

Научная статья

УДК: 365.2, 364.043.4

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-48-71

ЖИЛИЩНЫЕ СЕРТИФИКАТЫ ДЛЯ СИРОТ: РЕГУЛЯТОРНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИХ РЕЗУЛЬТАТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

**Горина Елена Александровна¹,
Косинова Любовь Владимировна²**

^{1,2} Институт социальной политики, НИУ «Высшая школа экономики»;
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;

¹ egorina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-7932-2656

² liubovkosinova@yandex.ru

Аннотация. Многолетняя накопленная задолженность государства по обеспечению жильем лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, – острая управленческая проблема современной российской социальной политики, требующая развития новых инструментов для ее решения. Один из них – единовременные социальные выплаты на приобретение жилых помещений в собственность (жилищные сертификаты), предоставляемые по инициативе органов власти субъектов Российской Федерации и за счет средств их бюджетов. Цель статьи – оценить практики нормативно-правового регулирования этой дополнительной меры поддержки сирот в регионах России с точки зрения того, какие возможности и барьеры они создают для сокращения задолженности. Исследование проведено на данных нормативно-правовых актов всех субъектов РФ, где на начало 2023 г. установлены порядки предоставления таких выплат. Через призму концепции результативно ориентированной социальной программы и факторов, влияющих на доступность государственной поддержки, проанализирован спектр условий предоставления жилищных сертификатов в регионах России. Показано, что результативной реализации программы будут способствовать те практики нормативно-правового регулирования, которые увеличивают гибкость и клиентоориентированность, предусматривают более низкие пороги «входа» для получателей, обеспечивают информационную открытость и ускорение административных процедур. Барьеры же формируются при высоких транзакционных издержках, из-за низкой покупательной способности выплат на рынке жилья, жестких ограничений способов распоряжения средствами и чрезмерно строгих критериев отбора.

Ключевые слова: лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственные жилищные гарантии, единовременные выплаты на приобретение жилья, результативность социальных программ.

Для цитирования: Горина Е.А., Косинова Л.В. Жилищные сертификаты для сирот: регуляторные возможности и ограничения их результативной реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 3. С. 48–71. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-48-71.

Original article

HOUSING VOUCHERS FOR CARE LEAVERS IN RUSSIA: OPPORTUNITIES AND BARRIERS IN THE REGULATORY FRAMEWORK FOR THEIR EFFECTIVE IMPLEMENTATION

Elena A. Gorina¹, Lyubov V. Kosinova²

^{1,2} Institute for Social Policy, HSE University;
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;

¹ egorina@hse.ru; ORCID: 0000-0002-7932-2656

² liubovkosinova@yandex.ru

Abstract. For a decade the public authorities in Russia have been failing to fulfill its obligations to young care leavers. The long-term waiting list for public housing is an acute problem of social policy in the country that requires new tools to be solved. Housing vouchers, or lump-sum social payments for the purchase of residential property, at the expense of the Russian regions' budgets, are supposed to be one of them. The paper aims to evaluate the legal framework of the housing vouchers program from the perspective of opportunities and barriers it has for eliminating the problem. The study used data from the relevant laws and regulations covering 55 regions, where the housing vouchers were established from 2019 to 2023. The concept of performance-oriented social program and key factors influencing the access to public benefits constitute our theoretical framework. Within it, we examine the range of terms and conditions that should be met by applicants to successfully buy residential properties by means of the housing vouchers. Our findings show that the regulations concerning customer focus, providing lower thresholds for applicants, promoting awareness about the program and its entitlement criteria, and shortening the duration of administrative procedures are likely to contribute to the increase of program performance. On the contrary, barriers that prevent obtaining proper results are due to high transaction costs of claiming support, low purchasing power of payments in the housing market, tight restrictions on how recipients should dispose funds and excessively strict eligibility criteria.

Keywords: children out of parental care, youth care leavers, public housing policy, social transfers for housing, social programs performance.

For citation: Gorina, E.A. and Kosinova, L.V. (2023) 'Housing vouchers for care leavers in Russia: opportunities and barriers in the regulatory framework for their effective implementation', *Public Administration Issues*, 3, pp. 48–71. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-48-71.

JEL Classification: I38.

Введение

Проблема жилья – один из самых серьезных вызовов, с которым сталкиваются молодые люди из числа детей, лишенных родительского попечения, при переходе от альтернативной опеки в замещающих семьях или учреждениях к самостоятельной жизни (Strahl et al., 2020). Наличие безопасного и благоустроенного жилья рассматривается как ключевой ресурс для реализации успешных жизненных сценариев этой категории молодежи (Dworsky et al., 2012), поскольку способствует большей вовлеченности в получение образования, профессиональное обучение и занятость (Stein, Morris, 2010), а также напрямую и тесно связано с их ментальным здоровьем (Wade, Dixon, 2006). Напротив, жилищная депривация молодых людей из числа детей-сирот – «точка запуска» различных форм их социальной эксклюзии, таких как ограниченный доступ к важнейшим социальным услугам, длительная безработица или случайная занятость, тяжелое материальное положение (Фролова и др., 2022; Gill, Daw, 2017).

Помощь в решении жилищной проблемы составляет важнейший компонент поддержки повзрослевших сирот как в странах с широким спектром мер, облегчающих их социальную адаптацию вне опеки, так и в странах с относительно слабыми гарантиями со стороны государства. Как правило, помощь оказывается в форме консультаций при подборе подходящего жилого помещения, выплат для покрытия расходов на его аренду и предоставления временного места для проживания, в том числе совместно с другими молодыми людьми, нуждающимися в поддержке (Васильева и др., 2020; Leaving Care..., 2019).

В России широкий перечень социальных гарантий для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа¹ включает право на однократное обеспечение отдельным благоустроенным (по меркам населенного пункта) жилым помещением по достижении совершеннолетия². Однако при таких беспрецедентно высоких государственных обяза-

¹ К лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся молодые люди в возрасте старше 18 лет. Далее для простоты восприятия мы объединяем все категории под названием «сироты».

² Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

тельствах на практике реализация жилищных прав сирот весьма затруднена. Специализированный жилищный фонд, из которого им предоставляется жилье, хронически дефицитен: в подавляющем большинстве российских регионов ожидание в очереди растягивается на 5–7 лет, превышая в ряде случаев 20 лет (Оценка..., 2020).

Проблема обусловлена комплексом причин, среди которых недостаточное финансирование (Оценка..., 2020), несовершенство нормативно-правового регулирования (Устинов, Якимова, 2018; Сучкова, Борисова, 2020), различные дисфункции в работе социальных служб, региональных и муниципальных органов власти, задействованных в соблюдении жилищных прав детей-сирот (Оценка..., 2020; Сагалаева, 2020), неполное освоение выделенных бюджетных средств из-за рассогласованности управленческих процедур (Кузнецова, Николаева, 2021), а также низкого предложения подходящего жилья на локальных рынках и незаинтересованности застройщиков во взаимодействии с органами власти по этому вопросу (Зелинская, Клочко, 2020).

В поисках решения проблемы с 2021 г. функционирует постоянная рабочая группа Государственной Думы РФ; регулярно обновляются Комплексы мероприятий в соответствии с поручениями Президента и Правительства РФ. Но несмотря на повышенное внимание со стороны органов государственной власти и надзорных органов, результативность принимаемых мер остается низкой – в целом по стране пока нет сколь-нибудь заметного улучшения ситуации. По данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения (далее – ЕГИССО), в 2020–2022 гг. жилье из специализированного жилищного фонда ежегодно получали только 12–13% сирот, имевших на это право. К концу 2022 г. у государства накопилась задолженность перед 167 тыс. человек, не обеспеченных своевременно жильем, более 40% из них достигли возраста 23 лет.

Жилищные сертификаты (далее – ЖС), предусматривающие предоставление социальных выплат для самостоятельного приобретения или строительства жилья, предлагаются в качестве одного из перспективных инструментов, для того чтобы хотя бы частично решить проблему накопившейся задолженности (Кузнецова, Николаева, 2021; Оценка..., 2020; Зелинская, Клочко, 2020). С 2019 г. как дополнительная мера социальной поддержки они вводятся во все большем числе регионов России. В многочисленных исследованиях, затрагивающих вопросы их реализации, обсуждаются юридические аспекты (Устинов, Якимова 2022), оценивается покупательная способность средств ЖС на рынке жилья отдельных регионов (Присяжнюк, 2022; Кузнецова, Николаева, 2021), описывается разнообразие порядков предоставления этой меры в субъектах федерации (Ережипалиев, Огурцова, 2022). Указывают эксперты и на усиливающиеся из-за ЖС риски мошеннических действий (Присяжнюк, 2022) и нарушения жилищных прав сирот³. Вместе с тем до настоящего времени остается

³ Сироты не нужны нашему государству. Интервью с А. Голованем // Коммерсантъ. 17.07.2022. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5468802> (дата обращения: 20.08.2023).

без внимания вопрос о том, как условия предоставления ЖС могут повлиять на результативность этого инструмента для решения проблемы задолженности. Кроме того, учитывая тот факт, что ранее, до 2013 г., в регионах Российской Федерации уже применялись социальные выплаты на приобретение (строительство) жилья для сирот, в настоящее время важно понять, какие уроки можно извлечь из этого опыта, чтобы снизить риски повторения прошлых проблем.

Настоящая статья вносит вклад в ответ на эти вопросы. Целью исследования было оценить условия предоставления ЖС для сирот в регионах России с точки зрения того, какие возможности и барьеры для решения проблемы задолженности по обеспечению сирот жильем они создают.

В первой части статьи авторы представляют свой исследовательский подход, во второй – показывают, как развивалось российское законодательство о монетарных формах поддержки для обеспечения жильем детей сирот и какие проблемы их реализации проявились на предыдущих этапах. В третьей части анализируется спектр условий предоставления жилищных сертификатов в современной практике субъектов Российской Федерации. В четвертой части обсуждается, какие особенности нормативно-правового регулирования ЖС позволяют раскрыть сильные стороны этого инструмента и способствуют реализации государственных гарантий для сирот, а какие, наоборот, усиливают его риски и осложняют решение проблемы задолженности по обеспечению их жильем.

Методология и данные

Анализируя условия предоставления жилищных сертификатов, мы исходим из понимания результативности как степени соответствия достигнутого результата поставленной цели (ожидаемому результату) и из трактовки результатов как изменений, происходящих с участниками социальной программы вследствие воздействия на них и свидетельствующих о прогрессе в достижении целей программы.

В литературе по оценке результативности принято разделять конечные и промежуточные результаты программ (Natrū, 2007). Так, конечная цель государственных мер по обеспечению сирот жильем состоит в их успешной социальной адаптации и обретении ими экономической самостоятельности. Очевидно, что для получения такого эффекта одного только «наделения» жилыми помещениями недостаточно – требуется устранить и другие дисфункции в разных сферах общественной заботы о детях-сиротах (Присяжная, 2007). В анализе программы ЖС мы исходим из понятия промежуточного результата, ожидаемым ориентиром для которого выступает значительное сокращение, а в идеале – устранение накопившейся задолженности государства по обеспечению сирот жильем. Известно, что промежуточные результаты сильнее зависят от характеристик самой программы, чем ее конечные социальные эффекты (Natrū, 2007).

При анализе характеристик программы ЖС мы совмещаем две методологические рамки. Первая определяет, какими свойствами должна обладать

социальная программа, чтобы быть ориентированной на достижение результата. В руководствах по мониторингу результативности (Управление..., 2007) к важнейшим из них относят:

- наличие конкретной реалистичной цели и соответствующих ожидаемых результатов;
- направленность на определенную целевую группу, формируемую с помощью критериев отбора;
- соответствие потребностям целевой группы и учет особенностей и условий реализации;
- предоставление значимой помощи, позволяющей произвести изменения в материальном и (или) социальном положении ее получателей;
- содействие социальной интеграции в обществе.

Вторая рамка характеризует факторы, влияющие на доступность поддержки для целевой группы, а через это – на результативность социальных программ. К главным барьерам, снижающим доступность социальной поддержки, в исследованиях относят транзакционный, социальный и информационный. Высокие транзакционные издержки при обращении граждан к государству за помощью формируют такие факторы, как строгие процедуры проверки правомочности, избыточная сложность и длительность процесса подачи заявок и оформления, недостаток времени и иных ресурсов у заявителей для того, чтобы пройти весь путь оформления, административная и технологическая неэффективность процедур (Wu, Eamon, 2010). К социальным барьерам относятся низкий уровень доверия государственным институтам, страх взаимодействия с ними, а также стигматизация получателей помощи со стороны общества и индивидуальное восприятие стигмы (Access..., 2015; Wu, Eamon, 2010). Информационный барьер формируют неосведомленность или искаженное восприятие о возможности участия в социальных программах и необходимых для этого процедурах (Access..., 2015).

Следуя изложенному подходу, при оценке аспектов нормативного регулирования ЖС как позитивные мы рассматриваем те из них, которые ориентированы на более полное и своевременное обеспечение государственных гарантий благодаря своей гибкости, ориентации на потребности целевой категории населения, достаточности объема поддержки, прозрачным и недискриминационным условиям. Напротив, нормы, радикально сужающие круг получателей ЖС, предусматривающие избыточно сложные или длительные процедуры для заявителей или не соответствующие другим важнейшим свойствам результативно ориентированных социальных программ, расцениваются как барьеры для результативности.

Информационную базу исследования составили нормативные правовые акты (далее – НПА) тех субъектов РФ, в которых по состоянию на конец января 2023 г. была установлена дополнительная мера социальной поддержки сирот в виде единовременной социальной выплаты на приобретение жилого помещения. Для анализа были привлечены также данные о реализации ЖС в регионах из открытых источников, а также сведения ЕГИССО.

Развитие законодательства о выплатах на жилье для детей-сирот

Монетарная форма реализации гарантий жилищных прав для сирот до настоящего времени прошла несколько этапов в своем развитии. На первом этапе, с момента принятия Федерального закона N 159-ФЗ в 1996 г. и до 2005 г., целевые безвозвратные ссуды на приобретение жилья были закреплены в нем как альтернатива обеспечению сирот жильем в натуральной форме, если необходимые жилые помещения отсутствовали. С 2005 г. эта норма была исключена из федерального закона, а все полномочия по дополнительным гарантиям детей-сирот на имущество и жилое помещение переданы субъектам Российской Федерации⁴. В результате монетарная форма обеспечения сирот жильем сохранилась в 24 субъектах федерации, причем в пяти⁵ из них денежные выплаты были единственной, в двух⁶ – основной, а в 17⁷ – дополнительной формой реализации государственных гарантий.

Такая «региональная вольница» просуществовала до 2013 г., когда по результатам масштабного реформирования организационно-правовых условий реализации жилищных прав сирот на федеральном уровне был закреплен единственный способ обеспечения их жильем – предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений, а у субъектов Российской Федерации осталась возможность устанавливать на своем уровне меры социальной поддержки, не противоречащие нормам федерального закона.

Таким образом, в период с 2005 по 2013 гг. сложились своеобразные «экспериментальная» (24 региона) и «контрольная» (59 регионов) группы, различающиеся применением социальных выплат для обеспечения сирот жильем. Их сравнение показывает, что «экспериментальная» группа не отличалась ярко выраженными позитивными результатами в этой сфере. Так, в 2012–2013 гг.⁸ задолженность по обеспечению жильем была во всех регионах Российской Федерации, при этом в регионах с монетарными (М) и немонетарными (Н) формами поддержки отмечались как высокие, так и низкие уровни результативности: более 70% – Самарская область (М) и Москва (Н), более 20% – Краснодарский край (М), Камчатский край (Н и М) и Тверская область (Н), менее 1% – Ульяновская область (М), Республика Ингушетия (Н и М) и Еврейская автономная область (Н).

⁴ Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

⁵ Республики Татарстан и Бурятия, Краснодарский край, Калужская и Ульяновская области.

⁶ Республика Марий Эл и Самарская область.

⁷ Республики Адыгея, Алтай, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Алтайский, Камчатский, Пермский и Ставропольский края, Вологодская, Курская, Оренбургская и Тамбовская области, Ямало-Ненецкий автономный округ.

⁸ Данные в разрезе субъектов РФ доступны только начиная с 2012 г. Вместе с ними рассматриваются данные за 2013 г., поскольку новые правила предоставления жилых помещений внедрялись в субъектах РФ низкими темпами и в большинстве регионов в 2013 г. обеспечение жилыми помещениями фактически производилось еще в рамках старой схемы.

Поэтому сами по себе выплаты едва ли можно назвать «панацеей» для решения проблемы. Схожесть низких результатов в регионах с разными формами поддержки, скорее, является следствием систематического воздействия одинаковых негативных факторов – недофинансирования этих обязательств и пробелов в административно-управленческих механизмах.

Анализ НПА, действовавших в тот период в регионах «экспериментальной» группы, выявил наиболее распространенные параметры нормативного регулирования, которые могли снижать результативность социальных выплат в обеспечении сирот жильем. Так, использовавшийся норматив стоимости 1 кв. м жилья зачастую не учитывал ее территориальную дифференциацию в регионе и повышенную рыночную стоимость 1 кв. м в малогабаритных квартирах. Заниженные размеры выплат были недостаточны для приобретения благоустроенного жилья, особенно учитывая неразвитость льготных ипотечных программ. Из других недостатков механизма предоставления выплат во всех 24 регионах следует выделить короткий срок реализации (жилое помещение необходимо было приобрести до конца финансового года) и беззаявительный порядок предоставления. Кроме того, во всех 24 регионах, кроме Республики Саха (Якутия), со стороны органов опеки и иных уполномоченных органов не было предусмотрено консультативно-методического сопровождения получателей выплат при подборе жилого помещения; отсутствовала и предварительная проверка заключаемых сделок (везде, кроме Курской и Оренбургской областей). В результате схема реализации ЖС провоцировала мошеннические действия⁹ в отношении одной из самых уязвимых категорий населения.

Современная практика предоставления ЖС в регионах Российской Федерации

В современном виде социальные выплаты, удостоверенные сертификатом, не позиционируются как замена основной схемы обеспечения сирот жильем. Они стали появляться в регионах с 2019 г., когда из-за изменения общефедеральных правил формирования списка детей-сирот, нуждающихся в жилом помещении, и упразднения возрастного порога обеспечения жильем¹⁰ возникла потребность в дополнительной мере поддержки, которая позволила бы устранить задолженность перед лицами из числа детей-сирот, достигшими возраста 23 лет. Пионером тогда стал Приморский край, практика которого была рекомендована Счетной палатой РФ к тиражированию (Оценка..., 2020). «Бум» распространения выплат пришелся на 2022–2023 гг.: если в 2021 г. они были установлены в 16 регионах, то к началу 2023 г. – уже в 55. В отличие от основной схемы

⁹ Специальный доклад «О реализации прав отдельных категорий граждан, проживающих на территории Самарской области, на получение жилого помещения». URL: <https://ombudsman63.ru/news/view/304>

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 04.04.2019 N 397 «О формировании списка детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей...».

обеспечения сирот жильем, ЖС предоставляются исключительно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, без софинансирования из федерального бюджета.

Хотя регионы вводят ЖС исключительно в инициативном порядке и единообразных решений у них нет, можно выделить как более типичные, так и менее распространенные условия предоставления. К основным параметрам, которые могут влиять на результативность этого инструмента, мы относим:

- 1) критерии отбора, по которым определяется целевая группа получателей,
- 2) подход к определению размера выплаты по ЖС,
- 3) условия распоряжения средствами ЖС.

Критерии определения целевой группы

Неотъемлемыми критериями отбора получателей поддержки являются их пребывание в списке лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда, и их возраст. В большинстве регионов право на получение ЖС возникает начиная с 23 лет (табл. 1). С более раннего возраста оно предоставляется в Московской, Мурманской, Саратовской областях и Республике Карелия, а более поздний возрастной порог установлен в Республике Бурятия, Астраханской, Курской, Липецкой и Волгоградской областях.

В основном регионы готовы предоставлять ЖС только успешно адаптированным в социуме гражданам. Как правило, это означает, что они полностью дееспособны, официально трудоустроены или ведут предпринимательскую деятельность, зарегистрированы как самозанятые либо имеют уважительные причины незанятости (обучение по очной форме, уход за маленьким ребенком или ребенком-инвалидом и т. п.), не состоят на учете в психоневрологическом или наркологическом диспансере, не имеют неснятой или непогашенной судимости, не подвергались уголовному преследованию.

В региональных порядках предоставления ЖС эти требования могут быть указаны все одновременно или же частично. Иногда дополнительными маркерами «благонадежности» заявителя выступают отсутствие задолженности по налогам, сборам и алиментным обязательствам или отсутствие сведений о социально опасном положении его семьи, взятии ее на профилактический учет или ненадлежащем выполнении родительских обязанностей и т. п. Только в шести регионах (Саратовской, Калининградской, Нижегородской, Тульской областях, Республиках Чеченская и Карелия) условия предоставления выплаты не включают оценку социальной адаптации заявителя.

Наконец, еще один распространенный критерий отбора – участие граждан в судебных спорах по вопросу жилищного обеспечения. В региональном законодательстве сформированы три подхода к этому критерию. В рамках первого получить ЖС могут только граждане, которые имеют вступившее в законную силу решение суда, обязывающее администрацию муниципального образования или субъекта Российской Федерации обе-

спечить их жилым помещением из специализированного фонда по договору найма. Для того чтобы претендовать на ЖС, заявитель должен заключить мировое соглашение об урегулировании судебного спора либо получить определение суда об изменении способа исполнения судебного решения. Второй подход диаметрально противоположен первому: право на ЖС получают только те, кто не участвовал в судебном разбирательстве и (или) не имеет решения суда об обеспечении жилым помещением. Третий, наиболее широкий, подход сочетает в себе оба предыдущих.

Таблица 1

Распространенность критериев отбора, определяющих целевую группу получателей ЖС (по состоянию на январь 2023 г.)

Критерий	Условия	Количество субъектов РФ
Возраст заявителя	18 лет и более	2
	21 год и более	1
	22 года и более	1
	23 года и более	46
	25 лет и более	5
Успешная социальная адаптация заявителя	Наличие официальной занятости или уважительные причины ее отсутствия	37
	Непрерывная занятость не менее 6 мес.	30
	Отсутствие сведений о социальной дезадаптации ¹⁾	47
	Отсутствие судимости ²⁾ и/или фактов уголовного преследования	40
	Отсутствие сведений о ненадлежащем выполнении родительских обязанностей, социально опасном положении семьи	9
	Отсутствие задолженности по налогам, сборам, алиментам	7
Семейное положение заявителя	Наличие детей	3
Участие в судебных спорах о предоставлении жилья по договору найма специализированных жилых помещений	Наличие судебного решения при условии мирового соглашения	13
	Неучастие в судебных спорах или отсутствие судебного решения	9
	Судебное решение необязательно, но при его наличии требуется мировое соглашение	24

Примечания: ¹⁾ Лечение от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. ²⁾ Учитывается неснятая или непогашенная судимость.

Источник: данные региональных НПА.

Подходы к определению размера выплаты

То, насколько ЖС может быть работоспособен как инструмент обеспечения сирот жильем, в немалой степени зависит от покупательной способности предоставляемых выплат на рынке жилья, обусловленной в том числе тем, как определяется их размер. Кроме пяти регионов, где размеры выплат фиксированы, в остальных они рассчитываются исходя из двух нормативов: общей площади жилого помещения и средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади. Первый норматив варьируется по субъектам Российской Федерации в диапазоне от 18 до 46 кв. м (мода – 33 кв. м); второй – одни регионы заимствуют у Минстроя России¹¹, в других региональные (или местные) власти устанавливают его самостоятельно. В последнем случае норматив стоимости, как правило, дифференцирован в разрезе муниципальных образований, но в целом это не самая распространенная практика (табл. 2).

Таблица 2

Распространенность подходов к определению размера выплаты по ЖС

Способы установления размера выплаты	Внутрирегиональная дифференциация	Количество субъектов РФ
Фиксированный (предельный) размер	Есть	3
	Нет	2
По нормативу стоимости 1 кв. м, утвержденному Минстроем РФ	Нет	29
По нормативу стоимости 1 кв. м, установленному органом власти субъекта РФ или местного самоуправления	Есть	16
	Нет	5

Источник: Данные региональных НПА.

Условия распоряжения

В блок условий распоряжения средствами включены такие характеристики, как срок действия ЖС, требования к приобретаемым жилым помещениям, а также порядки одобрения сделки купли-продажи со стороны уполномоченных органов и получения денежных средств.

За время действия ЖС его получателю необходимо успеть совершить все процедуры по подбору, проверке жилого помещения, согласованию договора и одобрению сделки с уполномоченными органами. В 37 из 55 регионов ЖС выдается на срок менее 1 года, из них в 12 – менее чем на 6 месяцев. Во многих регионах требуется распорядиться средствами ЖС именно в текущем финансовом году. Однако, как показывает

¹¹ Минстрой России ежеквартально утверждает среднюю рыночную стоимость 1 кв. м общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации для расчета размеров социальных выплат на приобретение (строительство) жилья за счет средств федерального бюджета.

практика 13 субъектов Российской Федерации, где ЖС действует в течение полных 12 месяцев (а в Волгоградской области – до момента его реализации, т.е. фактически бессрочно), жесткое ограничение срока не является неотъемлемым условием.

Помимо требований по пригодности для проживания и благоустроенности приобретаемых жилых помещений, в НПА большинства регионов зафиксированы такие параметры, как вид жилого помещения (чаще всего отдельная квартира или жилой дом) и его минимально допустимая площадь (от 18 до 33 кв. м). Дополнительно качество жилья может оцениваться по степени износа дома (минимальный показатель – не более 30% – установлен в Пермском крае, Нижегородской и Оренбургской областях) и (или) времени его постройки (например, в Ненецком АО – не более 30 лет, в г. Севастополе – не более 50 лет).

В порядках одобрения сделки и получения денежных средств ключевыми для нас аспектами являются содержание, последовательность и длительность проверочных процедур: проверки соответствия жилого помещения установленным требованиям, проверки договора купли-продажи и принятия решения о перечислении денежных средств. В большинстве регионов предусмотрено, что эти проверки проводятся уже после того, как заключен договор купли-продажи. Гораздо реже соответствие жилых помещений установленным требованиям должно оцениваться по результатам предварительного осмотра, а проект договора – согласовываться с органами, уполномоченными для предоставления выплаты, до его заключения и регистрации.

Если необходимые проверки проводятся до, а не после заключения договора, это позволяет сократить срок рассмотрения документов для принятия решения о перечислении денежных средств продавцу после перехода прав собственности на приобретенное жилое помещение. Установленная продолжительность этой процедуры варьируется по регионам от 3 до 30 рабочих дней.

Можно ли количественно оценить результаты реализации ЖС для сирот в субъектах Российской Федерации и соотнести их с разными условиями предоставления этой меры? Пока это вряд ли возможно: у большинства регионов опыт реализации ЖС очень непродолжителен, а сведения в открытом доступе, по которым можно судить об их результатах в обеспечении жильем, крайне фрагментированы. Мы обнаружили данные о численности получателей ЖС только по 10 из 16 субъектов Российской Федерации, где эта поддержка предоставлялась в 2021 г. (табл. 3). Доля сирот в возрасте 23 лет и старше, получивших ЖС, среди тех, кто состоял в списке подлежащих обеспечению жильем, значительно различалась по регионам, но в основном не превышала 10%, т.е. была далека от того уровня, при котором можно было бы ожидать быстрой ликвидации накопленной задолженности. В то же время в ряде регионов (Калининградская область, Приморский и Хабаровский края) заметен приоритет этого направления бюджетных расходов по сравнению с основной схемой обеспечения сирот жильем.

Таблица 3

**Сведения о реализации социальных выплат в виде ЖС
на приобретение жилья за 2021 г.**

Субъекты РФ	Численность выданных ЖС		Расходы бюджета субъекта РФ	
	человек	в процентах от численности лиц из числа детей-сирот, достигших 23 лет, состоящих в списке лиц, подлежащих обеспечению жильем ¹⁾ , на январь	млн рублей	в процентах от объема бюджетных расходов на предоставление жилых помещений детям-сиротам ²⁾
Алтайский край	125	4,6	176,0	35,4
Амурская обл.	95	7,1	228,8	48,4
Иркутская обл.	156	3,0	255,9	28,6
Калининградская обл.	84	12,5	84,4	90,6
Красноярский край	65	3,2	114,0	9,2
Пермский край	152	15,1	177,6	22,9
Приморский край	335	10,4	919,6	104,2
Удмуртская Респ.	15	1,1	20,0	5,7
Хабаровский край	96	5,4	247,5	65,0
Чеченская Респ.	59	9,0	73,6	46,4

Примечания: ¹⁾ Данные ЕГИССО. ²⁾ Включая средства субсидии из федерального бюджета на эти цели.

Источник: данные ЕГИССО, региональных законов об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2021 г., сведения органов власти субъектов Российской Федерации о реализации ЖС из открытых источников.

Обсуждение барьеров и возможностей в нормативном регулировании ЖС

Одни условия предоставления ЖС могут дополнительно осложнять решение проблемы задолженности по обеспечению сирот жильем, другие – наоборот, способствовать более полной и ускоренной реализации государственных гарантий. Такие барьеры и возможности формируются уже «на входе» в программу исходя из того, как определяется круг ее участников. Они усиливаются на этапе прохождения административных процедур, необходимых для получения ЖС, а также проявляются в том, насколько предоставляемая поддержка соответствует потребностям получателей.

«Вход» в программу и критерии отбора участников

Самостоятельно обратиться за ЖС можно далеко не во всех регионах. При беззаявительном порядке решение о том, кому предоставлять поддержку, уполномоченный орган принимает только исходя из объема бюд-

жетных ассигнований на текущий год и даты внесения граждан в список детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем; другой возможности претендовать на получение ЖС в таком случае не предусмотрено. Напротив, предварительное уведомление граждан о наличии у них права на получение ЖС, условиях их предоставления и сроках подачи заявления снижает информационный барьер и может стимулировать участие в программе, хотя и с учетом очередности и бюджетных ограничений. Примеры этой и других позитивных практик и регионов, где они применяются, приведены в Таблице 4.

Среди критериев отбора участников наиболее существенные барьеры «входа» формируют условия в отношении судебных решений и социальной адаптации заявителей. В тех регионах, где право на получение ЖС увязано с фактом обращения в суд по вопросу обеспечения жильем, из числа участников исключены отдельные категории граждан. Первая – те, у кого нет решения суда или те, кто не успел его получить до установленной даты (например, в Приморском крае – до 01.01.2019, в Курской области – до 01.01.2022). Вторая – те, кто, имея судебное решение, получил отказ суда заключить мировое соглашение либо изменить способ реализации ранее вынесенного решения. Третья – те, кто, также имея решение суда об обеспечении жильем из специализированного фонда, лишен возможности по собственной инициативе изменить форму реализации своих жилищных прав. Самый широкий подход, принятый лишь в единичных регионах, не ставит право на ЖС в зависимость от факта участия граждан в судебном разбирательстве и не требует специальных документов от заявителей, имеющих решение суда.

При этом нет оснований утверждать, что острота проблемы задолженности в регионе определяет, насколько строгими будут требования при отборе получателей ЖС. Разные комбинации упрощенных условий «входа» встречаются в регионах как с крайне низкими, так и с относительно высокими результатами обеспечения сирот жильем в рамках основной схемы. И наоборот, в ряде регионов с большой задолженностью установлены весьма жесткие критерии отбора, что может быть отчасти обусловлено недостаточностью финансирования.

Критерии отбора получателей государственной поддержки используются не только как способ управления бюджетными затратами, но и для контроля за социально одобряемым поведением (Chan, Lei, 2018; Koning, 2021); а в случае с ЖС, учитывая частые сложности с социализацией у молодых взрослых из числа сирот, – еще и для снижения рисков неправомерных действий со средствами выплат и приобретенным в собственность жильем как со стороны самих получателей, так и в их отношении. Включение требований об удовлетворительной социальной адаптации, прежде всего, длительности официального трудоустройства, с одной стороны, позволяет отсеять из числа получателей граждан, слабо подготовленных к самостоятельной жизни. В таком случае ЖС отчасти предстает как «награда» для тех, кто уже более-менее успешно проявил свою резильентность (жизнестойкость) после выхода из-под опеки (Чернова, Шпаковская, 2020). С другой –

это исключает граждан с наиболее острыми проблемами, отправной точкой которых зачастую становится именно отсутствие жилья (Фролова и др., 2022), что противоречит такому свойству результативно ориентированных программ, как содействие социальной интеграции, и может расцениваться как проявление стигматизации социальной группы – одного из видов социальных барьеров.

Применима ли для программы ЖС модель *Housing first*, когда человек, не имеющий жилья, не должен сперва доказывать, что он готов стать «ответственным жильцом», но именно жилье должно помогать ему социализироваться и служить предпосылкой для решения остальных проблем (Казакова, 2020)? Этот вопрос остается открытым. С учетом обозначенных рисков целесообразно не отказываться полностью от оценки социальной адаптации, но снижать барьеры «на входе», используя упрощенные требования к занятости (например, только к общей, а не непрерывной продолжительности трудовой деятельности).

Процедуры оформления

Отсутствие консультативного сопровождения получателей ЖС, длительные проверки и сроки перечисления средств после заключения договора увеличивают барьер транзакционных издержек, отмеченный и на более раннем этапе развития ЖС. Рассмотрение документов уполномоченным органом для назначения выплаты уже после перехода прав собственности на приобретенное жилое помещение, да еще и в течение длительного срока, может отрицательно сказываться на лояльности продавцов вторичной недвижимости к покупателям с ЖС, ведь есть риск того, что заключенная сделка не будет одобрена.

Эта проблема актуальнее в населенных пунктах с достаточно развитым рынком жилья и особенно в случае альтернативных сделок, предполагающих формирование цепочки реализуемых объектов. Поэтому для снижения транзакционного барьера и повышения результативности программы ЖС целесообразно использовать предварительные, а не постфактум, проверки и согласования и до минимума сокращать срок принятия решения о перечислении денежных средств продавцу. Кроме того, очень важно, хотя бы для наиболее уязвимых категорий получателей, обеспечить консультативное сопровождение при реализации ЖС представителями уполномоченных органов или специалистами социальных служб, чтобы не допустить перекалывания ответственности за обеспечение сирот жильем с государства на них самих.

Соответствие потребностям получателей

Риски недостижения нужного результата усиливаются при низкой покупательной способности выплаты на рынке недвижимости и узком спектре возможностей распоряжения средствами.

Первая прежде всего обусловлена особенностями нормативов, используемых при расчете размера выплаты. В ряде регионов он определяется исходя из норматива 18–28 кв. м общей площади, что заметно меньше сред-

ней площади однокомнатных квартир¹². При этом повсеместно применяется норматив средней стоимости 1 кв. м жилья безотносительно его комнатности, хотя обычно удельная стоимость малогабаритного жилья выше. Кроме того, там, где норматив стоимости един для всего региона, в крупных городах покупательная способность выплаты, как правило, также понижена.

Однако эффект от дифференциации размера выплат в разрезе муниципальных образований неоднозначен. С одной стороны, она позволяет учесть внутрирегиональные различия в стоимости жилья, с другой – потенциально ограничивает территориальную мобильность населения. Размер выплаты, лучше соответствующий реальным ценам на жилье и потребностям бенефициаров, можно обеспечить, если брать норматив стоимости не по месту, где человек состоит на учете, а по месту приобретения жилья (как в Амурской области или Хабаровском крае), использовать увеличенный норматив площади (в ряде регионов он составляет от 36 до 45 кв. м), а при расчете учитывать состав семьи, в частности наличие детей.

Барьеры для достижения результатов тем выше, чем жестче ограничены способы распоряжения средствами ЖС. Как правило, на средства ЖС не допускается приобретать комнату и часть жилого дома, а в Забайкальском крае вообще разрешено покупать жилье только в сельских поселениях. Более же гибкие условия распоряжения позволяют получателю с большей вероятностью успешно реализовать ЖС так, чтобы это соответствовало его потребностям. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации разрешено приобретать жилье за их пределами, использовать средства ЖС для покупки комнаты (Республика Удмуртия), на оплату стоимости земельного участка, на котором расположен приобретаемый жилой дом (Саратовская область, Республика Калмыкия) или для уплаты первоначального взноса, основного долга и процентов по ипотеке.

Вместе с тем в нормативном регулировании необходим баланс между расширением возможностей для сокращения задолженности по жилью и управлением рисками злоупотреблений. В качестве механизмов, снижающих риски, важны: строгий контроль за качеством приобретаемого жилья (Ережипалиев, Огурцова, 2022), отслеживание истории сделок с жильем во избежание намеренного ухудшения жилищных условий, ограничение минимально возможной площади жилья, приобретаемого с помощью ЖС (от 18 до 33 кв. м). Другой «страховочной» нормой, чтобы обезопасить самих получателей ЖС от мошенников, является запрет на отчуждение прав собственности на жилое помещение либо долю в жилом помещении, приобретенные с использованием выплаты, в течение 3–5 лет.

В целом нормы, расширяющие возможности получения и использования ЖС, носят точечный характер, не отличаются широкой распространенностью и в региональных НПА нередко «соседствуют» с барьерами, препятствующими ускоренному сокращению задолженности по жилью

¹² Например, по данным Domofond.ru средняя площадь однокомнатных квартир в новостройках крупных городов России – от 33,1 до 50,2 кв. м. URL: https://www.domofond.ru/statya/kak_razlichaetsya_ploschad_odnushek_po_rossii/100274

перед лицами из числа детей-сирот. Поэтому пока в России нет таких регионов, в которых порядок предоставления ЖС полностью соответствовал бы принципам результативно ориентированных социальных программ и минимизировал бы все барьеры доступа при одновременном сохранении должного уровня защитных механизмов. Кроме того, доступность поддержки и результаты программы могут ограничивать и иные факторы, находящиеся за пределами нормативно-правового регулирования, но их изучение не входило в задачи этого исследования.

Заключение

Практика обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот с помощью денежных выплат в России не нова: до реформы 2013 г. она активно применялась во многих регионах страны. Будучи альтернативой немонетарной форме реализации жилищных гарантий, этот инструмент не предполагал никаких дополнительных ограничений по возрасту, уровню социальной адаптации получателей и другим критериям, однако не позволил и коренным образом улучшить ситуацию с несвоевременным обеспечением жильем. Проблемы реализации были обусловлены как недостаточностью размера выплат, несовершенством механизма их предоставления, так и слабостью защитных механизмов.

С 2019 г. социальные выплаты в форме ЖС выступают уже как средство для сокращения многолетней накопленной задолженности государства по своим обязательствам. Однако при разработке порядков их предоставления во многих субъектах Российской Федерации не были учтены некоторые негативные аспекты, присущие этой мере поддержки ранее. Прежде всего, численность получателей ставится в зависимость от доступного объема бюджетных ассигнований, а не определяется реальной потребностью. Поэтому первоочередной мерой по сокращению задолженности по жилью для сирот должно стать увеличение бюджетных ассигнований на эти цели. Мало используются механизмы поддержки получателей со стороны уполномоченных органов по сопровождению процесса реализации ЖС. А длительные сроки принятия решения о назначении выплаты уже после перехода прав собственности на приобретенное жилое помещение повышают риск незаинтересованности продавцов жилья в покупателях с ЖС.

Помимо фактора транзакционных издержек, барьеры для повышения результативности программы ЖС в регионах формируются из-за низкой покупательной способности выплат на рынке жилья, жестких ограничений способов распоряжения средствами ЖС и строгих критериев отбора «на входе». Если критерии установлены так, чтобы сильно сузить группу получателей, это позволяет сэкономить бюджетные средства, но сдерживает ликвидацию накопившейся задолженности, оставляя проблему нерешенной. Кроме того, значительные региональные различия критериев отбора создают дополнительные риски усиления неравенства доступа сирот к гарантированному государством жилью.

Таблица 4

Примеры позитивных практик нормативно-правового регулирования, нацеленных на повышение результативности ЖС

Параметр	Практика	Субъекты РФ
Информационная открытость	Предварительное уведомление граждан о наличии у них права на получение ЖС, условиях получения и сроках подачи заявления на предоставление	Саратовская обл.
Отсутствие излишне строгих критериев при отборе получателей	Право на получение ЖС не зависит от факта участия заявителя в судебном разбирательстве по вопросу предоставления жилого помещения из специализированного жилищного фонда	Нижегородская, Тамбовская, Московская, Мурманская обл., Р. Карелия, Р. Саха, Р. Дагестан, Пермский край
	Упрощенные требования к занятости заявителя: факт ее наличия, общая продолжительность или непрерывность в течение менее 6 месяцев	Пермский, Приморский края, Новосибирская, Иркутская, Кемеровская, Псковская, Оренбургская обл.
Консультативно-методическое сопровождение	Предварительный осмотр представителем уполномоченного органа жилого помещения, планируемого к приобретению, в целях проверки его соответствия установленным требованиям	Чукотский АО, Приморский край, Нижегородская, Саратовская, Кемеровская, Костромская, Мурманская, Оренбургская, Тульская обл., Р. Хакасия
	Согласование с уполномоченным органом проекта договора-купли продажи до его заключения и регистрации в Росреестре	Р. Удмуртская, Р. Коми, Р. Алтай, Архангельская, Липецкая, Курская, Тульская, Самарская обл., Алтайский, Красноярский, Пермский края
	Решение о предоставлении выплаты принимается на основании проверки проекта договора купли-продажи до его заключения	Р. Удмуртская, Р. Коми, Р. Тыва, Курская, Омская, Вологодская, Томская, Тульская обл.
Скорость и гибкость использования денежных средств	После подтверждения регистрации прав собственности денежные средства перечисляются продавцу жилого помещения не более 5 рабочих дней	Р. Коми, Новосибирская обл.
	Возможность использования выплаты для уплаты первоначального взноса, погашения основного долга и уплаты процентов по ипотеке	Хабаровский край, Р. Карелия, Тверская обл.
Учет индивидуальной семейной ситуации	Норматив общей площади жилого помещения, используемый для расчета размера выплаты, учитывает состав семьи заявителя	Ярославская обл., Ненецкий АО, Чеченская Р.
	Жилье можно приобрести в другом субъекте РФ	Приморский край, Ненецкий АО

Те же региональные практики нормативно-правового регулирования, которые увеличивают гибкость и клиентоориентированность условий предоставления и использования ЖС, обеспечивают информационную открытость и ускорение административных процедур, не предусматривают излишне строгих критериев при отборе получателей и способствуют социальной интеграции в обществе – лучше соответствуют принципам результативно ориентированной социальной программы.

К сожалению, на начальном этапе распространения ЖС была упущена возможность для проведения пилотного проекта в регионах России, который помог бы оценить и взвесить проблемы, риски и пользу этого инструмента. Тем не менее сейчас, когда ЖС активно внедряются в большинстве регионов и внесены изменения в федеральный закон¹³, по-прежнему актуально проведение аналитической работы с привлечением представителей органов власти, общественных организаций и иных профильных экспертов в целях разработки методических рекомендаций, учитывающих положительный и отрицательный опыт применения ЖС, а также механизмы противодействия мошенничеству с ЖС и нарушению жилищных прав сирот. Для этого требуется детально проанализировать практику и результаты программы ЖС, которые зависят не только от нормативно-правового регулирования, но и от особенностей рынка недвижимости, реализации других жилищных программ в регионе и пр., а также от различных социальных барьеров, требующих отдельного изучения на основе социологических методов. При этом показатели мониторинга программы должны отражать движение целевой группы по этапам реализации ЖС и ее «отсев» на каждом из них, что поможет корректно оценить результативность и лучше понять ограничивающие ее барьеры.

Благодарности: Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

Acknowledgements: This article is an output of a research project implemented as a part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics.

¹³ Федеральный закон от 04.08.2023 № 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Васильева Е.Ю., Фролова Е.В., Рогач О.В. Международный опыт обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Социальная политика и социология. 2020. Т. 19, № 4 (137). С. 95–102. DOI: 10.17922/2071-3665-2020-19-4-95-102
2. Ережипалиев Д.И., Огурцова М.Л. Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2022. Т. 88, № 2. С. 43–51. URL: [https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2\(88\)_2022.pdf](https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2(88)_2022.pdf)
3. Зелинская М.В., Ключко Е.Н. Совершенствование государственного регулирования механизма предоставления жилья детям-сиротам в Краснодарском крае // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. Т. 1, № 27. С. 114–121. URL: <https://academiyadt.ru/online-versiya-zhurnal-estestvenno-gumanitarnye-issledovaniya-egi-27-1-yanvar-fevral-2020>
4. Казакова А.Ю. Модель Housing first в западной социальной политике преодоления бездомности // Журнал исследований социальной политики. 2020. Т. 18, № 2. С. 357–367. DOI: 10.17323/727-0634-2020-18-2-357-367
5. Кузнецова П.Ю., Николаева К.С. Совершенствование взаимодействия органов власти в сфере реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 2. С. 28–33. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-2-28-33
6. 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 // Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия. Счетная палата Российской Федерации. 2020. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed7f525b2cf.pdf>
7. Присяжная Н.В. Дети-сироты: постинтернатное жизнеустройство // Социологические исследования. 2007. № 11. С. 54–63. URL: https://www.isras.ru/socis_2007_11.html
8. Присяжнюк Ю.П. Предоставление жилья детям как мера социальной поддержки. Проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2022. № 2. С. 108–113. DOI: 10.52452/19931778_2022_2_108
9. Сагалаева Е.С. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение жилья // Вестник Юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т. 7, № 3. С. 83–86. DOI: 10.23683/2313-6138-2020-7-3-13

10. Сучкова Т.Е., Борисова А.В. Проблемы обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, социальным жильем // Проблемы правоохранительной деятельности. 2020. № 2. С. 34–39. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1940372>
11. Управление программами социального обслуживания и социальной помощи (под ред. А.Л. Александровой). М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.
12. Устинов А.Н., Якимова Е.М. Государственная политика в отношении предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в Иркутской области // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2018. Т. 26. С. 60–69. DOI: 10.26516/2073-3380.2018.26.60
13. Устинов А.Н., Якимова Е.М. Проблема реализации права детей-сирот и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жилым помещением // Сибирский юридический вестник. 2022. № 1(96). С. 37–42. DOI: 10.26516/2071-8136.2022.1.37
14. Фролова Е.В., Рогач О.В., Васильева Е.Ю. Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии // Социологические исследования. 2022. № 5. С. 60–70. DOI: 10.31857/S013216250018695-7
15. Чернова Ж.В., Шпаковская Л.Л. Переход к взрослой жизни молодых людей, имеющих опыт институциональной заботы // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 3. С. 94–118. DOI: 10.14515/monitoring.2020.3.1618
16. Access to social benefits: Reducing non-take-up (eds. Dubois H., Ludwinek A.). Eurofound. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>
17. Chan Ch.K., Lei J. Public Assistance Eligibility and the Well-Being of Poor People in China // Journal of Social Service Research. 2018. Vol. 44, no. 4. P. 437–447. DOI: 10.1080/01488376.2018.1476294
18. Dworsky A., Dillman K., Dion R.M., Coffee-Borden B., Rosenau M. Housing for youth aging out of foster care: A review of the literature and program typology. Washington, DC, U.S. Department of Housing and Urban Development, 2012. URL: http://www.huduser.org/publications/pdf/HousingFosterCare_LiteratureReview_0412_v2.pdf
19. Gill A., Daw E. From care to where? Care leavers' access to accommodation // Centrepoint. 2017. URL: <https://centrepoint.org.uk/media/2035/from-care-to-where-centrepoint-report.pdf>
20. Hatry H.P. Performance Measurement: Getting Results. Rowman & Littlefield Publishers, 2nd edition, 2007.

21. Koning E.A. Accommodation and new hurdles: The increasing importance of politics for immigrants' access to social programmes in Western democracies // *Social Policy & Administration*. 2021. No. 55. P. 815–832. DOI: 10.1111/spol.12661
22. *Leaving Care and the Transition to Adulthood: International Contributions to Theory, Research, and Practice* (eds. Mann-Feder V.R., Goyette M.). New York, Oxford University Press, 2019. DOI: 10.1093/oso/9780190630485.001.0001
23. Stein M., Morris M. Increasing the numbers of care leavers in «settled, safe» accommodation. Research report. Knowledge review, 3. London, C4EO, 2010. URL: <https://eprints.whiterose.ac.uk/73544/>
24. Strahl B., van Breda A.D.P., Mann-Feder V., Schröer W. A multinational comparison of care-leaving policy and legislation // *Journal of International and Comparative Social Policy*. 2021. Vol. 37, no. 1. P. 34–49. DOI: 10.1017/ics.2020.26
25. Wade J., Dixon J. Making a home, finding a job: Investigating early housing and employment outcomes for young people leaving care // *Child and Family Social Work*. 2006. Vol. 11, no. 3. P. 199–208.
26. Wu C.-F, Eamon M.K. Need for and barriers to accessing public benefits among low-income families with children // *Children and Youth Services Review*. 2010. No. 32. P. 58–66. DOI: 10.1016/j.childyouth.2009.07.001

REFERENCES

1. Accounts Chamber of the Russian Federation (2020) *Evaluation of the President and the Government of the Russian Federation orders execution aimed at improving the quality of life of orphans and children left without parental care, 2017–2019*. Analytical report. Moscow: Accounts Chamber of the Russian Federation. (In Russian). Available at: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/caf/cafa7c08b272e3db63b65ed-7f525b2cf.pdf> (accessed 13 April 2023).
2. Aleksandrova, A.L. (ed.) (2007) *Social service and assistance programs management*. Moscow: The Institute for Urban Economics. (In Russian).
3. Chan, Ch. K. and Lei, J. (2018) 'Public assistance eligibility and the well-being of poor people in China', *Journal of Social Service Research*, 44 (4), pp. 437–447.
4. Chernova, Zh. V. and Shpakovskaya, L.L. (2020) 'Institution-reared children and their transition to adulthood', *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, 3, pp. 94–118. (In Russian).

5. Dworsky, A., Dillman, K., Dion, R.M., Coffee-Borden, B. and Rosenau, M. (2012) *Housing for youth aging out of foster care: A review of the literature and program typology*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development. Available at: http://www.huduser.org/publications/pdf/HousingFosterCare_LiteratureReview_0412_v2.pdf (accessed 13 April 2023).
6. Erezhipaliev, D.I. and Ogurcova, M.L. (2022) 'Prosecutorial oversight of compliance with the housing rights of orphans and children left without parental care', *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoj Federatsii*, 2, pp. 43–51. (In Russian). Available at: [https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2\(88\)_2022.pdf](https://www.agprf.org/userfiles/ufiles/ob%20akademii/vestnik/2022/VAGP_2(88)_2022.pdf) (accessed 13 April 2023).
7. Eurofound (2015) *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications office of the European Union. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up> (accessed 13 April 2023).
8. Frolova, E.V., Rogach, O.V. and Vasilieva, E.Yu. (2022) 'Housing dysfunctions for orphans as a factor of their social exclusion', *Sociological Studies*, 5, pp. 60–70. (In Russian).
9. Gill, A. and Daw, E. (2017) *From care to where? Care leavers' access to accommodation*. London: Centrepoint. Available at: <https://centrepoint.org.uk/media/2035/from-care-to-where-centrepoint-report.pdf> (accessed 13 April 2023).
10. Hatry, H.P. (2007) *Performance measurement: Getting results*. Washington, DC: Rowman & Littlefield Publishers; 2nd edition.
11. Kazakova, A.Yu. (2020) 'The housing first model in western social policy aimed at overcoming homelessness', *The Journal of Social Policy Studies*, 18(2), pp. 357–367. (In Russian).
12. Koning, E.A. (2021) 'Accommodation and new hurdles: The increasing importance of politics for immigrants' access to social programmes in Western democracies', *Social Policy & Administration*, 55, pp. 815–832.
13. Kuznecova, P.Ju. and Nikolaeva, K.S. (2021) 'Improvement of cooperation between authorities in the implementation of housing rights of orphans and children left without parental care', *State and municipal administration scientific notes*, 2, pp. 28–33. (In Russian).
14. Mann-Feder, V.R. and Goyette, M. (eds.) (2019) *Leaving care and the transition to adulthood: International contributions to theory, research, and practice*. New York: Oxford University Press.
15. Prisyazhnaya, N.V. (2007) 'Orphans: The after-care living', *Sociological Studies*, 11, pp. 54–63. (In Russian).
16. Prisyazhnyuk, Yu.P. (2022) 'Providing of housing for children as a social support measure – challenges and prospects', *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhniy Novgorod*, 2, pp. 108–113. (In Russian).

17. Sagalaeva, E.S. (2020) 'The rights of orphans and children left without parental care to receive housing', *Bulletin of the Law Faculty of the SFEDU*, 7(3), pp. 83–86. (In Russian).
18. Stein, M. and Morris, M. (2010) *Increasing the numbers of care leavers in «settled, safe» accommodation*. Research report. Knowledge review, 3. London: C4EO. Available at: <https://eprints.whiterose.ac.uk/73544/> (accessed 13 April 2023).
19. Strahl, B., van Breda, A.D.P., Mann-Feder, V. and Schröder, W. (2021) 'A multinational comparison of care-leaving policy and legislation', *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(1), pp. 34–49.
20. Suchkova, T.E. and Borisova, A.V. (2020) 'Problems of providing orphans and children left without parental care with social housing', *Problemy pravookhranitel'noy deyatel'nosti*, 2, pp. 34–39. (In Russian). Available at: <https://media.mvd.ru/files/application/1940372> (accessed 13 April 2023).
21. Ustinov, A.N. and Yakimova, E.M. (2018) 'State policy on providing living quarters to orphans and children left without parental care in the Irkutsk Region', *Bulletin of Irkutsk state university. Political science and Religion study*, 26, pp. 60–69. (In Russian).
22. Ustinov, A.N. and Yakimova, E.M. (2022) 'Challenges to the realization of the right of orphans and children left without parental care to receive accommodation', *Siberian Law Herald*, 1, pp. 37–42. (In Russian).
23. Vasilieva, E.Yu., Frolova, E.V. and Rogach, O.V. (2020) 'International experience of providing housing for orphans and children left without parental care', *Sotsial'naya politika i Sotsiologiya*, 19(4), pp. 95–102. (In Russian).
24. Wade, J. and Dixon, J. (2006) 'Making a home, finding a job: Investigating early housing and employment outcomes for young people leaving care', *Child and Family Social Work*, 11(3), pp. 199–208.
25. Wu, C.-F and Eamon, M.K. (2010) 'Need for and barriers to accessing public benefits among low-income families with children', *Children and Youth Services Review*, 32, pp. 58–66.
26. Zelinskaya, M.V. and Klochko E.N. (2020) 'Improvement of state regulation of the mechanism for providing housing to orphans in Krasnodar Region', *Estestvenno-gumanitarnye issledovaniya*, 27, pp. 114–121. (In Russian). Available at: <https://academiyadt.ru/online-versiya-zhurnal-estestvenno-gumanitarnye-issledovaniya-egi-27-1-yanvar-fevral-2020> (accessed 13 April 2023).

Статья поступила в редакцию 24.04.2023;
одобрена после рецензирования 24.05.2023;
принята к публикации 06.09.2023.