обеспечение жильем детей-сирот. Это сегодня одна из наиболее острых проблем, и, к сожалению, быстрого решения она не имеет.

По нашему мнению, важным шагом в этом направлении может стать разработка специальной программы. И зону ответственности за этот вопрос необходимо перенести из Министерства просвещения в Министерство строительства. Ни для кого не секрет, в каком состоянии и какого качества порой сдают жилье для детей-сирот. Бывает, что им снова становится негде жить. Надеемся, что в ближайшее время эти решения будут приняты.

Сегодня уже есть поручение разработать программу, рассчитанную на шесть лет, в результате исполнения которой должна быть полностью решена проблема с жильем для детей-сирот. Важно, чтобы оно было исполнено в срок и в полном объеме.

Но, конечно, успешная и благополучная взрослая жизнь выпускника детского дома зависит не только от обеспечения жильем. Проблемными остаются вопросы постинтернатного сопровождения, социализации, социальной поддержки, профессионального образования, трудоустройства. С предложениями совершенствования мер поддержки детей-сирот мы обратились в Государственную Думу. Особое внимание было уделено постинтернатному сопровождению, для более детальной проработки направленных ранее в Госдуму инициатив в этой сфере при Уполномоченном была создана рабочая группа с участием представителей общественности и федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы и Совета Федерации, экспертов и самих детей-сирот. По итогам работы были сформулированы изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Но, безусловно, также очень важно, чтобы соблюдались требования уже установленных гарантий и требований действующего законодательства, а реализация тех или иных задач влияла на качество жизни сирот, вместо того чтобы улучшать статистические данные. В погоне за новыми мерами и предложениями нельзя забывать о самом главном – о счастье наших детей.



Елена Фролова

Доктор социологических наук,
профессор кафедры менеджмента
и административного управления
Российского государственного социального
университета

Реализация государственных мер в сфере обеспечения жильем детей-сирот

Падение реальных доходов населения, социально-экономическая нестабильность инициирует увеличение числа детей-сирот, большинство из которых являются сиротами при живых родителях. Для данной социальной группы крайне сложным периодом является этап вступления во взрослую жизнь, характеризующийся необходимостью решения таких задач, как трудоустройство, организация быта и, что особенно важно, обеспечение жильем.

Наличие собственного жилья у детей-сирот относится к числу наиболее значимых факторов обеспечения достойного уровня и качества жизни данной социальной группы. В современных условиях актуализируются вопросы разработки соответствующих законопроектов, формирующих благоприятные условия жизнедеятельности детей, оставшихся без родительского попечения. Для детей-сирот особую остроту приобретают проблемы, касающиеся не только простого использования жилища, но и, прежде всего, охраны и защиты их жилищных прав.

Эффективность реализации мер в регионах по обеспечению жильем детей-сирот определяется, в первую очередь, финансовым состоянием региональных бюджетов. Анализ статистических данных позволяет сделать вывод об отсутствии финансовых ресурсов у значительного числа российских регионов, необходимых для реализации социальных мер в сфере обеспечения детей-сирот жилыми помещениями. В условиях, когда почти половина субъектов Российской Федерации имеют дефицит бюджета, с высокой долей вероятности можно прогнозировать невыполнение обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам. Дополнительным фактором риска выступает то обстоятельство, что преимущественную финансовую нагрузку в вопросах формирования жилищного фонда для детей-сирот несут на себе региональные бюджеты. Субсидии из федерального бюджета составляют в среднем не более одной четверти объема финансирования обязательств по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями.

В сложившейся ситуации значительная часть субъектов не в состоянии в полном объеме профинансировать выполнение всех социальных обязательств государства, что

приводит к нарушению конституционного права равной доступности к социальным благам и гарантиям граждан тех или иных регионов. В данных условиях прослеживается необходимость применения дифференцированного подхода к финансовому обеспечению региональных практик по реализации прав детей-сирот на жилье. Учету подлежат такие параметры, как доходы региональных бюджетов, социальный фон (общая численность детей-сирот в регионе), ситуационные факторы регионального развития (миграционные потоки, объемы жилищного строительства).

Ситуация с финансированием усугубляется дисфункциями организационных условий реализации государственных мер в сфере обеспечения детей-сирот жилыми помещениями. Наиболее значимым вопросом является ежегодное неполное освоение субсидий субъектами Российской Федерации. Ключевыми проблемами в данном контексте являются:

- поздние сроки объявления конкурсных процедур;
- неоплата обязательств по контрактам с незавершенным строительством жилых помещений;
- признание несостоявшимися конкурсных процедур в связи с отсутствием заявок на участие;
- нарушение обязательств со стороны продавцов (застройщиков) жилых помещений.

В числе перспективных возможностей адаптации международного опыта обеспечения жильем детей-сирот можно выделить следующие:

- развитие института наставничества над детьми-сиротами, достигшими совершеннолетия, что включает в себя поддержку, контроль и сопровождение самостоятельного проживания выпускника интернатного учреждения (подбор жилья, оценку финансовых возможностей для его аренды, поиск альтернатив для покрытия расходов, помощь в подаче заявки на субсидию);
- развитие практики найма специализированного жилого помещения без права его передачи в собственность;
- расширение представительства некоммерческих организаций в сфере социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.



Александр Спивак

Председатель Правления Национального фонда защиты детей от жестокого обращения,
главный эксперт Института социальной политики
НИУ ВШЭ

В отчете Счетной палаты указывается, что в составе информации, размещаемой в Единой государственной информационной системе социального обеспечения, отсутствуют сведения, характеризующие «социальный портрет» ребенка-сироты. Это не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг реализации прав детей-сирот на жилье, труд и защиту от безработицы, медицинское обеспечение, а также объемов и качества предоставляемых им услуг.

Следует отметить, что реализация дополнительных гарантий прав на жилье для детей-сирот и лиц из их числа призвана стимулировать, а не затруднять их социальную адаптацию и интеграцию, а также своевременное начало самостоятельной трудовой деятельности. Расходование бюджетных средств на предоставление жилья можно признать эффективным только в тех случаях, когда получение жилого помещения в определенном месте сопряжено с возможностью выйти на рынок труда в момент его предоставления или позднее, после получения профессионального образования.

Социально-психологические особенности существенной части сирот, вызванные последствиями «интернатного» воспитания, обуславливают дефицит социальных навыков для самостоятельного принятия важных юридически значимых решений и потребность в услугах по сопровождению, а также в контроле реализации государственных гарантий.

Трудности выпускников детских домов и других организаций для сирот не заканчиваются после въезда в собственное жилье. Результаты мониторингов выявили ряд проблем, связанных с низкой социальной компетентностью бывших детдомовцев. Это выражается в неуплате по счетам за коммунальные услуги, плохом содержании помещения, незаконной сдаче его в аренду. В силу специфики институционального воспитания у выпускников сиротских учреждений оказываются нерешенными задачи более ранних возрастных этапов, что затрудняет и решение задач ранней взрослости. В результате они не осваивают адекватные их возрасту социальные роли, что не позволяет им выстроить свой жизненный путь в целом, а в частности, обустроить свое жилье и сделать карьерный выбор. Сложившаяся ситуация может быть решена путем оказания профессиональной помощи молодым людям из числа детей-сирот в период их адаптации к новым условиям самостоятельного проживания по месту жительства.

Основной проблемой в реализации установленных законодательством Российской Федерации гарантий в обеспечении жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, безусловно, является недостаточность выделяемого бюджетного финансирования. Вместе с тем существование единственного варианта предоставления жилья по договорам найма специализированных жилых помещений, не увязанного с организацией комплексного процесса сопровождения, включая содействие в трудоустройстве, сохранении рабочего места, социально-психологической адаптации, ограничивает возможности решения жилищной проблемы.

При этом безусловное право выпускников на получение услуг постинтернатного сопровождения, вне зависимости от наличия места жительства, федеральным законодательством не закреплено. Существенным осложняющим фактором выступает практика приобретения для выпускников рядом расположенного жилья («сиротские гетто»).

В отчете отмечается, что одним из механизмов, который может применяться для обеспечения детей-сирот жилыми помещениями после выпуска из интернатных учреждений, является предоставление временного жилья либо компенсация расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем. При этом в целом по России дополнительную поддержку получают всего 8,5 тыс. человек, или менее 5 % от состоящих на учете детей-сирот, у которых право на получение жилья не реализовано. Добавим со своей стороны, что в определенных случаях предоставление социальной поддержки на оплату части расходов по найму жилья приводило бы к более позитивным результатам в части социально-трудовой адаптации и закреплении навыков независимой жизни.

Счетная палата справедливо полагает, что было бы целесообразно предоставить определенным категориям лиц право на реализацию государственной гарантии по обеспечению жильем в виде «жилищного сертификата». Одновременно предлагается осуществлять правовое сопровождение, которое позволит оградить лиц из числа детей-сирот от мошеннических действий.

Согласно данным лонгитюдных исследований, наибольшее число маргинализированных лиц из числа детей-сирот выявляется среди тех, кто не трудоустроился в первые два года после окончания образовательного учреждения. Оптимальным вариантом было бы пакетное решение, в котором предусматривалось бы предоставление сертификатов и до достижения возраста 23 лет, с включением в объем гарантий соответствующих мер поддержки (в т. ч. при планировании жизнеустройства), содействия в получении профессионального образования, трудоустройстве и адаптации на рабочем месте, выборе жилого помещения, социально-психологической помощи.



Елизавета Язневич

Руководитель отдела исследований
благотворительного фонда «Нужна помощь»

Прежде всего хочу отметить важность работы, проводимой Счетной палатой: управление сложными социальными системами (такими как социальная политика государства) не может проходить без проведения оценки качества исполнения – чем и занимается Счетная палата, если переводить на язык менеджмента. Но не менее важно и то, что результаты проверок публикуются в открытом доступе.

Интересен вывод о том, что уровень реализации государственных гарантий по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выше в тех субъектах, где соответствующие полномочия переданы на уровень органов местного самоуправления. Является ли это свидетельством выстраивания на местном (муниципальном) уровне более эффективного управления?

В теме сиротства среди социальных практиков актуален вопрос: что происходит с выпускниками интернатных учреждений, как складывается их взрослая жизнь? Упомянутый в отчете мониторинг состояния и сохранности жилья содержит потенциал информации, которая могла бы приблизить к ответу на обозначенный вопрос. Было бы полезно иметь данные мониторинга по всем субъектам РФ в открытом доступе.

Наконец, было бы интересно вернуться к этому отчету через год и узнать, как были исполнены рекомендации, переданные в различные ведомства (федеральные и региональные) по результатам проверок.



Павел Денисов

Руководитель Центра
юридической помощи детям-сиротам,
юрист благотворительного фонда
«Волонтеры в помощь детям-сиротам»

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов» является крайне актуальным и своевременным. С одной стороны, как отмечается в тексте самого отчета, ситуация с жилищным обеспечением сирот на практике и с задолженностью отдельных регионов по предоставлению жилья сиротам не улучшается за последние годы, а во многих регионах страны количество сирот, ожидающих фактического предоставления жилья, постоянно растет, а также увеличиваются сроки подобного ожидания. С другой стороны, разрабатывается механизм жилищных сертификатов для предоставления их сиротам, который при должном нормативно-правовом обеспечении позволит снять социальную напряженность в данном вопросе и дополнительно даст многим сиротам возможность при использовании личных денежных средств и иных источников финансирования приобрести с использованием средств жилищного сертификата жилое помещение, максимально соответствующее интересам самого сироты (место расположения, площадь, качество).

В тексте отчета неоднократно используются без кавычек формулировки «очередь» и «очередники» при описании изменений ситуации со списком детей-сирот и лиц из их числа на получение жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения. Вместе с тем формирование субъектом Российской Федерации списка детей-сирот и лиц из их числа на получение жилых помещений означает исключительно констатацию уполномоченным на то органом государственной власти или местного самоуправления наличия предусмотренных федеральным законодательством оснований для реализации указанной категорией лиц права на предоставление жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения. Кроме того, формирование списка может иметь своей целью определение потребности в соответствующих объемах ежегодного финансирования (объем субвенций), выделяемого на цели обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Вышеизложенная позиция нашла свое отражение в определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 12 августа 2014 г. № 86-КГПР-14-7 и определении судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 22 апреля 2014 г. № 7-КГ-14-2,

которыми подтверждено, что у сирот отсутствует очередность в процессе предоставления им жилых помещений. Таким образом, использование бытовой формулировки об очереди сирот на получение жилья, которой на практике постоянно пользуются и сами сироты, не имеет нормативного обоснования. И при этом регионы на практике делают из списка сирот именно очереди, присваивая им номера, указывая сроки предполагаемого ожидания жилищного обеспечения, что по своей сути напрямую противоречит нормам действующего законодательства.

Как отмечается в тексте отчета, в целях расширения возможностей закупки жилых помещений для детей-сирот на вторичном рынке Федеральным законом № 267-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», предусматривающие возможность покупки жилых помещений у физических лиц, являющихся собственниками жилых помещений. Это действительно важные изменения, облегчающие процедуру поиска, подбора и фактического приобретения жилых помещений для последующего предоставления их лицам из числа детей-сирот. При этом на практике большинство продавцов недвижимости из числа физических лиц не знают о процедуре участия в системе закупки жилых помещений для последующего предоставления сиротам, что вызывает их опасения. Объем дополнительно подготавливаемой документации, необходимость внесения задатка – все это существенно ограничивает практическое участие физических лиц в процедурах закупки.

Как говорится в тексте отчета, «в отдельных регионах при сложившемся объеме финансового обеспечения срок ожидания детьми-сиротами квартир может превысить 20-летний период (Республика Крым – немногим более 20 лет, Забайкальский край – почти 23 года, Республика Бурятия – более 24 лет, Республика Тыва – около 29 лет, Кабардино-Балкарская Республика – 31 год, Еврейская автономная область – 31 год, Республика Мордовия – 34 года, Республика Ингушетия – 47 лет, Чеченская Республика – 49 лет)». При этом на практике данные сроки могут быть сокращены при обращении сирот в суд с требованием о предоставлении им жилых помещений. После подобных обращений судебные решения, например, в Республике Бурятия исполняются в среднем в течение 2 лет, в Забайкальском крае – в течение 3–4 лет.

Считаю также, что вопрос качества предоставляемых сиротам по договору найма специализированных жилых помещений квартир и домов во многих регионах, не отраженный в отчете, является крайне значимым на практике. Во многих случаях как жилые помещения в многоквартирных домах, так и отдельные жилые дома, предоставляемые сиротам, не отвечают критерию благоустроенности, который является основополагающим в действующей редакции статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Наиболее громким стало дело о предоставлении некачественного жилья сиротам в пос. Сотниково в Республике Бурятия. Однако для того чтобы доказать

неблагоустроенность предоставленных жилых домов, сиротам пришлось за свой счет провести независимую строительно-техническую экспертизу и выиграть несколько судебных процессов против властей республики и застройщика поселка. Процесс занял более года, и все это время бóльшая часть сирот продолжала проживать в непригодных для проживания домах. Полагаю, что вопрос качества предоставляемых сиротам жилых помещений и их благоустроенности должен стать предметом не менее пристальной заботы со стороны государства, нежели вопрос сроков предоставления сиротам жилья.

Отдельно следует остановиться на идее введения в оборот жилищных сертификатов и возможности их предоставления сиротам взамен натурального жилищного обеспечения. Это может способствовать реализации возможности нуждающихся в жилье самостоятельно приобрести жилое помещение. Однако сам по себе сертификат рассматривается в настоящее время в качестве средства решения жилищной проблемы для так называемых «возрастных сирот», достигших возраста 23 лет, если они не были обеспечены жилым помещением до достижения данного возраста. То есть своей сертификат будет использоваться только для тех сирот, чьи жилищные права на обеспечение жилыми помещениями по достижении ими возраста 18 лет, гарантированные статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ, нарушаются в течение как минимум пяти лет ожидания фактического предоставления им жилья. К тому же порядок использования жилищных сертификатов должен быть существенно ограничен на практике в целях обеспечения интересов самих сирот: определение минимальной площади приобретаемого с использованием сертификатов жилья, контроль качества приобретаемого жилья до его покупки со стороны государственных или муниципальных структур, мораторий на распоряжение приобретенным жильем в течение пяти лет, постоянный контроль условий проживания сирот и, таким образом, их социальной адаптации.

Практика жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Краснодарского края и Кемеровской области является неоднородной. Так происходит потому, что полномочия по жилищному обеспечению лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, делегированы данными регионами органам местного самоуправления.

Соответственно, статистические и практические аспекты жилищного обеспечения могут отличаться в зависимости от муниципальных образований. Как верно отмечено в тексте отчета, региональные органы исполнительной власти в недостаточной степени осуществляют контроль в отношении исполнения органами местного самоуправления переданных им полномочий.

В Краснодарском крае в последние годы на уровне районных судов чаще всего следует отказ в удовлетворении исковых требований сирот и лиц из их числа об обязанности предоставить жилые помещения по договорам найма специализированных жилых помещений. При этом в случае обжалования решений районных судов в Краснодарском краевом суде чаще всего решения об отказе отменяются

и принимаются новые решения, которыми суд удовлетворяет требования об обязанности предоставить жилые помещения. В том числе поэтому в крае не столь велико количество вступивших в законную силу решений суда об обязанности предоставить жилье сиротам. В этом отношении Краснодарский край существенно уступает, например, Омской и Воронежской областям. Возможно, поэтому по судебным решениям на территории края предоставляется не столь много жилых помещений (194 в 2017 году и 203 в 2018 году). При этом особую тревогу вызывает позиция прокуратуры края, выходящей в суд с исковыми заявлениями в защиту интересов лиц из числа сирот и при этом указывающей в них требования о предоставлении жилых помещений в порядке очередности. Учитывая, что позиция Верховного суда РФ по подобного рода спорам не предполагает очередности сирот при получении ими жилья, а также принимая во внимание тот факт, что действующее федеральное законодательство, в частности статья 8 Федерального закона № 159-ФЗ, также не предполагает установления очередности при формировании списка сирот на получение жилых помещений и последующем предоставлении им жилья, следует признать позицию прокуратуры весьма странной. Исковое заявление с требованием о предоставлении жилья в порядке очередности вообще можно не подавать в суд в отношении сирот, включенных в список на получение жилья, так как они в любом случае должны получить жилое помещение, если у них не будут утрачены для этого основания. С исковыми заявлениями в суд выходят те сироты, которые хотят ускорить процесс получения жилых помещений, и в данном случае прокуратура не оказывает им никакой практической помощи, так как формулировка об очередности получения жилья в тексте решения суда влечет за собой продолжение длительного процесса ожидания жилья.

В Кемеровской области судебные решения об обязанности предоставить жилые помещения сиротам исполняются в первоочередном порядке, что соответствует требованиям части 2 статьи 13 Гражданского процессуального кодекса РФ о неукоснительности исполнения решений суда. Более того, в случае неисполнения решений судов в течение более полугода с даты возбуждения исполнительных производств сироты имеют право обращаться в суды повторно с требованиями о выплате компенсаций за длительное неисполнение решений суда. В Кемеровской области по делам о предоставлении сиротам жилых помещений практика получения подобного рода компенсаций пока развита достаточно слабо.

Особую тревогу вызывает длительное ожидание жилых помещений некоторыми сиротами, как отмечено в тексте отчета в отношении Кемеровской области, где 151 человек ожидают предоставления жилья в течение более 20 лет. Подобная ситуация не должна допускаться на практике органами местного самоуправления, и в том числе для ее недопущения сироты, длительное время ожидающие предоставления им жилых помещений, могут обращаться самостоятельно или через прокуратуру в суд с требованием о выдаче им жилых помещений.



Светлана Белкова

Менеджер направления

по взаимодействию с органами власти

благотворительного фонда «Арифметика добра»

Улучшение жизни детей-сирот в сфере предоставления жилья детям, оставшимся без попечения родителей

Решение жилищного вопроса у детей сирот с каждым годом ухудшается, и, несмотря на меры, принимаемые государством и субъектами Федерации, очевидного прогресса за последние годы не произошло. Только за прошлый год список нуждающихся в жилье детей-сирот увеличился на 9 600 человек (согласно данным Счетной палаты, за последние 5 лет численность состоящих на учете детей выросла на 50 тыс.). На 1 января 2020 года 279 360 детей были признаны нуждающимися в обеспечении жильем. Из них 91 тыс. (68 %) – это лица старше 18 лет, которые должны были быть обеспечены жильем, но этого по каким-то причинам не произошло. Длительность ожидания жилья сиротами составляет в среднем 7 лет, а в некоторых регионах этот показатель достигает 20. В одном из регионов есть сирота, которой уже 63 года, а она до сих пор ждет своего обещанного государством жилья. Это говорит о том, что оказываемая поддержка не всегда эффективна или неправильно выстроена.

Для того чтобы выстроить политику, которая помогла бы государству довести выделяемые им средства до конечного благополучателя – ребенка, необходимо провести анализ существующей практики как с социально- научной стороны, так и со стороны практики прокурорского надзора по обеспечению детей-сирот жильем с учетом современных вызовов и реалий. Различные дополнительные меры в виде жилищного сертификата не решают данную проблему, а только усугубляют ее. Ведь на самом деле сертификаты – это попытка уйти от решения серьезной проблемы выделения средств и ответственности чиновников, которые раз за разом не выполняют своих обязательств. Вводя этот инструмент, государство официально расписывается на уровне федерального закона в своей неспособности решить эту проблему – найти деньги и проконтролировать предоставление жилья детям, реализовав их права в течение семи лет.

Результатом проведения анализа процесса обеспечения сирот жильем должно стать выявление нарушений и их структуры. Для разработки политики эффективного расходования средств и распределения жилых помещений с целью обеспечения права ребенка на жилье необходимо получить ответы на следующие вопросы:

- Каковы причины утраты жилья детей-сирот?
- Почему существуют недостоверные данные о детях-сиротах, которые нуждаются в жилье?
- Откуда появляются дети, которым приходится судиться с государством, чтобы защитить свое право на получение жилья, кто нарушил это право или почему ребенок выпал из этой системы?
- Какая существует связь между использованием средств федерального бюджета (субсидии) субъектами Федерации и обеспечением жильем детей-сирот? Почему это не решает вопросы и не уменьшает очередь детей, ожидающих своего жилья?
- Почему доля детей, получивших жилье, от общего числа нуждающихся в нем составляет не более 15 %?
- Почему сиротам даются непригодные для жилья помещения?
- Почему ребенку, победившему в конкурсе вордскилс, дают жилье в районе, где нет работы?

На данный момент становится явным, что существуют как минимум две ключевые причины, которые препятствуют осуществлению государственной гарантии по обеспечению сирот жильем: финансирование (точнее, недофинансирование) и организация данной работы субъектами Федерации.

Счетной палатой была названа сумма, которая необходима для решения жилищного вопроса данной категории, – 265 млрд рублей. При этом регионами и муниципалитетами забюджетировано 32 млрд рублей, на федеральном уровне выделено 7,7 млрд рублей регионам в рамках субсидий и в настоящее время прорабатывается вопрос о выделении дополнительных субсидий для 10 высокодотационных регионов – 2,2 млрд рублей. То есть опять у нас будут обеспечены только 16 % детей из этого списка. Такими темпами мы и за десять лет не справимся с данной проблемой. Часто заявляется об отсутствии денег в регионе и потребности увеличить субсидии из федерального бюджета. Но согласно представленному отчету Счетной палаты, даже выделяемые субсидии не осваиваются регионами и возвращаются обратно. Возникает вопрос о том, что является причиной создавшейся ситуации – организация работы или отсутствие политической воли в решении этой проблемы.

Львиная доля имеющихся нарушений связана именно с недобросовестным подходом региональных местных органов власти. Только в первом полугодии 2019 года Следственным комитетом было возбуждено 36 таких дел. Согласно проведенному опросу Общественной палаты РФ, лишь 28 % лиц из числа детей-сирот, получивших свое долгожданное жилье, довольны им. Часто субъектами Федерации предоставляется некачественное жилье. Каждый год выносятся несколько тысяч судебных предписаний из-за некачественного жилья, предоставляемого регионами. Мало того, в субъектах Федерации жилье зачастую предоставляется по месту

регистрации или учета ребенка, а не фактического его проживания, и потому остается невостребованным. Согласно региональным данным, дома, построенные в сельской местности (а таких у нас очень много), где нет никакой инфраструктуры (ни школ, ни работы), заселены лишь на 30 %.

Чтобы решить эти проблемы, необходим комплексный подход к обеспечению детей-сирот жильем и закрытию задолженностей регионов перед детьми-сиротами: при принятии решения о предоставлении ребенку жилья следует учитывать данные, связанные с его профориентацией, профессиональным обучением, трудоустройством, социализацией, постинтернатным сопровождением.

Для эффективного расходования средств необходимо:

- предусмотреть показатели эффективности предоставления жилья для отдельных категорий граждан, включить сирот в этот список в субъектах Федерации;
- увеличить средства на обеспечение сирот жильем, учитывая наличие в регионе подходящих жилых помещений;
- сформировать резерв жилых помещений и возможность их приобретения региональными и муниципальными властями;
- разработать четко отлаженный механизм планирования регионами бюджетных средств, т. е. заранее планировать бюджетные деньги на предоставление жилья ребенку. Например, в Московской области формируется единая областная дорожная карта, в которой прописаны все сроки и этапы реализации мероприятий по обеспечению детей, нуждающихся в жилье в регионе, а также требования к инфраструктуре и благоустройству квартиры и транспортного сообщения;
- исключить территориальный принцип по обеспечению жильем;
- установить взаимодействие с органами прокуратуры в целях выявления имеющихся проблем и ненадлежащего исполнения обязанностей со стороны органов власти регионов.

P.S. Согласно Конституции Российской Федерации, государство гарантирует детям-сиротам три основных права:

1. предоставление жилья;
2. сохранение жилья;
3. невозможность произвольной утраты права на жилье.

Каждое из этих прав необходимо прорабатывать как со стороны финансовой составляющей, так и со стороны проработки процессов / механизмов реализации данных прав.



Людмила Дергачева

Юрист благотворительного фонда «Дети наши»

Благотворительный фонд «Дети наши» занимается профилактикой социального сиротства и содействием успешной интеграции в общество детей, оставшихся без попечения родителей. Фондом реализуется несколько программ, в том числе «Постинтернат», в рамках которой выпускникам интернатов Смоленской области оказывается поддержка в защите имущественных прав, в том числе на получение жилья.

Проведенное Счетной палатой экспертно-аналитическое мероприятие по оценке законодательного и нормативно-правового регулирования в сфере предоставления жилья детям-сиротам, а также деятельности органов власти, направленной на улучшение жизни детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, важно и необходимо не только для анализа выполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации, но и для всех участников процессов, связанных с предоставлением жилья детям-сиротам.

Оказывая помощь выпускникам интернатов в реализации права на жилье, мы сталкиваемся с проблемами, которые были выявлены в результате проведения Счетной палатой экспертно-аналитического мероприятия.

Так, в Смоленской области, наряду с еще 11 субъектами Федерации, жилье предоставляется детям-сиротам исключительно на основании судебных решений. Нуждающиеся в жилье и достигшие 18 лет выпускники, включенные в список на получение жилья, но не обратившиеся в суд, находятся в длительном ожидании, которое неизвестно когда будет реализовано, и в результате могут остаться без жилья. В то же время выпускники, которые получают профессиональное образование и проживают в общежитии, находясь на полном государственном обеспечении, но заранее по достижении 18 лет обращаются в суд с иском о предоставлении жилья, получают жилье раньше, чем возникает такая необходимость. В результате возникают задолженности по коммунальным платежам (среди выпускников бытует убеждение: не живу, не пользуюсь – платить не должен). Когда у ребенка-сироты нет нужды в жилье, появляется необходимость сдавать полученное жилое помещение в аренду. Результаты проверки Счетной палаты в Смоленской области подтверждают распространение подобной практики.

В некоторых регионах, если ребенок-сирота (выпускник интерната) остро нуждается в жилье, а получить жилье в ближайшее время нет возможности, ему предоставляется временное жилье либо компенсация расходов по найму жилых помещений до момента обеспечения постоянным жильем (к сожалению, в Смоленской области такого опыта нет).

В Смоленске есть социальная гостиница для детей-сирот, но проживание в ней кратковременное, исчисляется месяцами, в то время как жилья приходится ждать годами. Очень полезна и практика предоставления сертификатов на приобретение жилого помещения в собственность после достижения 23 лет с возможностью дополнительно использовать собственные средства, которые у части выпускников после выпуска из интерната имеются в значительных суммах (алименты, а чаще – пенсии по случаю потери кормильца за несколько лет), но растрачиваются бесконтрольно и впустую.

В отдаленных районах Смоленской области также возникают сложности с предоставлением детям-сиротам жилья надлежащего качества. Свободного качественного жилья там нет, а новое не строится. В таких случаях имеющееся жилье визуально приводят в порядок, но в дальнейшем становится понятным, что жить в нем невозможно, и это приводит к длительным судебным тяжбам. Встречаются ситуации, когда с целью быстрее реализовать поставленную задачу жилье строится в короткие сроки и в рамках предоставленного финансирования, а через полгода-год требуется капитальный ремонт или устранение строительных недостатков. К нам обращалось несколько выпускников с жалобами на такие недостатки новых квартир, как трещины в стенах, отваливающаяся штукатурка, окна, которые не закрываются полностью или криво поставлены в проемы, протекающие канализационные трубы самого низкого качества, появление плесени. Все эти недостатки можно устранить заранее при усилении контроля со стороны государственных и муниципальных органов власти, о чем и говорится в отчете Счетной палаты.

Очень важно внимание уполномоченных органов – не только интернатов, но и органов опеки – после выпуска детей-сирот из интерната к ранее закрепленному жилью. К тому времени как возникает необходимость в фактическом проживании в закрепленном жилье, выпускник интерната может столкнуться с ситуацией, когда проживать в нем невозможно. Если же на тот момент прошел возраст включения в список на получения жилья (23 года), то можно вообще потерять право на жилье, так как доказать уважительность пропуска срока довольно сложно.

Весьма интересная и полезная информация содержится в отчете Счетной палаты о регионах со свободным жильем и развитой инфраструктурой и потребностями в трудовых ресурсах. Особенно эта информация актуальна для Смоленской области. Даже в областном центре Смоленска найти работу по специальности сложно, не говоря уже о районных центрах и поселениях, а жилье можно получить только по месту жительства (регистрации). Выпускники интернатов, возвращаясь в свои поселения, часто получают жилье низкого качества, не имеют возможности трудоустроиться и фактически теряют все перспективы.

Полагаем, что меры по реализации дополнительных гарантий детям-сиротам в виде выдачи сертификатов, компенсации найма жилого помещения до получения жилья, размещения во временном жилье при контроле со стороны государственных и муниципальных органов должны быть законодательно закреплены на федеральном уровне.

Тематические проверки Счетной палаты



Проверка соблюдения законодательства при осуществлении бюджетного процесса и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных бюджету Омской области, в том числе на мероприятия в соответствии с Планом основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 300-летия основания г. Омска, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2040-р

По состоянию на 1 января 2016 года количество детей-сирот, проживающих на территории Омской области, составило 8 045 человек (1,97 % детского населения области).

[Проверка](#) показала, что правительством Омской области не выполняются положения Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в части обеспечения их жилыми помещениями.

Специализированный жилищный фонд, достаточный для своевременного решения жилищной проблемы детей-сирот, правительством Омской области не создан. Темпы обеспечения этих детей жилыми помещениями не соответствуют темпам роста численности нуждающихся, что не позволяет органам исполнительной власти Омской области снизить задолженность по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями и сократить среднюю продолжительность ожидания жилья (6 лет).



Мониторинг эффективности расходования средств на предоставление жилых помещений детям-сиротам в 2016–2017 годах и первом полугодии 2018 года

На 1 января 2018 года численность детей-сирот, стоящих на учете на получение жилья, составила более 258 тыс. человек, из них 65 % – старше 18 лет. В отдельных регионах дети-сироты ожидают жилье по 10 и более лет. За девять лет (2009–2017 годы) количество судебных исков в связи с непредоставлением жилья сиротам, достигшим 18-летнего возраста, возросло в 18 раз.

По информации Федеральной службы судебных приставов, в 2017 году число неисполненных исполнительных производств увеличилось на 5 %. Рост судебных разбирательств привел к тому, что в 2016 году в шести регионах жилье предоставлялось исключительно по судебным решениям, а в 2017 году – уже в девяти регионах.



Заключение на проект федерального закона № 699015–7 «О внесении изменения в пункт 6 статьи 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»

Счетная палата не поддержала поправки в Закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Документ предполагает возможность сократить до двух лет срок действия договора найма специализированного жилого помещения по запросу самих детей-сирот. Сейчас этот период фиксирован и составляет пять лет.

В пояснительной записке говорится, что депутаты собираются таким образом увеличить долю детей-сирот, которые улучшили жилищные условия за счет материнского капитала. «Однако в ней не приводится информация, подтверждающая актуальность предлагаемой к разрешению проблемы и не оценивается потенциальная востребованность проектируемых новаций», – говорится в заключении Счетной палаты.

Международная практика

Аудит в сфере реализации государственных мер социальной поддержки детей-сирот

Оценка международного опыта показывает, что, несмотря на широкий спектр мер социальной поддержки, оказываемой детям-сиротам в разных странах, и понимание общественной значимости и приоритетности данной темы, такая форма социальной защиты, как обеспечение детей-сирот жильем за счет средств государственного бюджета, не находит широкого применения.

Все более распространенным становится подход, согласно которому внесемейное воспитание детей-сирот считается не соответствующим их интересам и должно быть сведено к минимуму, в связи с чем первоочередной задачей социальных служб, государства и общества становится определение таких детей в приемные семьи.

Таким образом, в фокусе внимания социальных служб и, соответственно, государственного контроля находится оказание разносторонней финансовой, организационной и консультационной поддержки приемным семьям, а также качественное изменение условий внесемейного воспитания, включающего индивидуальную работу с каждым ребенком с целью обеспечения его максимальной адаптации и подготовки к самостоятельной жизни.

При этом оказание специализированной государственной поддержки детям-сиротам после достижения совершеннолетия и начала самостоятельной жизни, как правило, либо не осуществляется, либо происходит на общих основаниях.

Соответственно, вопросы обеспечения детей-сирот жилыми помещениями решаются путем предоставления муниципального жилья, выдачи субсидий на аренду жилья или оплату коммунальных расходов либо в других формах в рамках социальной политики государства по поддержке малоимущих граждан, в то время как наличие у детей-сирот обеспечиваемого государством права на получение жилого помещения в собственность является редким исключением и помимо Российской Федерации встречается в основном на постсоветском пространстве в силу общего культурно-исторического контекста.

В то же время опыт большинства зарубежных ВОА показывает, что государственный аудит ставит своей целью качественную проверку государственной политики в области воспитания детей-сирот на предмет создания полноценных условий для развития личности и социальной адаптации, что подтверждается соответствующими примерами из деятельности ВОА США, Латвии, Украины, Финляндии.

Вполне логично, что с учетом высокого уровня информатизации современных управленческих процессов технологические решения активно применяются государственными органами и в области социальной поддержки различных категорий граждан. В этом ключе обращает на себя внимание опыт региональных органов аудита

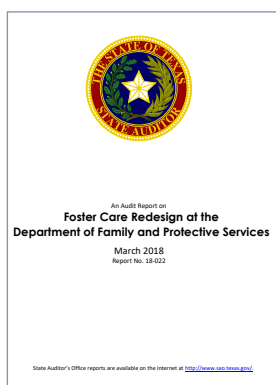
США, в частности аудиторы штата Орегон, которые провели аудит информационной системы по вопросам защиты детства, аналогичной по части функций российской Единой государственной информационной системе социального обеспечения.

К тому же, с учетом активной позиции органов государственного контроля штатов и широкого распространения системы патронатного воспитания, именно деятельность региональных органов аудита США богата примерами проведения проверок в области защиты интересов и соблюдения прав детей-сирот.

США

Отчет аудитора штата Техас, 2018 г.

Модернизация системы патронатного воспитания Управления по вопросам семьи и социальной защиты



В результате проверки контролирующим органом выявлены недостатки в новой модели патронатного воспитания, которая планируется к внедрению органами опеки штата Техас и повышает уровень приватизации системы.

Согласно новой модели, выбираемый подрядчик осуществляет управление исполнителями, оказывающими услуги по патронатному воспитанию, в рамках определенного региона, а не на уровне штата.

Законодательное собрание штата Техас одобрило дальнейшее внедрение данной модели с целью улучшения существующей системы патронатного воспитания, которая столкнулась

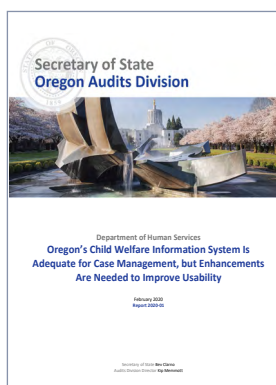
с затянувшимся коллективным судебным разбирательством по искам выпускников патронатных организаций, заявивших о том, что в процессе проживания подвергались насилию, постоянным переездам и чрезмерному медикаментозному лечению.

В отчете по результатам аудита отмечается отсутствие необходимой документации о проведении мониторинга Управлением по вопросам семьи и социальной защиты и, как следствие, высокая вероятность наличия неустановленных или нерешенных проблем в компании ЭйСиЭйч или в организациях, оказывающих услуги по патронатному воспитанию.

Документация о проведении Управлением мониторинга будет особенно важна в целях обеспечения благополучия детей, направляемых на патронатное воспитание, по мере распространения новой модели системы в других округах.

Отчет Контрольного управления штата Орегон, 2020 г.

Информационная система по вопросам защиты детей штата Орегон подходит для работы с индивидуальными случаями, но требует повышения удобства эксплуатации



Информационная система по вопросам защиты детей Управления социального обеспечения штата Орегон, также известная как OR-Kids, представляет собой систему персонифицированного учета и базу данных, в которой регистрируются все действия и все отчеты в рамках программы социальной защиты детей, включая отчеты о жестоком обращении с детьми и ненадлежащем выполнении родительских обязанностей, а также о детях и семьях, которым оказывается поддержка.

Управление социального обеспечения использует систему OR-Kids как инструмент работы с конкретными индивидуальными случаями по вопросам защиты детей. Социальные работники полагаются на представленную в системе информацию в процессе принятия решений, которые могут повлиять на безопасность и благополучие детей, находящихся на патронатном воспитании. Кроме того, социальные службы на основе данных OR-Kids проводят анализ эффективности программы по защите детства и принимают соответствующие управленческие решения.

Также данные информационной системы OR-Kids передаются федеральным органам власти, в связи с чем неточности в заполнении могут повлечь проблемы при получении федерального финансирования.

По результатам аудита, проведенного Контрольным управлением штата Орегон, определено, что информационная система в целом обладает достаточной функциональностью для подобной работы, однако некоторые неудобства ее эксплуатации затрудняют поиск информации по конкретным случаям, а также создают риск неполного или неточного внесения данных в систему.

В дополнение к улучшению пользовательских характеристик Управление социального обеспечения начинает процесс внедрения в систему OR-Kids существенных изменений с целью обеспечения соответствия новым федеральным стандартам в области информационных систем по вопросам защиты детей. Аудиторами рекомендовано Управлению социальной защиты назначить квалифицированного руководителя проекта для контроля за процессом.

Из шести рекомендаций, вынесенных по результатам проверки, три уже находятся в работе и должны быть реализованы в течение 2020 года. Оставшиеся, согласно информации Управления социальной защиты, будут полностью выполнены в 2021 году.

Отчет Государственного контроля Латвийской Республики, 2019 г.



Целью проверки являлась оценка эффективности системы внесемейного воспитания детей в Латвийской Республике, а также подтверждение того, что государственные органы Латвийской Республики, ответственные за защиту прав детей, принимают все возможные меры для обеспечения прав детей на воспитание в семье или максимально приближенных к семейным условиям, отвечающих интересам ребенка.

Объектом аудита стали Министерство социального обеспечения и Государственная инспекция по правам ребенка, а также местные органы власти, муниципальные сиротские суды, социальные службы и детские воспитательные учреждения.

Результаты проверки показали, что не во всех случаях действия ответственных учреждений – сиротских судов и социальных служб, а также Государственной инспекции по защите прав детей и Министерства социального обеспечения – были направлены на соблюдение и приоритетное обеспечение наилучших интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

Социальные службы не всегда могли обеспечить семье поддержку для устранения проблем, послуживших основанием изъятия ребенка из семьи, а также своевременно не информировали об этом сиротские суды.

Проверка показала, что наиболее подходящими информационными системами, предусматривающими накопление данных обо всех находящихся на внесемейном попечении детях, являются Информационная система поддержки несовершеннолетних лиц, за которую отвечает информационный центр Министерства внутренних дел, и Реестр населения, находящийся в ведении Управления по делам гражданства и миграции.

По мнению аудиторов, ответственность за содержание информационной системы и внесение в нее подведомственными учреждениями всей необходимой информации должно взять на себя Министерство социального обеспечения, как ответственное за сферу внесемейного попечения. В таком случае информационная система может стать инструментом поддержки не только в повседневной работе, но и в формировании и контроле политики государства в данной сфере.

Результаты аудита также свидетельствуют о том, что не во всех случаях принимаются меры, направленные на поддержку ребенка, оставшегося после достижения совершеннолетия без попечения родителей. Предусмотренная нормативными актами поддержка главным образом обеспечивается только путем выплаты единовременных

пособий, предусмотренных правилами Кабинета министров. При этом право на обеспеченную органами местного самоуправления жилую площадь и психосоциальную поддержку для начала самостоятельной жизни часто отсутствует.

На основании сделанных в ходе ревизии выводов Министерству социального обеспечения как ведущему государственному учреждению в сфере защиты прав детей и семьи направлены 22 рекомендации по совершенствованию системы внесемейного попечения, способствующих тому, чтобы действия ответственных органов были достаточными, своевременными, а также обеспечивали ребенку возможность воспитания в семье или приближенной к ней среде, отвечающей интересам ребенка.

Отчет Счетной палаты Украины, 2019 г.

Опубликован в журнале Рабочей группы по муниципальному аудиту ЕВРОСАИ,
Task Force Municipality Audit NEWS, APRIL 2018 – JUNE 2019, № 2.



Вопросы использования субвенций на предоставление жилья детям-сиротам: от небрежности в министерстве до злоупотреблений на муниципальном уровне

С 2017 года государство активизировало поддержку детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в осуществлении ими своего конституционного права на жилье. На основе принципа субсидиарности и в соответствии со статьями 82, 83 и 97

Бюджетного кодекса Украины расходы на указанные цели, которые являются функциями государства, переданы местным властям.

Однако государство, делегировав данные функции, лишь со второй половины 2017 года обеспечило поступление необходимых финансовых ресурсов в форме трансферта из государственного бюджета Украины местным органам власти, как предусматривается статьей 85 указанного Кодекса.

Несмотря на то что право на жилье для социально незащищенных категорий граждан гарантируется государством на законодательном уровне, государственный аудит по данному вопросу был проведен впервые. Счетная палата Украины проанализировала правильность определения и распределения, своевременность и полноту перевода и использования бюджетных субвенций в 2017–2018 годах на общую сумму 795,4 млн гривен (приблизительно 25,95 млн евро, по официальному обменному курсу Национального банка Украины по состоянию на 27.02.2019), а также проверило законность и эффективность использования субвенций в восьми регионах и столице – городе Киеве.

Аудиторы Счетной палаты Украины выявили ключевые проблемы и риски использования государственного бюджета на соответствующие цели. Проверка определила, что одной из главных проблем являлась неподобающая деятельность Министерства социальной политики – главного бюджетного распорядителя субвенций. Управленческие решения на данном уровне принимались с существенной задержкой и были неэффективными, что создавало предпосылки для неиспользования большей части субвенций.

В результате государственные и местные власти действовали по своему усмотрению, в нарушение статьи 19 Конституции Украины, что привело к неэффективному использованию средств и невозможности обеспечить реализацию конституционных прав граждан.

В целом по результатам проверки определено, что почти 12,2 млн гривен из предоставленных субвенций использованы с нарушением бюджетного законодательства (из которых 9,3 млн гривен использованы не по назначению); 51,5 млн гривен использованы неэффективно, непродуктивно и нерезультативно. С учетом размера средств субвенции (76,2 млн гривен), которые были проверены на законность и эффективность расходования (21 % от общих денежных расходов государства), 16 % средств было использовано с нарушением бюджетного законодательства, почти 68 % – неэффективно, что свидетельствует о низком уровне качества управления средствами субвенции и ненадлежащей финансовой дисциплине в ходе использования средств на местном уровне.

Счетная палата Украины направила информацию о фактах действия и бездействия официальных лиц, имеющих признаки преступлений, в офис Генерального прокурора Украины. Заведено восемь уголовных дел, по которым следственные органы инициировали проведение доследственных проверок по фактам подделки официальных документов, злоупотребления должностными полномочиями, незаконного присвоения бюджетных средств в особо крупном размере.

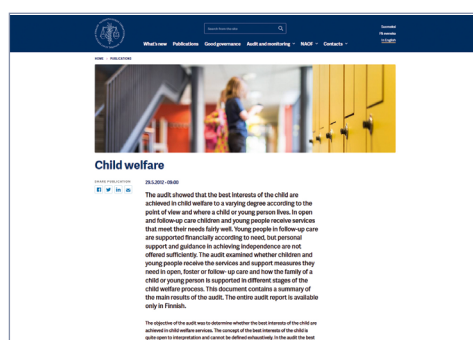
По результатам аудита Кабинету Министров Украины, Министерству социальной политики Украины, органам власти регионов и органам местного самоуправления направлен ряд рекомендаций, которые были частично исполнены.

Субвенция предусмотрена Законом Украины «О государственном бюджете на 2019 год» в размере 717,7 млн гривен. В соответствии с рекомендацией аудиторов данный закон уже предусматривает возможность предоставления жилья детям, оставшимся без попечения родителей. До тех пор субвенция не распространялась на детей данной категории.

Министерство социальной политики разработало поправки в ряд законов с целью обеспечения денежной компенсации на соответствующее жилье, а также поправки в Регламент, обусловленные выполнением практически всех рекомендаций и предложений Счетной палаты Украины.

В рамках процедуры экспертных консультаций к аудиту привлекались эксперты из государственных, а также независимых профессиональных и общественных организаций. Результаты данного внешнего государственного аудита широко освещались ведущими украинскими средствами массовой информации, что стало результатом внедрения принципов публичности и прозрачности в деятельности Счетной палаты Украины как высшего органа государственного аудита. Также это объясняется высокой социальной значимостью темы проверки.

Отчет Счетной палаты Финляндии, 2012 г.



Оценка состояния детского благополучия

Одной из целей Национальной программы развития в области социального благополучия и здравоохранения на период 2008–2011 годов было сокращение по всем возрастным группам количества детей, находящихся на внесемейном воспитании. Тем не менее, по статистике, количество таких детей увеличилось как в детских учреждениях, так

и в системе патронатного воспитания. В 2010 году количество детей в возрасте до 18 лет, помещенных в детские учреждения, увеличилось почти на 22 %, а детей в системе патронатного воспитания – на 6 % по сравнению с 2007 годом.

Цель аудита состояла в том, чтобы определить, обеспечивают ли службы социальной защиты соблюдение наилучших интересов детей, под которыми в целях анализа понималось:

- получают ли дети и их семьи необходимые социальные услуги в зависимости от потребностей;
- соответствуют ли программы помощи действующему законодательству;
- были ли адекватными ресурсы, направляемые на программы помощи, и контроль за их исполнением;
- имели ли положения Закона о социальном благополучии детей приоритетную силу в процессе оказания социальной поддержки.

Результаты проверки показали, что интересы детей соблюдаются в разной степени в зависимости от их понимания, а также от места проживания ребенка или молодого человека. Кроме того, выяснилось, что ни на одном этапе социальной защиты детей не оказывается достаточная помощь их семьям.

По результатам аудита выявлены недостатки в организации внешнего контроля за патронатным воспитанием. Местные власти не в полной мере осознают свою ответственность в этой сфере. Счетная палата полагает, что Министерство социальной политики и здравоохранения должно обеспечить выполнение местными властями функций по надзору как за детскими учреждениями, так и за приемными семьями.

Также проверка показала, что создание и развитие системы последующей социальной поддержки молодых людей после достижения совершеннолетия происходило недостаточно в сравнении с развитием детских учреждений и патронатного воспитания.

В исследовании отмечается несоразмерно малая численность социальных работников, обусловленная не только недостатком новых штатных единиц, но и низким уровнем подготовки, высокой сменяемостью и нехваткой действующих сотрудников. Все это препятствует выработке эффективной, высококлассной и результативной политики по социальной защите детей.

Аудит продемонстрировал проблематичность подсчета средств, направляемых на программы социальной защиты детей. На государственном уровне такая информация доступна только в отношении системы патронатного воспитания, но даже в этом случае довольно трудно сделать какие-либо обобщения, поскольку в рамках направления социальной защиты средства перераспределяются из одной сферы в другую, и обычно это осуществляется в ущерб расходам на социальную поддержку детей.

Несмотря на сложность подсчета затрат на систему детского социального обеспечения, это должно быть сделано, поскольку недостаток информации влияет на принятие управленческих решений. Счетная палата рекомендует Министерству социального обеспечения и здравоохранения рассмотреть на государственном уровне систему определения расходов на детские учреждения, патронатное воспитание и последующую поддержку.

Не оставлять никого в стороне – принцип, который поможет в достижении глобальных целей

Истинная ценность любого общества состоит в том, как оно относится к наиболее уязвимым слоям населения.

Махатма Ганди

Сегодня в мире, согласно данным ООН, больше 800 миллионов человек голодает, каждый десятый живет на сумму меньше чем два доллара США в день, более 265 млн детей не ходят в школу, а примерно 600 млн молодежи во всем мире не имеют достаточных математических и грамматических знаний и навыков.

Решить эти и другие проблемы поможет успешная реализация Повестки ООН в области устойчивого развития. Каждая из 17 целей этого документа направлена на изменение ситуации в различных сферах – от здравоохранения и продовольственной безопасности до санитарии и гендерного равенства.

Одним из ключевых способов для их достижения является инклюзия. Общество должно понимать свою ответственность за формирование будущего. «Не оставлять никого в стороне» – принцип, которого придерживаются все страны мира при формировании своей политики.

Задача следить за его выполнением возложена на международные организации. Одна из них – Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ), президентом которой в сентябре прошлого года стала Счетная палата Российской Федерации.

В 2016 году одно из ее подразделений – Инициатива развития ИНТОСАИ – запустило программу по аудиту подготовленности к реализации Целей устойчивого развития (ЦУР), в которой приняли участие более 70 стран. В июле прошлого года они представили отчет со своими наблюдениями и рекомендациями, в том числе по вопросам инклюзивности.

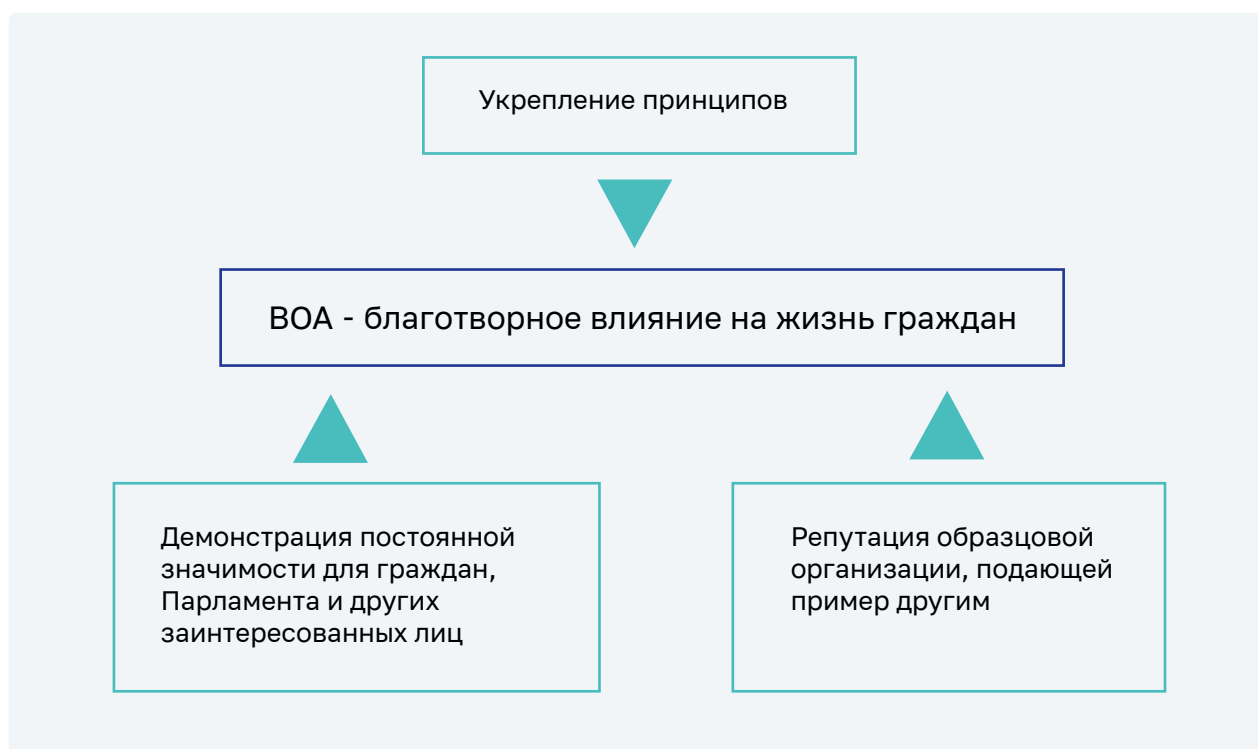
По результатам исследования большинство стран отметили, что работа в этом направлении ведется, а некоторые привели конкретные примеры по внедрению принципа «не оставлять никого в стороне».

Так, ВОА Малайзии взяли его в качестве одной из основных тем в новой экономической модели страны. Коллеги из Ямайки отметили, что забота об уязвимых слоях населения заложена в каждом приоритетном проекте, направленном на достижение задач Повестки-2030, а также подготовили документ, который показывает, как эти группы будут содействовать достижению ЦУР.

Однако не все страны могут полноценно оценить уровень инклюзии социально уязвимых групп. ВОА Уганды поднял вопрос о необходимости постоянного сбора базовых данных для всех показателей (социальных, экономических и экологических), чтобы можно было проводить такого рода оценку.

Этот и многие другие вопросы обсуждались во время XXIII Конгресса ИНТОСАИ, по итогам которого страны – члены организации договорились уделять особое внимание этой проблеме и включили ее в один из десяти принципов Московской декларации: «ВОА следует находить при проведении аудита новые способы решения проблем инклюзивности – ключевого пункта Повестки-2030 с ее принципом «не оставлять никого в стороне» и других стратегий и программ развития».

Работа в интересах общества возлагает дополнительную ответственность на высшие органы аудита, состоящую в необходимости подтверждать свою постоянную значимость для граждан, парламента и других заинтересованных сторон. Эта мысль содержится в ISSAI 12 «Значение и преимущества высших органов аудита – влияние на жизнь граждан». Масштаб этого влияния расширяется с каждым годом, поэтому контроль над реализацией ЦУР и разработка новых подходов к их аудиту крайне важны.



Стоит отметить, что Инициатива развития ИНТОСАИ сейчас разрабатывает программу аудита реализации ЦУР (ISAM), в которой особое внимание будет уделено вопросам инклюзивности общества. Счетная палата Российской Федерации также не остается в стороне и активно принимает в этом участие. В план деятельности на этот и последующие годы включены мероприятия по оценке достижения целей Повестки-2030 как на национальном уровне, так и на уровне самого ведомства.

Одним из первых аудиторы проведут экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ системы государственного управления по внедрению повестки устойчивого развития», в рамках которого планируется выявить:

- насколько погружены ЦУР в документы стратегического планирования;
- налажено ли межведомственное взаимодействие по вопросам реализации ЦУР;
- позволяет ли статистическая система эффективно проводить мониторинг показателей ЦУР.

Также на основе лучших международных практик будут даны рекомендации, чтобы помочь органам исполнительной власти максимально эффективно организовать взаимодействие с заинтересованными сторонами и обеспечить прозрачность и подотчетность деятельности по достижению ЦУР.

Таким образом, благодаря результатам независимого мониторинга, который проводят ВОА по всему миру, общество имеет возможность получать оценку деятельности правительства и тех мер, которые оно предпринимает не только для развития страны в целом, но и для помощи тем, кому эта поддержка наиболее важна.

Исследования по теме

Исследование причин социального сиротства – жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в детские учреждения



Авторы доклада выделили факторы, которые влияют на попадание ребенка в детский дом. По словам авторов доклада, в детский дом может попасть ребенок из семьи, в которой развелись родители, умер отец, кто-либо из родителей попал в места лишения свободы, или из многодетной семьи, живущей на детские пособия.

[Подробнее](#)

О повышении эффективности поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

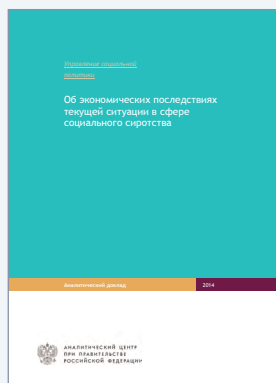


Авторы доклада обратились к экспертам с просьбой оценить достаточность финансовой поддержки государства, которая оказывается семьям, принявшим на воспитание детей-сирот. Мнения опрошенных разделились.

Около трети из них считает, что существующих форм поддержки семей достаточно. Недостаточность суммы выплат отметили примерно четверть респондентов. А пятая часть, напротив, оценила выплаты как слишком большие — в результате это искажает систему мотивации, детей берут главным образом «для денег», а не в целях воспитания.

[Подробнее](#)

Об экономических последствиях текущей ситуации в сфере социального сиротства



Авторы доклада, подготовленного Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в 2014 году, пришли к выводу, что в случае реформирования системы обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и сокращения численности детей в учреждениях интернатного типа в два раза расходы на сопровождение детей можно снизить. В результате расходы всей системы в 2020 году снизятся примерно на 0,09 % ВВП, или на 70 млрд рублей в год (в ценах на 2014 год).

[Подробнее](#)

Сиротство в регионах РФ

Фонд «Нужна помощь» составил рейтинг для оценки степени выраженности проблемы социального сиротства в каждом субъекте страны. Лидерами антирейтинга стали Еврейская автономная область и Магаданская область. Благополучными были признаны Воронежская и Краснодарская области, республики Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Чечня, Чувашия, а также Ханты-Мансийский автономный округ.

Эксперты отметили, что низкий уровень масштабов социального сиротства характерен для регионов с большой долей населения, которая придерживается крепких религиозных устоев (независимо от конфессии), обеспечивающих сильный институт семьи.

[Подробнее](#)

Все в семью

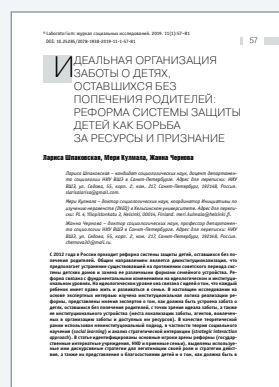
Детдома, НКО и приемные семьи О реформе системы защиты детей

В 2012 году в России начались масштабные изменения в работе системы защиты детей, оставшихся без попечения родителей. Они предполагают закрытие существующих детских домов и развитие разных форм семейного устройства.

Проанализировав позиции основных групп, включенных в систему защиты детей, исследователи сделали вывод: сейчас реформа находится на этапе адаптации и имплементации новых идей. Одним акторам изменения даются сложно, другие надеются на расширение зон своего влияния.

[Подробнее](#)

Идеальная организация заботы о детях, оставшихся без попечения родителей: реформа системы защиты детей как борьба за ресурсы и признание

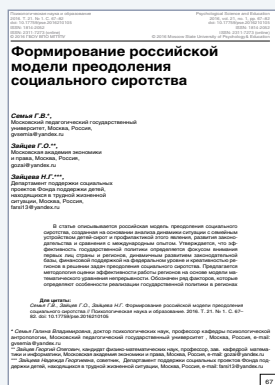


Анализ моделей идеальной организации социальной заботы о детях без попечения родителей позволяет сделать выводы о направлениях институционального развития системы благосостояния детей на данном этапе реформы системы по защите детей, оставшихся без попечения родителей.

Во-первых, государственные интернатные учреждения остаются значимым поставщиком заботы. Во-вторых, деятельность НКО как провайдера заботы в системе остается лимитированной, при этом сами НКО как эксперты-носители новейшего международного знания в данной области весьма востребованы. В-третьих, границы автономии семьи и формы помощи семьям представляют собой наиболее очевидные линии напряжения внутри системы, поскольку связаны с определением взаимоотношений между государством и обществом и их ответственности за детей.

[Подробнее](#)

Формирование российской модели преодоления социального сиротства



В статье описывается российская модель преодоления социального сиротства, созданная на основании анализа динамики ситуации с семейным устройством детей-сирот и профилактикой этого явления, развития законодательства и сравнения с международным опытом.

Утверждается, что эффективность государственной политики определяется фокусом внимания первых лиц страны и регионов, развитием законодательной базы, финансовой поддержкой на федеральном уровне и креативностью регионов в решении задач преодоления социального сиротства. Предлагается методология оценки эффективности работы регионов на основе модели математического уравнения непрерывности. В статье также обозначен ряд факторов, которые определяют особенности реализации государственной политики в регионах.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ



Кудрин: проблема жилья для детей-сирот решится за несколько лет

Проблема обеспечения жильем детей-сирот должна решиться в течение нескольких лет, заявил в ходе встречи с Президентом России Владимиром Путиным глава Счетной палаты Алексей Кудрин.

«Острая проблема – обеспечение жильем детей-сирот. Сегодня 170 тысяч детей-сирот, уже имеющих на это право, не обеспечены жильем. Мы сделали предложение, не первый раз обратились в правительство, и с правительством, наконец, выработали предложение для решения этой проблемы в течение нескольких лет», — сказал Алексей Кудрин.

[Полная версия публикации](#)



Одиночество семьи. Глава фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» Елена Альшанская – о том, можно ли отобрать ребенка, и как появляются сироты при живых родителях

Глава фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» Елена Альшанская дала интервью «Новой газете». В нем она объяснила идею о профессиональной подготовке работников органов опеки. По ее словам, в России должны появиться профессионалы, которые могли бы отличить ситуацию, когда нужно спасать ребенка от семьи, от той, когда семье просто требуется помощь: «Нам важно пройти между Сциллой и Харибдой. Спасти детей, которые страдают от родителей, представляющих угрозу детям, отличать родителей, которые просто не уследили в какой-то момент за ребенком или не справляются с воспитанием, помочь тем, кто в бедственном положении, — и при этом не выстроить систему тотального контроля, когда станут в каждую квартиру с мамой-одиночкой ставить видеокамеру».

[Полная версия публикации](#)



Более половины детей-сирот в РФ получили этот статус в 2018 году при живых родителях

Вице-премьер Татьяна Голикова заявила, что основная причина признания детей сиротами в России по итогам 2018 года — лишение или ограничение родительских прав. «Очевидно, что одна из причин социального сиротства — это несвоевременная или неоказанная в достаточном объеме социальная поддержка и помощь семье и отсутствие налаженной профилактики в работе с семьей», — добавила Татьяна Голикова на заседании Совета при Правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере.

[Полная версия публикации](#)



Медведев: надо модифицировать практику выделения жилья сиротам

Занимавший на тот момент должность Председателя Правительства РФ Дмитрий Медведев отметил необходимость модифицировать практику выделения жилья детям-сиротам, которая сложилась еще в советские времена.

«По правилам, ребенок должен получить жилье сразу, как ему исполнится 18 лет. Но тем не менее очередь есть, у разных регионов она разная, в некоторых регионах до 10 лет. Людям приходится идти в суд, и конечно это неправильно», — заявлял бывший премьер-министр.

[Полная версия публикации](#)



СПЧ передал Путину предложения об изъятии родителей из семьи

Президенту России переданы предложения экспертов фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» о том, как реорганизовать систему семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Среди предложений — подготовка и переподготовка специалистов, работающих с детьми, оказавшимися в кризисной ситуации.

Вопрос квалификации работников органов опеки и попечительства стоит крайне остро, сказал РБК депутат Мосгордумы Евгений Бунимович, в 2009–2019 годах уполномоченный по правам детей в Москве. «В отличие от учителей, которые получают образование, непонятно, кто работает в органах опеки и попечительства, — пояснил он. — Нет ни одного учебного заведения, которое готовит такого рода людей, социальных работников, в органы опеки и попечительства, которые решают серьезнейшие вопросы для ребенка и семьи».

[Полная версия публикации](#)



«Детей мы распределяем не в какие-то идеальные семьи, а в те, которые есть в нашей стране»

Президент благотворительного фонда «Дети ждут» Лада Уварова рассказала о том, как должно измениться законодательство о приемной семье, чтобы семьи и дети были лучше защищены. Речь идет о законопроекте по изменению правил подготовки приемных семей, а также их сопровождения. Корреспондент спросила эксперта о необходимости еще большего регулирования в этой области.

«Нынешнее законодательство в области опеки и попечительства — очень замшелое. Старое. В него вносились изменения, например, в 2012-м, когда школы приемных родителей ввели. Но это такие «заплатки». При этом надо отметить, что институт приемных семей в стране сформировался за последние десять лет. Когда детей брали мы и наши единомышленники, это были 2006–2007 годы, то такое поведение считалось из ряда вон выходящим, каким-то социальным экстримом. Сейчас это не так — у многих людей есть приемные дети. Семьи с приемными детьми появились в окружении каждого человека. Этот институт, скажем так, стремительно сформировался. А правила остались старые», — заявила Лада Уварова.

[Полная версия публикации](#)



«Дети в детские дома не с Луны падают». Число усыновленных иностранцами сирот из России сократилось в девять раз за семь лет

В Министерстве просвещения РФ представили данные, согласно которым за последние семь лет число усыновленных иностранцами сирот из России сократилось в девять раз. Комментируя опубликованные данные, руководитель общественного центра по поддержке приемных семей Андреа Петуховская отметила, что «иностранцы усыновители зачастую забирали детей, за которыми никто в очереди не стоял». По ее словам, здоровых малышей, за которыми среди российских усыновителей стоит очередь, практически нет.

«Ужасно то, что дети с ОВЗ (ограниченными возможностями здоровья), которые могли бы попасть в семьи за границей, получить лечение и жить полноценной жизнью, скорее всего, пойдут в ДДИ (детские дома-интернаты для детей с ментальными нарушениями), потом в ПНИ (психоневрологические интернаты) и вряд ли доживут до 40 лет. Ведь именно такова статистика. Девять из десяти выпускников детских домов не доживает до этого возраста», — рассказала Андреа Петуховская.

[Полная версия публикации](#)



Кузнецова оценила регионы по постинтернатному сопровождению сирот

Детский омбудсмен РФ Анна Кузнецова раскритиковала Калмыкию, Еврейскую автономную область, Калининградскую, Орловскую области и Хакасию, где нулевые показатели по постинтернатному сопровождению выпускников сиротских учреждений, при этом в числе «хороших» она назвала Татарстан, Петербург, Челябинскую и Свердловскую области.

[Полная версия публикации](#)



Регионы не могут купить жилье сиротам из-за дефицита на рынке недвижимости

Спрос на жилье для детей-сирот в регионах РФ достигает 33 миллиардов рублей, но многие субъекты страны не могут реализовать его даже при наличии у них необходимых финансовых ресурсов, поскольку на рынке просто нет жилья, которое соответствовало бы установленным требованиям, рассказала аудитор Счетной палаты РФ Светлана Орлова на круглом столе в пресс-центре МИА «Россия сегодня», посвященном проблемам обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● СП представляет Годовой отчет–2019: больше внимания открытости и стратаудиту

Всего в 2019 году Счетная палата провела 319 мероприятий, выявила 4 443 нарушения на сумму 884,6 млрд рублей, следует из [отчета](#) ведомства о работе за 2019 год.

Счетная палата также дала заключения на 1 281 проект нормативных правовых актов. Благодаря работе палаты в бюджетную систему России и Союзного государства возвращено 4,52 млрд рублей. По материалам проверок возбуждено 25 уголовных дел, по 20 материалам проводятся доследственные проверки и оперативно-розыскные мероприятия. Инспекторами Счетной палаты возбуждено 52 дела об административных правонарушениях, 40 должностных и юридических лиц привлечены к административной ответственности.

● Алексей Кудрин: заложенные в поправках к бюджету показатели недостижимы

Прогноз экономического роста, заложенный в поправках к бюджету на 2020–2022 годы, устарел. С такого заявления Алексей Кудрин начал свое выступление на Комитете Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. Председатель Счетной палаты напомнил, что Правительство строило прогноз, исходя из цены на нефть в 57,7 доллара за баррель и курсе доллара в 63,9 рубля. Однако глобальные макроэкономические изменения внесли свои коррективы, и теперь бюджет должен строиться на совершенно других показателях.

Выступление Алексея Кудрина на заседании Совета Федерации читайте [здесь](#).

● Алексей Кудрин представил на Комитете Госдумы замечания СП по поправкам в бюджет на 2020–2022 годы

Счетная палата считает излишне оптимистичными прогнозы по темпам экономического роста на предстоящую трехлетку. В законопроекте о поправках в бюджет на 2020–2022 годы новое Правительство заложило показатель на уровне 1,9 % на текущий год и прогнозирует рост более чем на 3 % на последующие годы.

С выступлением Алексея Кудрина по законопроекту об изменениях в бюджет на 2020–2022 годы в Госдуме можно ознакомиться [здесь](#).

● Изменения в Плане проверок Счетной палаты

В [плане проверок Счетной палаты](#) на 2020 год произошли изменения. В план добавились анализ рисков снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета, связанных с переходом флота на использование низкосернистого топлива и изменением структуры мирового топливного рынка, аудит эффективности расходования Минздравом бюджетных средств на закупки услуг по подготовке и проведению Второго национального съезда врачей Российской Федерации в г. Москве и другие.

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин: наша задача — способствовать тому, чтобы государство было открытым

Открытость — один из важнейших приоритетов в работе Счетной палаты. В этом направлении контрольное ведомство уже стало лидером среди госорганов. Такое заявление сделал Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин, выступая на Дне открытых данных.

«За полтора года было опубликовано в два раза больше отчетов Счетной палаты, чем до этого. Также было в 4 раза больше публикаций в СМИ по итогам нашей работы. Миссия Счетной палаты теперь не только в анализе бюджетных расходов, но и в анализе результатов», — пояснил Алексей Кудрин.

По словам главы Счетной палаты, в текущем году население получит доступ ко всем двум тысячам отчетов о проверках, проведенных за 25 лет работы ведомства. До июня все они будут оцифрованы и переведены в машиночитаемый вид.

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Каульбарс: перекрестное субсидирование по-прежнему остается ключевой проблемой электроэнергетики

Усилия, направленные на увеличение конкуренции на рынке ТЭК, пока не привели к существенным изменениям, а главной проблемой электроэнергетики по-прежнему остается перекрестное субсидирование. Такое мнение высказал аудитор Счетной палаты Алексей Каульбарс на «правчасе» в Государственной Думе.

Основным сдерживающим фактором развития конкуренции аудитор назвал недостаточное обеспечение свободного и недискриминационного доступа независимых участников рынка к существующей инфраструктуре.

[Полная версия публикации](#)

● Почти две трети региональных госконтрактов заключаются с поставщиками из своего региона

В 2019 году 65,8 % контрактов на поставку товаров и услуг для региональных органов власти были заключены с поставщиками из этого же региона. Такие данные представлены в [рейтинге регионального протекционизма](#) на портале «Госрасходы».

[Полная версия публикации](#)

● Светлана Орлова: для решения проблемы обеспечения жильем детей-сирот нужно участие всех уровней власти

Принимаемые государством меры в области обеспечения жильем детей-сирот пока не смогли кардинально изменить ситуацию в этой сфере: очередь на получение жилья продолжает расти. Для решения проблемы нужен детальный план действий, предусматривающий участие органов власти всех уровней. Такое мнение высказала аудитор Счетной палаты Светлана Орлова на заседании круглого стола Общероссийского народного фронта, посвященного проблемам жилищного обеспечения детей-сирот.

[Полная версия публикации](#)

● Технологический прогресс как один из драйверов развития системы государственного аудита

Счетная палата России разделила 5–6 место с командой ВОА Финляндии на первом международном хакатоне высших органов аудита ЕВРОСАИ. По результатам голосования членов жюри оба ведомства набрали одинаковое количество голосов.

