

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный социальный университет»

На правах рукописи

Васильева Елена Юрьевна

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ
ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ,
ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ
РОДИТЕЛЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.4.7. Социология управления

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Научный руководитель

Фролова Елена Викторовна,
доктор социологических наук, профессор

Москва – 2026

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Государственное управление в сфере обеспечения жильем детей-сирот как объект социологического анализа.....	19
1.1 Теоретико-методологические подходы к анализу процессов обеспечения жильем детей-сирот.....	19
1.2 Факторы, определяющие эффективность государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот	38
Глава 2 Социологический анализ процессов государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации	58
2.1 Анализ проблем обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации	58
2.2 Ресурсы и ограничения государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот.....	82
Глава 3 Основные направления совершенствования государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации	108
3.1 Разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот	108
3.2 Комплексная модель социальной поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации	138
Заключение	155
Список литературы	165
Приложение А Инструментарий № 1	190
Приложение Б Инструментарий № 2	197
Приложение В Инструментарий № 3	207

Введение

Актуальность темы исследования. Дети-сироты в современных условиях относятся к числу одной из наиболее незащищенных категорий граждан. Уязвимость их позиции инициирует целый спектр проблем, как социально-экономических, так и психологических. Этап окончания интернатного учреждения концентрирует в себе наиболее серьезную зону риска, на момент своего совершеннолетия ребенок-сирота оказывается перед необходимостью самостоятельно решать вопросы организации своей жизнедеятельности: финансовые, жилищные, бытовые, профессиональные. На этапе выхода из интернатного учреждения к числу первичных потребностей детей-сирот можно отнести обеспеченность жильем и приемлемым уровнем дохода, что составляет основу социальной безопасности личности. Отсутствие жилья ставит под угрозу реализацию жизненных планов выпускников интернатных учреждений, формируя риски социальной эксклюзии. При этом недостаточность легитимных способов достижения поставленных целей детерминирует высокую вероятность обращения к нежелательному девиантному поведению как к единственному средству приобретения успеха.

Своевременность предоставления жилья не исчерпывает всей совокупности возможных рисков успешной адаптации детей-сирот, важное значение также имеют его характеристики, в первую очередь, качество жилого помещения, его территориальное расположение, безопасность проживания. В научной литературе отмечается сопряженность признаков экономических и жилищных дефицитов. Лишение личных пространств приводит к умножению социальной уязвимости [1], нарастанию процессов люмпенизации в среде детей-сирот. Отсутствие жилья порождает многомерную ресурсную уязвимость, в том числе в сфере материального благополучия, образования, медицины [2].

Статистические данные иллюстрируют крайне неблагоприятную ситуацию в системе жилищного обеспечения детей-сирот, так, численность тех, кому не было предоставлено жилье на момент совершеннолетия, составило 187,5 тыс. человек в 2023 году. При этом результаты проверок Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации свидетельствуют о недостаточной эффективности деятельности региональных органов власти по обеспечению жильем детей-сирот. В частности, в 73 субъектах Российской Федерации сохраняется задолженность перед выпускниками интернатных учреждений, которые не получили жилье в установленные государством сроки. Разработанные программы устранения задолженностей, по оценкам экспертов Счетной палаты Российской Федерации, не в полной мере обеспечивают решение проблем в среднесрочной перспективе. В частности, в ряде региональных программ прогнозируется погашение задолженностей перед детьми-сиротами в 2030 году и позднее [3].

Таким образом, острота жилищных проблем детей-сирот детерминирует необходимость научных исследований в данной сфере, поиск механизмов совершенствования деятельности органов власти в целях предотвращения деструктивных последствий жилищной депривации детей-сирот, разработки рекомендаций, направленных на повышение эффективности мер в системе жилищного обеспечения молодых людей из числа сирот.

Степень разработанности темы исследования. Научное обоснование технологий оптимизации государственного управления в социальной сфере, разработка инновационных подходов к решению системных проблем общественного развития, концептуализация идей социального управления представлена в работах Г.В. Атаманчука [4], С.А. Баркова [5], В.Н. Иванова [6], В.С. Дудченко [7], В.И. Патрушева [8], А.В. Тихонова [9], Ж.Т. Тощенко [10], В.В. Щербины [11].

Значительный научный вклад в исследование социальных процессов развития общества, проблем функционирования социальных систем, социальных взаимодействий субъекта и объекта управления внесли работы В.Г. Афанасьева [12], Т.М. Дридзе [13], Н.И. Лапина [14], Т. Парсонса [15], П. Сорокина [16], Ф. Тенниса [17].

Теоретико-методологические подходы к исследованию проблем социальной защиты уязвимых слоев населения представлены в работах В.И. Жукова [18], С.И. Григорьева [19], А.Г. Здравомыслова [20], Э.К. Наберушкиной [21], Г.И. Осадчей [22], З.М. Саралиевой [23], М.В. Фирсова [24], Е.И. Холостовой [25], Е.Р. Ярской-Смирновой [26].

В научной литературе представлено значительное количество публикаций, фокус внимания которых сосредоточен на проблемах детей-сирот, их социальном благополучии, факторах реализации успешных жизненных стратегий. Междисциплинарность научных исследований, дифференциация подходов к анализу социальных проблем детей-сирот свидетельствуют об актуальности данной темы. При этом центральным направлением научных исследований является анализ психолого-педагогических условий их социализации и адаптации [27; 28; 29; 30], развития воспитательного потенциала сиротских учреждений [31], поиск инструментов сближения семейного и интернатного воспитания [32]. Большое внимание в научных исследованиях уделяется теме социального сиротства, анализу факторов, влияющих на нарастание семейного неблагополучия [33].

При этом в последние годы увеличивается количество научных публикаций, посвященных теме жилищного обеспечения детей-сирот. Актуальность данной тематики связана с пониманием масштабов проблемы и ее влияния на риски социальной эксклюзии детей-сирот. Отсутствие жилья выступает центральным барьером их интеграции в общество, нивелируя все усилия социальных служб в сфере постинтернатного сопровождения. В научной литературе рассматриваются вопросы институционального

обеспечения жилищных гарантий прав детей-сирот [34; 35; 36; 37; 38], дисфункции нормативного регулирования [39; 40], специфика взаимодействий органов власти в системе жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений [41].

Отметим, что ключевым направлением исследований по тематике жилищного обеспечения детей-сирот является анализ нормативно-правовых дисфункций. В частности, исследуются следующие темы: сохранность жилья [42], использование жилищных сертификатов [43], необходимость внесения соответствующих поправок в нормативно-правовую базу [44]. Российские ученые также глубоко проработали вопросы финансово-экономического обеспечения жилищных прав детей-сирот, эффективности расходования бюджетных средств [45; 46]. Значительный интерес с точки зрения целей данного диссертационного исследования представляет анализ понятия «жилищная депривация» в предметном поле социологии [47]. Однако, анализ социальных рисков и последствий жилищной депривации молодых людей из числа сирот рассмотрен в социологической литературе недостаточно полно. Также присутствуют определенные пробелы в эмпирических данных, характеризующих проблематику жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений. Представляет значительный научный интерес анализ потребностей детей-сирот, их восприятие мер социальной поддержки, оценок специфики их взаимодействий с социальными службами.

Научная задача состоит в углублении существующих знаний о дисфункциях деятельности органов власти в системе жилищного обеспечения молодых людей из числа детей-сирот, определения перечня мер, направленных на снижение рисков их жилищной депривации.

Объект исследования - жилищное обеспечение детей-сирот.

Предмет исследования - государственное управление в сфере обеспечения жильем детей-сирот.

Цель исследования – на основе анализа процессов жилищного обеспечения детей-сирот, определить дисфункции государственного

управления и разработать рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти в данной сфере.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) изучить процессы жилищного обеспечения детей-сирот в предметном поле социологии управления;
- 2) систематизировать факторы, определяющие эффективность государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот;
- 3) проанализировать проблемы обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации;
- 4) эмпирически описать ограничения, лимитирующие деятельность органов власти в сфере обеспечения жильем лиц из числа сирот;
- 5) разработать рекомендации по совершенствованию деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот;
- 6) разработать модель социальной поддержки молодых людей из числа детей-сирот, позволяющей снизить риски жилищной депривации в условиях несвоевременного предоставления жилья.

Гипотезы исследования.

- 1) жилищная депривация становится катализатором социального неблагополучия лиц из числа детей-сирот, фактором запуска кумулятивных реакций социальной эксклюзии, ограничивающих или полностью исключающих доступ к приемлемым условиям жизнедеятельности, реализации успешных образовательных и профессиональных треков;
- 2) своевременность и полнота предоставления компенсационных мер государственной поддержки детям-сиротам в условиях несвоевременности предоставления жилья выступают инструментами снижения рисков их социальной эксклюзии.

Область исследования диссертации соответствует п. 3. «Проблемы взаимодействия субъектов и объектов управления», п. 5. «Социальное

управление. Социальный менеджмент. Социальная политика», п. 6. «Механизмы социального регулирования: институциональные, социально-стратификационные, социокультурные, социально-организационные», п. 7. «Процессы и структуры государственного и муниципального управления» Паспорта научной специальности 5.4.7. Социология управления (социологические науки).

Методология и методы исследования. В основу диссертационного исследования положены следующие научные теории:

1) Теория социальной эксклюзии (Х. Сильвер [48], Р. Мунк [49], Р. Левитас [50], Т. Аткинсон [51]). Опираясь на положения данной теории, обосновывается вывод, что наложение полей дисфункций социальной политики (несвоевременность решения «квартирного вопроса» на фоне недостаточности компенсационных мер поддержки) «исключает» лиц из числа детей-сирот из повседневных практик получения медицинских, образовательных, социальных услуг, безопасного пространства жизнедеятельности, сокращает доступ к получению средств к существованию, культуре потребления.

2) Теория аномии. Опираясь в своей работе на ключевые положения теории аномии Э. Дюркгейма [52], выдвигаются предположения о противоречиях между наличием правовых гарантий предоставления жилья лицам из числа детей-сирот и региональными практиками несвоевременного решения «квартирного вопроса», недостаточной эффективностью мер поддержки выпускников интернатных учреждений на данном критически важном этапе их жизненного пути.

3) Теория жизненных шансов М. Вебера [53]. Компенсаторные меры региональной поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации выравнивают их жизненные шансы, предотвращают риски социальной эксклюзии, обеспечивая приемлемые стандарты жизнедеятельности. Недостаточная эффективность реализации региональных

мер поддержки ограничивает возможности выпускников интернатных учреждений в построении успешных жизненных стратегий.

В качестве теоретико-методологической основы в диссертационном исследовании используются научные достижения в области социологии управления, социального управления, теориях государственного управления [4; 6; 8; 10].

В диссертационной работе использовались ключевые выводы по теории и методике проведения социологических исследований, изложенные в работах В.А. Ядова [54], Г.В. Осипова [55], Г.В. Барановой [56], Ю.Н. Толстовой [57]. Поставленные в диссертации исследовательские задачи также детерминировали необходимость использования системного, ситуационного, институционального научных подходов.

В качестве информационной базы исследования выступили федеральные и региональные нормативные акты, данные официальной статистики, а также экспертно-аналитические материалы, предоставленные Счетной Палатой Российской Федерации.

Эмпирическую базу исследования составили результаты социологических исследований, проведенных автором или с его участием:

1) анкетный опрос молодых людей из числа сирот, проведен в 2021 году при поддержке Всероссийской общественной организации «Содружество выпускников детских домов «Дети всей страны»» ($N=3868$);

2) анкетный опрос сотрудников органов опеки и попечительства (главный и ведущий специалисты, начальник / заместитель начальника отделов / департаментов), проведен осенью 2021 года ($N=694$);

3) экспертное интервью с представителями органов власти, проведенное в 2023 году ($N=15$).

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1) на основе анализа теоретико-методологических подходов к исследованию дисфункций жилищного обеспечения детей-сирот сформулировано понятие «жилищная депривация детей-сирот» (С. 20-37);

2) систематизированы факторы, определяющие эффективность деятельности региональных органов власти в сфере жилищного обеспечения лиц из числа сирот, установлены организационные дисфункции в управлении данными процессами (С. 39-57);

3) определены социальные последствия нарушения жилищных прав лиц из числа детей-сирот, обоснована взаимосвязь между проблемами жилищного обеспечения молодых людей из числа детей-сирот и их социальной эксклюзией (С. 65-76);

4) выявлены ограничения деятельности региональных органов власти, инициирующие проблемы жилищного обеспечения молодых людей из числа детей-сирот (С. 82-98);

5) разработаны рекомендации, направленные на совершенствование деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот: в части оптимизации работы информационных систем (банк данных о детях), формирования условий сохранности жилья и имущества детей-сирот; разработана модель реализации жилищных сертификатов (С. 110-138);

6) разработана модель социальной поддержки лиц из числа детей-сирот в условиях несвоевременности предоставления жилья, интегрирующая в себе компенсационные меры возмещения социально-экономических дефицитов и организационные меры оказания ситуационной помощи молодым людям из числа сирот (С. 140-155).

Положения, выносимые на защиту:

1) жилищная депривация детей-сирот представляет собой ограничение возможностей в удовлетворении жилищных потребностей данной социальной группы в связи с несвоевременным предоставлением жилья при выходе из интернатного учреждения, сужение доступа к медицинским, образовательным и другим услугам и сервисам, получение которых на институциональном уровне связывается с закрепленным за личностью жильем. Таким образом, жилищная депривация становится катализатором социального неблагополучия лиц из числа детей-сирот,

фактором запуска кумулятивных реакций социальной эксклюзии, ограничивающих или полностью исключающих доступ к приемлемым условиям жизнедеятельности, реализации успешных образовательных и профессиональных треков (С. 21-36);

2) систематизация факторов эффективности реализации государственных мер в сфере жилищного обеспечения детей-сирот (финансово-экономические, организационные, правовые, административно-кадровые) показала значимость финансовой недостаточности бюджетов субъектов Российской Федерации, проблем организационного характера в деятельности органов региональной власти. В частности, выявлены следующие дисфункции: проблемы сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, несоблюдение сроков в практике проведения конкурсных процедур при покупке жилья детям-сиротам, низкий уровень мотивации застройщиков для участия в конкурсных процедурах, недостаточная эффективность межрегиональных взаимодействий и информационного обеспечения деятельности органов власти. Чрезмерное усложнение и жесткость норм, определяющих процедуры подбора жилья существенно снижает возможности регионов в решении данной проблемы (С. 39-57);

3) установлено, что социальная эксклюзия лиц из числа детей-сирот обусловлена нарушением сроков предоставления жилья, а также региональными проблемами в реализации компенсационных мер поддержки. Эмпирически доказано, что жилищная депривация становится фактором накопления социального неблагополучия в других сферах жизни (образование, построение карьеры, семья, достижение финансовой самостоятельности). Отсутствие жилья формирует запуск нисходящей социальной мобильности детей-сирот, крайними проявлениями социального неблагополучия становится бездомность и связанные с ней риски девиантного поведения, маргинальности. К последствиям жилищной депривации можно отнести рост протестных настроений и социальной

напряженности среди выпускников интернатных учреждений. Установлены риски профессиональной деформации сотрудников органов опеки и попечительства, обусловленные искажением оценок остроты социальных проблем детей-сирот «в точке разрыва» между выходом из детского дома и получением жилья (С. 59-70);

4) выявлены риски критического наложения двух полей неблагополучия в ряде регионов: с одной стороны - финансовая недостаточность бюджетов, лимитирующая решение вопросов жилищного обеспечения детей-сирот, с другой стороны - инфраструктурные ограничения, которые снижают возможность реализации компенсационных мер социальной поддержки. Определены дисфункции в системе государственного управления: несоответствие между имеющимися предложениями на рынке недвижимости и законодательными требованиями к предоставляемому жилью; нерелевантность законодательно установленных норм в части стоимости жилья, их несоответствие имеющимся ценовым предложениям. Установлены проблемы обеспечения сохранности жилья, закрепленного за сиротой: размытость регламентов проведения организационных мероприятий по контролю за сохранностью жилья, а также применения санкций, которые должны налагаться в случае выявленных нарушений. Дистанцированность органов опеки и попечительства от проблем детей-сирот, недостаточная успешность их позиции в роли «социально значимых взрослых», оказывающих помочь детям-сиротам на этапе их перехода к самостоятельной жизни масштабирует проблемы жизнеустройства выпускников интернатных учреждений, повышает риски их социальной эксклюзии (С. 83-98);

5) разработаны рекомендации по повышению эффективности государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот: расширение диапазона вариативности мер в практике подбора жилья; оптимизация межрегиональных взаимодействий, дифференциация процедур предоставления субсидий субъектам Российской Федерации. Выработаны

рекомендации, направленные на обеспечение сохранности жилья, закрепленного за сиротой: доработка информационной системы (банк данных о детях) в части учета жилья и контроля за его состоянием, внесения в систему сведений о проверках, принимаемых мерах по обеспечению его сохранности, алгоритмов заполнения анкеты ребенка, доступа региональных операторов к информации. Разработана комплексная модель реализации жилищных сертификатов, включающая в себя следующие элементы: учет индивидуальных факторов (трудоустройство, семейное положение); расширение линейки использования финансовых средств (погашение ипотеки, первый взнос, покупка квартиры/жилого дома); формирование гибких параметров входа в программу, интеграция формальных (возраст, отсутствие судимости, зависимостей) и неформальных критериев (оценки экспертных комиссий). Предлагается рассматривать заключения экспертных комиссий в качестве инструмента диагностики дисфункций социализации выпускников интернатных учреждений, разработки дорожных карт совершенствования их компетенций, точкой запуска обучающих программ, позволяющих восполнить образовательные и социальные дефициты (С. 110-132);

6) комплексная модель социальной поддержки детей-сирот в точке разрыва между выходом из интернатного учреждения и получением жилья включает в себя: компенсационные меры возмещения социально-экономических дефицитов (центры временного проживания, гибкие методы адаптации к самостоятельной жизни) и организационные меры оказания ситуационной поддержки (оказание различных видов помощи, региональные инфо-центры, организация «горячих линий»). Разработаны рекомендации по формированию социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания детей-сирот. Вариантами буферных зон выступают: интернатные учреждения, осуществляющие политику «открытых дверей» при поддержке некоммерческих организаций, а также образовательные организации (вуз, колледж), имеющих ресурсную базу для временного

проживания лиц из числа детей-сирот. Эффективность социализации детей-сирот в буферных зонах может достигаться за счет привлечения дифференцированных профессиональных групп, вовлеченных на добровольческой основе в решение социальных проблем молодых людей из числа сирот. Определены направления реализации общественного контроля в системе жилищного обеспечения детей-сирот: оценка эффективности деятельности по обеспечению сохранности жилья и имущества сироты, корректность формирования списочных составов детей-сирот, нуждающихся в жилье; соответствие процедур приобретения жилья для детей-сирот установленным требованиям, отсутствие коррупционных рисков; анализ качественных характеристик жилья, оценка уровня его благоустройства (С. 140-152).

Теоретическая значимость работы обусловлена концептуализацией проблем жилищного обеспечения детей-сирот, сопутствующих рисков их жилищной депривации, обоснованием предпосылок формирования социальной эксклюзии. Полученные выводы расширяют теоретическое поле социологии управления, анализа современных управленческих процессов в сфере социальной поддержки лиц из числа сирот, дисфункций в деятельности органов региональной власти.

Практическая значимость работы определяется возможностью использования полученных выводов в деятельности федеральных и региональных органов власти для повышения эффективности мер по предоставлению жилья лицам из числа сирот. Разработанные рекомендации могут стать основой для совершенствования информационной поддержки и учета сведений об имуществе и жилье детей-сирот, оптимизации процедур предоставления жилищного сертификата. Представляется целесообразным использование результатов диссертационного исследования для повышения эффективности деятельности органов опеки и попечительства в части реализации мер по социальной поддержке детей-сирот после выхода из интернатного

учреждения. Выводы диссертационного исследования могут стать основой для совершенствования региональной социальной политики в части защиты прав и интересов детей-сирот. Эмпирические результаты и теоретические положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе вузов в ходе преподавания таких дисциплин, как «Социология управления», «Социальная политика как инструмент устойчивого развития территории», «Оценка эффективности деятельности органов публичной власти», «Исследование социально-экономических и политических процессов».

Степень достоверности, аprobация и внедрение результатов исследования. Достоверность полученных результатов обеспечивается сопоставимостью авторских данных и данных, полученных ранее по рассматриваемой тематике. В частности, разработка мер предотвращения жилищной депривации детей-сирот опирается на теорию социальной эксклюзии (Х. Сильвер, Р. Мунк, и Р. Левитас, Т. Аткинсон), теорию аномии (Э. Дюркгейм), теорию жизненных шансов М. Вебера. Кроме того, достоверность результатов подтверждается выводами и результатами других исследований, обосновывающих проблемы государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот. Корректное использование подходов и методов к организации социологических исследований, опора на эмпирические данные, полученные в ходе масштабных опросов лиц из числа детей-сирот, а также сотрудников органов опеки и попечительства обеспечивают достоверность и обоснованность авторских выводов.

Основные выводы диссертации нашли отражение и прошли аprobацию на следующих научных мероприятиях: на II Всероссийской научно-практической конференции «Социальное управление в условиях цифровых трансформаций: вызовы и риски» (Москва, РГСУ, 22 декабря 2021 г.); на Всероссийской научно-практической конференции (XI Ивановские чтения) «Современные тенденции управления и общественного развития: социальные, экономические и политические аспекты» (Москва, РГСУ, 19 мая

2022 г.); на IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы социального управления в России» (Москва, РГСУ, 21 декабря 2023 г.); на XXI Международной конференции «Афанасьевские чтения» «Социальное управление: ценности, приоритеты развития и ресурсы» (Москва, РГСУ, 16 февраля 2024 г.); на XXII Международной конференции «Афанасьевские чтения» «Личность, семья, общество: ценностная среда развития в контексте современных технологий» (Москва, РГСУ, 20 февраля 2025 г.)

Материалы диссертации используются в практической деятельности ГБУ Центр «Содействие» (Ресурсный центр по вопросам опеки и попечительства) для повышения эффективности организационного и информационного сопровождения специалистов органов опеки и попечительства. В частности, на основе материалов диссертации проведены обучающие мероприятия по темам: «Оказание консультативной помощи специалистам организаций поддержки семьи и детства по вопросам опеки и попечительства», «Технологии взаимодействия органов опеки и попечительства и МФЦ в части медиации», «Психосоматические расстройства как внешние индикаторы психической травмы» (12 семинаров и тренингов, охват более 300 человек); курсы повышения квалификации по темам: «Помощь специалиста при кризисных состояниях детей и подростков», «Базовый курс по основам патопсихологии детей и подростков» (2400 человек). На основе материалов диссертации были разработаны рекомендации о порядке формирования и ведения реестра сохранности жилых помещений, нанимателями или членами семьи нанимателя по договору социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Материалы диссертации стали основой для подготовки предложений о внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (учтены в резолюции круглого стола Совета при Правительстве

Российской Федерации по вопросам попечительства в социальной сфере по теме: «О своевременном предоставлении дополнительных мер социальной поддержки детям-сиротам и лицам из их числа и необходимости выработки механизмов компенсации затрат регионов при перемещении детей-сирот с постоянного места жительства в иной субъект Российской Федерации», проведенного 25 июня 2025 года, направлены в Министерство просвещения Российской Федерации).

Материалы диссертации используются в деятельности в ФГБУ «Центр защиты прав и интересов детей», в частности, при осуществлении деятельности по следующим направлениям: организационно-методическое обеспечение деятельности по вопросам опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан и организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; осуществление деятельности, направленной на защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты), лиц из их числа. С учетом материалов диссертации оказана консультативная помощь детям-сиротам, их законным представителям, лицам из числа детей-сирот, специалистам организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (в рамках Горячей линии по вопросам реализации жилищных прав).

Материалы диссертации использованы в деятельности Всероссийской общественной организации «Содружество выпускников детских домов «Дети всей страны». В частности, были внедрены в практику следующие элементы комплексной модели социальной поддержки детей-сирот: организация практико-ориентированных семинаров; организация консультационных мероприятий (помощь в подборе арендного жилья; финансовое консультирование по вопросам занятости, формированию доходной части личного бюджета; консультирование по ключевым вопросам жизнеустройства). Также в деятельности Всероссийской общественной организации «Содружество выпускников детских домов «Дети всей

страны»» были реализованы рекомендации, направленные на повышение эффективности общественного контроля за соблюдением прав детей-сирот.

Материалы диссертации используются ФГБОУ ВО «Российский государственный социальный университет» в учебном процессе кафедры современного государственного и муниципального управления при преподавании дисциплин «Исследование в системе государственного и муниципального управления»; «Исследование социально-экономических и политических процессов».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения диссертации отражены в 13 работах общим объемом 11,97 п.л. (авторский объем – 7,25 п.л.), из которых 11 работ общим объемом 9,83 п.л. (авторский объем – 6,5 п.л.) опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России, а также 2 работы общим объемом 2,14 п.л. (авторский объем – 0,75 п.л.) опубликованы в изданиях, входящих в цитатно-аналитическую базу RSCI.

Структура и объем диссертации отражают цели и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 191 наименования и 3 приложений. Текст диссертации изложен на 208 страницах, содержит 5 таблиц, 27 рисунков.

Глава 1

Государственное управление в сфере обеспечения жильем детей-сирот как объект социологического анализа

1.1 Теоретико-методологические подходы к анализу процессов обеспечения жильем детей-сирот

Дети-сироты в современных условиях относятся к числу одной из наиболее незащищенных категорий граждан. Уязвимость их позиции инициирует целый спектр проблем, как в социально-экономической, так и психологической плоскости. Отметим, что этап окончания интернатного учреждения концентрирует в себе наиболее серьезную зону риска, на момент своего совершеннолетия ребенок-сирота оказывается перед необходимостью самостоятельно решать вопросы организации своей жизнедеятельности: финансовые, жилищные, бытовые, профессиональные. Даже наличие семейной поддержки не всегда нивелирует трудности перехода подростка к самостоятельной, взрослой жизни, тогда как дети-сироты, не имея родительской опеки и материальной опоры, зачастую оказываются в ситуации крайнего социального неблагополучия. Отсутствие доступа к социальному и культурному капиталу семьи инициирует неравенство шансов на достижение значимых целей личности, построение успешных жизненных траектории [58]. Усиливают риски социально-психологической уязвимости детей-сирот и специфика факторов взросления в интернатных учреждениях: «культивируемый низкий порог самоуважения, подавление желаний ребенка, доминирование санкций, коллективная форма совместного существования, что формирует конформистский тип личности с низкой способностью к противостоянию негативным воздействиям социальной среды» [59].

Обстоятельства экономического неравенства влекут за собой негативные социально-психологические последствия для выпускников

интернатных учреждений [60]. Резкий дисбаланс между потребностями и ограниченными ресурсами для их удовлетворения расширяет границы социальной депривации детей-сирот, формирует вероятность девиантного поведения, аномии, социальной напряженности. По сути, этап совершеннолетия и выхода из интернатного учреждения является для лиц из числа детей-сирот своеобразной точкой бифуркации, прохождение которой определяет успешность реализации их жизненных стратегий: получение образования, трудоустройство, создание семьи. Результаты многочисленных исследований подтверждают данный вывод: переход к самостоятельной жизни детей-сирот, связанный с отсутствием формального прикрепления к интернатной организации и возможностью принимать самостоятельные решения сопровождается острой актуализацией социально-психологических и социально-экономических рисков [61].

На этапе выхода из интернатного учреждения к числу первичных потребностей лиц из числа детей-сирот можно отнести обеспеченность жильем и приемлемым уровнем дохода, что составляет основу социальной безопасности личности. Наличие и характеристики жилья, которое располагается в ядре витальных потребностей человека, напрямую соотносится в общественном сознании с уровнем и качеством жизни [62]. Отсутствие жилья ставит под угрозу реализацию жизненных планов выпускников интернатных учреждений [63], формируя ситуацию «лишения возможностей» [64]. При этом недостаточность легитимных способов достижения поставленных целей детерминирует высокую вероятность обращения к девиантному поведению как к единственному средству приобретения успеха [65].

Своевременность предоставления жилья не исчерпывает всей совокупности возможных рисков успешной адаптации лиц из числа детей-сирот, важное значение также имеют его характеристики, в первую очередь, качество жилого помещения, его территориальное расположение, безопасность проживания. Как отмечают исследователи, «дом – это больше,

чем просто место для жизни» [66]. Проживание в недоступном или некачественном жилье может негативно сказаться на здоровье человека, его психологическом состоянии [67; 68]. Физические характеристики окружающей среды играют жизненно важную роль в социальных взаимодействиях личности, сокращении рисков ее виктимизации [69; 70].

Включенность в локальные взаимодействия соседских сообществ «формирует чувство принадлежности к социальному кругу» [71; 72]. Для детей-сирот уровень социального благополучия ближайшей микросреды, качество и глубина соседских взаимодействий имеют первостепенное значение. Как показывают исследования, социальная сплоченность соседских сообществ, наличие неформального контроля обеспечивает формирование благоприятной социальной среды, повышение уровня безопасности [73]. Транспортная доступность, подключение к инженерным коммуникациям [74], наличие общественных пространств и объектов инфраструктуры, возможность трудоустройства [75] в районе своего проживания существенным образом повышает адаптационные ресурсы [76] выпускников интернатных учреждений, расширяет диапазон стратегий достижения успеха. Жилищное благополучие измеряется уровнем комфорта жилья, качеством городской среды и инфраструктуры [77].

Эксперты отмечают сопряженность признаков экономической и жилищной депривации. Лишение личных пространств приводит к «умножению депривации» [1], нарастанию процессов люмпенизации в среде детей-сирот. Отсутствие жилья порождает «многомерную депривацию», в том числе в сфере материального благополучия, образования, медицины [2]. Кумулятивный эффект жилищной депривации может быть объяснен в контексте работ ученых, посвященных проблемам андеркласса, где развивается идея о воздействии факторов, «запирающих» индивидов на низших ступенях социальной иерархии [78].

Исследования демонстрируют взаимосвязь между депривацией и депрессией, при этом данные корреляционные связи варьируются в

зависимости от социально-демографических характеристик респондентов. Так, в возрастной группе до 34 лет наиболее остро воспринимается жилищно-бытовая депривация, оказывая существенное влияние на развитие депрессии [79].

Депривация сопровождается деструктивными переживаниями, вызванными осознанием и негативным сравнением личностью своего положения с положением других социальных групп, референтных или «членских», то есть имеющих сходный статус [80]. Референтная группа, которая реализует сравнительную функцию, представляет собой группу, положение членов которой индивид противопоставляет своим [81; 82]. Можно предположить, что выпускники интернатных учреждений, взаимодействуя по месту работы или учебы с другими молодыми людьми и стремясь занять свое место в обществе, остро ощущают недостаточность ресурсов (в первую очередь, обусловленных жилищными проблемами) для реализации своих жизненных планов в сравнении с другими. В научных работах, посвященных теории депривации [83], выделяются следующие ее предпосылки:

- 1) стремления индивида, которые связаны с его планами на достижение социальных целей, но необязательно имеющие под собой объективные основания и уверенность в их реализации;
- 2) ожидания индивида, связанные с достижением социальных благ, условий жизни, обладание которыми представляется индивиду необходимым и обязательным, основанным на устойчивом убеждении, что на данные блага он имеет полное право.

Именно ожидания индивида обуславливают ситуацию относительной депривации [84; 85]. А.Ю. Казакова в своих работах, посвященных жилищной депривации, выделяет два аспекта: макросоциальный и микросоциальный. Депривация как макросоциальный процесс обусловлена социально-экономическими и правовыми барьерами, лимитирующими доступ к жилью и другим благам или услугам. Уточняя данную позицию

применительно к детям-сиротам, следует отметить, что такими «другими благами» выступают услуги в сфере образования, здравоохранения или официальное трудоустройство, доступ к которым ограничивается в ряде случаев отсутствием регистрации по месту жительства. Как микросоциальный процесс жилищная депривация лиц из числа детей-сирот представлена следующими компонентами:

- а) наличие неудовлетворенной потребности в жилье, осознание ограниченного или полностью отсутствующего доступа к другим сервисам и услугам, получение которых на институциональном уровне связывается с закрепленным за личностью жильем (депривационное состояние);
- б) объективные и субъективные последствия данной ситуации для личности и реализации ее интересов в различных сферах общественной жизни (депривационные последствия);
- в) модели поведения личности в депривационной ситуации: использование доступных механизмов преодоления социально-экономических и правовых барьеров при реализации своих жилищных прав и/или практики адаптации к складывающейся ситуации жилищной депривации (модели преодоления/адаптации/принятия депривационной ситуации) [86].

Выбор средств достижения цели (преодоления жилищной депривации) детерминирован не только индивидуально-психологическими, мотивационными установками личности, но и внешними обстоятельствами, единицами надиндивидуального уровня – элементами социальной системы [87].

Ряд научных работ посвящен анализу зависимостей между депривационным состоянием социальной группы и уровнем ее протестной активности. А.Н. Свищёва делает вывод, что в данном аспекте необходимо учитывать следующие факторы:

- а) объекты, которые выступают в качестве сравнительной референтной группы;

- б) чувства, переживаемые в связи с негативным сравнением;
- в) осознание ситуации депривации не только на индивидуальном, но и на групповом уровне;
- г) дополнительные переменные (степень разрыва между ожиданием и достижением, представления о легитимности действий органов власти) [83].

Рассмотрение социальных аспектов обеспечения жильем детей-сирот в предметном поле социологии управления предполагает опору на такие научные теории, как: теория социального исключения, теория аномии, теория доверия.

Теория социального исключения позволяет рассматривать последствия и факторы социальной эксклюзии личности, формируя научно-обоснованный фундамент многомерного исследования различных типов неравенства [88; 89]. При этом социальное исключение представляет собой сложный процесс сокращения возможностей индивида в процессе удовлетворения им своих потребностей и нужд. Анализ концепта «социальное исключение» в предметном поле гуманитарных наук акцентирует внимание исследователей на параметрах и условиях доступа к осуществлению жизненных планов, наличию барьеров при реализации личностного потенциала, достижению социально-экономического благополучия. Также ученые обращают внимание на доступность услуг, товаров и объектов социальной инфраструктуры.

Однако, в условиях минимизации притязаний уязвимых социально-демографических групп, особую актуальность приобретает вопрос о границах и характеристиках «необходимой доступности» [90]. В частности, актуализирована проблема идентификации параметров социальных благ и условий осуществления деятельности, необходимых с точки зрения обеспечения доступа к ним и предотвращения социальной эксклюзии. Опора только на субъективные оценки и потребности депривированных групп может сопровождаться существенными рисками, которые связаны с искаженным представлением данных социальных акторов о необходимой

доступности товаров, услуг или условий осуществления деятельности. Минимизация социальных потребностей личности, ее социальный пессимизм может представлять собой логически-объяснимую реакцию на развитие социальной эксклюзии. Как справедливо отмечает Т.С. Лыткина, «культура социального исключения» формирует весьма закономерные поведенческие модели, ориентированные на сужение потребления и социальной активности [91]. Развивает данную идею исследование Ж.В. Черновой и Л.Л. Шпаковской, в котором авторы обращают внимание на конstellацию факторов и условий жизнедеятельности детей-сирот, обуславливающих их выбор наименее перспективных треков в сфере профессионального становления [92]. Можно предположить взаимовлияние факторов социальной эксклюзии и социального охлаждения [93], которые формируют настроения социального поражения, формируют у детей-сирот социальный пессимизм, суженные границы видения возможностей достижения социальной успешности.

В контексте анализа проблем жилищного обеспечения детей-сирот, как научную, так и практическую значимость приобретает вопрос о параметрах необходимой доступности и оценке сопутствующих условий предоставления жилья. В частности, можно с высокой долей вероятности предположить, что своевременное предоставление жилья не может рассматриваться в качестве исчерпывающего механизма, который обеспечивает предотвращение социальной эксклюзии лиц из числа детей-сирот. Это связано с тем, что помимо факта наличия жилья, не менее значимыми являются такие сопутствующие параметры, как его качество, транспортная доступность, благоустройство территории (наличие необходимых объектов образовательной, медицинской инфраструктуры), возможность трудоустройства в месте проживания. Именно данные параметры образуют собой конstellацию факторов, обуславливающих достижение социального благополучия, возможность реализации успешных жизненных треков выпускниками интернатных учреждений.

Разрыв границ социальной эксклюзии, преодоление личностных деформаций, заданных паттернами культуры бедности, представляется возможным в условиях построения личной идентичности. Как справедливо отмечает Э. Гидденс, именно социальные барьеры формирования личной идентичности определяют условия накопления негативного опыта, отсутствия социальной успешности и бедности [94]. Социальная идентичность человека в современных условиях формируется не только под воздействием таких факторов, как социальное окружение, нормы и ценности референтных групп, наличие смысловых жизненных перспектив [95].

Не менее значимыми в структуре движущих сил формирования личной идентичности оказываются территориальные факторы [96]. В частности, опираясь на географические, хозяйственные, инфраструктурные, культурные, ценностные параметры окружающего поселенческого социума, индивид выстраивает собственные границы локальной идентичности [97]. В соответствии с данным выводом, можно предположить, что такие характеристики территории проживания выпускников интернатных учреждений, как наличие объектов культурно-досуговой, транспортной, образовательной и медицинской инфраструктуры не только определяют возможности преодоления социальной депривации, но и задают возможности для выстраивания личностной траектории успешности, определяемой параметрами локальной идентичности. В данном контексте высокий уровень благоустройства территории, ее социально-экономическая привлекательность и благополучие может стать конструктом накопления позитивных ожиданий и опыта в структуре ценностных ориентаций детей-сирот.

Как справедливо отмечают российские ученые, жилище выступает в качестве основополагающей детерминанты уровня и качества жизни личности. При этом его отсутствие, неудовлетворительные условия проживания, негативное социальное окружение формируют жилищную депривацию, социальную эксклюзию в практиках реализации ключевых

жизненных потребностей индивида [47]. В работах зарубежных ученых представлена систематизация факторов социальной эксклюзии: отсутствие жилья (бездомность), низкий уровень или отсутствие образования, проблемы с занятостью, здоровьем, суженные возможности семейной поддержки [98]. Анализ данных факторов обращает внимание на особую уязвимость детей-сирот, которые при выходе из интернатного учреждения сталкиваются с наложением полей социальной эксклюзии: отсутствием семейной поддержки, проблемами достижения устойчивой занятости и получения качественного образования. В этих условиях отсутствие жилья (бездомность) может рассматриваться в качестве критического фактора, детерминирующего безусловность наступления ситуации социальной эксклюзии.

В дополнение к выделенным факторам, зарубежные ученые отмечают, что низкая эффективность государственных мер поддержки является дополнительной детерминантой усиления социальной эксклюзии депривированных групп [99]. Отметим, что ситуация выхода из интернатного учреждения, которая характеризуется актуализацией множественных рисков, сопровождающих необходимость самостоятельного жизнеобеспечения, требует особых мер государственной поддержки. В условиях риска система социальной защиты детей-сирот должна рассматриваться в качестве определенной «социальной страховки», предотвращающей угрозы социального неблагополучия детей-сирот, которые вынуждены при выходе из интернатного учреждения самостоятельно поддерживать минимальные уровни достаточности своего финансового и бытового обеспечения. В свете множественности жизненных задач, стоящих перед детьми-сиротами, их масштабирования при выходе из интернатного учреждения, данный этап можно рассматривать в качестве определенной точки бифуркации, детерминирующей выбор тех или иных жизненных траекторий личности. Именно в данной точке дети-сироты оказываются в ситуации множественного выбора: образовательного трека, условий занятости (полной или частичной), источников дохода для удовлетворения насущных

потребностей и интересов [100]. Высокий уровень сложности, рисков самостоятельного жизнеобеспечения детей-сирот в условиях отсутствия семейной поддержки, неопределенность их финансового положения требует максимизации усилий органов государственной власти в системе социального обеспечения выпускников интернатного учреждения. Соответственно, в этих условиях жилищная депривация становится непреодолимым катализатором социального неблагополучия детей-сирот, фактором запуска кумулятивных реакций, ограничивающих или полностью исключающих доступ к приемлемым условиям жизнедеятельности, реализации успешных образовательных и профессиональных треков. Как подчеркивают российские ученые, отсутствие жилья обеспечивает накопление эффектов депривации, снижает качество человеческого капитала [101].

Учитывая масштабность и множественность влияния жилищной депривации на успешность реализации жизненных целей детей-сирот, можно сделать вывод, что их социальная эксклюзия детерминирована, в первую очередь, объективными ограничениями и дисфункциями государственной политики. Субъективные факторы, связанные с недостаточной мотивацией и / или социальным пессимизмом детей-сирот, в большей степени являются следствием объективных ограничений и рисков (несвоевременность предоставления жилья, отсутствие семейной поддержки, сужение условий для получения качественного образования), лимитирующих потенциал реализации успешных жизненных треков выпускников интернатных учреждений.

Социальные обязательства государства по предоставлению жилья детям-сиротам выступают гарантом обеспечения достойных условий их жизнедеятельности на момент выхода из интернатного учреждения. При этом несвоевременность выполнения данных обязательств может рассматриваться как предпосылка развития социальной аномии. Анализ научной литературы позволяет определить аномию как состояние вне

социальных норм, противоречивости установок и ценностей. Для аномии характерно преобладание ситуаций неопределенности, дезорганизации и дезориентации [102].

Исходя из концептуальных положений и выводов теории аномии Э. Дюркгейма [103], можно сделать заключение о том, что выпускники интернатных учреждений на данном этапе находятся в ситуации противоречия между декларируемыми гарантиями жилищного обеспечения и имеющимися региональными практиками отсутствия социальной поддержки, нарушении сроков предоставления жилья. По сути, дисфункции жилищного обеспечения инициируют формирование критического социального диссонанса между ожиданиями детей-сирот при выходе из интернатного учреждения и невозможностью их реализации. Свойственные молодым людям надежды на успешность самостоятельной жизни, социальное благополучие сталкиваются с отсутствием жилья (бездомностью), неустроенностью, бытовыми проблемами.

Можно предположить, что именно данные факторы во многом способствуют закреплению негативного опыта, развитию личностной беспомощности лиц из числа детей-сирот, формированию апатии, пассивного поведения [104]. Аномия формирует пространство неустойчивости, тревожности, размывает уверенность в необходимости следования социальным нормам и общепринятым ценностям, зачастую приводя к практикам ретризма, как одной из форм адаптации и преодоления негативных последствий аномических состояний социума [105]. Как указывает в своем исследовании М. Аднанес, ситуации аномии обуславливают деструкции поведенческих моделей личности, закрепляя ощущения безнадежности, отсутствия уверенности в завтрашнем дне, разочарования [106].

Опираясь на положения Р. Мертона [107], можно сделать вывод, что в контексте жилищного обеспечения детей-сирот, аномия становится следствием несоответствия между отражением конституционных гарантий

предоставления жилья, декларируемыми в правовых нормах, и легитимными возможностями его получения. Как показывают юридические обзоры, представленные в материалах Верховного суда Российской Федерации, имеются практики обращения выпускников интернатных учреждений в судебные инстанции для защиты своих прав [108]. Однако, данные легитимные возможности доступны только для той категории лиц из числа детей-сирот, которые обладают определенными правовыми знаниями, информацией и финансовыми ресурсами.

Аналогичные выводы, подтверждающие деструкции аномических состояний, присутствуют в работах З. Баумана. Анализ трудов ученого показывает, что причинами социальной эксклюзии и аномии выступает диссонанс между социальными правами, декларируемыми возможностями достижения социального благополучия де-юре и реальными практиками реализации жизненных планов, выбора желаемых альтернатив де-факто [109]. Соответственно, в данной ситуации вероятностными последствиями социально-правового диссонанса может стать дефицит доверия, развитие социальной напряженности и пессимизма [110].

Для преодоления социальной эксклюзии лиц из числа детей-сирот, помимо решения проблем их жилищного обеспечения, представляется необходимым поддержание доступности качественного образования и трудоустройства для выпускников интернатных учреждений. Создание равных стартовых возможностей, условий для реализации успешных профессиональных треков рассматривается учеными в качестве основополагающего механизма предотвращения социальной эксклюзии, снижения социальной поляризации в обществе [111]. Хотелось бы при этом отметить, что наличие жилья, выступая первичной витальной потребностью личности, должно рассматриваться как базовое условие, которое обеспечивает возможность «запуска» других механизмов предотвращения социальной эксклюзии: образование, занятость, досуг.

Системно-функциональный анализ процессов жилищного обеспечения детей-сирот определяет необходимость изучения факторов макро-, мезо- и микросреды. Макроуровень представлен общими условиями, формирующими вектор реализации социальной политики государства в сфере поддержки детей-сирот. Эксперты вполне справедливо отмечают значимость экономических факторов, в первую очередь, бюджетной обеспеченности мер по предоставлению жилья [112], а также правовых гарантий их реализации [113]. Кроме того, анализ научной литературы позволяет высказать предположение об актуализации запроса на усиление централизации в системе социальной защиты детей-сирот, выстраивание «многосторонних механизмов реагирования» правительственные и неправительственные организаций на возможные нарушения [114]. В этом контексте особое значение приобретает стратегическая координация деятельности государственных органов власти и общественных организаций [115]. Современная динамика общественного развития, риски дезинтеграционных процессов и конфликтов, угрозы социальной безопасности и сплоченности общества, финансовый кризис формируют проблемный фон реализации государственной социальной политики [18-20]. Данные факторы макроуровня требуют своего учета при разработке мер совершенствования деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот. Российские ученые обращают внимание на изменения социально-экономического ландшафта принятия государственных решений, необходимость использования методов социальной диагностики, научно-обоснованных подходов к разработке направлений государственного управления в социальной сфере [4-11].

К факторам макроуровня следует отнести степень развития гражданского общества, особенности менталитета, социокультурные условия. Если говорить о специфике российского менталитета, то ученые высказывают мнение о наличии устоявшихся паттернов поведения, которые предполагают «избегание отстаивания своих прав». Патерналистские

настроения центрируются в ожиданиях надлежащего исполнения законов от государства, поддержки со стороны органов власти [116]. Данные установки в среде детей-сирот выражены в максимальной степени, что детерминировано, по мнению некоторых ученых, инфантильностью, высоким уровнем зависимости от внешнего воздействия, наличием пассивной жизненной позиции [117].

Частичным компенсатором указанных дисфункций может выступать эффективная система региональных мер социальной защиты детей-сирот (мезосреда). Мезосреда представлена «совокупностью различных социальных институтов, субъектов социально-экономической, культурной, образовательной деятельности, расположенных на территории данного региона» [118]. В научной литературе высказывается идея о необходимости оптимизации организационных структур социальной работы в сфере защиты детей [119], формирования мультисистемы доступных сервисов социальной защиты, правосудия и направления к профильным специалистам на региональном уровне [120]. Эффективность реализации функций социальной работы, ее кадровое и информационное обеспечение выступают наиболее значимым фундаментом оказания результативной социальной помощи [22-25], защиты социальных прав и гарантий детей-сирот как наиболее уязвимой социально-демографической группы.

Структурированные процедуры и стандартизованные инструменты, с помощью которых осуществляются практики социальной поддержки детей-сирот, должны дополняться необходимым уровнем разнообразия реальных мер помощи выпускникам интернатных учреждений. Разнообразие мер может быть обеспечено функционированием многопрофессиональных групп в системе социальной защиты детей-сирот [121]. Серьезность жилищной проблемы детей-сирот требует интеграции правовых, социальных, экономических и психологических направлений поддержки. В этом аспекте интерес представляет идея о необходимости развития позитивной культуры

региональных служб социальной защиты, что предполагает поддерживающие отношения, доверие и безопасность для детей-сирот [122].

В международных исследованиях подчеркивается, что разрыв между теорией и практикой при реализации мер по социальной поддержке детей-сирот приводит к крайне негативным последствиям [123]. Для России данный аспект проблемы имеет особое значение в свете декларируемых гарантий предоставления жилья детям-сиротам и наличием многолетней очереди на его получение в ряде регионов. Высокий уровень региональной дифференциации в Российской Федерации детерминирует значимость таких факторов мезоуровня, как тип региона (донор/реципиент); численность детей-сирот, которые ожидают получения квартиры; темпы жилищного строительства и объем жилищного фонда, который может быть предоставлен для покрытия потребностей детей-сирот; размеры финансирования, выделяемые для реализации данных мер [34]. Как отмечается во многих исследованиях, для российской системы характерна следующая закономерность: объемы предоставляемого жилья обусловлены наличием финансовых средств региона, а не количеством нуждающихся в нем детей-сирот [124].

Учитывая длительный период ожидания жилья, представляется целесообразным формирование переходного пространства для детей-сирот, в котором органы власти могут обеспечить социальную безопасность и защиту от рисков, сопутствующих отсутствию жилья (бездомности). Низкий адаптационный потенциал детей-сирот, обусловленный недостаточной эффективностью интернатных учреждений в вопросах социализации, детонирует проблему отсутствия жилья, расширяя риски социальной аномии и маргинализации данной социальной группы [125].

Только консолидация усилий федеральных, региональных и муниципальных органов власти, их эффективное взаимодействие может выступить основой формирования «сети институциональной поддержки» [126], снижая негативные последствия дисфункций в системе

обеспечения жильем детей-сирот. Сеть институциональной поддержки жилищного обеспечения может включать:

- а) социально-психологическую поддержку, в том числе индивидуальное наставничество, которое может осуществляться «значимыми взрослыми», представителями референтной группы для детей-сирот, например, успешными выпускниками интернатных учреждений. Индивидуальное наставничество может включать в себя помочь в поиске временного жилья, нивелировании рисков «бездомного» существования [61];
- б) социально-бытовую поддержку, связанную с обустройством в постоянном или временном жилище, оказание помощи при оплате коммунальных платежей, покупке необходимой мебели [127];
- в) социально-экономические меры поддержки: компенсация расходов на съем временного жилья [128], размещение в социальных гостиницах или специально созданных структурных подразделениях с соответствующим уровнем организационной и социально-психологической поддержки [129];
- г) правовую поддержку и информационное обеспечение: юридические консультации по вопросам реализации жилищных прав, помочь при обращении в суд, предоставление необходимой информации [130];
- д) диагностические меры, связанные с мониторингом социально-экономического состояния детей-сирот, ситуации их жилищного обеспечения после выхода из интернатного учреждения [131].

Таким образом, совершенствование деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот представляет собой процесс модернизации существующих практик предоставления жилья, а также повышение результативности мер социальной поддержки детей-сирот в условиях их жилищной депривации.

По мнению российских ученых, необходимо формировать комплексные программы социальной поддержки детей-сирот, интегрирующие в себя меры по обеспечению занятости, получения образования, социально-бытового, психологического и правового

сопровождения по месту проживания выпускника интернатного учреждения. Данные программы должны быть интегрированы в стратегии социально-экономического развития соответствующих территорий, иметь под собой ресурсную основу [125]. Социально-психологическая помощь имеет особое значение, учитывая тот факт, что дети-сироты в большинстве своем имеют объективные ограничения мотивационных ресурсов, обеспечивающих реализацию успешных жизненных траекторий. Результаты исследований показывают зависимость между социальной пассивностью детей-сирот и ощущением ненужности, отсутствия поддержки и заботы [132]. Работа органов опеки с детьми-сиротами после достижения ими возраста совершеннолетия зачастую носит заявительный характер, по факту обращения, что существенно сужает возможности своевременного и адекватного реагирования на кризисные ситуации [133].

Учитывая масштабность, социальную значимость и ресурсоёмкость проблем обеспечения жильем детей-сирот, надо отметить, что влияние факторов микросреды в данном аспекте относительно невелико, что, однако, не отменяет необходимости их учета в перспективе наращивания роли социальных связей микроуровня в снижении негативных последствий жилищной депривации детей-сирот. Международный опыт свидетельствует, что актуализация и развитие неформальных, традиционных ресурсов общины может способствовать преодолению депривации, обеспечивать социальную поддержку и защиту прав детей [69]. Недостаточность социальных связей и доверия в российских местных сообществах, в первую очередь, в больших урбанизированных территориях, ставит под сомнение возможность актуализации ресурсов «общины» для поддержки лиц из числа детей-сирот.

Анализ факторов микросреды в системе обеспечения жильем детей-сирот позволяет высказать предположение о необходимости развития постинтернатного сопровождения лиц из числа детей-сирот, формирования политики «открытых дверей» детских домов для своих выпускников. Расширение ресурсных возможностей интернатных учреждений по оказанию

помощи лиц из числа детей-сирот, в том числе, предоставление помещений для временного проживания и социально-психологической поддержки со стороны воспитателей, как «социально значимых взрослых», может рассматриваться как фактор стабилизации в условиях неопределенности, детерминированной отсутствием постоянного жилья. Устойчивые социальные связи, доверие, уверенность в надёжной защите и помощи выступают компенсатором нестабильности государственных гарантий [134]. Эмпирические исследования показывают, что сеть неформальной поддержки, основанной на личных взаимоотношениях в локализованной социальной среде, обладает более высокой значимостью по сравнению со специализированным, профессиональным вмешательствами в вопросах преодоления негативных последствий депривации [135].

Выводы. Этап выхода из-под формальной опеки интернатного учреждения в момент совершеннолетия детей-сирот представляет собой точку бифуркации, определяющую успешность реализации их жизненных стратегий: получение образования, трудоустройство, создание семьи. При этом ключевой детерминантой успешности выступает обеспечение жильем, отсутствие которого существенным образом сужает границы формирования социального благополучия детей-сирот.

Жилищная депривация лиц из числа детей-сирот представляет собой ограничение возможностей в удовлетворении жилищных потребностей данной социальной группы в связи с несвоевременным предоставлением жилья при выходе из интернатного учреждения, сужение доступа к медицинским, образовательным и другим услугам и сервисам, получение которых на институциональном уровне связывается с закрепленным за личностью жильем. Таким образом, жилищная депривация становится катализатором социального неблагополучия детей-сирот, фактором запуска кумулятивных реакций социальной эксклюзии, ограничивающих или полностью исключающих доступ к приемлемым условиям

жизнедеятельности, реализации успешных образовательных и профессиональных треков.

Характеризуя факторы макросреды, следует отметить, что основные риски жилищной депривации детей-сирот связаны с недостаточным финансовым обеспечением мер по предоставлению жилья детям-сиротам, низким уровнем развития гражданского общества, патерналистскими настроениями и неготовностью выпускников интернатных учреждений к активному отстаиванию своих прав.

Система социальной поддержки детей-сирот на региональном уровне, в том числе при решении их жилищных проблем, должна включать в себя механизмы функционирования различных профессиональных групп, а также доступных сервисов по оказанию мер социально-психологической, социально-экономической (временное жилье, компенсация расходов за съем жилья, предоставление социальных гостиниц), правовой поддержки, мониторинга ситуации и информационного обеспечения. Фактором снижения негативных последствий в системе жилищного обеспечения детей-сирот выступает позитивная культура работников региональных служб социальной защиты, включающая в себя поддерживающие отношения, доверие и безопасность.

Риски и высокий уровень неопределенности в системе обеспечения жильем выпускников интернатных учреждений актуализирует необходимость наращивания роли социальных связей микроуровня в снижении негативных последствий жилищной депривации лиц из числа детей-сирот. Перспективным направлением работы в данном контексте представляется концепция постинтернатного сопровождения лиц из числа детей-сирот, политика «открытых дверей» детских домов для своих выпускников: предоставление помещений для временного проживания, социально-психологическая поддержка.

Таким образом, можно выделить принципы государственного управления в сфере жилищного обеспечения жильем детей-сирот:

финансовое обеспечение мер по предоставлению жилья детям-сиротам; информационное насыщение пространства реализации мер региональной поддержки; мониторинг рисков жилищной депривации выпускников интернатных учреждений; формирование культуры заботы работников опеки и попечительства, развитие поддерживающих отношений, доверия и безопасности со стороны социально значимых взрослых; построение устойчивых социальных связей микроуровня в системе постинтернатного сопровождения лиц из числа детей-сирот; функционирование доступных сервисов по оказанию мер социально-психологической, социально-экономической, правовой поддержки в точке разрыва между выходом из интернатного учреждения и получением жилья.

1.2 Факторы, определяющие эффективность государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот

Функции по обеспечению и защите прав детей-сирот распределяются между органами федеральной и региональной власти, ответственность муниципальных органов власти при этом касается вопросов в части передачи государственных полномочий, а также реализации дополнительных гарантий. Ключевым субъектом управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот выступают государственные органы власти субъектов Российской Федерации. В круг их полномочий отнесены следующие: формирование жилищного фонда, необходимого для обеспечения детей-сирот жилыми помещениями; своевременное предоставление жилья; обеспечение контроля за сохранностью жилья. Реализация данных функций осуществляется за счет собственных финансовых средств, а также субсидий, направляемых из федерального бюджета.

Рассмотрим направления деятельности субъектов управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот федерального уровня. Деятельность Минпросвещения России направлена на выработку и реализацию

государственной политики в сфере опеки и попечительства. Минстрой России осуществляет функции по выработке и реализации государственной жилищной политики, ее нормативно-правовому регулированию. Деятельность Минстроя России включает в себя также функционал, связанный с предоставлением субсидий из федерального бюджета регионам, выработке и согласованию федеральных, а также ведомственных целевых программ. Вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определяются Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [136]. К вопросам совместного ведения отнесены: обеспечение детей-сирот жилыми помещениями, осуществление контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами.

Факторы эффективности государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот можно условно разделить на следующие группы:

- а) финансово-экономические;
- б) организационно-административные;
- в) правовые;
- г) административно-кадровые.

Рассмотрим *финансово-экономические факторы* эффективности государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот. Эффективность государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот детерминирована, прежде всего, финансовой базой бюджетов субъектов Российской Федерации. Как показывает практика, для большинства субъектов Российской Федерации характерна ситуация превышения расходов над доходами. В современных условиях особую актуальность приобретает дотационность региональных бюджетов. Бюджетная независимость и самостоятельность регионов формируется за счет собственных доходных поступлений. Высокий уровень

дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития, имеющемуся природному потенциалу формирует неравномерное распределение налоговых поступлению в бюджет, что оказывается на его доходности.

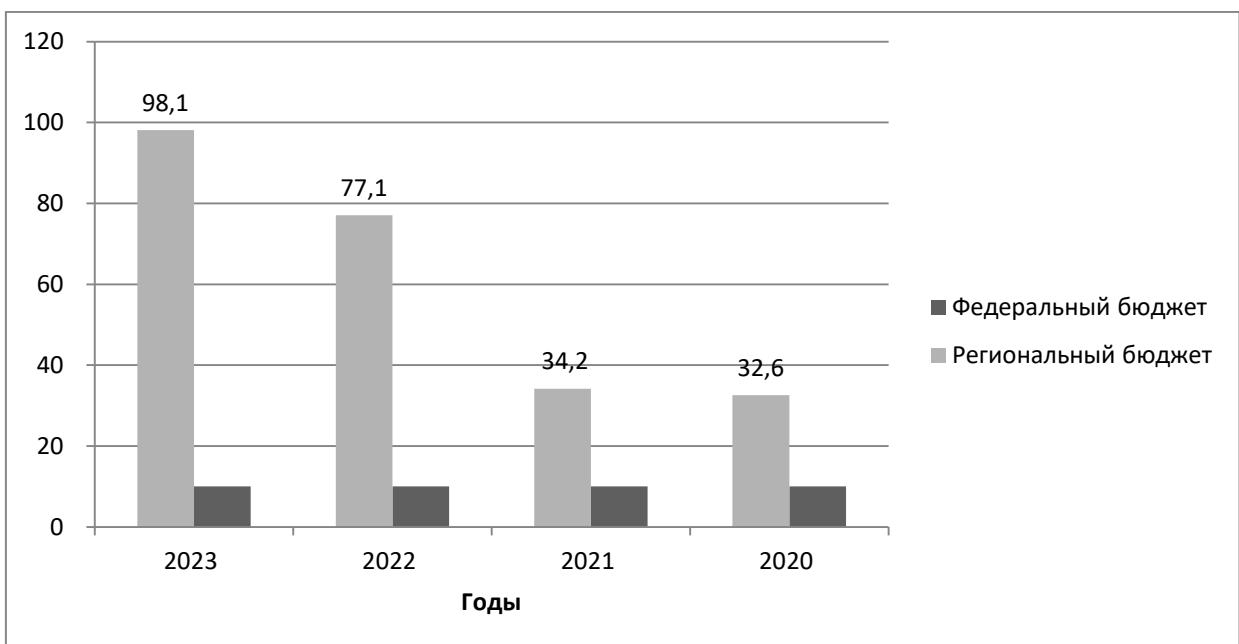
Как показывает анализ данных региональных бюджетов, в современных условиях продолжается сохранение напряженной ситуации в балансе расходов и доходов субъектов Российской Федерации, эксперты прогнозируют увеличение количества дотационных регионов.

По итогам 2024 года 50 субъектов Российской Федерации имели дефицитный бюджет, где расходы превысили величину доходов. Долговые обязательства регионов составили 3,1 трлн рублей [137]. Финансовая недостаточность региональных бюджетов, складывающаяся в условиях экономического кризиса, оказывает негативное воздействие на реализацию жилищных гарантий детей-сирот. Зачастую данные гарантии носят декларативный характер, в ряде субъектов Российской Федерации не имеется необходимой ресурсной базы для их исполнения.

В целях оценки эффективности государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот, был проведен анализ материалов Счетной Палаты Российской Федерации, в том числе результатов проведенных экспертно-аналитических мероприятий [3; 138]. В целом можно констатировать позитивную динамику за последние несколько лет, наличие значительных улучшений в системе государственного управления жилищным обеспечением детей-сирот. Однако, ряд обстоятельств свидетельствуют о том, что не все регионы могут поддерживать приемлемый уровень социальной поддержки детей-сирот, соответствующий законодательно установленным гарантиям. Негативные тенденции регионального управления в социальной сфере указывают на перманентное сохранение проблемного фона в ряде субъектов, недостаточный уровень выполнение гарантированных государством мер по своевременному предоставлению качественного жилья. Полученный вывод подтверждается

результатами аудиторских проверок. Счетная палата Российской Федерации, взяв данный вопрос на особый контроль, подчеркивает несоответствие имеющихся финансовых средств регионов и реальных потребностей в предоставлении жилья выпускникам интернатных учреждений [3; 138].

Анализ статистических данных показывает, что основная финансовая нагрузка на исполнение полномочий в сфере обеспечения жильем детей-сирот реализуется на региональном уровне. Федеральные субсидии в среднем составляют не более 10% общего объема финансовых обязательств, что отражено на рисунке 1.

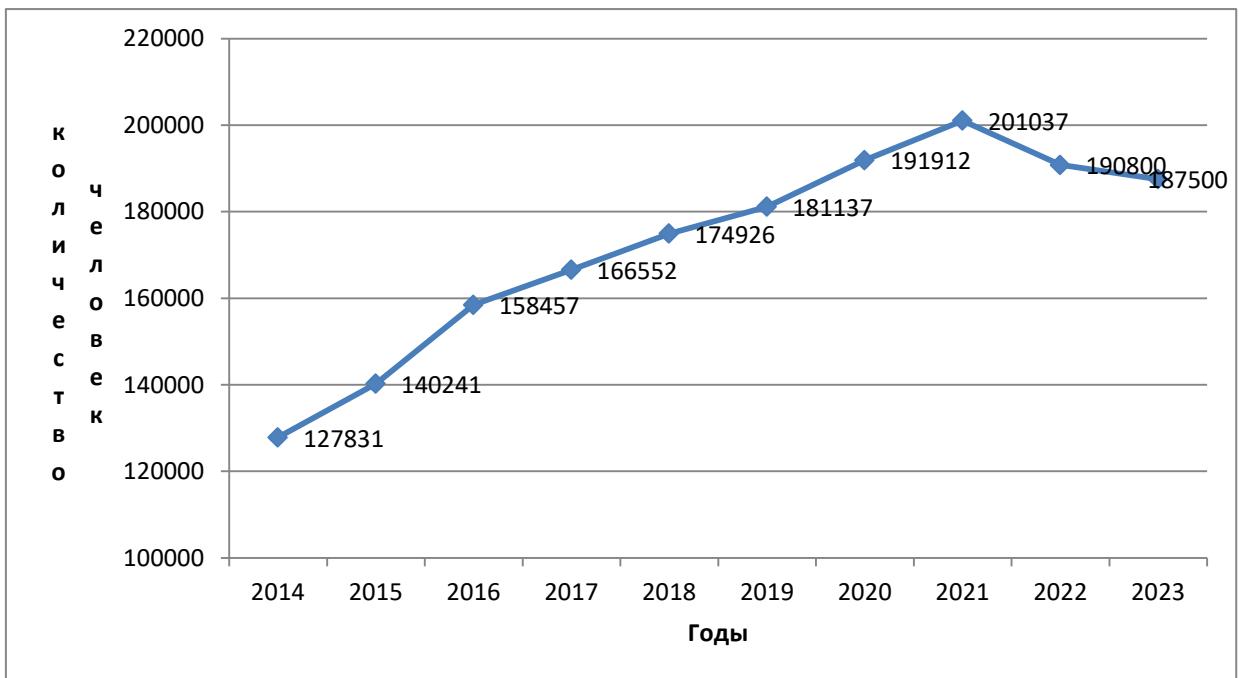


Источник: составлено по материалам бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации [3; 138].

Рисунок 1 – Распределение финансовых ресурсов на предоставление жилья детям-сиротам между федеральным и региональными бюджетами за период 2020-2023 гг., в миллиардах рублей

Дисфункции распределения бюджетных средств вызваны деформацией практик их предоставления, где ключевым аспектом, в первую очередь, выступает наличие финансовых средств. Расчет объемов субсидий опирается на определенную формулу, учитывающую количество детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем, стоимость квадратного метра жилья в регионе, социальную норму площади предоставляемого жилья в регионе, а

также установленный уровень софинансирования из федерального бюджета и его финансовые возможности на рассматриваемый период. Учитывая, что большинство региональных бюджетов имеют существенный дефицит, вполне предсказуемой является проблема неполного выполнения расходных обязательств региона перед детьми-сиротами. По оценкам Счетной палаты Российской Федерации, 73 субъекта Российской Федерации имеют задолженности в сфере обеспечения жильем детей-сирот [3].



Источник: составлено по материалам бюллетеня Счетной палаты Российской Федерации [3; 138].

Рисунок 2 – Динамика численности детей-сирот, состоящих на учете на получение жилого помещения

Анализ статистики показывает наличие положительной динамики снижения численности сирот, нуждающихся в предоставлении жилья в 2022-2023 годах, что отражено на рисунке 2. Как отмечается в отчетах Счетной палаты Российской Федерации, в 2023 году численность обеспеченных жильем детей-сирот составила 37,5 тыс. человек, что выше значений 2022 года на 3,2 тыс. человек. Тем не менее, почти 200 тыс. выпускников интернатных учреждений находятся в ожидании решения жилищной проблемы [3].

Указанные обстоятельства обращают внимание на задолженность региональных властей, недостаточную эффективность государственного управления в системе предоставления и реализации жилищных гарантий сиротам. Статистические данные, несмотря на наличие положительной динамики в последние годы, тем не менее, иллюстрируют проблему «запаздывания», разрыва между необходимым объемом предоставляемого жилья и потребностями детей-сирот. Данное противоречие актуализирует проблемы жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений, не позволяет прогнозировать значительное снижение социальной напряженности в данной сфере. Оценки Счетной палаты Российской Федерации приближены к пятилетнему временному диапазону, необходимому для устранения жилищной задолженности перед детьми-сиротами. Однако данные прогнозы носят усредненный характер, для ряда регионов временной диапазон может быть существенно длиннее. Так, в 72 субъектах Российской Федерации были приняты программы ликвидации жилищной задолженности перед выпускниками интернатных учреждений. При этом из них только 13 регионов планируют выполнить свои обязательства до 2030 года, остальные указывают более поздние сроки [3].

Несмотря на то, что в последние годы общий объем региональных средств, выделенных на обеспечение жильем детей-сирот, значительно увеличился, существенный разрыв между реальной потребностью и бюджетными назначениями сохраняется. Отметим также, что представительство субъектов Российской Федерации в общей сумме передников весьма неоднородно. Только 12 регионов обеспечивают плановое выполнение показателей обеспечения жильем детей-сирот. Положительные тенденции характерны для регионов, которые имеют стабильную доходную часть бюджета или в целом более благоприятную ситуацию по численности детей-сирот в сравнении со средними показателями по Российской Федерации [3].

Полученные данные свидетельствуют о необходимости формирования дифференцированных подходов реализации мер по жилищному обеспечению детей-сирот в субъектах Российской Федерации. Дифференцированный подход к системе финансирования «квартирной» проблемы сирот в субъектах Российской Федерации должен быть основан на учете таких параметров, как доходы региональных бюджетов, а также общая численность детей-сирот в регионе.

Одной из негативных тенденций регионального развития в современных условиях становится формирование высокого уровня поляризации в социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации. Так, присутствует более высокий уровень финансовой обеспеченности бюджетов инвестиционно привлекательных регионов в противовес нарастанию устойчивой депрессии и бюджетного дефицита в регионах с дисфункциями социально-экономического развития.

Сравнение доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации первого (десять регионов с наиболее высокой доходной частью) и последнего дециля (десять регионов с наиболее низкой доходной частью) показывает высокий уровень вариационного размаха в их доходах. Статистические данные представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Сравнение доходной части региональных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2023 году

В процентах

Регионы с наиболее высокой доходной частью бюджета		Регионы с наиболее низкой доходной частью бюджета	
Регион	Доходы, млрд рублей	Регион	Доходы, млрд рублей
Москва	2798,7	Республика Северная Осетия — Алания	34,4
Санкт-Петербург	674,9	Республика Тыва	32,6
Московская область	617,5	Республика Хакасия	30,7
Краснодарский край	283	Республика Ингушетия	26,9
Республика Татарстан	270,1	Карачаево-Черкесская Республика	26,5
Свердловская область	267,2	Республика Адыгея	23,2
Красноярский край	248,6	Республика Алтай	21,6

Ямало-Ненецкий АО	244,5	Ненецкий АО	17,1
Ханты-Мансийский АО — Югра	213,1	Республика Калмыкия	16,2
Республика Саха (Якутия)	207,4	Еврейская АО	11,9
Среднее значение	582,5	Среднее значение	24,1

Источник: составлено автором по материалам Федеральной службы государственной статистики [139].

Другим критерием, подлежащим учету при формировании дифференцированного подхода к финансированию расходных обязательств в части обеспечения жильем сирот, является *общий уровень социального благополучия в регионе*, характеризующийся численностью детей-сирот. Ситуация в субъектах Российской Федерации по данному показателю также характеризуется высоким вариационным размахом. Как указывают эксперты Счетной палаты Российской Федерации, «уровень сиротства в регионе влияет на показатели численности детей-сирот, в том числе тех, кто нуждается в жилье» [3, С. 17]. Региональные меры, направленные на профилактику сиротства, обеспечивают снижение численности детей-сирот, которым требуется включение в списочный состав нуждающихся в жилье. Например, в Амурской области, где с 2019 года наблюдается устойчивая тенденция снижения уровня сиротства (на 28%), уменьшилась численность выпускников интернатных учреждений, ожидающих получения жилья на 32% [3].

Кроме того, проблема государственного управления жилищным обеспечением сирот в субъектах Российской Федерации может осложниться рядом ситуационных факторов: миграционные потоки, темпы жилищного строительства. Так, определенные риски характерны для регионов, обладающих высокой степенью привлекательности для граждан с точки зрения условий проживания и трудоустройства. Традиционно Краснодарский край рассматривается как наиболее благоприятный регион, в связи с чем, можно выделить специфический ситуационный фактор – значительные

миграционные потоки. Также практики перевода детей-сирот характерны для Москвы и Санкт-Петербурга [3]. Вполне закономерным является тот факт, что данные тенденции могут влиять на масштабирование проблем жилищного обеспечения в регионах прибытия.

Темпы и объем жилищного строительства также определяют эффективность системы жилищного обеспечения детей-сирот в регионе. Например, в ряде регионов показатели жилищного строительства характеризуются неблагоприятной динамикой. Низкий уровень покупательной способности населения и, соответственно, отсутствие устойчивого спроса на квартиры снижает рентабельность строительной отрасли многих регионов. Данные процессы сужают диапазон поиска квартир для детей-сирот до рынка вторичного жилья, что лимитирует эффективность мер по своевременному предоставлению качественных жилищных помещений. Таким образом, особого учета требуют факторы, связанные с объемами и темпами жилищного строительства в субъектах Российской Федерации.

Высокий уровень дифференциации субъектов Российской Федерации по фактическим возможностям исполнения обязательств по предоставлению жилья сиротам свидетельствует о необходимости преодоления диспропорций в финансовом обеспечении региональных бюджетов. Масштабы дифференциации представляются весьма существенными, что позволяет их рассматривать в качестве источника увеличения социальной напряженности. В качестве иллюстрации данного тезиса можно привести перечень протестных акций, объединивших детей-сирот в борьбе за свои права:

а) в Тыве активисты из числа детей-сирот организовали «лежачую забастовку» в здании местной администрации, 15 человек, пытаясь привлечь общественное внимание к проблеме, провели ночь у агентства по делам семьи и детей региона [140];

б) во Владивостоке выпускники детских домов вышли на улицы, чтобы добиться выделения жилья, гарантированного им по закону. Митингующие прибыли в столицу Приморья со всего края. Участники протестной акции в интервью журналистам отметили неудовлетворительную работу органов власти по данному вопросу, из-за которой очередь сирот на квартиры растянулась на долгие годы. Следствием отсутствия жилья и прописки, по мнению участников протеста, становятся ограничения в трудоустройстве [141];

в) в Еврейской автономной области выпускники интернатных учреждений также приняли участие в протестной акции, требуя от региональных властей реализации их жилищных прав [142];

г) в городе Хабаровск выпускники интернатов вынуждены были объявить голодовку, пытаясь таким протестным способом заявить о проблеме многолетнего ожидания своей очереди на получение квартиры [143].

Высокий уровень поляризации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации формирует «точки социального разрыва» для детей-сирот в ряде регионов, что приводит к нарушению гарантированных им Конституцией прав. С определенной долей допущения можно утверждать, что наибольшая социальная напряженность характерна для регионов, которые попали в категорию неблагополучных по одному из выделенных критериев: низкий уровень доходной части бюджета либо наиболее высокая численность сирот, которые имеет право на получение квартиры.

Превышенный уровень по количеству сирот, нуждающихся в обеспечении жильем, является индикатором кризисной ситуации в регионе, что требует реализации дополнительных мер поддержки. Активная позиция региональных органов власти могла бы стать определенным компенсатором существующих дисбалансов. Тем не менее, в ряде регионов власти в силу как объективных, так и субъективных факторов, не демонстрируют практики

наращивания финансовых ресурсов для решения жилищных проблем выпускников интернатных учреждений. Фактически объем выделяемых средств сохраняется без изменений во временном интервале последних лет. Активная позиция региональных органов власти могла бы включать в себя практики заблаговременного приобретения жилья для выпускников интернатных учреждений. Опора на региональные статистические данные позволяет в долгосрочной перспективе прогнозировать количество сирот, достигших возраста, который позволяет им реализовать свое право на жилье.

Учитывая деструктивный фон процессов регионального управления в системе жилищного обеспечения сирот, целесообразным представляется формирование условий для обеспечения прорывной траектории решения выделенных проблем, реализации системы мер по повышению эффективности бюджетных расходов. Ограниченные финансовые возможности региональных бюджетов актуализируют поиск механизмов, обеспечивающих фокусировку имеющихся ресурсов, локальное финансирование на основе определения «проблемных» зон, оптимального использования имеющихся экономических ресурсов, определения приоритетных детерминант управления в системе предоставления жилья детям-сиротам на основе дифференцированного подхода.

Анализ финансовых ресурсов субъектов Российской Федерации показывает актуальность аллокационных процессов в системе реализации государственных гарантий в практиках жилищного обеспечения детей-сирот. Неравномерность финансовой базы регионов, необходимой для решения «квартирного вопроса», актуализирует реализацию дифференцированного подхода, учитывающего ситуационные социально-экономические факторы регионального развития.

Рассмотрим *организационно-административные факторы* эффективности государственного управления процессами предоставления жилья детям-сиротам. Как показывает анализ, финансовая необеспеченность региональных бюджетов накладывается на проблемный фон реализации

организационно-административных механизмов государственного управления. К дисфункциям процедурного характера можно отнести неполное освоение предоставляемых субсидий регионам на решение жилищных вопросов детей-сирот. В условиях усугубляющихся проблем увеличения количества нуждающихся в жилье, ситуация с ограниченным расходованием финансовых средств на данные цели представляется весьма актуальной и требует детального анализа с точки зрения оценки дисфункций планирования, взаимодействий и / или контроля деятельности субъектов управления. Неполное освоение субсидий, характерное для ряда субъектов Российской Федерации, актуализирует необходимость внедрения регламентов, позволяющих перераспределять финансовые ресурсы [3, с. 69].

По результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации [138] были выделены следующие факторы, обуславливающие неполное освоение объема финансовых субсидий в решении жилищных проблем детей-сирот:

- а) длительность конкурсных процедур в практике жилья для детей-сирот;
- б) несвоевременность проведения конкурсных процедур;
- в) наличие фактов незавершенного строительства, что детерминирует неоплату обязательств;
- г) экономия финансовых ресурсов, образуемая в ходе проведения конкурса на приобретения квартир для детей-сирот;
- д) формирование остатков денежных средств, которые недостаточны для покупки одной квартиры;
- е) отсутствие заявок на участие в конкурсных процедурах;
- ж) недостаточность представительства на рынке жилья необходимого количества благоустроенных квартир;
- и) нарушение обязательств со стороны застройщиков жилья.

Характерной причиной возврата неосвоенных финансовых средств является недостаточное количество предложений на рынке недвижимости тех объектов, которые бы удовлетворяли требованиям по площади жилья и

уровню его благоустроенности. Учитывая ограничения по цене квадратного метра приобретаемого жилья в рамках конкурсных процедур, серьезной проблемой является отсутствие интереса со стороны застройщиков, снижение количества потенциальных участников конкурса вплоть до полного отсутствия заявок. Застройщики в современных социально-экономических условиях заинтересованы, скорее, в прямой продаже, ипотеке, долевом строительстве. Еще одной проблемой является недостаточное представительство на рынке недвижимости однокомнатных квартир, как наиболее востребованного продукта.

Эффективность государственного управления в системе жилищного обеспечения сирот может быть определена следующими показателями оценки деятельности органов региональной власти:

- 1) сохранность жилища, которое изначально по праву собственности принадлежало сироте;
- 2) корректность формирования списочных составов детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем;
- 3) качество организации приобретения жилья для детей-сирот, соответствие данных процедур установленным требованиям.

Низкий уровень эффективности деятельности региональных органов власти характерен для такого показателя, как обеспечение сохранности жилья, которое принадлежало ребенку. В частности, выявлены следующие дисфункции:

- a) не в полной мере осуществляются все процедуры, связанные с выявлением и установлением жилья, принадлежащего сиротам и требующего его сохранности;
- б) некорректный учет жилья, принадлежащего детям-сиротам по праву собственности, процедурные нарушения ведения документооборота;
- в) несвоевременность назначения ответственных лиц, уполномоченных осуществлять деятельность по сохранению жилья;

- г) нарушения в процессах планирования и установления сроков проведения обследования и контроля сохранности жилья, принадлежащего детям-сиротам;
- д) формальный подход к составлению актов обследования жилых помещений, подлежащих сохранности;
- е) нарушения при сдаче в аренду жилья, которое принадлежит детям-сиротам, отсутствие согласования данных процедур с органами опеки и попечительства;
- ж) отсутствие или недостаточность мер, позволяющих установить невозможность проживания в помещениях, принадлежащих ребенку-сироте;
- и) нарушения требований действующего законодательства при заключении договора найма на жилье, принадлежащее ребенку-сироте.

Нарушения процедуры формирования списков инициирует проблемы появления недостоверной информации. Выделим наиболее значимые:

- 1) несвоевременная подача документов со стороны муниципалитетов для включения детей-сирот в региональный списочный состав лиц, нуждающихся в жилье;
- 2) процедурные нарушения в процессе актуализации необходимых сведений при разработке и утверждении списочных составов детей-сирот, имеющих право на получение жилья.

Отсутствие необходимых документов в учетных делах детей-сирот ограничивает результативность мер по своевременному предоставлению жилых помещений. Наиболее распространенными нарушениями является отсутствие документов, устанавливающих невозможность проживания сироты в жилом помещении, которое принадлежит ему (по праву собственности или договору социального найма).

Наиболее типичные нарушения связаны со следующими проблемами:

- а) некорректность оформления пакета документов, несоответствие установленным требованиям;

- б) несоблюдение сроков в процессе принятия решений;
- в) принятие решений, основанных на неполной информации, в частности, отсутствия и/или недостаточности документов, установленных требованиями к данной процедуре.

Закупочные процедуры приобретения жилья для сирот. Следует отметить, что нормативный метод определения цены на жилье для лиц из числа детей-сирот до 2022 года не всегда учитывал территориальные и другие особенности населенных пунктов (численность, удаленность от центра, наличие инфраструктуры и т.д.). Позитивным фактором изменения ситуации стало использование новой методики определения средней рыночной стоимости квадратного метра жилья в субъектах Российской Федерации.

Также необходимо учитывать, что собственниками квартир на вторичном рынке выступают физические лица, которые зачастую не готовы участвовать в конкурсных процедурах в силу сложившихся представлений о высоком уровне сложности данных практик. Ряд формальных требований представляет собой определенные организационные сложности для физических лиц, например, прохождение аккредитации на электронной площадке, денежное обеспечение заявки, наличие электронной подписи. В результате, от имени продавца в закупках по доверенности участвуют риелторы. Согласно доверенностям, собственники квартир доверяют им представлять интересы на открытом аукционе, включая получение причитающейся от продажи суммы. В итоге, квартиры приобретаются по максимальной цене.

Рассмотрим *правовые факторы* эффективности государственного управления в сфере обеспечения сирот жильем. Вопросы жилищного обеспечения детей-сирот находят свое отражение в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных актах, актах органов местного самоуправления. В системе нормативно-правового регулирования процессов жилищного обеспечения детей-сирот

представляется необходимым выделить Федеральный закон 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) [144]. Данный закон регламентирует порядок осуществления региональных мер по реализации государственных гарантий в сфере обеспечения жильем детей-сирот. При этом в большинстве регионов ключевые полномочия органов опеки и попечительства, а также полномочия по жилищному обеспечению детей-сирот переданы на муниципальный уровень, что, однако, не противоречит законодательным нормам.

Учитывая тот факт, что в субъектах Российской Федерации решение о подчиненности организаций для детей-сирот принимались регионами самостоятельно, то сложилась ситуация при которой данные организации при выполнении идентичного функционала, находятся в подчинении разных региональных органов власти, и, в зависимости от решения региона, могут быть в подчинении органов власти в сфере здравоохранения, социальной защиты или образования. В целях установления единообразных подходов к формированию соподчиненности был разработан план мероприятий («дорожная карта») по переходу до 2024 года к единой модели управления. В рамках данного плана предусмотрена организация и завершение следующих мероприятий, детерминирующих переход к единой модели: формирование системы управления всеми организациями, осуществляющими работу с детьми-сиротами, через единый орган исполнительной власти региона; введение унифицированного порядка и нормативов финансирования деятельности данных организаций; осуществление «перевода организаций для детей-сирот, учредителями которых являются органы муниципальной власти, на уровень субъекта Российской Федерации» и другие [145]. По состоянию на 1 октября 2025 г. формирование единой модели было завершено в 86 из 89 регионов, за исключением Республики Татарстан, Тверской области и Луганской Народной Республики.

По мнению российских ученых, существующие нормативно-правовые акты, несмотря на их значительное количество, тем не менее, требуют своего совершенствования [146]. Федеральный закон № 159-ФЗ [144] при фиксации за органами региональной власти компетенций контроля сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами, не дает конкретных механизмов и четкой регламентации проведения процедур контроля. Иллюстрацией данного тезиса является высокое число выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних, из них о жилищных правах детей-сирот – 18 965 (по материалам Росстата) [147]. Так, задолженность во многих регионах перед детьми-сиротами по предоставлению жилья свидетельствует об отсутствии условий, необходимых для реализации требований Федерального Закона № 159-ФЗ.

Кроме того, можно выделить ряд ключевых дисфункций правового характера, ограничивающих результативность государственного управления процессами жилищного обеспечения сирот, достигших совершеннолетия. Так, наиболее актуализированы сложности в формировании специализированного жилищного фонда даже в рамках имеющегося финансирования, поскольку необходимые для обеспечения лиц из числа детей-сирот однокомнатные квартиры являются наиболее востребованными на рынке недвижимости, поступая в продажу на стадии котлована. В контексте данной проблемы эксперты указывают на дополнительные сложности, связанные с ограниченными возможностями приобретения квартир на начальном этапе строительства. Использование механизма эскроу-счетов в данном случае лимитируется временными пределами (1 год) в обязательствах федерального бюджета, в то время как сроки строительства многоквартирных домов зачастую превышают указанный интервал [3].

Установленные предельные критерии доли жилья для сирот в многоквартирном доме (не более 25%) также существенно снижают эффективность государственного управления процессами жилищного обеспечения сирот [148]. Таким образом, жесткость норм, определяющих

процедуры подбора жилья, существенно снижает возможности регионов в решении вопросов реализации жилищных прав лиц из числа сирот.

Другой проблемой нормативно-правового характера является судебная практика предоставления жилья для выпускников детских домов. Следствием данной тенденции является выделение определенной части жилья в субъектах Российской Федерации по судебным решениям, что приводит к нарушению очередности при получении жилого помещения. Можно также сделать вывод, что данная практика приводит к нарушению принципов социальной справедливости. Выпускники детских домов, имеющие финансовые средства на оплату услуг адвокатов, получают преимущество по сравнению с сиротами, которые ограничены в материальных ресурсах, либо недостаточно осведомлены о наличии иных путей при реализации своих жилищных прав.

В частности, в 2023 году 14,1 тыс. лиц из числа детей-сирот обрели гарантированное государством жилье на основании решений суда, еще 3 тыс. лиц из числа детей-сирот получили сертификаты для приобретения жилого помещения на основании заключенных мировых соглашений [3]. В данном контексте следует отметить позитивные преобразования в системе нормативно-правового регулирования процессов жилищного обеспечения детей-сирот. Так, изменения, которые были внесены в Федеральный закон № 159-ФЗ [144], позволили лицам из числа детей-сирот приобретать жилье с использованием сертификата. В 2023 году данной возможностью воспользовались 9 тыс. детей-сирот. Использование региональных сертификатов является весьма позитивной практикой, что иллюстрируется масштабированием ее применения (41 регион - в 2022 году, 59 регионов - в 2023 году). Реализация данного механизма в наибольшей степени представлена в таких регионах, как Кемеровская область, Саратовская область, Красноярский край [3].

Рассмотрим административно-кадровые факторы эффективности государственного управления процессами жилищного обеспечения

детей-сирот. Эффективность мер по реализации прав данной категории граждан на получение жилого помещения определяется параметрами качества межведомственного взаимодействия в регионах. Как правило, такое взаимодействие осуществляется посредством направления запросов по получению сведений, находящихся в распоряжении органов власти, осуществляющих полномочия в системе обеспечения жильем детей-сирот.

Анализ региональных практик показал, что отсутствие четких механизмов межведомственного взаимодействия становится фактором нарушения прав лиц из числа детей-сирот на обеспечение жильем. Административные дисфункции связаны с нарушениями процедур включения детей-сирот в списки лиц по обеспечению жильем. В данном контексте интерес представляет региональный опыт, связанный с созданием межведомственных комиссий. Регулярность практик заседания межведомственной комиссии может служить косвенным подтверждением отсутствия административно-кадровых дисфункций государственного управления процессами жилищного обеспечения сирот.

Проблема кадрового обеспечения деятельности органов опеки и попечительства также стоит достаточно. Как отмечает Министр просвещения Российской Федерации С. Кравцов, кадровый дефицит специалистов составляет 7913 человек. Работающие в настоящее время сотрудники органов опеки и попечительства выполняют свой функционал с предельной нагрузкой, на каждого из них приходится 2,5 тыс. детей [149].

Выводы. Эффективность государственного управления процессами жилищного обеспечения детей-сирот определяется, в первую очередь, финансовой обеспеченностью субъектов Российской Федерации, их своевременным реагированием и выстраиванием адекватной политики в решении жилищных проблем выпускников интернатных учреждений.

Как показывает анализ данных региональных бюджетов, в современных условиях продолжается сохранение напряженной ситуации в балансе расходов и доходов субъектов Российской Федерации. Анализ

данных тенденций позволяет сделать вывод о недостаточности финансовой базы у ряда регионов для покрытия потребности лиц из числа детей-сирот в жилье. Негативные тенденции регионального управления указывают на перманентное сохранение проблемного фона и недостаточные темпы снижения численности сирот, нуждающихся в обеспечении жильем. Финансовая ситуация иллюстрирует недостаточность условий, обеспечивающих выполнение гарантированных государством мер по своевременному предоставлению качественного жилья.

Проведенный анализ иллюстрирует целесообразность реализации дифференцированного подхода в системе обеспечения жильем сирот в региональных практиках управления. Дифференцированный подход к системе финансирования жилищного вопроса детей-сирот должен быть основан на учете таких параметров, как доходы региональных бюджетов, а также общая численность детей-сирот в регионе.

Финансовые ограничения отягощаются наличием организационных дисфункций в деятельности региональных органов власти. В ходе анализа официальных материалов были выявлены следующие организационные дисфункции: проблемы в освоении субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации, несоблюдение сроков в практике проведения конкурсных процедур при покупке жилья детям-сиротам; наличие объектов незавершенного строительства; низкий уровень мотивации застройщиков для участия в конкурсных процедурах.

Чрезмерное усложнение и жесткость норм, определяющих процедуры подбора жилья в законодательно установленных практиках покупки жилья для сирот, существенно снижает возможности региона в решении вопросов по реализации жилищных прав указанной категории граждан. Недостаточный уровень вариативности, учета региональных факторов лимитируют деятельность региональных органов власти в сфере жилищного обеспечения сирот.

Глава 2

Социологический анализ процессов государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации

2.1 Анализ проблем обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации

Эмпирическую базу исследования составили результаты социологических исследований, проведенных автором или с его участием.

1) Анкетный опрос молодых людей из числа сирот, количество опрошенных - 3868 человек, исследование проведено в 2021 году. При поддержке Всероссийской общественной организации «Содружество выпускников детских домов «Дети всей страны» в ходе исследования был обеспечен охват всех субъектов Российской Федерации. Анкетный опрос осуществлялся в онлайн формате. Учитывая значимость «квартирного вопроса» для детей-сирот, актуальность проблематики, отклик на участие в опросе был достаточно высоким. Основой построения выборки стал метод снежного кома, ссылку на прохождение опроса распространяли сотрудники общественной организации.

2) Анкетирование сотрудников органов опеки и попечительства (главный и ведущий специалисты, начальники/зам. начальника отделов/департаментов), проведен осенью 2021 года (N=694). Учитывая характер генеральной совокупности опрошенных, преобладание женского пола в профессиональной структуре работников системы социальной защиты, среди опрошенных респондентов численность женщин составила 645 человек. Опрос респондентов данной категории обусловлен функциональной спецификой их деятельности, связанной с оказанием социальной поддержки детям-сиротам. Отбор респондентов осуществлялся с

учетом уровня их экспертности, критерием включения в выборку являлось наличие стажа работы в органах опеки и попечительства не менее 3 лет, информированность о проблемах жилищного обеспечения детей-сирот. Географический охват выборки представлен следующими регионами: Белгородская область, Волгоградская область, Калужская область, Камчатский край, Кемеровская область, Краснодарский край, г. Москва, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Омская область, Пермский край, Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Республика Ингушетия, Самарская область, Свердловская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

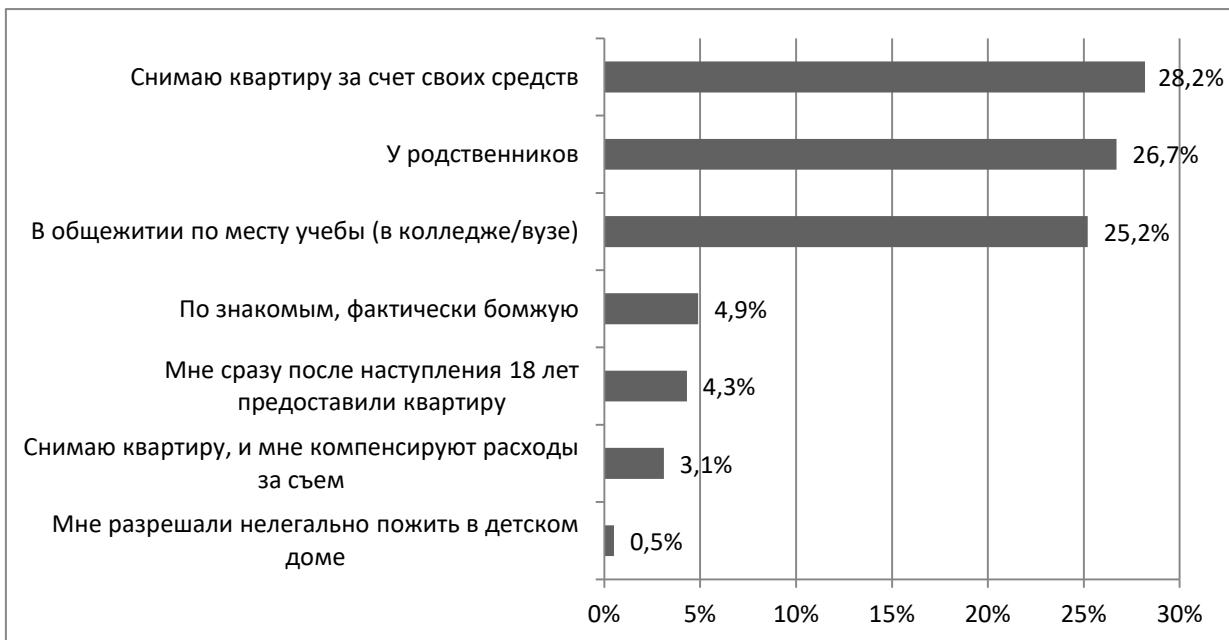
3) Экспертное интервью с представителями органов власти, проведенное в 2023 году ($N=15$). Принципами отбора экспертов были следующие: стаж работы в органах власти – не менее 10 лет, функциональная направленность профессиональной деятельности, включающая в себя вопросы социальной поддержки лиц из числа детей-сирот.

Результаты исследования, отраженные в главе 2, были частично освещены в следующих научных статьях: «Жилищное обеспечение детей-сирот: проблемы социальной поддержки и ресурсные возможности», «Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии», «Региональные меры поддержки детей-сирот в условиях дисфункций их жилищного обеспечения» [71; 150; 151].

Рассмотрим ключевые проблемы обеспечения жильем лиц из числа детей-сирот, нашедшие свое отражение в результатах опроса.

Своевременность предоставления жилья. Об остроте проблемы в системе обеспечения жилья выпускников интернатных учреждений свидетельствуют следующие данные: только 4,3% респондентов указали на факт получения квартиры сразу после наступления 18 лет. Частично жилищная проблема решается за счет предоставления места в общежитии (25,2%). При этом большинство лиц из числа детей-сирот оказались

фактически вне зоны покрытия системы социальной защиты в решении жилищного вопроса после достижения ими 18 лет. Более четверти опрошенных вынуждены самостоятельно оплачивать аренду жилья (28,2%), почти такая же часть – обращаться к помощи родственников (26,7%). В соответствии с рисунком 3, наиболее тревожная ситуация была отмечена в ответах 4,9% детей-сирот, которые не смогли решить жилищную проблему и оказались фактически на улице.

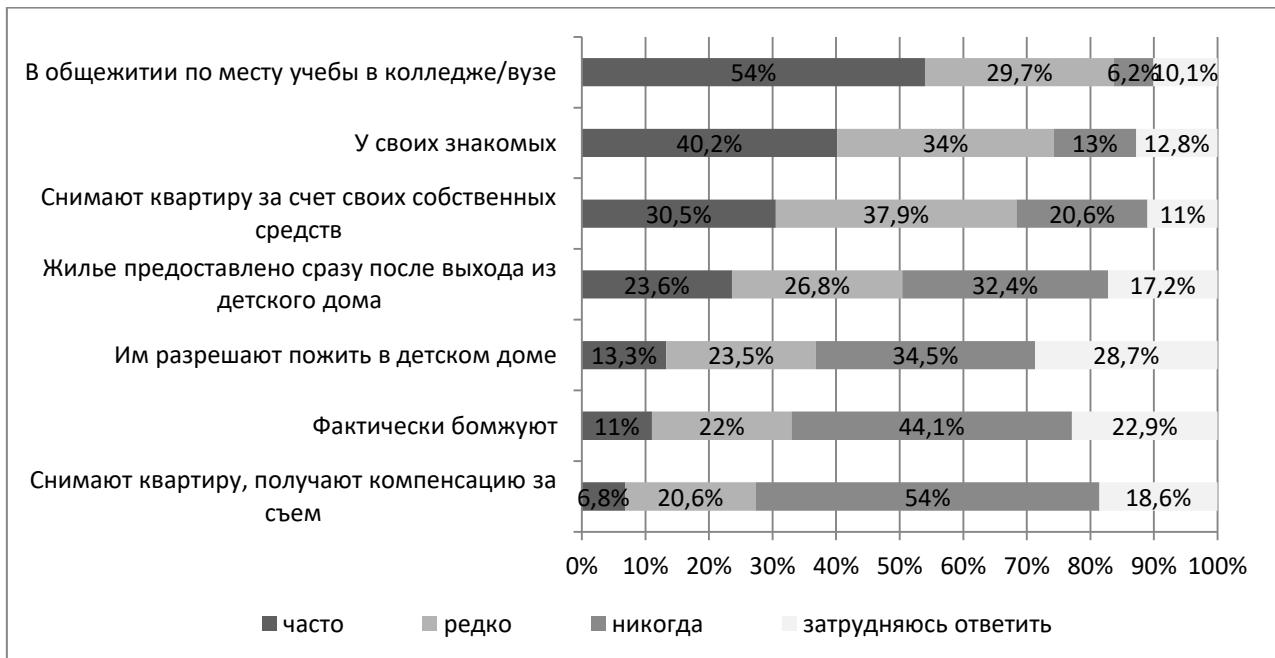


Источник: составлено автором по результатам исследования.
Рисунок 3 – Варианты решения жилищных проблем детей-сирот после выхода из интернатного учреждения

При ответе на данный вопрос 7,1% детей-сирот выбрали вариант ответа «другое». Среди альтернатив преобладали ответы, характеризующие участие общественных организаций («социальный Центр», «Центр помощи сиротам», «приют», «Фонд помощи»), социально-значимых взрослых в окружении выпускника интернатного учреждения («бывший опекун», «приемная семья»), а также указание на изменение семейного положения («вышла замуж», «женился», «у мужа / жены»).

Аналогичный вопрос, касающийся способов решения жилищного вопроса в условиях нереализованного права на получение квартиры, был задан сотрудникам органов опеки и попечительства. Мнение экспертов

характеризуется, с одной стороны, более оптимистичной тональностью (23,6% уверены, что жилье предоставляется сразу после выхода из детского дома»), а с другой стороны - указывает на глубину проблемы жилищного обеспечения. Как видно на рисунке 4, из опрошенных 11% считают, что крайние формы проявления жилищной эксклюзии (бездомность) встречаются часто, 22,9% – редко.



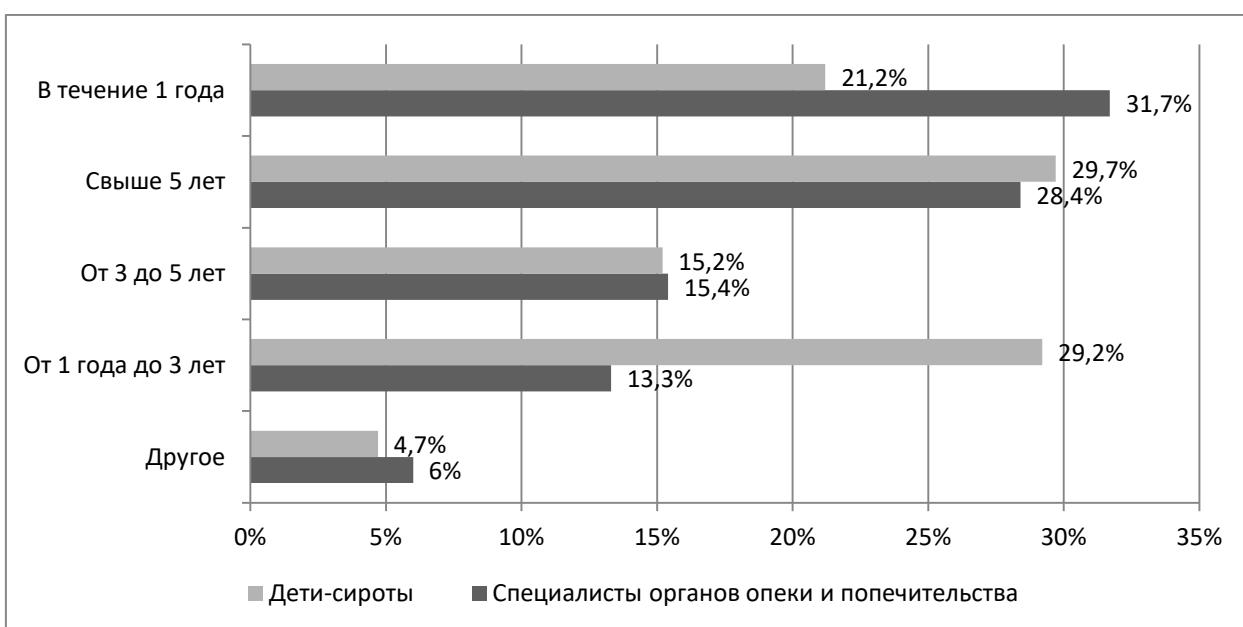
Источник: составлено автором по результатам исследования и опубликовано [150].

Рисунок 4 – Варианты решения жилищных проблем детей-сирот после выхода из интернатного учреждения (в ответах сотрудников органов опеки и попечительства)

Результаты эмпирических исследований показывают достаточно критичную ситуацию в сфере жилищного обеспечения детей-сирот. Максимальная частотность в ответах экспертов характерна для таких альтернатив решения проблем жилищной депривации, которые связаны с перекладыванием ответственности в сфере предоставления жилья с региональных органов власти на самих детей-сирот за счет реализации их образовательных траекторий (общежитие по месту учебы), родственных связей, внесения собственных денежных средств на аренду квартиры и пр.

Для уточнения фактических проблем в системе жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот был задан вопрос о длительности

периода ожидания очереди на жилье. В соответствии с рисунком 5 видно, что только каждый пятый выпускник интернатного учреждения (21,2%) указал, что смог получить квартиру в течении 1 года. Сотрудники органов опеки выбирали данный вариант ответа несколько чаще – 31,7%. Данное обстоятельство может объясняться неравномерным представительством субъектов Российской Федерации в структуре выборок проведенных исследований (например, доля детей-сирот и сотрудников органов опеки из «благополучной» Москвы составляет 0,2% и 11,1%, соответственно).



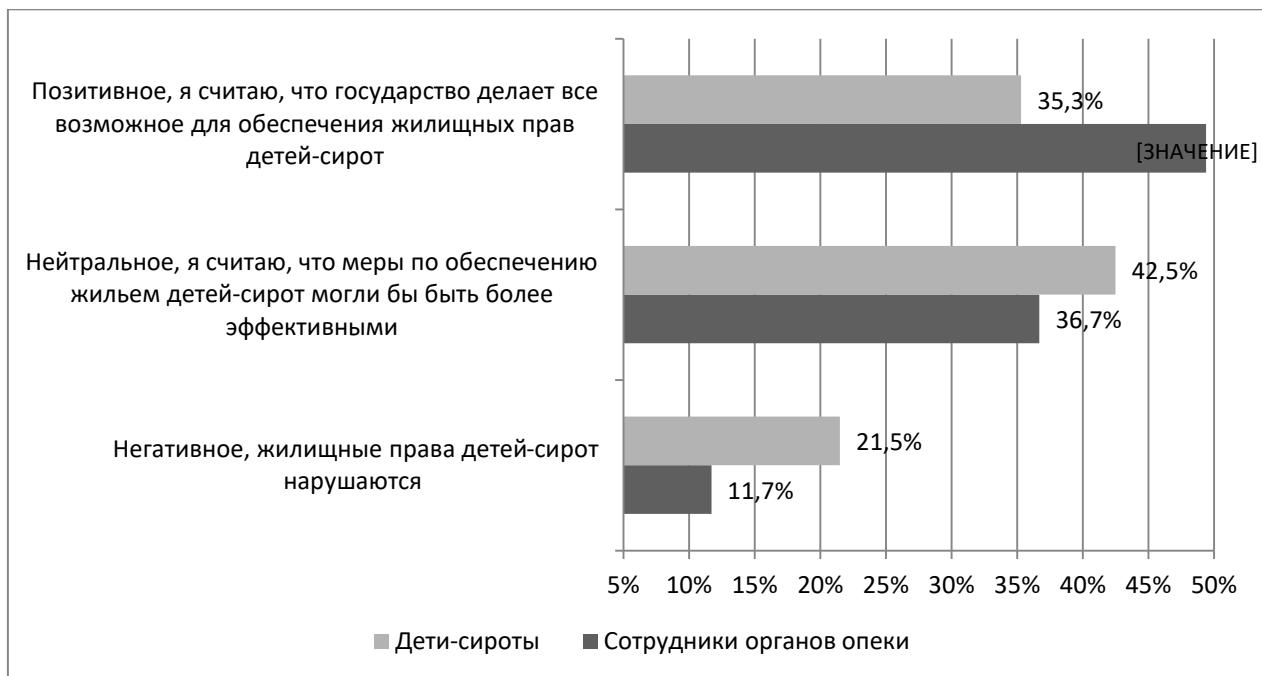
Источник: составлено автором по результатам исследования и опубликовано [150].

Рисунок 5 – Период ожидания получения жилых помещений детьми-сиротами с момента возникновения права на обеспечение жильем (с 18 лет).

Более четверти опрошенных, как детей-сирот, так и сотрудников органов опеки (29,7% и 28,4% соответственно) указали на системный кризис в сфере жилищного обеспечения (срок ожидания – более 5 лет).

Однако, несмотря на признаваемые деструкции, почти половина опрошенных сотрудников органов опеки и попечительства (49,4%) характеризуют свое отношение к ситуации в системе жилищного обеспечения детей-сирот как «позитивное», что проиллюстрировано на рисунке 6. Еще треть экспертов дали нейтральные оценки, признавая, что

меры по реализации государственных гарантий могли бы быть более эффективными.



Источник: составлено автором по результатам исследования и опубликовано [150].

Рисунок 6 – Сравнительный анализ отношения к ситуации с жилищным обеспечением среди детей-сирот и сотрудников органов опеки и попечительства

Только 11,7% представителей власти признали нарушение жилищных прав детей-сирот. Для уточнения полученных данных сотрудникам органов опеки и попечительства было предложено оценить эффективность государственных мер по предоставлению жилья детям-сиротам в регионе. Эффективность в данном случае понималась, как предоставление квартиры в установленные сроки, возможность временного проживания в случае отложенного исполнения обязательств, консультативная помощь. Большинство сотрудников органов опеки (58,2%) дали положительные («4» и «5» по 5-балльной шкале) оценки (25,9% и 32,3%, соответственно). Полученные результаты контрастируют с ответами экспертов на вопросы, в которых выясняется не столько субъективное отношение к ситуации жилищного обеспечения, сколько оценки фактических обстоятельств, связанных со своевременностью предоставления жилья, включенностью региональных органов власти в решение данных проблем. В частности,

вызывает вопрос, как эксперты могут позитивно оценивать ситуацию с жилищным обеспечением детей-сирот при одновременном признании того факта, что длительность ожидания квартиры зачастую составляет более 5 лет при максимальной дистанцированности региональных органов власти от реализации компенсационных мер (дети-сироты вынуждены самостоятельно решать вопрос проживания). Можно предположить, что жесткие корпоративные стандарты, регламентирующие деятельность органов опеки и попечительства, могут оказывать корректирующее воздействие на мнение сотрудников, заставляя их придерживаться установленных норм, официально одобряемого поведения и высказываний в отношении государственной политики. Кроме того, противоречия в оценках могут быть связаны с профессиональными деформациями сотрудников органов опеки и попечительства.

Как справедливо отмечает М.А. Воробьева, профессиональная деформация негативно влияет на трудовую деятельность, детерминирует развитие когнитивных искажений. Проявлениями профессиональной деформации могут быть равнодушие, потеря квалификации [152]. В исследованиях российских ученых отмечается эмоциональная перегруженность, недостаточность мотивации, ненормированный характер работы сотрудников органов опеки и попечительства, что не может не влиять на эффективность их деятельности [153]. Профессиональная деформация изменяет стиль поведения, формирует негативный фон, при котором доминирует уверенность в правильности собственного суждения, а имеющиеся деструкции оцениваются как неизбежные проявления, обусловленные действием внешних факторов [154].

Таким образом, противоречия в ответах сотрудников органов опеки и попечительства между признанием фактических нарушений в реализации жилищных прав детей-сирот и преобладанием позитивных оценок эффективности государственных мер по предоставлению им жилья свидетельствует о серьезных деструкциях в данной сфере. Так, когнитивные

искажения восприятия сотрудников органов опеки и попечительства реальной ситуации в системе жилищного обеспечения детей-сирот становится дополнительным ограничением реализации компенсационных мер поддержки, закладывают основы для формирования ригидности структуры управления данными процессами.

Отметим, что включенность сотрудников органов опеки и попечительства в решение насущных проблем детей-сирот в условиях их жилищной депривации представляет собой жизненно важный фактор преодоления социальной эксклюзии в данной сфере. В ходе исследования было установлено, что каждый пятый выпускник интернатных учреждений столкнулся с рядом ограничений своей жизнедеятельности, инициированных отсутствием жилья. Так, 8,7% лиц из числа детей-сирот указали на ограничения в реализации своего права на труд. Фактическое отсутствие жилья в совокупности с проблемой регистрации по месту жительства стало причиной отказа в трудоустройстве. Еще 7,8% выпускников интернатных учреждений столкнулись с ограниченным доступом к медицинским услугам в условиях жилищной депривации. Отсутствие регистрации по месту жительства, по оценке 4,1% респондентов, инициировало трудности в процессе получения образования.

В целом можно отметить, что результаты опроса иллюстрируют крайне неблагоприятный фон многофакторного наложения полей социальной эксклюзии, где жилищная депривация становится точкой отсчета для запуска деструктивных тенденций в других сферах жизни. По сути, отсутствие жилья формирует запуск нисходящей социальной мобильности детей-сирот. Крайними проявлениями социального неблагополучия становится бездомность и связанные с ней риски девиантного поведения, маргинальности. Умеренные проявления социального неблагополучия характеризуются сниженным доступом к образованию, трудуоустройству и высоким доходам.

Эмпирические результаты дают представление о следующих характеристиках социального портрета выпускников интернатных учреждений: для 6,8% респондентов денег не хватает даже на продукты, еще 23,3% указали на то, что при достаточности средств на еду, затруднения вызывает покупка одежды. Присутствуют проблемы в условиях доступа к образованию: только 7,9% детей-сирот смогли реализовать свои планы на получение высшего образования; каждый пятый (20,3%) окончил только 9 классов школы. При этом 36,3% выпускников интернатных учреждений указывают на низкий уровень удовлетворенности (оценки «1» и «2» по 5-балльной шкале) своим положением в сфере занятости (25,2% и 11,0%, соответственно). Почти четверть респондентов (22,8%) сказали о том, что их не устраивает та жизнь, которую они ведут сейчас.

Жилищная депривация при этом существенно увеличивает социальную нестабильность и разочарованность лиц из числа детей-сирот условиями своей жизни. Так, среди респондентов, негативно оценивающих ситуацию в системе жилищного обеспечения, доля выпускников интернатных учреждений, которые не удовлетворены своей жизнью, является критично высокой (почти половина – 47,7%). Полученные данные указывают на устойчивую зависимость между оценками в системе жилищного обеспечения и субъективным восприятием условий своей жизни, что отражено на рисунке 7.

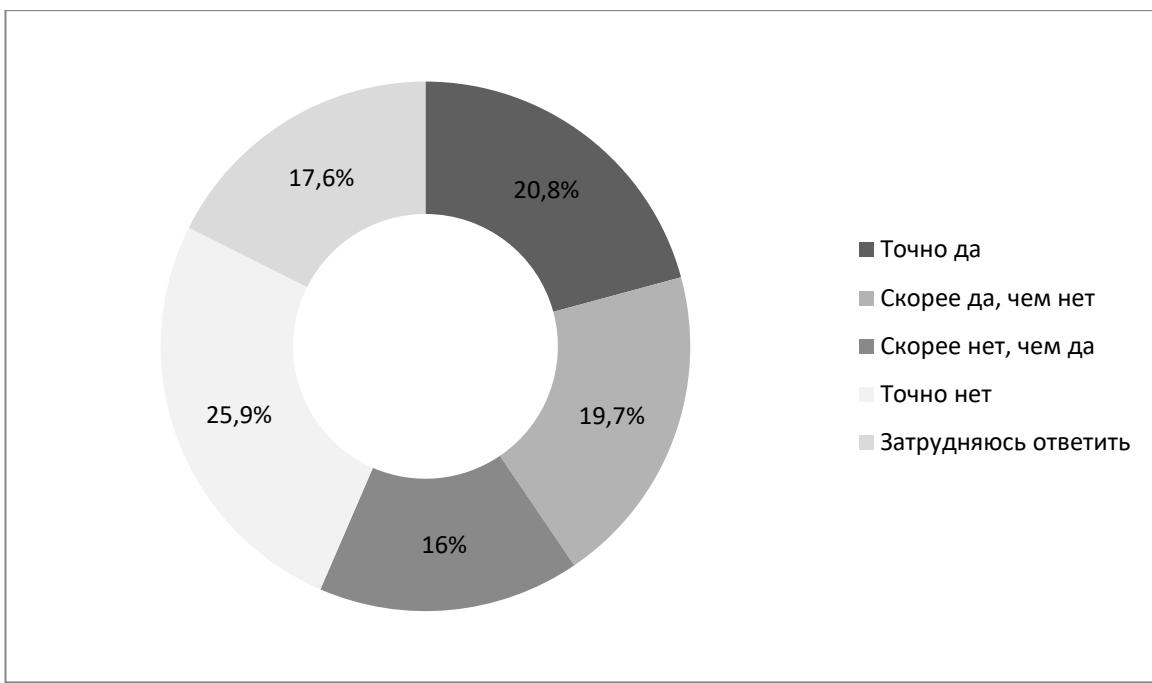
Учитывая остроту проблем в системе жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот, была предпринята попытка изучить уровень социальной напряженности и формирования протестных настроений среди выпускников интернатных учреждений.



Источник: составлено автором по результатам исследования.
 Рисунок 7 – Взаимосвязь между отношением к ситуации жилищного обеспечения детей-сирот и субъективным восприятием условий своей жизни

Для проведения сравнительного анализа с общероссийскими тенденциями, вопрос был задан в формулировке, которая используется в массовых опросах ВЦИОМ с дополнительным уточнением целевой тематики. В соответствии с рисунком 8 можно увидеть, что протестный потенциал среди детей-сирот достаточно высок. Эмпирические данные показали, что защита своих жилищных прав становится триггером для присоединения к протестным акциям для 40,5% детей-сирот, среди которых половина (20,8%) абсолютно уверены в своей позиции, а другая половина (19,7%) выбрали вариант ответа «скорее да, чем нет».

Сравнение уровня социальной напряженности среди детей-сирот и средних значений по Российской Федерации (протестные настроения в 2021 году были характерны для 14-21% россиян в разные месяцы) показывает превышение индекса протестного потенциала среди выпускников интернатных учреждений.

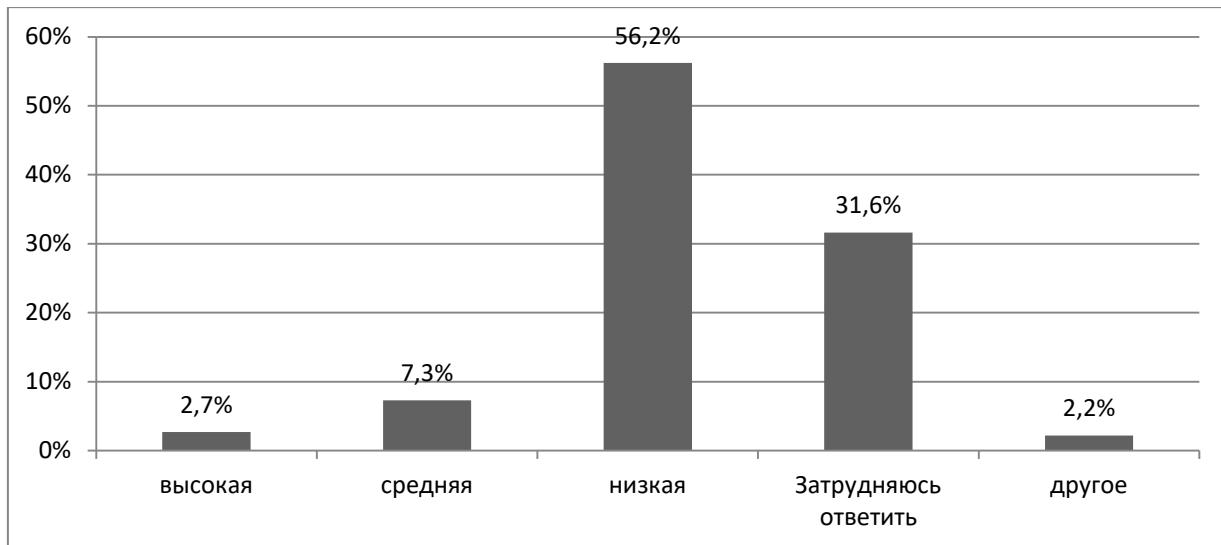


Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 8 – Распределение ответов на вопрос: «Если бы у Вас в регионе / месте, где вы проживаете, проводились бы протестные акции в защиту жилищных прав детей-сирот, Вы бы к ним присоединились?»

Можно предположить, что актуализация жилищных проблем и общий фон социально-экономического неблагополучия стали триггером формирования социальной напряженности. Подтверждением данного вывода является тот факт, что среди детей-сирот, определяющих свою жизнь в параметрах «не устраивает» протестный потенциал существенно выше (64,2%).

Сравнительный анализ эмпирических данных показывает, что оценки сотрудников органов опеки и попечительства не носят в полной мере реалистичного характера, присутствует склонность к преуменьшению масштабов социальной напряженности, вызванной деструкциями и нарушениями в системе жилищного обеспечения детей-сирот в регионе. В соответствии с рисунком 9, большинство опрошенных оценивают вероятность протестных акций в низком диапазоне.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

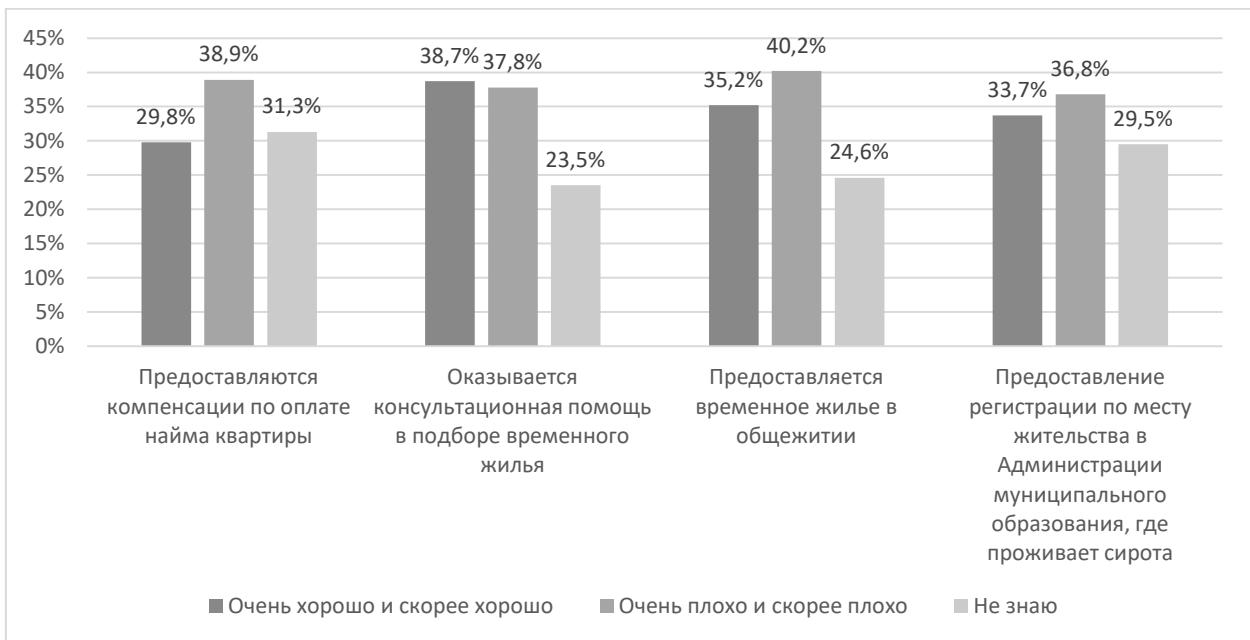
Рисунок 9 – Вероятность протестных акций детей-сирот по оценке сотрудников органов опеки и попечительства

Почти треть экспертов затруднились с ответом, что косвенным образом может свидетельствовать о низкой осведомленности о настроениях и актуализированных запросах детей-сирот, дистанцированности социальных служб от проблем своих подопечных.

Таким образом, отсутствие жилья в совокупности с дисфункциями реализации компенсационных мер поддержки инициируют множественную депривацию детей-сирот. Ситуация характеризуется разрывом между их ожиданиями при вступлении во взрослую жизнь и фактическими ограничениями в условиях доступах к трудоустройству, образованию и медицине. Период окончания интернатного учреждения, который рассматривается как этап личностного и профессионального становления, зачастую обрачивается кризисом самореализации детей-сирот. Дополнительным фактором риска на фоне жилищной депривации является недостаточность адаптационных ресурсов выпускников интернатных учреждений, их уязвимость при решении вопросов жизнеобеспечения [61]. Отсутствие семейной социализации зачастую может приводить к искаженной самооценке, рисках маргинальности, виктимности, усиливающейся в условиях жилищной депривации и неопределенности будущих

перспектив [132; 152]. Можно предположить, что барьеры на пути реализации жизненных стратегий выпускников интернатных учреждений закрепляют в сознании детей-сирот нарратив неудачи, ослабляя и без того достаточно слабый адаптационный ресурс. Отсутствие семейной поддержки и помощи со стороны социально значимых взрослых усугубляют проблему социальной эксклюзии. Российские ученые справедливо отмечают, что практики постинтернатного сопровождения лиц из числа детей-сирот могли бы существенно снизить уязвимость детей-сирот, способствовать формированию адаптационных стратегий в сфере занятости, образования и быта [133].

Реализация компенсационных мер поддержки детей-сирот в условиях несвоевременного предоставления жилья. Как показали результаты анкетного опроса, выпускники детских домов в большинстве своем негативно оценили эффективность реализации компенсационных мер поддержки. Полученные результаты отражены на рисунке 10.



Источник: составлено автором и опубликовано [151].

Рисунок 10 – Оценка эффективности реализации компенсационных мер поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации (по оценкам детей-сирот)

Дифференциация ответов респондентов может быть объяснена различной эффективностью деятельности региональных властей. В частности, в ряде регионов достаточно успешно функционирует система жилищного обеспечения детей-сирот, в том числе в процессе предоставления жилья и / или оказания поддержки в случае отсрочки решения «квартирного вопроса». Корреляционный анализ показывает зависимость между оценками эффективности компенсационных мер поддержки и условиями доступа к социальным благам и услугам. В частности, среди респондентов, имеющих возможность получения временного жилья, значительно реже отмечались ограничения в процессе доступа к образовательным, медицинским и иным услугам. Аналогичная ситуация характерна для тех респондентов, у которых успешно была решена проблема временной регистрации.

Отметим, что на данном этапе в Российской Федерации принят ряд законодательных мер, предусматривающих обязательность предоставления регистрации выпускникам детских домов в Администрации муниципального образования по месту проживания в случае несвоевременного решения жилищного вопроса. Указанная мера представляется крайне востребованной в контексте преодоления социальной эксклюзии лиц из числа детей-сирот. Отметим, что на момент проведения опроса 3,9% респондентов указали на случаи наложения штрафов ввиду отсутствия регистрации. Наличие регистрации в российских условиях представляет собой не просто формальную норму легитимации присутствия в регионе, а, в большей степени, условный «рубеж» между социальным благополучием и социальной эксклюзией [156].

В ходе исследования сотрудникам органов опеки и попечительства был задан вопрос о частоте использования тех или иных форм поддержки, а также их востребованности. Результаты исследования показали, что помочь в регистрации по месту жительства не оценивается большинством опрошенных в качестве актуализированной потребности детей-сирот. Эмпирические данные представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Оценка необходимости реализации мер поддержки для решения жилищных проблем детей-сирот (5- очень нужны, 1 – не требуются).

В процентах

Варианты ответа	1	2	3	4	5
Юридическая помощь для подготовки документов для обращения в суд	4,9	6,1	15	17,4	56,6
Помощь при регистрации по месту жительства в период ожидания очереди на получение жилья	8,8	8,2	23,3	17,3	42,4

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Полученные результаты указывают на системный характер проблемы жилищного обеспечения детей-сирот. Функциональная слабость региональных органов власти в решении «квартирного вопроса» инициирует необходимость поиска дополнительных правовых инструментов для реализации гарантированного государством права на жилье выпускникам интернатных учреждений.

Сотрудники органов опеки и попечительства, по своему служебному положению встроенные в вертикаль власти, указывают на необходимость обращения лиц из числа детей-сирот в судебные инстанции с требованиями на оспаривание бездействия органов региональной власти в решении жилищных проблем. Частота оказания данных форм поддержки оценивается в средне-высоком диапазоне, что отражено в таблице 7.

Таблица 3 – Частота оказания различных форм помощи (по оценкам сотрудников органов опеки и попечительства)

В процентах

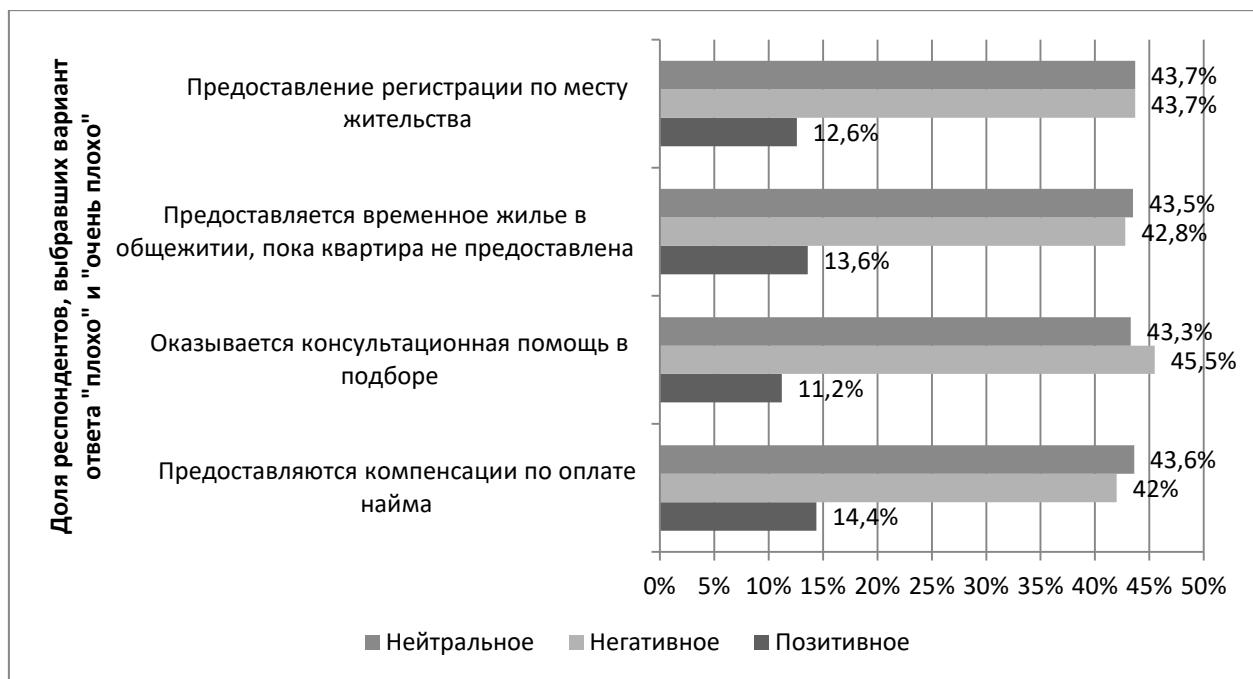
Вариант ответа	Юридическая помощь для подготовки документов для обращения в суд	Помощь при регистрации по месту жительства в период ожидания очереди на получение жилья
Всегда	51,7	32
Иногда	14,3	16,1
В случае необходимости	25,1	26,7
Никогда	1,2	7,3
Затрудняюсь ответить	7,7	17,9

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Анализ таблицы 2 и таблицы 3 сопряженности между условиями доступа к социальным услугам и оценками качества компенсационных мер поддержки показал, что наиболее высокие значения критерия χ^2 Пирсона характерны для такого параметра в системе региональной социальной защиты, как предоставление регистрации по месту жительства ($\chi^2=245,082$), а также временного жилья в общежитии ($\chi^2=204,721$).

Можно предположить, что поиск альтернатив проживания выпускника интернатного учреждения в период ожидания своей очереди в совокупности с правовым закреплением данного статуса представляют собой наиболее значимую меру минимизации последствий социальной эксклюзии. Полученные результаты можно рассматривать в качестве подтверждения теоретико-методологических положений о пересечении полей социальной эксклюзии лиц из числа детей-сирот (отсутствие жилья, невозможность оформить временную регистрацию, получить доступ к социальным услугам) в точке бифуркации – моменте выхода из интернатного учреждения. Результаты исследования перекликаются с выводами Н.Е. Тихоновой, которая обосновывает риски распространения социальной эксклюзии на дееспособные социально-демографические группы, а не только на представителей андеркласса. По мнению Н.Е. Тихоновой, нарастание множественной и длительной депривации во многом становится следствием стратегических просчетов при реализации государственной социальной политики [156, с. 10].

Таким образом, отношение к системе жилищного обеспечения определяется не только своевременностью предоставления жилья, но и эффективностью региональных мер поддержки в случае пролонгации решения «квартирного вопроса». Подтверждение указанных выводов отражено на рисунке 11.



Источник: составлено автором по результатам исследования и опубликовано [151].

Рисунок 11 – Взаимосвязь между отношением к системе жилищного обеспечения детей-сирот и оценкой реализации региональных мер поддержки (доля респондентов, выбравших вариант ответа «плохо» и «очень плохо»)

Доступ к региональным мерам поддержки становится ключевым фактором формирования оценок респондентов. Среди выпускников интернатных учреждений, отмечающих дефицит поддержки, существенно ниже доля респондентов с оптимистичным отношением (от 11,2% до 14,4% при средних значениях в 35,3%).

Качество консультационной поддержки при подборе временного жилья можно рассматривать как доминирующий фактор, оказывающий влияние на оценки ситуации в системе жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот. Как показывают результаты многочисленных исследований, запрос выпускника интернатного учреждения на поддержку со стороны социально значимых взрослых предельно актуализирован. В восприятии детей-сирот социальный работник, педагог обладают необходимыми компетенциями для решения возникающих проблем. По мнению Е.А. Старицкой постинтернатное учреждение должно покрывать собой весь комплекс направлений в жизнеустройстве детей-сирот: реализация образовательных планов в системе высшего или среднего профессионального образования;

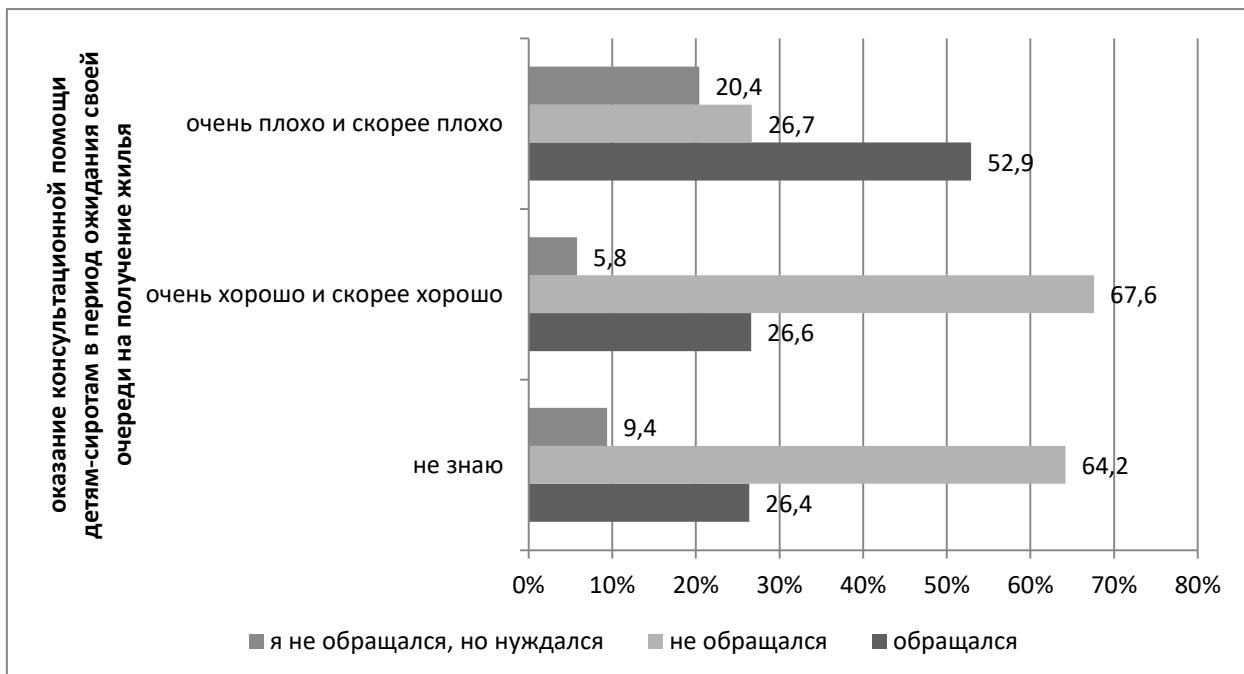
закрепление на рабочем месте; предотвращение рисков правонарушений [157].

В дополнение к данным выводам, отметим, что важное значение имеет вопросы организации быта и управления финансами. При этом базовым условием успешной социализации детей-сирот выступает жилищное обеспечение или реализация комплекса мер, направленных на компенсацию несвоевременного решения «квартирного вопроса». Представляется недопустимым формирование разрыва между выходом из интернатного учреждения и предоставлением жилья (постоянного или временного). Этап перехода во взрослуую жизнь, сепарация от педагогов и воспитателей детского дома в совокупности с необходимостью принятия жизненно важных решений в области образования, профессии, доходов актуализирует значимость консультационной поддержки со стороны социальных работников. Именно органы опеки и попечительства оказываются на «переднем крае» работы с детьми-сиротами на критическом этапе их вхождения в самостоятельную жизнь.

Отчужденность социальных работников, формальный подход при исполнении своих обязанностей, возможно, является причиной обращения детей-сирот в другие организации для получения необходимой помощи. Так, каждый третий респондент (34,3%) искал поддержки и защиты своих жилищных прав, обращаясь к сторонним людям. Каждый десятый (11,7%) нуждался в этом, но в силу различных обстоятельств, не реализовал данное намерение. Надо отметить, что в ситуации, когда подавляющее большинство детей-сирот оказались в ситуации нарушения их жилищных прав (95,7% не получили квартиру в установленные сроки) обращение в сторонние организации представляется весьма закономерным решением.

При этом оказание консультативной помощи со стороны органов опеки и попечительства становится значимым фактором, который снижает потребность в обращении в иные инстанции, как показано на рисунке 10. Практику обращения к сторонним организациям отмечает каждый второй

респондент (52,9%) среди тех, кто негативно оценивает качество оказания консультационной помощи (выше средних значений на 18,6 п.п.). В то же время среди респондентов, проживающих в регионах с эффективной организацией работы в системе консультационного обеспечения, существенно ниже (практически в два раза) доля тех, кто вынужден был обращаться к сторонним людям в целях защиты своих прав на жилье (26,6%). Полученные результаты отражены на рисунке 12.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 12 – Взаимосвязь между практиками обращения к сторонним людям в целях защиты жилищных прав и оценкой эффективности оказания консультационной помощи в регионе

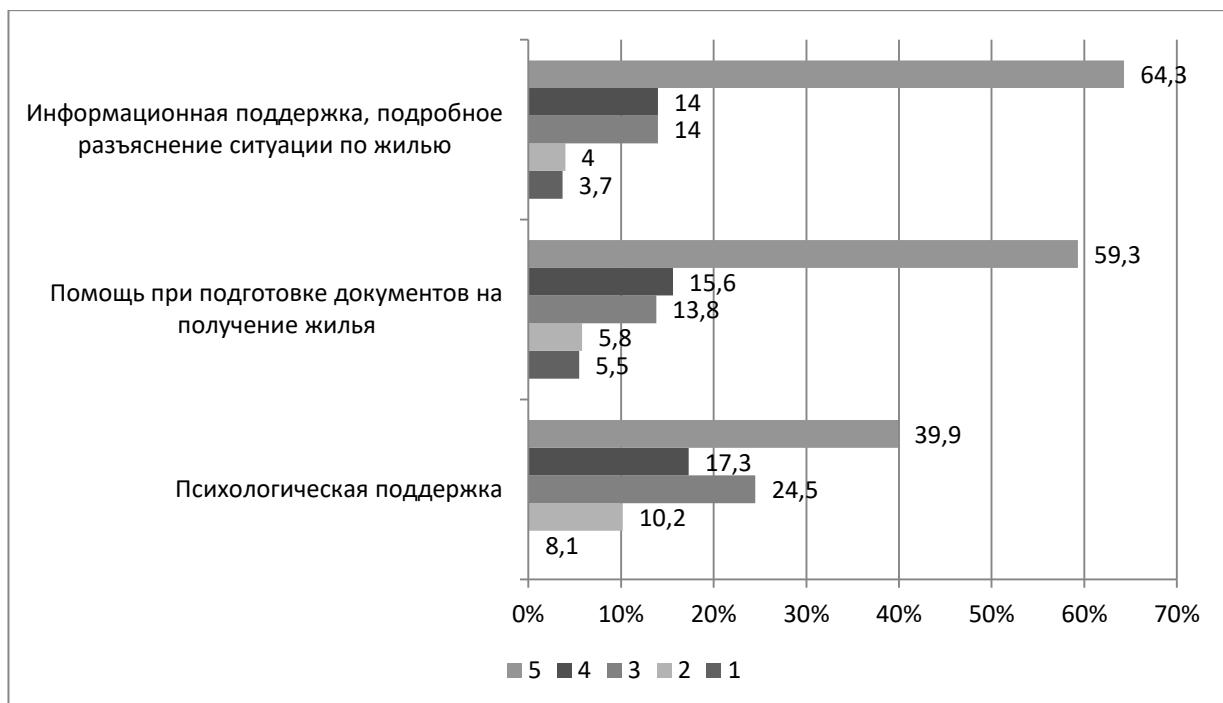
Тем не менее, хотелось бы отметить, что практики привлечения общественных организаций к системе постинтернатного сопровождения детей-сирот представляется весьма эффективной стратегией консолидации усилий и ресурсов для минимизации проявлений социальной эксклюзии данной категории граждан. При этом функционал некоммерческих организаций может включать в себя, с одной стороны, практики общественного контроля, мониторинга за деятельностью органов власти в вопросах соблюдения государственных гарантий. В данном варианте дети-

сироты могут обращаться в общественные организации за защитой своих прав [114]. С другой стороны, некоммерческий сектор может оказывать социальную поддержку детям-сиротам в процессе их адаптации и социализации, восполняя дефицит тех или иных форм помощи, которые органы опеки и попечительства оказывают не в полном объеме.

Например, в Великобритании обеспечивается поддержка и сопровождение персонального консультанта при разработке и реализации личного плана в достижении образовательных и профессиональных целей, финансовых стратегий, решении проблем с жильем. Благотворительные фонды Норвегии особое внимание уделяют обеспечению достойных условий проживания детей-сирот. В зависимости от степени самостоятельности молодого человека, уровня его адаптации осуществляется выбор форм жилищного обеспечения, а также степень вовлеченности куратора в решение проблем [158].

Организационно-сопроводительная деятельность сотрудников органов опеки и попечительства в период окончания интернатного учреждения. Оценивая частоту оказания различных форм поддержки детям-сиротам, сотрудники органов опеки и попечительства отметили, что максимальная включенность характерна для показателей, связанных с непосредственным исполнением служебных обязанностей рисунок 13.

Так, 74,8% сотрудников органов опеки и попечительства всегда оказывают помощь при подготовке документов на получение жилья, 68,7% – всегда разъясняют возникающие вопросы, обеспечивают информационную поддержку. Психологическая поддержка оказывается несколько реже, только 43,1% экспертов выбрали вариант ответа «всегда». Более того, необходимость оказания психологической поддержки почти каждый пятый сотрудник органов опеки и попечительства (18,3%) оценил, как незначительную.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 13 – Оценка необходимости реализации мер поддержки для решения жилищных проблем детей-сирот (5 – очень нужны, 1 – не требуются), по оценкам сотрудников органов опеки и попечительства

Как уже отмечалось выше, проблемы жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот включают в себя оценку по ряду аспектов: во-первых, своевременность предоставления жилья, во-вторых, эффективность компенсационных мер поддержки в случае нарушения сроков, в-третьих, эффективность организационно-сопроводительной деятельности работников органов опеки и попечительства на этапе выхода детей-сирот во взрослую жизнь, в-четвертых, качество предоставляемого жилого помещения.

Перейдем к четвертому блоку проблем жилищного обеспечения – оценкам качества жилья среди той категории выпускников интернатных учреждений, которые смогли получить квартиру. Большинство респондентов (57,9%) удовлетворены качеством предоставленного жилья в соответствии с таблицей 4.

Таблица 4 – Удовлетворенность качеством предоставленного жилья среди выпускников интернатных учреждений, которые смогли получить квартиру

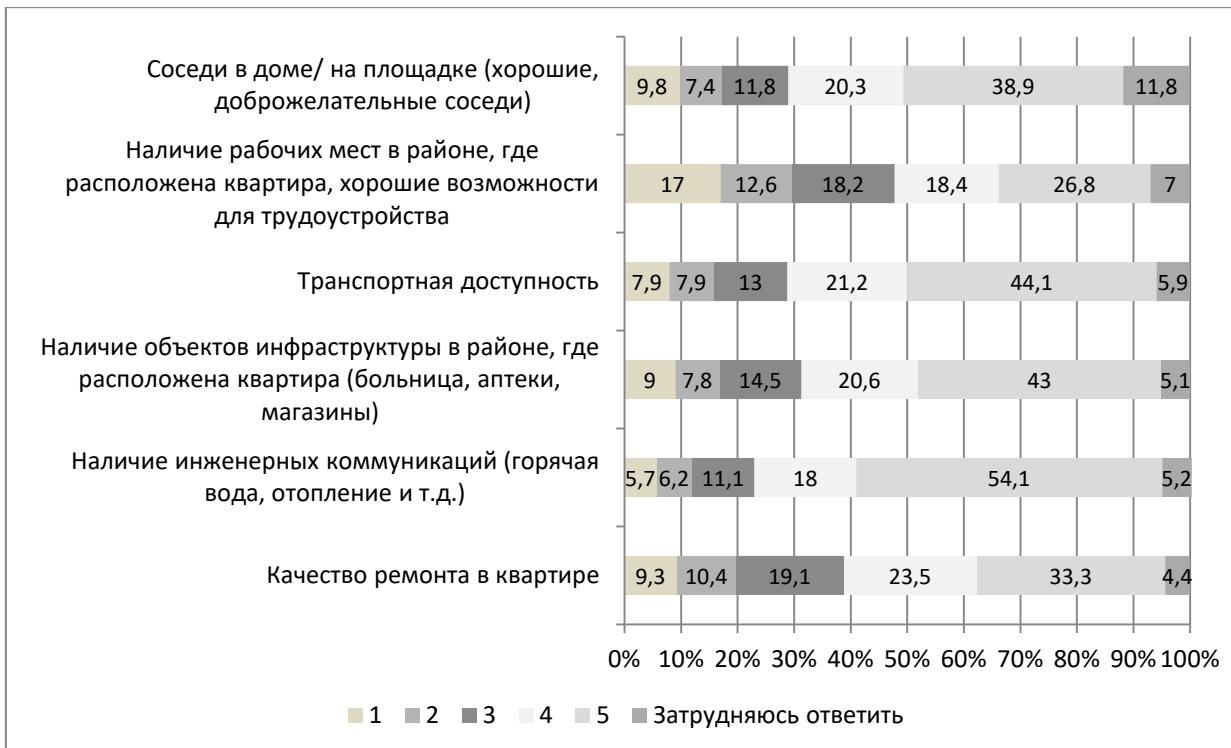
Вариант ответа	Доля опрошенных	В процентах
Квартира хорошая, все устраивает		57,9
Квартира требовала ремонта, государство мне помогло с ремонтом		2,7
Квартира требовала ремонта, делал сам, за свой счет		10
Не удовлетворен качеством предоставленного жилья. Но других вариантов не было		13,7
Затрудняюсь ответить		10

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Для оценки качества жилья были выделены несколько параметров, систематизированных в две группы: территориальные (внешние) и функциональные (внутренние). К территориальным параметрам отнесены: инфраструктурный профиль территории проживания, транспортная доступность, условия для обеспечения занятости, внешнее окружение, безопасность. К внутренним функциональным характеристикам жилья были отнесены следующие: обеспеченность инженерными коммуникациями и качество ремонта. Результаты исследования показали неоднородность мнений респондентов в соответствии с рисунком 14.

Полученные результаты указывают на смещение мнений лиц из числа детей-сирот в сторону неудовлетворительных оценок, прежде всего, по двум параметрам: доступность рабочих мест на территории проживания (29,6% совокупная доля оценок «1» и «2» по 5 балльной шкале), а также качество ремонта (19,7% совокупная доля неудовлетворительных оценок).

Результаты опроса свидетельствуют, что проблемы жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений центрируются в плоскости нарушений сроков предоставления жилья, а также недостаточной эффективности оказания компенсационных мер поддержки в условиях отложенного исполнения обязательств.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 14 – Оценка качества предоставленного жилья (в ответах детей-сирот)

Что касается качества предоставляемого жилья, то здесь оценки проблем не достигают критических значений. В большинстве своем получившие жилье выпускники детских домов удовлетворены такими параметрами жилья, как качество ремонта, безопасность проживания, транспортная безопасность, инфраструктурная обеспеченность, наличие коммуникаций.

Вывод. Эмпирические данные подтверждают высокий уровень актуальности проблем жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот:

а) 40,9% сотрудников органов опеки и попечительства оценивают уровень проблемы в высоком диапазоне;

б) только 4,3% детей-сирот указали на факт получения квартиры сразу после наступления 18 лет;

в) более четверти опрошенных, как детей-сирот, так и сотрудников органов опеки (29,7% и 28,4% соответственно) указали на системный кризис в сфере жилищного обеспечения (срок ожидания – более 5 лет).

Жилищная депривация лиц из числа детей-сирот становится причиной нарастания социальной эксклюзии, ограниченного доступа к медицинским, образовательным и иным услугам, дискrimинации на рынке труда. Многие выпускники интернатных учреждений оказались фактически вне зоны покрытия системы социальной защиты в решении жилищного вопроса после достижения ими 18 лет. Результаты исследования показали, что в целом примерно только треть лиц из числа детей-сирот положительно оценили компенсационные меры региональной поддержки в условиях жилищной депривации по совокупности параметров (чуть выше оценки консультационной поддержки, ниже – компенсация найма).

В ходе исследования были выявлены противоречия во мнениях сотрудников органов опеки и попечительства: между признанием остроты проблем жилищного обеспечения детей-сирот и позитивным отношением к ситуации, связанной с реализацией их прав на жилье; между длительностью сроков ожидания жилья и высокой оценкой своевременности его получения. Амбивалентность мнений сотрудников органов опеки и попечительства, работающих в непосредственном контакте с детьми-сиротами косвенным образом, может свидетельствовать о рисках профессиональной деформации, развитии идеализированных представлений об эффективности мер региональной социальной политики, обусловленных влиянием жестких корпоративных стандартов. При этом искаженные оценки глубины социальных проблем детей-сирот «в точке разрыва» между выходом из детского дома и получением жилья может снижать эффективность функционирования компенсационных мер существующих дисфункций в системе жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений, частично исключая из фокуса внимания сотрудников органов опеки реальные проблемы и риски социальной эксклюзии детей-сирот. Ситуация усугубляется гипертрофированной перегруженностью деятельности сотрудников органов опеки и попечительства, когда на одного специалиста приходится 2,5 тысяч детей.

Полученные результаты указывают на системный характер проблемы жилищного обеспечения детей-сирот. Функциональная слабость региональных органов власти в решении «квартирного вопроса» инициирует необходимость поиска дополнительных правовых инструментов для реализации гарантированного государством права на жилье выпускникам интернатных учреждений. Сотрудники органов опеки и попечительства, по своему служебному положению встроенные в вертикаль власти, указывают на необходимость обращения детей-сирот в судебные инстанции с требованиями на оспаривание бездействия органов региональной власти в решении жилищных проблем.

2.2 Ресурсы и ограничения государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот

Проведем оценку достаточности региональных ресурсов для эффективного функционирования системы жилищного обеспечения детей-сирот. Наиболее существенным ресурсом, позволяющим субъектам Российской Федерации с высокой долей вероятности эффективно решать проблемы жилищного обеспечения детей-сирот выступают *финансовые ресурсы*. Большинство опрошенных экспертов (51,0%) отметили критичные значения данного фактора, полагая что недостаток финансов существенно обостряет проблему жилищного обеспечения детей-сирот. Результаты экспертного опроса подтверждаются выводами российских ученых, которые в число приоритетных причин кризиса в системе жилищного обеспечения детей-сирот относят недостаток финансирования. Как подчеркивает Ю.П. Присяжнюк, отсутствие положительной динамики в объемах выделяемых финансовых средств на исполнение обязательств по предоставлению жилья, не позволит устраниить задолженность перед детьми-сиротами в течение 6-7 лет [159].

Только каждый четвертый опрошенный сотрудник органов опеки и попечительства (25,1%) выбрал вариант «достаточно» при ответе на вопрос о достаточности финансовых средств регионального бюджета для решения жилищных проблем детей-сирот. Эмпирические данные отражены в таблице 5.

Таблица 5 – Достаточность финансовых региональных средств для выполнения обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам

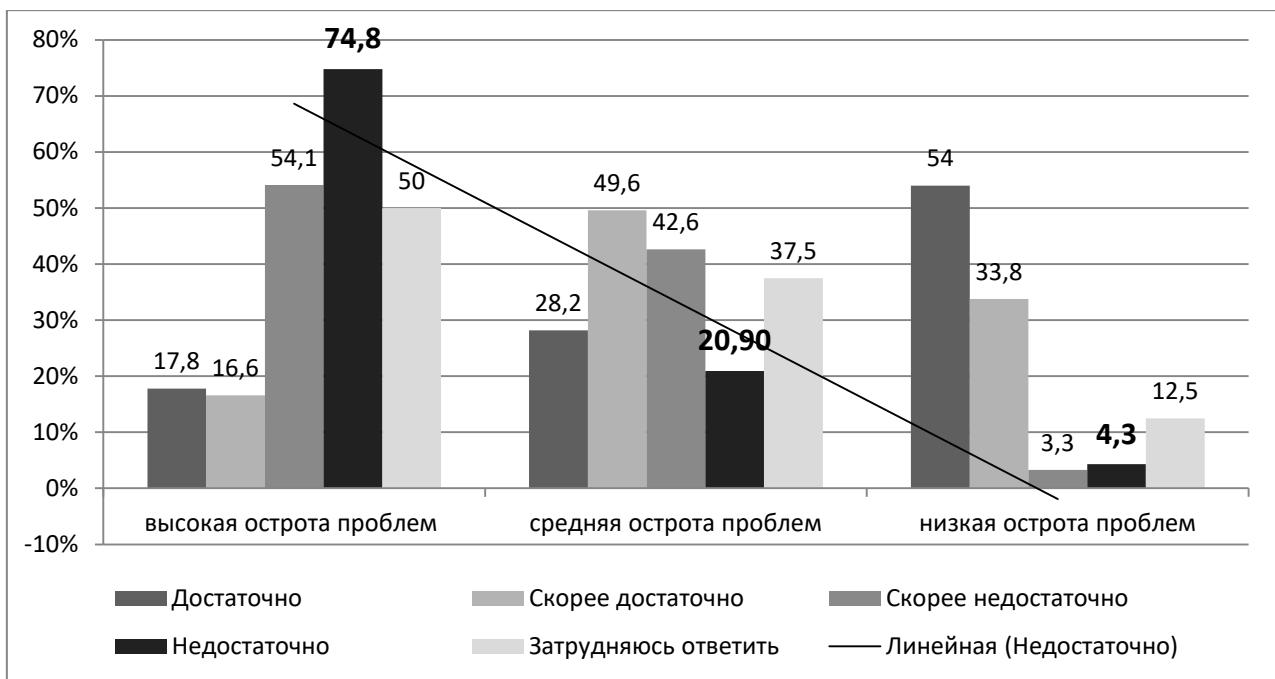
В процентах

Вариант ответа	Доля опрошенных
Достаточно	25,1
Скорее достаточно	19,9
Скорее недостаточно	17,6
Недостаточно	20
Затрудняюсь ответить	17,3

Источник: составлено автором по результатам исследования.

Анализ таблиц сопряженности показывает, что недостаток финансовых средств по мере снижения оценок выступает ключевым фактором, детерминирующим оценки остроты проблем жилищного обеспечения. Так, в соответствии с рисунком 15, если средние значения составляют 40,9% (оценка остроты проблемы по всей выборке), то в группах экспертов, представляющих регионы с дефицитом финансовых средств – 74,8%.

Эксперты в ходе интервью также подчеркивали актуальность финансовых проблем в деятельности региональных органов власти, ограничивающих своевременность предоставления жилья детям-сиротам. В частности, было высказано следующее мнение: «*Главная проблема региона – финансовый вопрос. Для закрытия проблемы нужны финансовые средства, которых недостаточно. При этом нельзя забывать о других льготных категориях граждан, которые тоже нуждаются в решении их проблем*».



Источник: составлено автором и опубликовано [150].
Рисунок 15 – Зависимость между достаточностью финансовых средств регионального бюджета и оценкой остроты проблемы жилищного обеспечения детей сирот

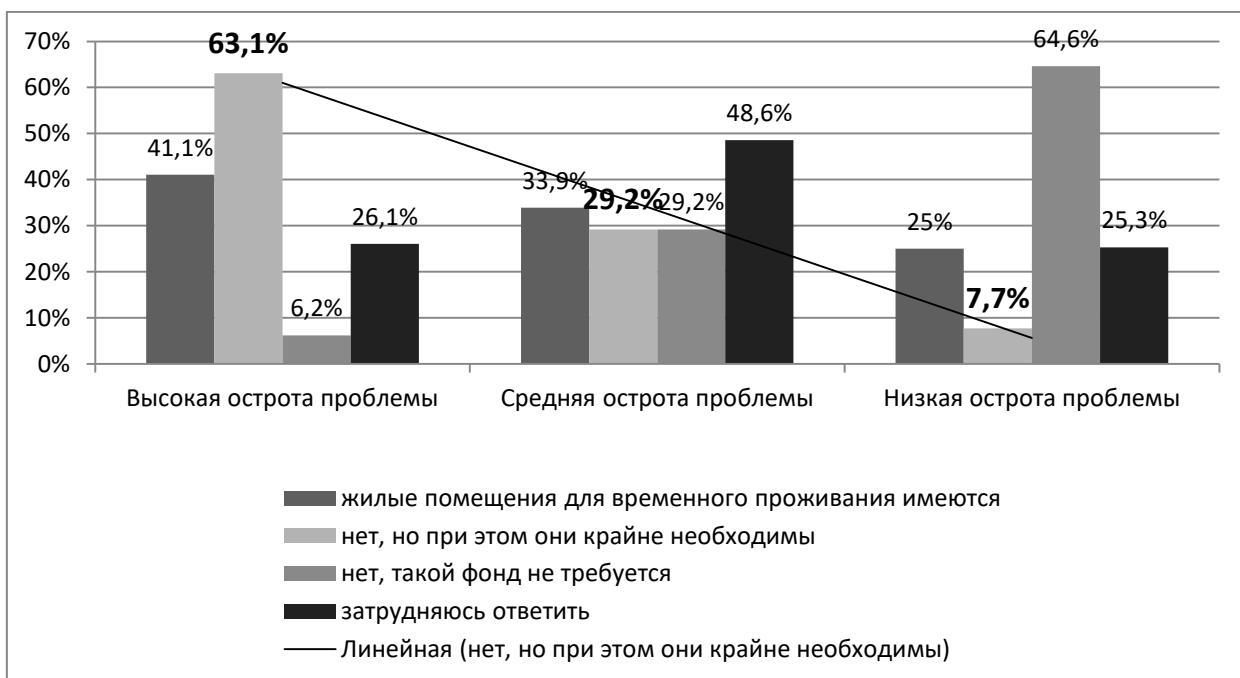
Полученные данные подтверждают теоретические выводы, указывающие на необходимость реализации дифференцированного подхода в системе региональных мер жилищного обеспечения детей-сирот. Именно финансовые ресурсы становятся драйвером масштабирования жилищного строительства в регионах, в том числе для нуждающихся категорий. В частности, Москва и Московская область относятся к регионам с высоким уровнем эффективности регионального управления процессами жилищного обеспечения детей-сирот. Отметим, что при распределении средств федерального бюджета в недостаточной степени учитываются показателям численности детей-сирот, нуждающихся в жилье. Последствиями данных деструкций становится расширение пространства социальной эксклюзии детей-сирот в тех регионах, которые не могут в силу разноплановых (прежде всего, ресурсных) ограничений, обеспечить требуемый уровень финансового обеспечения гарантий по предоставлению жилья детям-сиротам.

Как показывают результаты других исследований, наиболее успешные с экономической точки зрения, регионы эффективно справляются с задачей

предоставления жилья детям-сиротам. Например, в Москве, которая не имеет проблем с обеспечением своих финансовых обязательств, разработано и исполняется положение, предусматривающее подбор и предоставление квартиры за один год до выхода выпускника из интернатного учреждения [160]. В то же время регионы с выраженными признаками экономической депрессии, не в состоянии эффективно исполнять обязательства перед детьми-сиротами. Указанные обстоятельства формируют ситуации социальной дискриминации детей-сирот, проживающих в регионах с недостаточным уровнем финансовой базы для покрытия обязательств в сфере жилищного обеспечения.

Инфраструктурные ресурсы. Помимо финансовых средств, для решения проблем жилищного обеспечения детей-сирот, важное значение приобретает наличие организационно-административных и инфраструктурных ресурсов в регионе. В условиях невозможности реализации «бесшовного» перехода выпускника из интернатного учреждения в собственное жилье, актуализируется запрос на региональные объекты для временного места жительства лиц из числа детей-сирот. Наличие социальных гостиниц или иной инфраструктуры, обеспечивающей возможность временного проживания выпускника интернатного учреждения, может рассматриваться в качестве единственной меры профилактики их социальной эксклюзии. Более того, временное проживание в социальной гостинице под частичным контролем сотрудников органов опеки является одним из инструментов накопления адаптационного потенциала детей-сирот перед началом самостоятельной жизни. Такой период может характеризоваться расширением границ формирования и развития навыков выпускника интернатного учреждения в сфере управления финансами, решения насущных проблем жизнеобеспечения и организации быта. Предоставление социальной поддержки, консультационной помощи и частичного контроля со стороны органов опеки и попечительства может осуществляться более эффективно в системе временного проживания детей-сирот.

Как показали результаты исследования, наличие инфраструктурных ресурсов в виде маневренного фонда для временного пребывания детей-сирот, подтвердили более трети опрошенных экспертов (42,1%). Анализ таблиц сопряженности, показал аналогичные взаимосвязи (как и в случае с финансовыми ресурсами): инфраструктурные ограничения связаны с признанием остроты проблем. Полученные результаты отражены на рисунке 16.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 16 – Зависимость между оценками остроты проблемы обеспечения жильем детей-сирот (высокая, средняя, низкая) и наличием в регионе жилых помещений, социальных гостиниц для временного проживания детей-сирот

Среди экспертов, признающих отсутствие и крайнюю необходимость жилых помещений в регионе для временного проживания детей-сирот (вариант ответа «нет, но они крайне необходимы»), значительно выше доля тех, кто признает остроту проблем в данной сфере (63,1%). Чуть менее критично оценивают остроту жилищного вопроса те сотрудники органов опеки и попечительства, которые отметили наличие соответствующих помещений и / или социальных гостиниц. Учитывая результаты опроса, можно сделать вывод о критическом наложении двух полей неблагополучия

в регионах, в которых присутствуют, с одной стороны, ограничения финансовых, а, с другой стороны, - инфраструктурных ресурсов, позволяющие компенсировать данные дисфункции и обеспечить временное проживание лиц из числа детей-сирот.

Среди экспертов, отметивших отсутствие необходимости временного жилого фонда, присутствует самая высокая доля тех, кто дает низкие оценки остроте проблем (64,6%) в системе жилищного обеспечения детей-сирот. Распределение эмпирических данных представляется весьма закономерным, учитывая тот факт, что в условиях своевременного предоставления жилья у региональных властей отпадает необходимость содержания жилого фонда для временного пребывания детей-сирот. Данные обстоятельства подтверждают предположение о формировании биполярных моделей государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот. На одном полюсе сосредоточились регионы с низким уровнем финансового дефицита, что расширяет их организационные возможности в решении жилищных проблем детей-сирот, своевременном предоставлении квартир или их временных вариантов, а также оказанию социально-психологических аспектов поддержки. На противоположном полюсе сосредоточились субъекты Российской Федерации с дефицитом бюджетных средств, ростом очередников из числа детей-сирот, дополнительной финансовой и организационно-административной нагрузкой, вызванной необходимостью содержания и обслуживания временного жилого фонда, оказания социальной помощи и поддержки лицам из числа сирот при возникновении ситуации «бездомности».

Организационно-каровые ресурсы. Анализ статистических данных свидетельствует, что помимо дефицита финансовых ресурсов, органы опеки и попечительства испытывают проблемы, связанные с недостаточной штатной численностью сотрудников. Статистические данные свидетельствуют о существенных нагрузках (2,5 тыс. детей на 1 сотрудника)

и кадровом дефиците органов опеки и попечительства в субъектах Российской Федерации (штатная потребность в 8 тыс. работников) [161].

Оценивая достаточность организационно-кадровых ресурсов, следует также обратить внимание на деятельность органов опеки и попечительства в сфере сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами. Так, представляется необходимым проведение в субъектах Российской Федерации более эффективной профилактической адресной работы с семей с детьми, направленной на сохранение детей в кровной семье. Кроме того, необходимо организовать надлежащий учет закрепленного за сиротой жилья и принять исчерпывающие меры по обеспечению его сохранности в интересах ребенка, а также своевременно и в полном объеме получать необходимую информацию о нуждающихся в обеспечении жильем сиротах.

Как справедливо отмечают российские ученые, в современной нормативно-правовой базе отсутствуют четкие регламенты по обязанностям опекуна в части обеспечения сохранности такого имущества, в случае установления опеки над жильем детей-сирот в период их пребывания в детском доме. Прежде всего, необходимым представляется проработка вопросов эксплуатации жилого помещения, которое принадлежит ребенку по праву собственности, определения и нормативного установления источников покрытия расходов на содержание жилья, реализацию действий по его восстановлению, ремонту [162].

На уровне субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются акты, регулирующие механизмы защиты жилищных прав сирот. Однако, результаты качественного исследования иллюстрируют остроту проблемы сохранности жилья, закрепленного за ребенком-сиротой.

Мнения экспертов, высказанные в ходе интервью, свидетельствуют о том, что принимаемые регионами документы не всегда содержат четкий алгоритм действий и потому носят, в ряде случаев, формальный характер и не обеспечивают достижение заявленной цели. В субъектах Российской Федерации функционируют Межведомственные комиссии,

которые осуществляют контроль сохранности жилых помещений. Существенной проблемой, по мнению экспертов, давших свои оценки в ходе интервью, является отсутствие детализированных критериев оценки жилья, которым должна руководствоваться комиссия при его осмотре. Также при возникновении рисков ухудшения качества жилья, ущерба для ребенка и необходимости определения его размера, а также устранения имущественного спора обязательным является привлечение независимого оценщика.

В ходе интервью эксперт отметил, что «*уполномоченные органы в регионах зачастую не соблюдают графики поверок жилых помещений, которые закреплены за детьми из числа сирот. Есть нарушения и в части сроков проверок, и в части их количества*». При этом эксперты в ходе интервью отмечали наличие объективных сложностей, связанных с размытостью четких регламентов проведения организационных мероприятий по контролю за сохранностью жилья: «*Необходимо учесть организационные сложности привлечения в состав Комиссии независимых оценщиков, а также отсутствие четких критериев оценки. Соответственно в этих условиях предлагаемые к заполнению формы не являются совершенными и содержат возможность отражения субъективного мнения проверяющих, «на глазок»*».

Эксперты в ходе интервью отметили наличие существенных ограничений обеспечения сохранности жилья, вызванных недостаточным уровнем регламентации санкций, которые должны налагаться в случае выявленных нарушений: «*Остаются неурегулированными вопросы контроля за выполнением рекомендаций Комиссии, включая сроки контроля, а также действий Комиссии в случае неисполнения ее рекомендаций, что фактически сводит на «нет» проделанную работу и приводит к ухудшению качества принимаемых решений, в то время как закрепленное за сиротой жилье может продолжить приходить в негодность*».

Результаты качественного исследования иллюстрируют проблему информационных ограничений в деятельности региональных органов власти: «*Протоколы Комиссии составляются в одном экземпляре на бумажном носителе и хранятся у секретаря комиссии. В этой связи, руководство субъекта Российской Федерации или региональный уполномоченный орган власти не владеет целостной ситуацией и не обладает оперативной, достоверной информацией о текущем состоянии закреплённого за сиротами жилья, а также о принимаемых мерах по обеспечению его сохранности или использования в интересах сироты.*

Проблемы организационно-управленческого характера обусловлены также расхождением сведений в различных базах данных. Расхождение данных является следствием дисфункций организационных взаимодействий в системе государственного информационного обеспечения. Так, государственный банк данных ориентирован на консолидацию сведений о сиротах, нуждающихся в опеке или усыновлении. Ключевой проблемой является то, что информация об имуществе и/или жилых помещениях, закрепленных за ребенком, вносится в общую базу данных только при наличии информации у соответствующего работника, который формирует анкету. В ходе экспертного интервью высказывалось следующее мнение: «*При перемещении ребенка в другой регион у органа опеки по новому месту жительства отсутствует доступ к первоначальной анкете ребенка. При устройстве ребенка в семью анкета перенаправляется в архив, что инициирует отсутствие исчерпывающих актуальных сведений по каждомуциальному ребенку в государственном банке данных.*

Масштабы проблемы указывают на необходимость поиска мер формирования информационного обеспечения и организационно-административных регламентов в вопросах сохранности жилья и имущества детей-сирот.

Меры социальной поддержки детей-сирот, осуществляемые на региональном уровне. При рассмотрении управленческих практик,

направленных на решение жилищных проблем детей-сирот, целесообразным представляется анализ следующих мер социальной поддержки регионального уровня:

- а) компенсационные меры социальной поддержки, позволяющие снизить и/или нивелировать проблемы социальной эксклюзии лиц из числа детей-сирот в случае несвоевременного предоставления жилья (финансовая помощь, предоставление временного места жительства);
- б) организационные меры поддержки детей-сирот, - в данном случае особое значение имеет психологическое, правовое консультирование.

Результаты опроса сотрудников органов опеки и попечительства демонстрируют их низкий уровень осведомленности о качестве реализации компенсационных мер поддержки лиц из числа детей-сирот.

В частности, дать свои оценки по такой востребованной мере, как предоставление регистрации по месту жительства (отметим, что на данный момент в нормативно-правовых актах законодательно закреплена обязательность реализации данной практики) затруднились более $\frac{1}{3}$ опрошенных сотрудников органов опеки и попечительства (38,2%). Аналогичный уровень неосведомленности характерен для оценки эффективности такой меры, как компенсационные выплаты для оплаты арендованного жилья – 35,6%. Каждый пятый сотрудник органов опеки и попечительства (21,5%) выбрал вариант ответа «плохо» по данному критерию.

При сравнении полученных данных с ответами выпускников интернатных учреждений в соответствии с рисунком 17 можно сделать вывод, что присутствует большой разрыв - более 20 п.п. - в оценке эффективности консультационной помощи. Надо отметить, что консультационная помощь является крайне востребованной мерой поддержки среди детей-сирот. Сотрудники органов опеки и попечительства в условиях ресурсных ограничений, актуализации рисков при выходе из интернатного учреждения должны брать для себя роль «социально значимых

взрослых», готовых оказать детям-сиротам психологическую помощь и консультацию [163].



Источник: составлено автором и опубликовано [151].

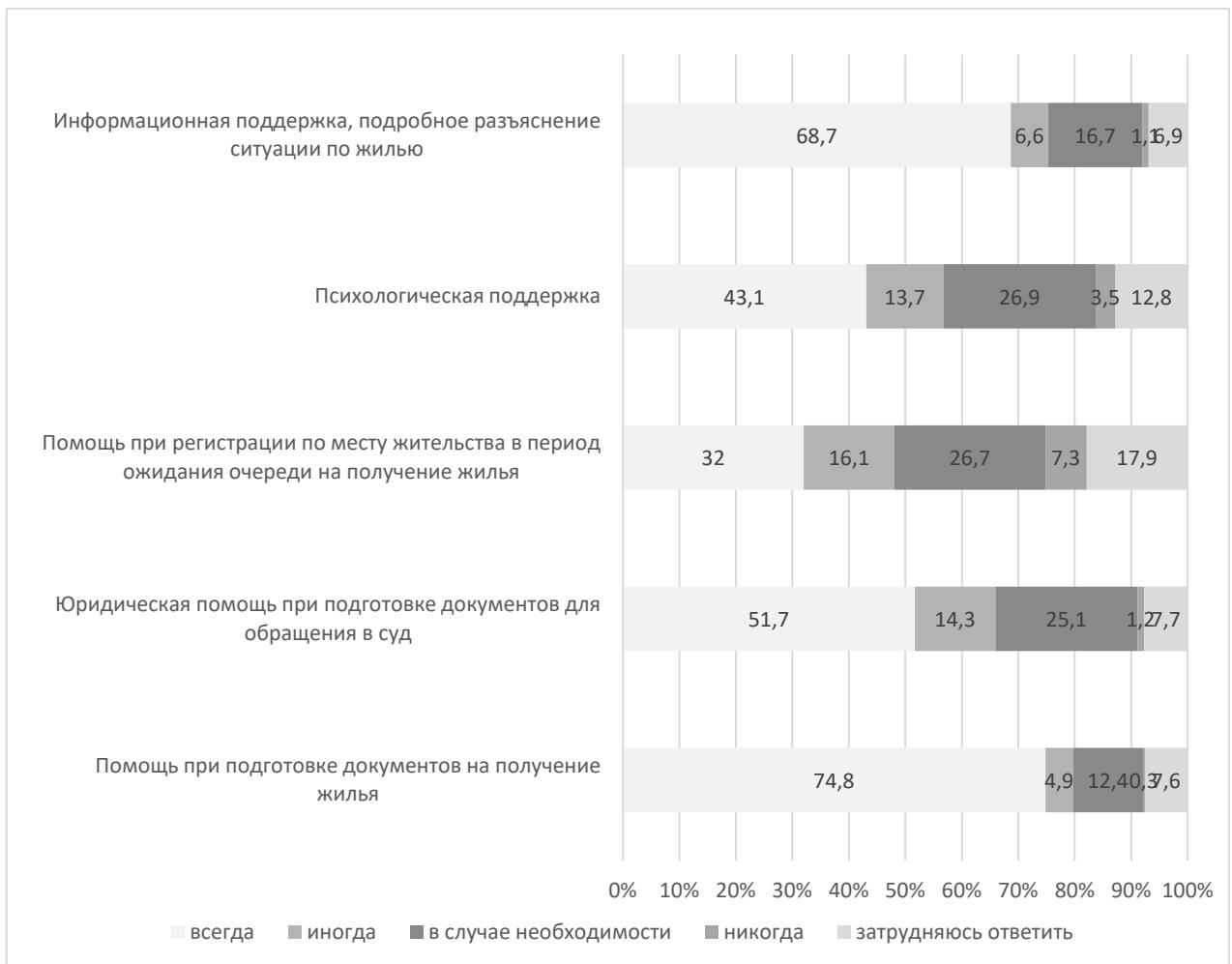
Рисунок 17 – Сопоставление мнений экспертов (сотрудники органов опеки и попечительства) и детей-сирот в оценке результативности различных мер поддержки

Завышенные оценки сотрудников органов опеки иллюстрируются также в отношении возможностей временного проживания в общежитии для выпускников интернатных учреждений, эффективность данной меры («очень хорошо» и «скорее, хорошо») отметили более половины опрошенных чиновников (52,0%). Для сравнения, среди лиц из числа детей-сирот – 31,1%.

Эмпирические данные показали деформацию оценочных суждений сотрудников органов опеки и попечительства в части реализации ряда компенсационных мер. Отсутствие подтверждающих оценок со стороны детей-сирот свидетельствует о накоплении рисков социальных деструкций в системе жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений. Критичность оценок в данном случае может быть обусловлена функциональной спецификой деятельности органов опеки, в которой компенсационные выплаты и помощь в регистрации не относятся к

непосредственным функциональным обязанностям. Анализ юридической практики позволяет сделать вывод, что в каждом регионе самостоятельно устанавливается организационно-административный порядок предоставления компенсационных выплат [34]. Таким образом, эмпирические данные иллюстрируют разделение мер социальной поддержки детей-сирот на две неравномерные группы. С одной стороны, меры «первого радиуса», которые обеспечиваются существующими регламентами в деятельности органов опеки (при этом эффективность их реализации оценивается детьми-сиротами недостаточно высоко). С другой стороны, присутствуют меры «второго радиуса»: компенсационные выплаты (самые низкие оценки, как со стороны детей-сирот, так и экспертов), а также предоставление временной регистрации.

Анализ ситуационных мер социальной поддержки детей-сирот показал также наличие существенных проблем в оценках сотрудников органов опеки и попечительства, прежде всего в практиках регистрации по месту жительства. Данная мера при этом становится одной из крайне востребованных компенсаторных мер, частично снижающей негативные последствия дисфункций в системе жилищного обеспечения лиц из числа детей-сирот. В точке «разрыва» между выходом из интернатного учреждения при наступлении 18 лет и до получения квартиры дети-сироты сталкиваются с множеством проблем, одной из которых является ограниченный доступ к медицинским услугам, образованию, лимитированные возможности трудоустройства ввиду отсутствия официальной регистрации по месту жительства. Следует отметить, что в ходе опроса выпускников интернатных учреждений была выявлена высокая потребность в данном виде помощи (41,8%), отмечались случаи наложения штрафных санкций (3,9%). При этом отсутствие регистрации по месту жительства исключает индивида из системы мер социальной поддержки, ограничивает его возможности обеспечения устойчивой занятости [155]. Полученные результаты отражены на рисунке 18.



Источник: составлено автором и опубликовано [151].
Рисунок 18 – Оценка частоты использования различных мер региональных поддержки в решении жилищных проблем детей-сирот

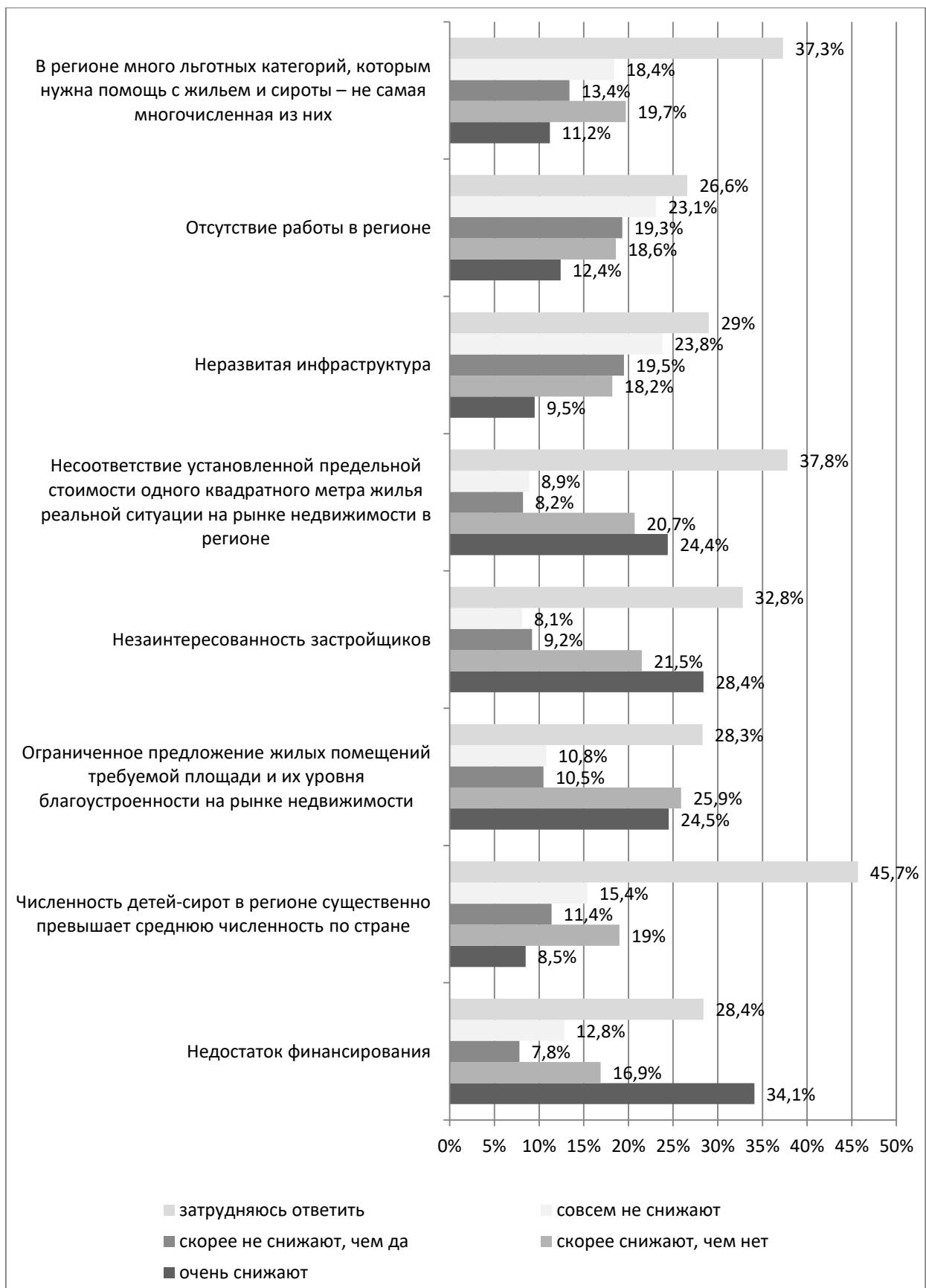
Преобладание позитивных ответов (вариант ответа «всегда») присутствует в сегменте оценки частоты использования практик помощи при подготовке документов. В частности, 74,8% опрошенных экспертов полагают, что данная мера реализуется в их регионе «всегда». Аналогичный вариант ответа («всегда») выбрали 68,7% экспертов по позиции, связанной с разъяснением и информированием детей-сирот по жилищной ситуации. Стоит отметить, что указанные варианты поддержки являются наиболее востребованными среди выпускников интернатных учреждений. В ходе анкетного опроса более половины опрошенных детей-сирот отметили, что

они ощущают достаточно высокую потребность в указанных вариантах поддержки.

Актуализация данных запросов детей-сирот вполне закономерна, учитывая закрепленный в нормативных документах, заявительный характер реализации права на получение жилья [164]. В ряде других исследований также отмечаются затруднения выпускников интернатных учреждений при подаче соответствующего заявления, сборе сопроводительных документов, работе с электронными сервисами [165].

Особую тревогу вызывает тот факт, что около четверти опрошенных сотрудников органов опеки оказывают психологическую поддержку и юридическое консультирование по вопросам обращения в суд только в случае крайней необходимости (25,1 и 26,9% соответственно).

Ограничения государственного управления процессами жилищного обеспечения детей-сирот. Ключевые ограничения обусловлены проблемами рынка жилья. Эксперты указывают на противоречие между закрепленными нормативами по качеству и метражу квартир и их отсутствием на рынке жилья. Об этом говорят более половины опрошенных экспертов, что отражено на рисунке 19. Помимо, острой недостаточности финансовых ресурсов, существует также организационно-административная проблема. Учитывая жесткие требования и высокий уровень формализации в системе государственных закупок, застройщики имеют низкий уровень мотивации, смещая фокус своих интересов в сторону коммерческой недвижимости. Половина опрошенных экспертов отметили данный фактор (49,9% – суммарная доля вариантов ответа «очень снижают» и «скорее снижают, чем нет»).



Источник: составлено автором и опубликовано [151].
 Рисунок 19 – Оценка факторов, снижающих эффективность региональных мер по предоставлению жилья детям-сиротам

В ходе проведения интервью также были выделены специфические региональные факторы, которые могут снижать эффективность работы по обеспечению жильем детей-сирот: «*Короткий сезон строительства, не позволяющий построить качественное жилье в сжатые сроки, наличие сейсмоопасных районов – все это осложняет деятельность по решению жилищной проблемы детей-сирот*».

Социально-экономические региональные факторы наименее значимы в оценках экспертов. В частности, отсутствие рабочих мест в регионе, низкий уровень развития инфраструктуры как лимитирующие факторы выделены в ответах менее, чем одной трети опрошенных экспертов (31% и 27,7%, соответственно). Вызывает тревогу тот факт, что наиболее высокий уровень неосведомленности экспертов характерен для показателя превышения численности детей-сирот в регионе над средними значениями по стране. При конструировании индикаторов исследовательская гипотеза заключалась в том, что, наличие неблагоприятных тенденций увеличения численности детей-сирот в регионе формирует дополнительную нагрузку на системы социальной защиты и, тем самым, снижает эффективность деятельности органов власти.

Анализ данных официальной статистики показывает высокий уровень социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации по многим показателям, характеризующим уровень и качество жизни [166; 167], что детерминирует проблему увеличения численности социальных сирот в депрессивных с социально-экономической точки зрения регионах. Социальная депрессия характеризуется показателями снижения доходов, отсутствия условий для устойчивой занятости, развитием безработицы, расширением границ девиантного поведения (алкоголизм, наркомания) [33], что становится отрицательным драйвером развития социального сиротства. Превышение численности льготных категорий, нуждающихся в жилье, формирует дополнительную нагрузку на

региональные бюджеты, тем самым снижая эффективность мер по жилищному обеспечению детей-сирот.

При этом почти половина опрошенных сотрудников органов опеки и попечительства (45,7%) затруднились дать комментарий по данному показателю. С одной стороны, полученные данные могут свидетельствовать об ограниченном функционале экспертов, попавших в выборку. С другой стороны, косвенным образом указанные обстоятельства свидетельствуют о проблемах информационного обеспечения органов социальной защиты в регионе. Другие исследователи также обращают внимание на данную проблему, отмечаются практики недобросовестного поведения сотрудников органов опеки в процессе выявления и постановки на учет льготных категорий граждан [168].

Отметим, что усугубление негативных социально-экономических тенденций зачастую формирует условия для развития обратных деструкций в практиках оказания помощи детям-сиротам. В частности, сотрудники органов опеки отмечали наличие случаев преднамеренной фальсификации статуса сироты, злоупотребление льготами, ложное ухудшение своего жилищного положения. Данные случаи были отмечены 15% опрошенных экспертов. При пояснении данной ситуации сотрудники органов опеки и попечительства сделали следующие комментарии:

«Намеренное лишение родительских прав родителей близкими родственниками».

«Слишком много социального сиротства, при котором родители продолжают постоянно общаться с детьми, иногда проживать совместно, опекуны-бабушки материально помогают своим детям за счет перечисляемых выплат за опеку».

«Иногда детей выставляют сиротами именно для получения социальной помощи».

«Родителей лишают (ограничивают) родительских прав с целью получения дополнительных мер социальной поддержки, в том числе жилья»

«Отказы от вступления в наследство».

«Ребёнок-сирота продаёт свою квартиру, в которой он является собственником или делает дарственную на ближайшего родственников, с целью получения жилья от государства».

«...махинации с получением статуса, оставшихся без попечения родителей и нуждаемости в жилом помещении...».

«Иногда детей выставляют сиротами именно для получения социальной помощи».

Результаты исследования указывают на наличие частичных информационных ограничений деятельности региональных органов власти в системе жилищного обеспечения детей-сирот.

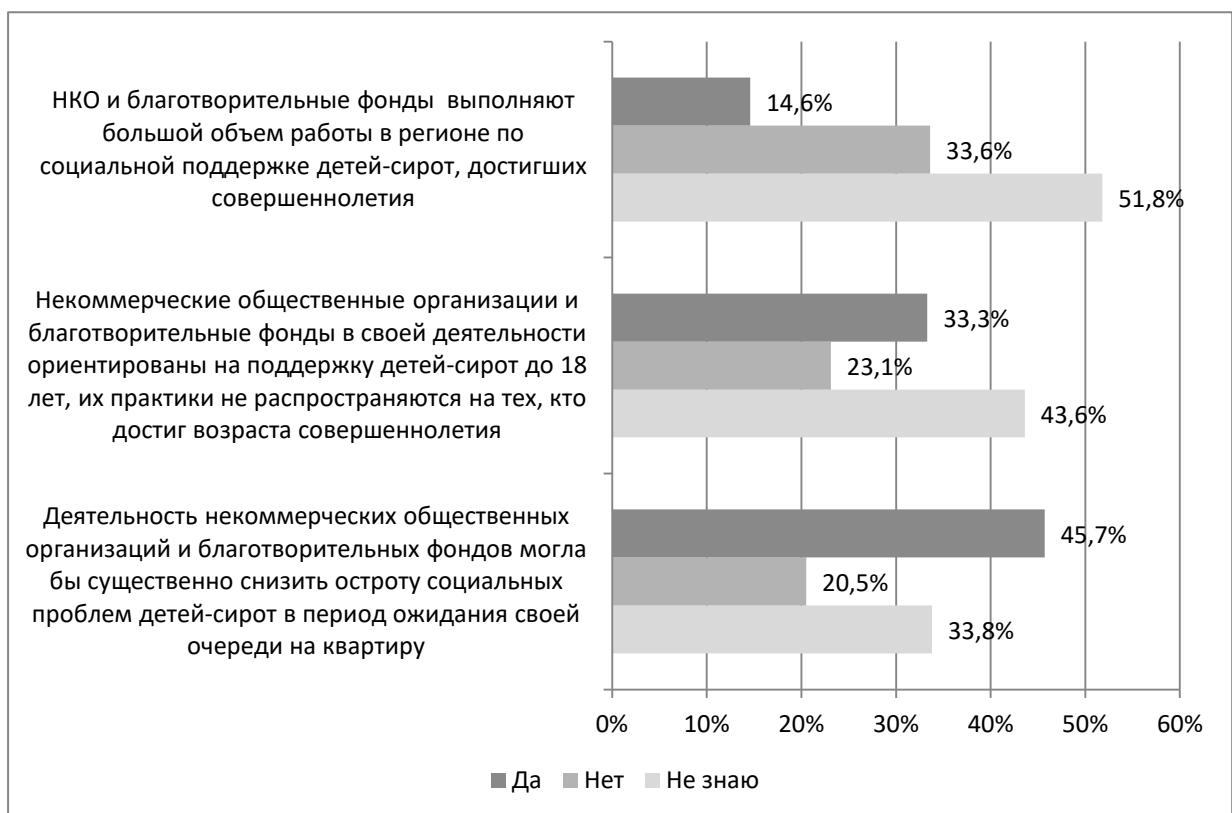


Источник: составлено автором по результатам исследования и опубликовано [151].

Рисунок 20 - Оценка уровня открытости информации (полнота и доступность) по различным мерам поддержки детей-сирот.

Так, только чуть более половины опрошенных экспертов (58,1%) при оценке уровня информационной открытости по критерию очередности детей-

сирот в списках выбрали вариант ответа «в полной мере». Чуть лучше обстоит ситуация с информационной открытостью перечня мер поддержки сирот (62,8%). Минимальные пороги открытости информации в оценках экспертов показал такой фактор, как «перечень учреждений и НКО, оказывающих срочную социальную помощь сиротам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» – 55,5%. Указанные эмпирические данные отражены на рисунке 20.



Источник: составлено автором по результатам исследования.

Рисунок 21 – Роль некоммерческих организаций в системе социальной поддержки детей-сирот.

Как указано на рисунке 21, только 14,6% сотрудников органов опеки подтвердили достаточный объем участия некоммерческих организаций и благотворительных фондов в деятельности по социальной поддержке детей-сирот, достигших совершеннолетия. При этом, отметим, что эффективное функционирование «третьего сектора» в процессах социальной адаптации выпускников интернатных учреждений могло бы существенно расширить

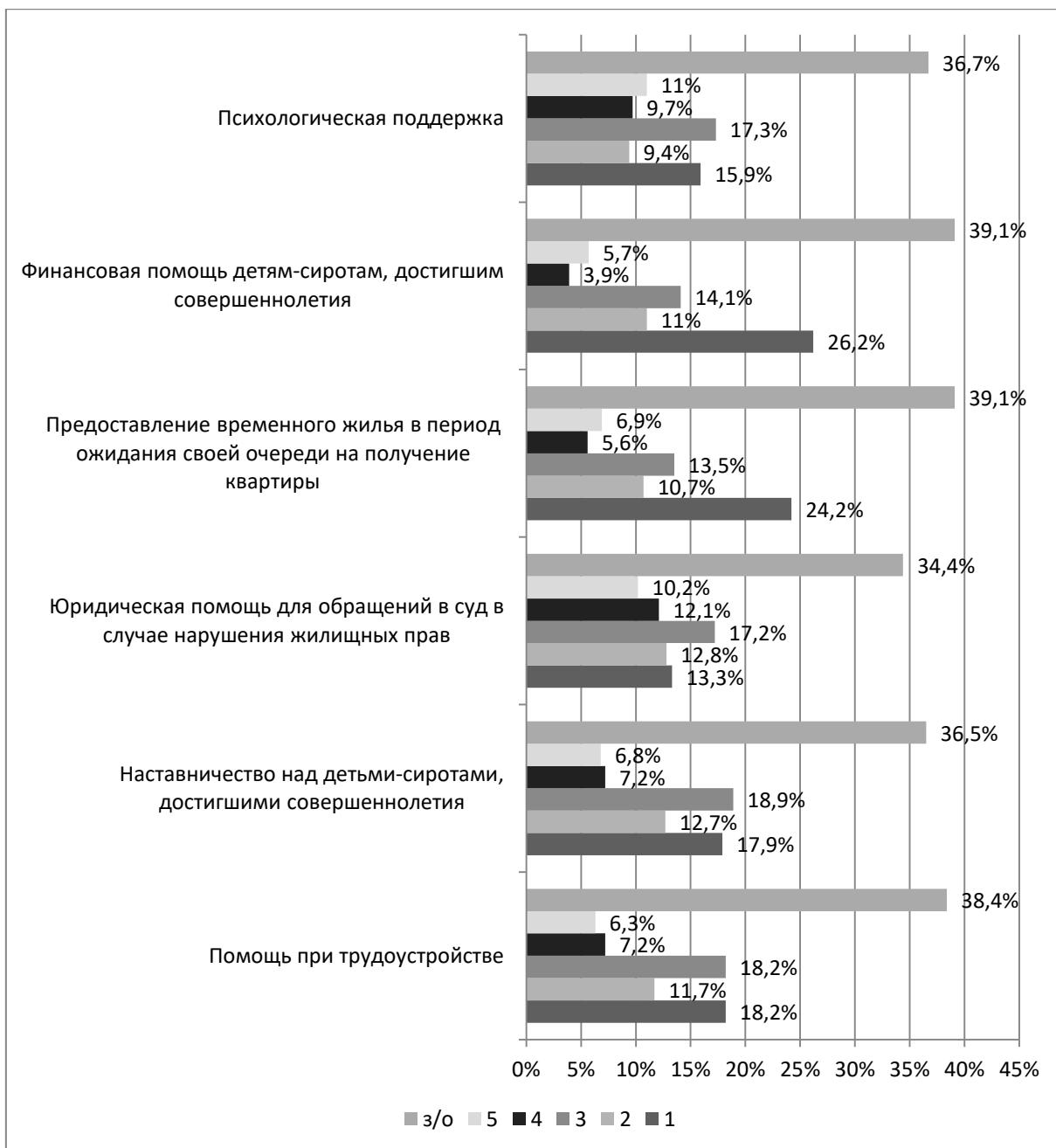
диапазон мер региональной социальной политики. В частности, в научных исследованиях отмечаются такие перспективные направления деятельности, как решение жилищно-бытовых проблем, помошь в трудоустройстве, социально-психологическая поддержка [169].

Полученные в ходе исследования результаты косвенным образом свидетельствуют об отсутствии устойчивого взаимодействия между органами опеки и некоммерческим сектором в вопросах социальной поддержки выпускников интернатных учреждений. Данное утверждение находит отражение в высокой доле экспертов, затруднившихся с ответом на поставленные вопросы, характеризующих участие НКО в решении социальных проблем детей-сирот (от 33,8% до 51,8% опрошенных экспертов выбирали вариант «затрудняюсь ответить»).

При оценке экспертами эффективности деятельности некоммерческих общественных организаций и благотворительных фондов, оказывающих социальную поддержку детям-сиротам, достигших совершеннолетия, в субъектах Российской Федерации были получены, следующие ответы: ниже всего (оценка в 1 балл) оценена такая форма, как «финансовая помощь детям-сиротам, достигшим совершеннолетия»; выше всего (оценка в 5 баллов) оценены «юридическая помощь для обращений в суд в случае нарушения жилищных прав» и «психологическая поддержка». Указанные эмпирические данные отражены на рисунке 22.

Несмотря на значимость психологической поддержки детей-сирот, недостаточная эффективность мер, направленных на обеспечение их базисных потребностей в период вхождения во взрослую жизнь, требует пересмотра ключевых направлений деятельности «третьего сектора», интеграции усилий всех субъектов социальной политики. Выпадение из границ внимания социальных служб и некоммерческих организаций насущных проблем жизнеобеспечения выпускников интернатных учреждений инициирует нарастание таких деструктивных тенденций, как асоциальное поведение, социальное отчуждение, аномия. Как

подчеркивается в ряде исследований, государство сегодня должно выработать эффективные механизмы социального обеспечения детей-сирот, их адаптации при выходе из интернатного учреждения в самостоятельную жизнь, оказывать им помошь помощи в получении социального жилья, материальную поддержку в период кризиса [170].



Источник: составлено автором по результатам исследования.

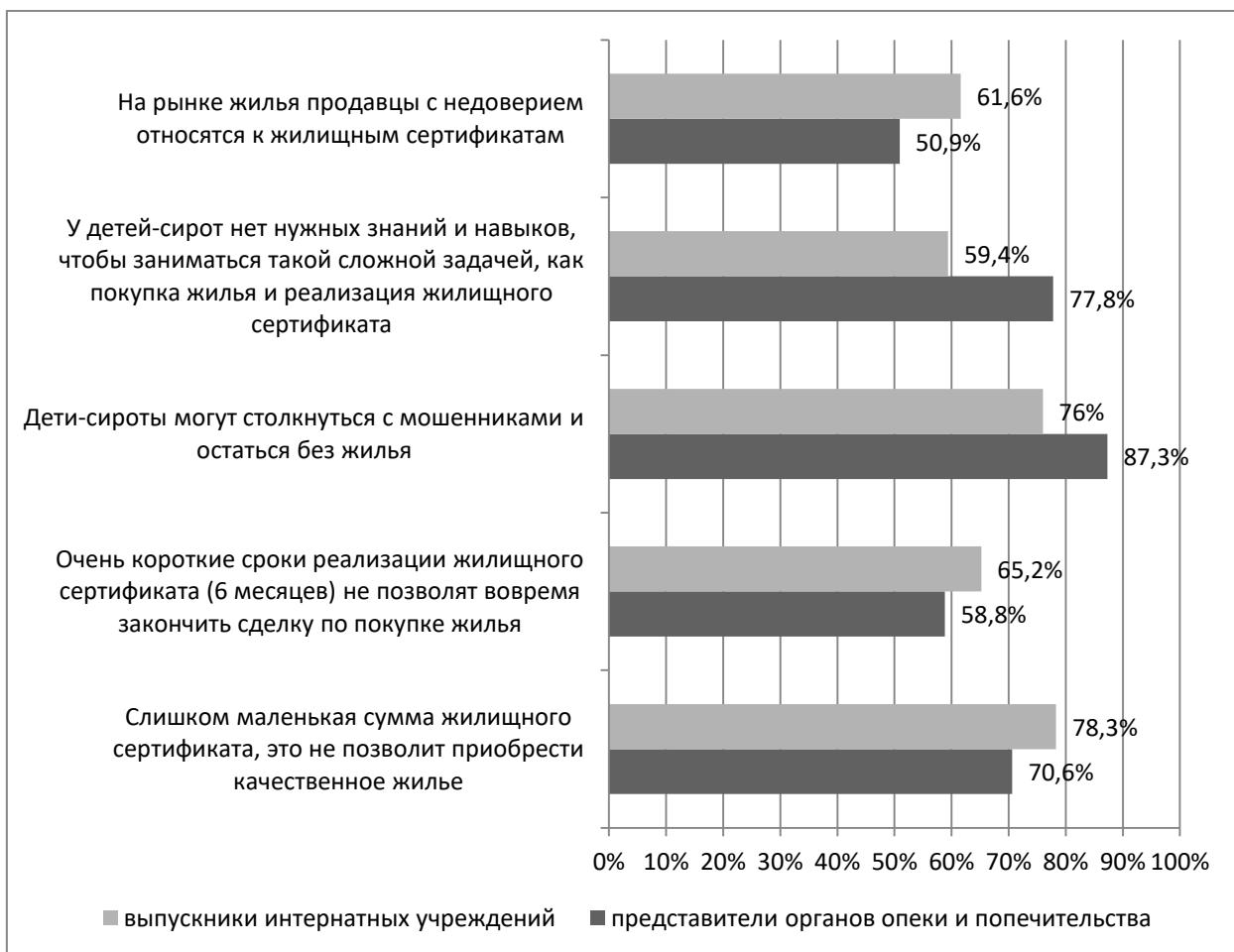
Рисунок 22 – Оценка эффективности деятельности НКО (некоммерческих общественных организаций), благотворительных фондов, оказывающих социальную поддержку детям-сиротам, достигшим совершеннолетия, по 5 бальной шкале (1 – совсем неэффективно, помощь не оказывается, 5 – эффективно)).

В ходе исследования также был проведен анализ эффективности альтернативных мер решения жилищного вопроса детей-сирот, в частности, предоставления жилищного сертификата. Обращение к оценке эффективности данных мер обусловлено достаточно широкой практикой их применения. Как уже отмечалось в главе 1, в 2023 году сертификаты были реализованы в 59 субъектах Российской Федерации. Динамика выделения региональных бюджетных средств на покрытие сертификатов показывает существенный прирост.

В ходе эмпирического исследования были выявлены ограничения в деятельности органов власти при осуществлении данных практик. Большинство опрошенных экспертов (64,1%) поддерживают идею предоставления жилищного сертификата в качестве альтернативной меры решения «квартирного вопроса» детей-сирот. В числе ограничений были названы следующие проблемы, обусловленные недостаточной гибкостью и адаптивностью административных процедур предоставления жилищного сертификата к ситуации на рынке жилья. В соответствии с рисунком 23, как опрос сотрудников органов опеки и попечительства, так и детей-сирот показал, что обе группы респондентов отмечают следующие риски: суженные сроки реализации жилищного сертификата, что зачастую ограничивает возможности осознанного выбора жилья и его приобретения, а также недостаточность суммы финансового покрытия, заложенной в жилищном сертификате.

В ходе исследования были установлены положительные аспекты использования практик жилищного сертификата: расширение границ выбора при покупке жилья (68,6%), появление дополнительных альтернатив при комбинировании источников финансирования, в частности, личных накоплений (58,9%), формирование возможностей для территориальной мобильности, покупки жилья в других регионах (54,5%), сокращение сроков ожидания своей очереди на получение квартиры (51,9%). Только

14,4% сотрудников высказались отрицательно, отметив отсутствие преимуществ в реализации жилищного сертификата.



Источник: составлено автором и опубликовано [171].
Рисунок 23– Проблемы реализации жилищного сертификата в оценках сотрудников органов опеки и попечительства и детей-сирот.

Учитывая, отмеченный экспертами, широкий перечень достоинств альтернативной практики решения «квартирного вопроса» в виде предоставления жилищного сертификата, очерчивание ими возможных благоприятных последствий, расширения границ реализации жизненных траекторий детей-сирот, представляется необходимым разработка рекомендаций, направленных на совершенствование данных мер.

Выводы. Несвоевременность в предоставлении жилья детям-сиротам раздвигает границы формирования их социальной эксклюзии, становится риском появления маргинальных проблем, бездомности, сужения их возможностей в реализации успешных жизненных треков. Представляется

необходимым максимизация мер компенсационного характера, включающих в себя предоставление временного жилья и/или покрытие расходов на его аренду. Однако, как показали результаты опроса экспертов, система социальной защиты имеет существенные дисфункции, обусловленные недостатком финансовых, инфраструктурных и кадровых ресурсов. Так, эмпирические данные свидетельствуют о финансовых (более половины опрошенных экспертов отметили данный фактор) и инфраструктурных ограничениях (отсутствие временного жилого фонда, социальных гостиниц) в субъектах Российской Федерации. Анализ статистических данных свидетельствует также о проблемах организационно-административного характера и информационного обеспечения, инициирующих риски в процессе соблюдения сохранности жилья и имущества, закрепленного за несовершеннолетними детьми-сиротами.

Компенсационные меры призваны обеспечить последствия жилищной депривации выпускников интернатных учреждений, в первую очередь, за счет предоставления временного жилья, финансовых субсидий на аренду квартиры, а также правовом закреплении своего жилищного статуса (регистрация). Однако инфраструктурные и финансовые ограничения в субъектах Российской Федерации лимитируют возможность реализации данных мер поддержки. Кадровый дефицит специалистов в органах опеки и попечительства в свою очередь сужает границы предоставления психологической помощи и консультационной поддержки.

Дистанцированность органов опеки и попечительства от проблем детей-сирот, суженные возможности принятия на себя ролей «социально значимых взрослых», оказывающих помочь детям-сиротам на этапе их перехода к самостоятельной жизни, масштабируют проблемы жизнеустройства выпускников интернатных учреждений, риски их социальной эксклюзии. Анализ мнений специалистов органов опеки и попечительства позволил выделить ряд ситуационных лимитов, ограничивающих эффективность жилищного обеспечения детей-сирот:

а) дефициты рынка жилья, несоответствие между имеющимися предложениями и законодательными требованиями к предоставляемому жилью; недостаточность предложений, соответствующих нормативным требованиям, на рынке жилья;

б) недостаточная мотивация застройщиков к участию в конкурсных процедурах по государственным закупкам;

в) нерелевантность законодательно установленных норм по стоимости жилья, их несоответствие имеющимся ценовым предложениям.

Можно предположить, что данные факторы обусловлены не только финансовыми ограничениями, но и бюрократическими издержками, отсутствием гибкости в процессе принятия административных решений.

В ходе исследования были установлены отдельные случаи деструктивных моделей поведения со стороны сирот, а также их семей. В частности, сотрудники органов опеки отмечали наличие случаев преднамеренной фальсификации статуса сироты, злоупотребления льготами, сознательное ухудшение своего жилищного положения (продажа собственного жилья сироты близким родственникам).

Отстраненность некоммерческих организаций и благотворительных фондов от социальных мер поддержки выпускников интернатных учреждений частично обусловлены устоявшимися практиками фокусировки их деятельности на такой целевой аудитории, как дети-сироты до 18 лет. Признавая крайнюю актуальность социальной защиты сирот младшего возраста, помохи в процессе нахождения им приемной семьи, тем не менее, в момент своего взросления при выходе из интернатного учреждения дети-сироты остро нуждаются в поддержке при решении жизненно важных вопросов поиска жилья (в условиях отсрочки предоставления квартиры), трудоустройства, организации быта.

В ходе исследования установлено, что практики предоставления жилищного сертификата лицам из числа детей-сирот для решения их «квартирного вопроса» имеют существенные перспективы, позволяя снизить

остроту проблемы, расширить границы реализации их успешных жизненных траекторий, в том числе за счет роста территориальной мобильности. При этом были выделены проблемы и ограничения в процессе фактического исполнения данной законодательной инициативы, что обуславливает необходимость разработки ряда рекомендаций, направленных на ее совершенствование.

Глава 3

Основные направления совершенствования государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот в Российской Федерации

3.1 Разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот

Выявленные в ходе диссертационного исследования проблемы несвоевременного предоставления жилья молодым людям из числа сирот, социально значимые риски их жилищной депривации обращают внимание на необходимость поиска научно-обоснованных рекомендаций, позволяющих повысить эффективность управленческих решений в данной сфере. Важной задачей при этом является разработка таких инструментов, которые учитывали бы наличие финансовой недостаточности региональных бюджетов и организационно-административных разрывов в системе жилищного обеспечения детей-сирот. В частности, бюджетный дефицит, незаинтересованность застройщиков во вводе в эксплуатацию социального жилья, отсутствие на рынке недвижимости квартир, соответствующих нормативным параметрам, существенным образом затрудняет выработку и реализацию мер, обеспечивающих одномоментное решение жилищного вопроса детей-сирот.

Указанные лимиты задают границы выработки управленческих рекомендаций. Соответственно, учитывая имеющиеся ограничения, представляется необходимым разработка мер, с одной стороны, обеспечивающих сохранность уже имеющихся и закрепленных за несовершеннолетними детьми-сиротами жилья и имущества. Сохранность жилья, принадлежащего по праву собственности ребенку, недопущение рисков имущественного ущерба, позволило бы существенным образом

снизить нагрузку на региональные бюджеты, ослабить остроту жилищного вопроса. С другой стороны, представляется целесообразным разработка мер, нивелирующих такие проблемы государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот, как незаинтересованность застройщиков и дефицит на рынке недвижимости квартир, соответствующих установленным требованиям. Одной из таких мер может выступать практика реализации жилищных сертификатов. Данная инновация осуществляется во многих субъектах Российской Федерации, однако, несмотря на очевидные преимущества, имеется ряд проблем, снижающих эффективность использования жилищного сертификата в решении квартирного вопроса детей-сирот. Таким образом, вторым направлением при разработке рекомендаций является поиск и обоснование мер, обеспечивающих совершенствование управленческих практик по реализации жилищного сертификата.

Рекомендации, направленные на обеспечение сохранности жилья, закрепленного за ребенком – сиротой. Учитывая дефицит бюджетных средств, требуемых для обеспечения жильем детей-сирот, особое внимание необходимо уделить сохранности тех жилых помещений, которые уже по праву собственности закреплены за ребенком [172]. Актуальность данного вопроса, масштабы проблемы, касающейся ущерба в условиях отсутствия сохранности жилья и имущества сирот раскрыты при анализе организационно-кадровых ресурсов. Аналогичные выводы характерны для других исследований, в которых справедливо отмечается недостаточная регламентация механизма обеспечения сохранности жилья детей, лишившихся родительской опеки [161].

В этой связи представляется необходимой выработка единого алгоритма действий, регулирующего работу региональных комиссий по осуществлению контроля за практиками эксплуатации и сохранности жилых помещений, закреплённых за сиротами, а также фиксация всех результатов в государственной информационной системе. Такая фиксация позволила бы

обеспечить полноту и прозрачность информации, реализацию оперативного контроля за сохранностью закрепленного за сиротой имущества, в том числе обеспечение независимого мониторинга действий должностных лиц по своевременному и качественному исполнению возложенных на них полномочий.

Регламент функционирования государственного банка данных о детях-сиротах не предусматривает сроков проведения проверок жилья и / или имущества, закрепленного за сиротой. Данные сроки устанавливаются в субъектах Российской Федерации самостоятельно. Также к числу организационно-правовых пробелов можно отнести отсутствие нормативно установленной формы акта обследования жилья, закрепленного за ребенком. Представляется целесообразным, чтобы актуализированная информация о проверках данных жилых помещений своевременно передавалась в банк данных, в том числе, с прикреплением акта его обследования, включая рекомендации и алгоритм контроля за их исполнением.

Вместе с тем, на практике, федеральный оператор такую информацию не получает, отсутствует аналитика не только по срокам проведения проверок, но и по их результатам, в том числе о состоянии жилья, степень его сохранности, причины, по которым жилое помещение пришло в негодность. Данный функционал входит в полномочия регионов, соответственно на федеральном уровне законодательством сбор этой информации не предусмотрен.

Вопросы сохранности закреплённого за сиротами имущества, динамики изменения его состояния, использования в интересах сироты требуют организации систематического учета и прозрачности и своевременности отслеживания динамики их изменений. В этой связи целесообразно внести изменения и дополнить Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (ред. от 04.08.2023, далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) следующими положениями [173]:

1) Представление в региональном и федеральном банке данных информации о закрепленном за несовершеннолетними подопечными имуществе и его учете, результатах проверок сохранности закреплённого имущества, изменении состава имущества и причин изменений, а также результатах его использования в интересах несовершеннолетних подопечных.

2) Цели «формирования и использования государственного банка данных», помимо ориентации на учет детей-сирот, оказание содействия в их устройстве и ряда других вопросов, должны включать в себя «осуществление в интересах несовершеннолетнего подопечного учет и контроль за сохранностью (и использованием) закрепленного за сиротой имущества».

3) Обязать органы опеки и попечительства передавать в региональный банк данных информацию о закрепленном за несовершеннолетними подопечными имуществе и его учете, результатах проверок сохранности закреплённого имущества, изменении состава имущества и причин изменений, а также результатах его использования в интересах несовершеннолетних подопечных.

4) Расширить перечень запросов, которые направляют органы опеки и попечительства в различные инстанции для передачи сведений в региональный банк данных, добавив территориальные подразделения Росреестра. Помимо использования единой системы межведомственного электронного взаимодействия, представляется необходимым опора на информационно-справочный сервис Росреестра «Справочная информация по объектам недвижимости в режиме online» и сведения Единого государственного реестра недвижимости (далее - ЕГРН) об объекте недвижимости и о зарегистрированных правах на него.

5) Конкретизировать содержание документированных данных о детях-сиротах, в частности расширить перечень сведений, включаемых

в анкету ребенка, дополнить информацией об имуществе и имущественных правах ребенка с приложением к анкете копий повреждающих документов.

6) Уточнить принципы конфиденциальности информации о детях-сиротах. В Федеральном законе № 44-ФЗ справедливо обосновывается положение о недопустимости использования информации в коммерческих целях. Однако представляется целесообразным сделать дополнение, которое конституирует ряд исключений – сведений о жилье и имуществе несовершеннолетних сирот. Данное дополнение позволит принимать своевременные решения для управления имеющимися активами, закрепленными за сиротой, в целях их сохранения и эффективного использования.

7) Конкретизировать принципы прекращения учета данных о детях-сиротах. В частности, Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает прекращение сбора и мониторинга сведений в случае устройства ребенка в семью. Однако данный регламент имеет существенные риски. При передаче ребенка под опеку физическому лицу, опекун может пересмотреть свое решение. По его заявлению, опекун может быть освобожден от взятых на себя обязательств - при принятии соответствующего постановления органами власти. В данном случае возврат ребенка в интернатные учреждения сопровождается пробелами информационного сопровождения ввиду прекращения учета сведений. Для недопущения и профилактики указанных рисков представляется целесообразным внести уточнение в федеральное законодательство. В частности, прекращение отслеживания данных следует осуществлять в случае усыновления ребенка, оставшегося без родительской опеки. Данное уточнение позволит преодолеть информационные разрывы в государственном управлении процессами социальной защиты детей-сирот.

8) Обозначить и закрепить порядок предоставление доступа региональным операторам к анкете и содержащимся в государственном банке данных сведениям о несовершеннолетнем подопечном при его

перемещении в иной регион. Кроме того, представляется необходимым обозначить порядок контроля за сохранностью закреплённого за несовершеннолетним подопечным имуществом, полнотой и достоверностью его учета; порядок учета результатов проверок сохранности закреплённого имущества, изменении состава имущества, причин изменений и их законности, а также результатов использования закрепленного имущества в интересах несовершеннолетних подопечных.

Внесение изменений в федеральный закон позволит оперативно, с момента признания ребенка сиротой, обеспечить сохранность закреплённого за несовершеннолетним жилья, в том числе обеспечить:

- а) учет закрепленного за несовершеннолетним подопечным жилья;
- б) открытость результатов деятельности региональных органов опеки и попечительства в части обеспечения защиты имущественных прав и интересов лиц из числа сирот;
- в) контроль эффективности деятельности органов опеки и попечительства в сфере защиты имущественных интересов ребенка до его совершеннолетия;
- г) контроль проверок сохранности закрепленного жилья, причины и правовые основания для изменения его статуса и причин невозможности проживания в закреплённом жилом помещении;
- д) целостность, отсутствие рисков утраты сведений об имеющихся материальных активах, жилых помещениях, закрепленных за сиротой при его перемещении под опеку или в иной регион;
- е) своевременность принятия корректирующих мер в ситуации рисков ухудшения ситуации, утраты жилья, закрепленного за ребенком-сиротой или невозможности проживания в нем;
- ж) сокращение численности сирот, которым требуется предоставление жилья на основании утраты закрепленных за ними жилых помещений, невозможности проживания [174].

Таким образом, в соответствии с рисунком 24, внесение изменений в законодательные акты повысит эффективность сохранности жилья и имущества, закрепленного за детьми-сиротами.



Источник: составлено автором.

Рисунок 24 – Рекомендации по совершенствованию информационной системы (банка данных о детях) в части учета в системе закреплённого за сиротой жилья

Совершенствование деятельности органов власти в части обеспечения сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами, предполагает необходимость реализации следующих рекомендаций:

- 1) разработка и нормативное закрепление четких критериев оценки состояния жилого помещения, закрепленного за сиротой, при его осмотре. В частности, представляется необходимым четкая фиксация конкретных фактов ненадлежащего управления имуществом сироты со стороны опекуна/попечителя, предоставление детализированной оценки размеров нанесенного ущерба. Совершенствование данных процедур предполагает

необходимость разработки регламентов привлечения независимых оценщиков к данным практикам;

2) совершенствование системы информационного обеспечения в части сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами. Требуется наличие актуализированной информации о проверках закрепленного за сиротами жилья (степень его сохранности, причины по которым оно пришло в негодность), актах обследования, вынесенных заключениях, рекомендациях и сроках их исполнения. Решение данной проблемы видится в закреплении полномочий по мониторингу информации, ее актуализации и анализу за региональными органами власти;

3) совершенствование профессиональных компетенций работников комиссий, которые реализуют контроль использования и эксплуатации жилых помещений детей-сирот, их сохранностью;

4) разработка единого регламента, регулирующего деятельность региональных комиссий в практиках мониторинга и контроля процессов использования и сохранности жилых помещений, закрепленных за детьми-сиротами; фиксация всех результатов в государственной информационной системе для обеспечения полноты и прозрачности информации, своевременного реагирования на выявленные нарушения;

5) формирование интерактивной аналитической панели (дашборд), позволяющей оперативно информировать федеральные и региональные операторы банков данных о несоблюдении сроков проведения обследований закреплённых за сиротой жилых помещений. С помощью интерактивной панели можно было бы проводить анализ отклонения показателей, оперативно отслеживать причины отклонений. Интерактивная аналитическая панель позволила бы сформировать и представить текущий анализ масштабов проблем жилищного обеспечения на федеральном уровне, в том числе в региональном разрезе [175].

Для реализации рекомендаций, направленных на обеспечение сохранности имущества и жилья, закрепленного за сиротой, требуется *совершенствование деятельности органов опеки и попечительства*:

1) Как отмечалось в исследовании, органы опеки и попечительства испытывают существенную нагрузку, штатная численность сотрудников не позволяет эффективно решать задачи, связанные с обеспечением защиты прав и интересов детей-сирот. Несмотря на то, что федеральное законодательство устанавливает ограниченный перечень полномочий органов опеки, в субъектах Российской Федерации на них накладываются дополнительные задачи, обусловленные региональной спецификой. Итогом данных практик зачастую становится избыточное увеличение числа закрепленных полномочий до 100 в ряде регионов [176] при сохранении минимальной численности штатного состава. Указанные дисфункции требуют устранения избыточных полномочий, фокусировке деятельности органов опеки и попечительства на ключевых задачах, связанных с защитой прав недееспособных граждан, соблюдением интересов детей, устройством сирот в семью, осуществлением контроля за деятельностью опекунов и попечителей, сохранностью имущества детей-сирот. Представляется целесообразным расширение штатной численности органов опеки и попечительства, привлечение экспертов в сфере психологии, права для оказания консультационных услуг детям-сиротам. Кроме того, учитывая выявленные в ходе эмпирического исследования риски профессиональной деформации социальных работников, видится необходимым проведение мероприятий, направленных на психологическую поддержку сотрудников, профилактику профессионального выгорания.

2) Расширение границ взаимодействий органов опеки и попечительства и некоммерческих организаций, оказывающих социальную поддержку детям-сиротам. Повышение эффективности партнерства государственных органов и «третьего» сектора предполагает реализацию ряда мер:

- а) проведение организационно-разъяснительной работы с представителями некоммерческих организаций, артикуляция проблем молодых людей из числа сирот после выхода из интернатного учреждения;
- б) поиск и определение ключевых направлений консолидации усилий органов власти и некоммерческого сектора в вопросах социальной поддержки детей-сирот в постинтернатный период;
- в) составление дорожных карт постинтернатного сопровождения детей-сирот с закреплением зон ответственности за прохождение критически важных точек интеграции в самостоятельную жизнь: жилищное обеспечение, занятость, образовательные маршруты, организация быта, медицинские услуги;
- г) определение перечня и объемов оказания необходимых консультационных услуг детям-сиротам в области права, финансов, построение карьеры;
- д) мониторинг результативности взаимодействий органов опеки и некоммерческих организаций, подготовка рекомендаций для федеральных органов власти в части аутсорсинга отдельных полномочий, передачи части функционала по постинтернатному сопровождению детей-сирот некоммерческим организациям, при сохранении государственного контроля за данными процессами.

3) Усиление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства. В настоящее время контроль осуществляется Рособрнадзором, проводя соответствующие проверки 1 раз в год. Однако, учитывая выявленные в ходе эмпирического исследования, дисфункции в деятельности органов опеки и попечительства, а также проблемы сохранности жилья сирот, отраженные в статистических данных, представляется целесообразным усилить контроль в следующих сферах:

а) эффективность постинтернатного сопровождения молодых людей из числа сирот: мониторинг жилищной ситуации, оценка рисков в случае несвоевременного предоставления жилья, подбор временного

жилища, консультирование по вопросам трудоустройства, образования, организации быта;

б) качество информационной поддержки детей-сирот в ходе решения их жилищных проблем: разъяснение ситуации, помочь при подготовке документов, юридические консультации по вопросам защиты жилищных прав в суде в случае несвоевременного предоставления квартиры, информирование о возможностях обращения к благотворительным фондам, некоммерческим организациям для решения социально значимых проблем;

в) своевременность отражения реальной ситуации о закрепленном имуществе детей-сирот, корректность внесения в базы данных сведений о техническом и санитарном состоянии жилых помещений, принадлежащих сиротам, порядок ведения реестра жилья, закрепленного за детьми-сиротами, наличие плана мероприятий по соблюдению сохранности жилья и отчета по их реализации.

4) Совершенствование системы обновления компетенций сотрудников органов опеки и попечительства, процессов повышения их квалификации. Результаты исследования показали наличие таких дисфункций, как дистанцированность сотрудников органов опеки и попечительства от проблем сирот, риски профессиональной деформации. Статистические данные также свидетельствуют об актуализированных потребностях сотрудников в повышении квалификации, обновлении своих знаний [177]. Указанные обстоятельства требуют модернизации ряда подходов при формировании системы переподготовки и повышения квалификации сотрудников органов опеки и попечительства:

а) при конкурсном отборе сотрудников органов опеки и попечительства повысить значимость критерия «профильная подготовка», фокусировать внимание на оценке личностных качеств претендента на должность, таким его характеристикам, как эмпатия, готовность помочь, сопереживание;

б) усилить практикоориентированный характер обучения, расширить содержание курсов, направленных на совершенствование психолого-педагогической подготовки сотрудников;

в) включить или дополнить в существующие программы обучения такие разделы, как медиация, возрастная психология, психология кризисных ситуаций, жилищное право;

г) расширить границы обмена опытом, популяризация лучших практик социальной работы по постинтернатному сопровождению молодых людей из числа сирот;

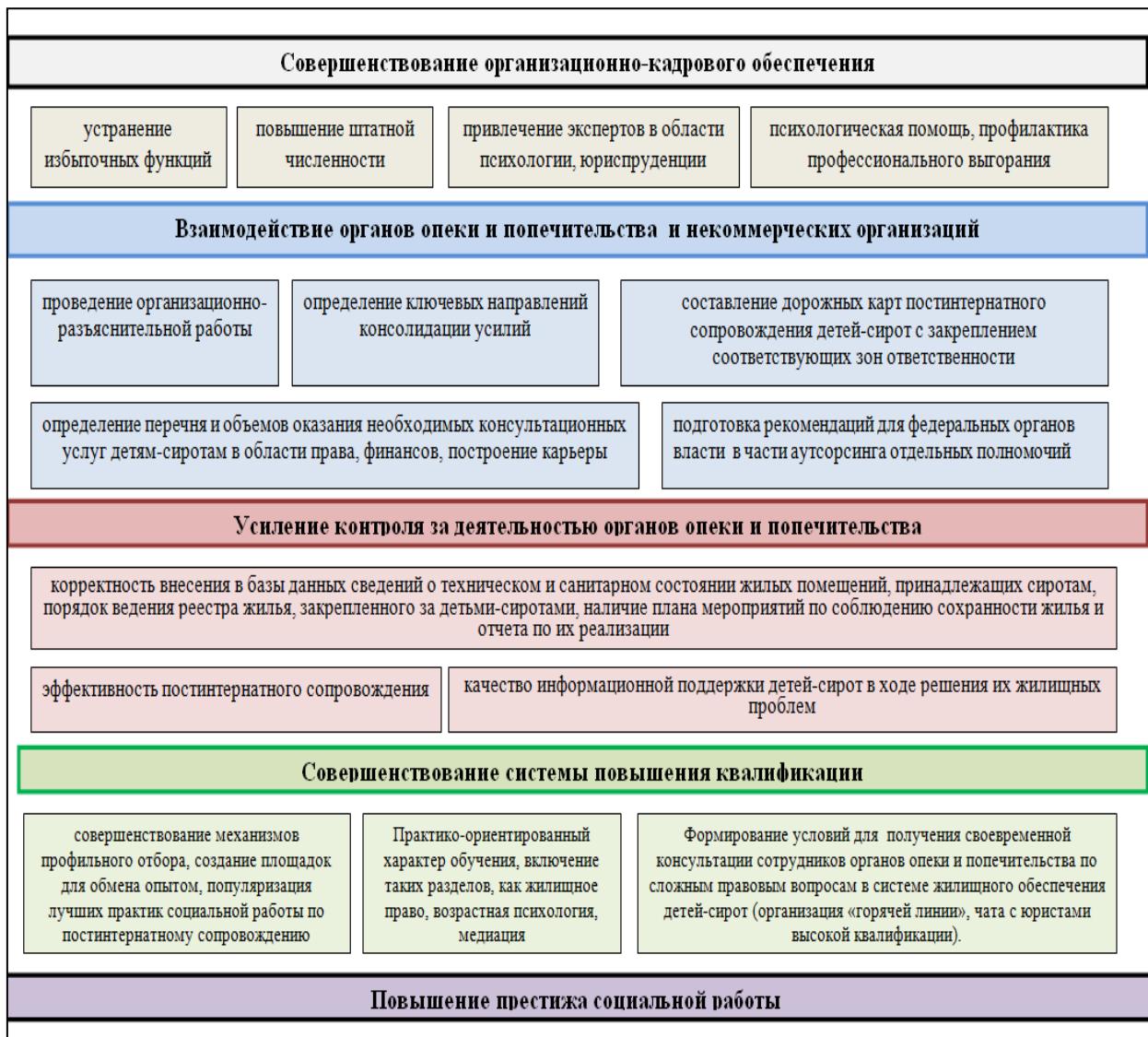
д) обеспечить возможность получения своевременной консультации для сотрудников органов опеки и попечительства по сложным правовым вопросам в системе жилищного обеспечения детей-сирот (организация «горячей линии», чата с юристами высокой квалификации).

5) Повышение престижа социальной работы, привлекательности трудоустройства в органы опеки и попечительства. Решение данной задачи включает в себя реализацию ряда мероприятий, таких как освещение положительного опыта в СМИ, дополнительное выделение бюджетных мест на направление подготовки «социальная работа», организация конкурсов профессионального мастерства.

Рекомендации по совершенствованию деятельности органов опеки и попечительства схематично представлены на рисунке 25.

Совершенствование практик реализации жилищного сертификата для детей-сирот, нуждающихся в жилье. Практика выдачи жилищных сертификатов является одним из наиболее эффективных инструментов преодоления ограничений региональной социальной политики, прежде всего, в субъектах Российской Федерации, в которых отмечается низкий потенциал строительной отрасли, отсутствие достаточных инвестиций. Территориально привлекательные для населения и инвесторов города не имеют существенных проблем со строительством жилья даже в условиях финансового кризиса. Однако, в отдаленных от центра территориях, малых

городах у застройщиков отсутствует коммерческая мотивация к возведению и продаже социального жилья. Сложности обусловлены наличием жестко регламентированных требований к параметрам таких квартир, а также лимитов по его стоимости [178].



Источник: составлено автором.

Рисунок 25 – Рекомендации по совершенствованию деятельности органов опеки и попечительства

В ходе исследования установлены ключевые ограничения в практике предоставления жилищных сертификатов в субъектах Российской Федерации. Условно выявленные проблемы можно разделить на две группы. С одной стороны, это сложности организационно-правового и

финансового характера, с другой, наличествуют субъективные риски, обусловленные социальной уязвимостью детей-сирот [171], их подверженности влиянию третьих лиц, а также пробелами в формировании юридических и финансово-экономических знаний. Учет данных организационных дисфункций и образовательных дефицитов ориентирует на необходимость выработки комплекса разноплановых мер, ориентированных, как на совершенствование организационно-административного и финансового обеспечения нового инструмента решения «квартирного» вопроса детей-сирот, так и на обновление процессов социально-психологического и юридического сопровождения детей-сирот.

Опираясь на подход стратегических интеракций, определим ключевых агентов изменений и социальные поля/арены, определяющие границы возможных решений и деятельности агентов/ игроков, нормы и правила их поведенческих репертуаров. Ключевыми агентами изменений в реализации данной реформы выступают:

- а) региональные власти, заинтересованные в реализации эффективных и своевременных мер по жилищному обеспечению сирот, достигших совершеннолетия;
- б) органы опеки и попечительства, осуществляющие сопровождение детей-сирот в процессе решения их квартирного вопроса;
- в) дети-сироты, нуждающиеся в обеспечении жильем.

Кроме того, потенциальными агентами реализации реформы могут выступать некоммерческие организации, которые имеют ресурсы, чтобы взять на себя части функционала по социальной защите детей-сирот, организации помохи им в подборе жилья, предотвращения мошеннических действий [179]. Ограничением включения НКО в практики повышения эффективности реализации жилищных сертификатов для детей-сирот является преимущественная фокусировка их деятельности на помощи детям-сиротам, не достигшим совершеннолетия для их устройства в семью. Решение проблемы видится в грантовой поддержке некоммерческих

организаций, взявших на себя функционал формирования правовой и финансовой грамотности выпускников интернатного сопровождения, их сопровождения в ходе осуществления сделок на рынке жилья при реализации жилищного сертификата.

Дополнительной рекомендацией для повышения эффективности реформы может стать привлечение агентств недвижимости с высоким репутационным капиталом в качестве субъектов поддержки при непосредственном участии и модерации данных процессов органов местного самоуправления. В частности, включенность заместителя Главы местной Администрации по социальным вопросам в решение проблем жилищного обеспечения детей-сирот может осуществляться в следующих аспектах:

- а) анализ списочного состава совершеннолетних детей-сирот, имеющих право на получение жилищного сертификата;
- б) изучение ситуации на рынке жилья, поиск партнеров среди агентств недвижимости с высокой репутацией, мониторинг их деятельности;
- в) проведение переговоров, определение потенциальных участников с высоким уровнем социальной ответственности, готовностью взять на себя часть обязательств по юридическому сопровождению детей-сирот в ходе осуществления сделок при покупке жилья, их консультированию;
- г) модерация переговорных процессов «прикрепления» детей-сирот к агентству недвижимости, осуществляющему юридическую поддержку и консультирование;
- д) мониторинг эффективности, контроль результативности практик реализации жилищного сертификата, учет степени реализации интересов и потребностей детей-сирот.

Таким образом, органы местного самоуправления, беря на себя роль модератора и посредника в ходе вовлечения территориальных агентств недвижимости в решение «квартирного» вопроса детей-сирот, выступают определенным гарантом доверия, фактором снижения неопределенности. Кроме того, именно органы местного самоуправления обладают

соответствующими ресурсами для обеспечения преференций территориальным агентствам недвижимости, взявшим на себя социальные обязательства по консультированию детей-сирот. В частности, в числе таких преференций могут выступать информационная поддержка деятельности агентства, освещение их участия в реализации практик социальной поддержки детей-сирот, фокусировки на таких параметрах репутационного капитала, как надежность, социальная ответственность. Для риэлтерских услуг уровень доверия выступает одним из ключевых факторов привлечения новых и удержания старых клиентов. Таким образом, взаимодействие с органами местного самоуправления в решении социальных вопросов может стать для агентств недвижимости весьма существенной преференцией в ходе их коммерческой деятельности. Учитывая потенциальные выгоды, риэлтерские компании с высокой долей вероятности будут ориентированы на практики социального партнерства с органами власти, осуществление консультационных услуг для детей-сирот на безвозмездной основе.

Нельзя не отметить, что продавцы квартир, выступая обязательными игроками поля, также оказывают влияние на эффективность реализации реформы. В частности, как указывалось в главе 2 данного диссертационного исследования, существует проблема недоверия со стороны участников сделки к жилищным сертификатам, долгие сроки ожидания, усложненные бюрократические процедуры. Продавцы квартир при наличии спроса на предлагаемый ими объект на рынке недвижимости ожидаемо делают выбор в пользу покупателей со свободными финансовыми средствами. Жилищный сертификат в данном контексте воспринимается как излишнее обременение. Можно предположить, что посредническая роль риэлтерских компаний может стать инструментом снижения дефицита доверия к такого рода сделкам со стороны продавцов жилья. Экспертное мнение риэлтора, иллюстрация успешных практик реализации жилищного сертификата, информационная поддержка со стороны органов местного самоуправления могут рассматриваться в качестве действенных мер повышения доверия.

Опираясь на схему стратегических интеракций Д. Ясперса [180], можно сделать заключение, что в данном контексте агентства недвижимости обладают значительными материальными и символическими ресурсами для преодоления трех видов барьеров, ограничивающих эффективность практик по выдаче жилищных сертификатов:

а) организационные барьеры (частично): снижение временных издержек за счет профессионального подбора жилья в соответствии с установленными требованиями, ведение переговоров, оформление документации. Надо отметить, что организационные барьеры могут быть сняты лишь частично за счет включенности риэлтерских компаний, вне зоны их влияния остаются вопросы достаточности финансового покрытия и ограниченных сроков реализации сертификата;

б) информационные барьеры, обусловленные вакуумом информации по специфике реализации жилищных сертификатов, сроков перевода, а также недостаточным уровнем подготовки детей-сирот к проведению сделок такого рода. В данном случае риэлтерские компании, имеющие хороший репутационный капитал, могут проводить разъяснительные консультации. Во-первых, с потенциальными покупателями – по вопросам надежности сделок, финансовой безопасности, гарантом которой выступают органы власти. Во-вторых, с совершеннолетними детьми-сиротами – по вопросам подбора жилья, соответствия ожиданий и имеющихся финансовых ресурсов, оценке реалистичности имеющихся запросов, возможностям привлечения заемных средств в дополнение к сумме жилищного сертификата;

в) социальные барьеры, обусловленные низким уровнем доверия, неготовностью продавцов к осуществлению сделок с участием жилищного сертификата. Как уже отмечалось, нейтрализация данного барьера может быть осуществлена только за счет интеграции усилий органов местного самоуправления, профессиональных агентов, представляющих свои услуги на рынке недвижимости, уполномоченных органов, своевременно

осуществляющих проверку качества жилья, ее соответствия установленным нормативам.

Материальные и символические ресурсы риэлтерских компаний, используемые для преодоления данных барьеров, представлены отработанными технологиями подбора квартир, заключения договоров, алгоритмами поверок жилья, наличием профессиональных сотрудников, репутацией.

При этом необходимо уделить внимание другим проблемам реализации жилищного сертификата, которые находятся вне зоны влияния риэлтерских компаний. В частности, речь идет о суммах финансового покрытия жилищного сертификата, сроках его реализации, жесткости норм, ограничивающих вариативность выбора жилья. Для решения данных проблем предлагаются следующие рекомендации:

1) Повышение покупательной способности жилищного сертификата, модернизация подходов при определении их финансового покрытия. В частности, расчет сумм покрытия исходя из норматива площади однокомнатной квартиры до 28 кв. метров, как это принято в большинстве регионов, представляется нецелесообразным. Учитывая масштабы строительства нового жилья, в которых площадь однокомнатных квартир существенно выше, предлагается пересмотреть данный норматив. Справедливо было бы отметить, что в ряде регионов применяются более прогрессивные подходы к определению норматива площади приобретаемого жилья, однако, данная практика не носит повсеместного характера. Также необходимо пересмотреть усредненный показатель стоимости квадратного метра в регионе с учетом реалий региональных рынков недвижимости, на которых цена малогабаритных квартир зачастую существенно выше, нежели более крупных аналогов. В ходе опроса как сотрудники органов опеки и попечительства, так и дети-сироты указывали на проблему недостаточности финансовых средств, заложенных в жилищном

сертификате, для покупки качественной квартиры. Предложенные выше рекомендации, могут стать фактором решения данной проблемы.

2) Разработка научно-обоснованных подходов к определению требований к получателю жилищных сертификатов. Данная рекомендация обусловлена функциональной слабостью интернатных учреждений в практиках адаптации детей-сирот к самостоятельной жизни, успешной реализации жизненных задач. Как справедливо отмечается в российских исследованиях, дети-сироты обладают суженными навыками осуществления действий с финансами, организации быта, имеют зачастую искаженное представление о современных экономических реалиях, не в полной мере адекватные притязания [58].

Указанные деструкции обращают внимание на значимость пороговых критериев входа в программы получения жилищных сертификатов для лиц из числа детей-сирот. В большинстве регионов ключевым критерием допуска является возраст. Данный тренд был поддержан в ходе проведенного нами опроса сотрудников органов опеки и попечительства. Так большинство экспертов (61,1%) указывали на 23-летний возраст, начиная с которого представляется целесообразным выдавать жилищный сертификат. Анализ региональных практик показывает, что помимо возрастного, к числу пороговых критериев могут добавляться такие, как наличие устойчивой занятости (не менее 6 месяцев), отсутствие судимости, задолженностей по кредитам/налогам и другим платежам, проблем дезадаптации (не состоит на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере).

Однако, надо отметить, что социальные проблемы жизнеустройства лиц из числа детей-сирот, в том числе с занятостью, выполнением бытовых платежей, могут быть обусловлены отсутствием жилья. Соответственно, использование инструмента выдачи жилищного сертификата в качестве поощрения за социально одобряемые поведенческие модели не позволяет формировать условия для успешной социальной адаптации молодых людей из числа сирот. Напротив, высокие заградительные барьеры для участия в

программе «жилищный сертификат» могут рассматриваться в качестве укрепления цепи деструкций, нарастания социальной эксклюзии и социальной аномии.

В качестве рекомендаций можно предложить формирование гибких методов оценки готовности молодых людей из числа сирот к использованию финансовых инструментов для приобретения жилья, оценки возможных рисков.

Во-первых, представляется целесообразным закрепить возрастной порог вступления в программу на отметке 23 лет, поскольку это позволит молодым людям накопить жизненный опыт, реально оценить свои потребности и возможности в процессе приобретения жилья, необходимость возможного переезда в другой регион для реализации своих карьерных траекторий.

Во-вторых, представляется необходимым учет ряда формальных критериев оценки социальной адаптации детей-сирот, используемых в региональных кейсах. В частности, отсутствие судимости, проблем дезадаптации (учета в наркологическом и/или психоневрологическом диспансере).

В-третьих, видится необходимым привлечение некоммерческих организаций, прежде всего, экспертов в области психологии и социальной работы, финансовых консультантов, что позволит дать объективную оценку уровня социальной адаптации детей-сирот, релевантности их запросов, ресурсных возможностей для комбинирования дифференцированных инструментов в процессе приобретения жилья. Дополнение формальных критериев оценки (отсутствие задолженности) уровня социальной адаптации взрослых из числа сирот гибкими методами, с одной стороны, может снизить пороговые критерии входа в программу для тех, кто находится в трудной жизненной ситуации. С другой стороны, это формирует усложнение условий с точки зрения социально-психологической готовности к реализации сложных жизненных задач, связанных с приобретением жилья. Заключение

экспертных комиссий, содержащих отрицательные оценки, не должно рассматриваться в качестве неизменяемой во времени константы, отсекающей молодых людей из числа сирот на участие в программе «жилищный сертификат». Напротив, заключение экспертных комиссий должно стать эффективным инструментом диагностики, точкой запуска обучающих программ, позволяющих восполнить образовательные и социальные дефициты детей-сирот. Таким образом, именно в данном контексте жилищный сертификат может рассматриваться в качестве инструмента контроля и поощрения социально одобряемого поведения, связанного с участием в образовательных программах. Повторная оценка готовности молодых людей из числа сирот к участию в программе «жилищный сертификат» позволит скорректировать дорожную карту восполнения пробелов в финансовом, правовом образовании, развитии социально значимых компетенций, обозначить необходимость учета вероятных рисков и критических точек в процессе организационно-правового сопровождения детей-сирот в процессе приобретения жилья.

3) Повышение адаптивности жилищных сертификатов, формирование гибких стратегий их реализации. К гибким стратегиям следует отнести следующие: увеличение сроков использования сертификата, возможности применения в другом регионе, расширение линейки инструментов в процессе его реализации (погашение ипотеки, первый взнос, покупка квартиры/жилого дома). Данные практики зачастую используются в ряде регионов, в частности, в Приморском крае и Ненецком АО допускается возможность приобретения жилья на средства сертификата в другом субъекте Российской Федерации. Однако недостаточный уровень распространенности данных инициатив требует пересмотра нормативно-правовой документации в части учета индивидуальных запросов детей-сирот, факторов, детерминирующих их территориальную мобильность (трудоустройство, семейное положение).

Расширение линейки инструментов в процессе реализации жилищного сертификата предполагает возможность его использования не только для покупки квартиры, но и приобретения / строительства жилого дома. Данная вариативность выбора усложняет процедуру контроля за использованием финансовых средств сертификата, процессы управления рисками, в том числе, гарантый завершения строительства жилого дома, предупреждения за нецелевым расходованием денежных средств. Однако, несмотря на указанные риски, расширение линейки инструментов в процессе реализации жилищного сертификата представляется целесообразным, прежде всего, для молодых людей, проживающих в малых городах или сельских поселениях. На данных территориях приобретение жилого дома является более перспективной стратегией с точки зрения привлекательности такого жилья, возможности использования приусадебного участка, увеличенной площади.

Для более крупных городов расширение линейки инструментов в процессе реализации жилищного сертификата предполагает возможности использования его финансовых средств для погашения ипотеки, процентов по ипотеке или формирования первого взноса на покупку жилья. Однако, данные инструменты могут представлять собой существенные риски для молодых людей с точки зрения устойчивости их финансового положения, наличия необходимых ресурсов для эффективного осуществления и, самое важное, успешного завершения ипотечного проекта. Учет данных рисков требует активизации работы финансовых консультантов, сопровождающих детей-сирот в процессе сделки, внимания со стороны социальных работников. В фокусе внимания должны находиться оценка текущих финансовых возможностей молодого человека, а также диагностика их изменения в долгосрочной перспективе, оценка имеющихся рисков и ограничений. Важной задачей также является проведение разъяснительных работ с выпускниками интернатных учреждений, практико-ориентированный

характер бесед с указанием конкретных рисков и мер для успешной реализации ипотечного проекта.

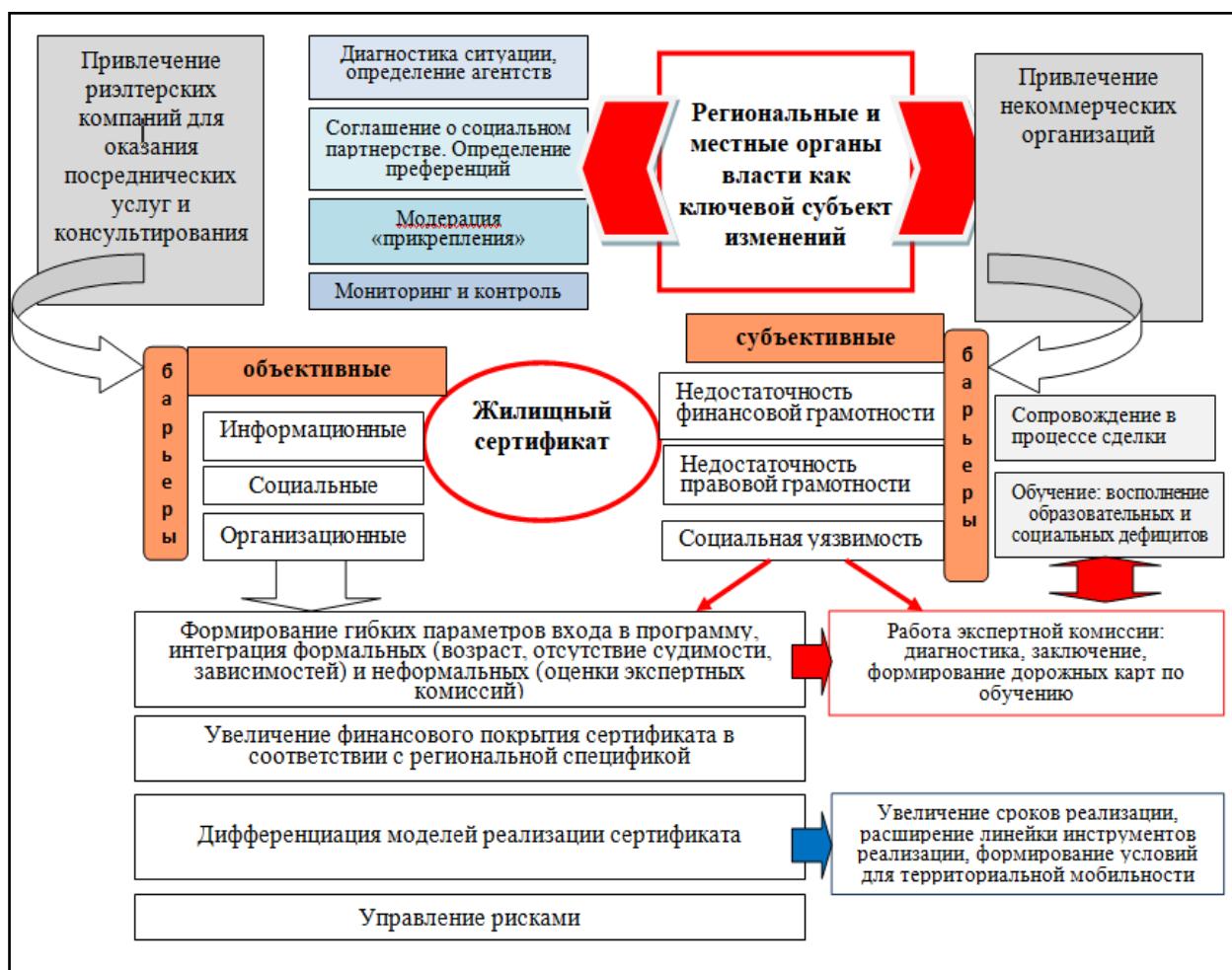
4) Управление рисками в целях предотвращения мошеннических действий. Данные практики могут включать в себя, как рекомендации нормативно-правового характера, так и меры по совершенствованию социально-психологической поддержке детей-сирот в целях профилактики мошеннических действий, разъяснения процедур оформления сделки. К числу рекомендаций нормативно-правового характера можно отнести запрет на продажу жилья в течение 5 лет. Как указывалось выше, консультационная поддержка со стороны риэлтерских компаний в контексте управления рисками имеет ряд преимуществ: помочь при оформлении договора, проверка истории предыдущих сделок по выбранному жилому объекту, предупреждение злоупотреблений и манипуляций со стороны третьих лиц, подбор жилья в соответствии с имеющимися потребностями, нормативными требованиями. Социально-психологическая поддержка, экспертная помощь со стороны некоммерческих организаций, органов опеки и попечительства связана с реализацией следующих функций:

- а) анализ и определение требуемых параметров жилья с учетом имеющихся финансовых средств, нормативно-установленных ограничений к его характеристикам (площадь, износ дома), особое внимание должно бытьделено внешним показателям качества жилья (транспортная доступность, инфраструктура в месте проживания);
- б) финансовая консультация для оценки перспектив привлечения заемных средств, разработки планов погашения ипотечного кредита;
- в) консультирование по вопросам содержания жилья, оплате жилищно-коммунальных услуг;
- г) юридическая консультация по вопросам сохранности жилья, разъяснения рисков мошеннических действий на рынке недвижимости.

5) Мониторинг условий жизнедеятельности молодых людей из числа сирот в последующий период после реализации жилищного

сертификата, исследования уровня удовлетворенности качеством жилья, территориальной инфраструктуры, возможностями осуществления жизненных планов. Дополнительным направлением мониторингового исследования может стать анализ факторов позитивного или негативного восприятия инициатив по реализации жилищного сертификата, оценке его эффективности в долгосрочной перспективе. Кроме того, внимание должно быть уделено оценке процессов социальной адаптации в части содержания жилья, оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, в соответствии с рисунком 26, в диссертационном исследовании предлагается комплексная модель реализации жилищных сертификатов для молодых людей из числа сирот.



Источник: составлено автором.

Рисунок 26 – Модель реализации жилищных сертификатов для молодых людей из числа сирот

В дополнение к разработанным рекомендациям необходимо добавить ряд предложений, касающихся оптимизации межрегиональных связей в ходе жилищного обеспечения детей-сирот. В частности, как отмечалось выше, субъекты Российской Федерации с более высокой миграционной привлекательностью для населения имеют увеличенную бюджетную нагрузку в вопросах жилищного обеспечения детей-сирот.

Например, не смотря на ежегодное снижение числа выявленных детей-сирот в Московской области, общая численность сирот, проживающих в регионе, не сокращается за счет переезжающих из других субъектов Российской Федерации. Данный тренд, обусловленный привлекательностью жизни в Московской области, инициирует ежегодное увеличение региональных расходов на обеспечение жильем. В частности, если ребенок из Кемерово в 17 лет переезжает в Подмосковье, то квартиру должны предоставить органы власти Московской области за счет собственных средств. При этом законодательство не предусматривает компенсационных выплат со стороны Правительства Кемеровской области, отсутствуют практики возмещения понесенных расходов, даже в пределах средней стоимости квартиры «домашнего» региона. Сложившаяся ситуация характеризуется отсутствием научно-обоснованной проработки вопроса, инициирует снижение уровня ответственности региональных властей в части обеспечения сохранности жилья, профилактики социального сиротства.

Таким образом, представляется целесообразным внесение изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В частности, видится необходимым закрепление расходных обязательств по обеспечению жильем сирот, достигших совершеннолетия, за тем субъектом Российской Федерации, в котором был выявлен, установлен факт сиротства и ребенок-сирота был принят к учету. В случае территориальной мобильности детей-сирот и их перемещения в другой регион затраты на приобретение жилья должны быть закреплены за «домашним» регионом. При этом

межрегиональные соглашения в части двухстороннего возмещения затрат должны находиться в компетенции и регулироваться Министерством финансов Российской Федерации. Таким образом, законодательная инициатива устанавливает, что при перемене места жительства «деньги пойдут за сиротой», то есть источником финансового обеспечения жилищных прав будет являться бюджет региона по месту первичного включения сироты в список, а механизм финансирования будет отрегулирован соответствующим порядком. Внесение данных законодательных поправок позволит установить ответственность региональных властей за осуществлением полномочий в части жилищного обеспечения детей-сирот.

Опираясь на проведенный анализ статистических данных, видится необходимым совершенствование системы взаимодействия между региональными и федеральными органами власти. Высокий уровень социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации, прежде всего, поляризация в доходах населения, параметрах социального неблагополучия, динамике социального сиротства требуют изменения подходов к назначению субсидий из федерального бюджета для покрытия дефицита финансовых средств субъекта. Анализ статистических данных показывает разрастание социального неблагополучия в ряде регионов, инициированное несвоевременностью предоставления жилья лицам из числа сирот, длительными ожиданиями (более 5 лет) решения «квартирного вопроса».

Учитывая данные деструкции, для повышения эффективности государственного управления в системе жилищного обеспечения сирот предлагается опираться на принцип вариативности процедур предоставления субсидий субъектам Российской Федерации. Вариативность может быть обеспечена учетом таких параметров, как региональные ситуационные факторы (миграционная привлекательность региона, темпы и объемы строительства жилья), доходы региональных бюджетов, уровень социальных

рисков (количество лиц из числа сирот, нуждающихся в жилье, социальное сиротство). С одной стороны, данное предложение может привести к деструктивным последствиям снижения ответственности региональных властей, развитию их патерналистских ожиданий к федеральному центру в части решения «квартирного вопроса» детей-сирот. Однако, с другой стороны, социальные последствия несвоевременного исполнения обязательств перед выпускниками интернатных учреждений имеют столь существенные масштабы (социальная эксклюзия, девиантные риски, социальная напряженность), что требуют принятия кардинальных мер даже с учетом наличия возможных деструкций в финансовой вертикали отношений между федеральной и региональной властью.

Дополнительного решения требуют проблемы, связанные с установлением жестких критериев подбора жилья. В частности, результаты экспертного опроса сотрудников органов опеки и попечительства показали наличие таких ограничений, как «несоответствие установленной предельной стоимости одного квадратного метра жилья реальной ситуации на региональном рынке недвижимости», «недостаточность жилых помещений требуемой площади и их уровня благоустроенности» [151]. Данные ограничения существенно затрудняют деятельность региональных властей по подбору жилья для лиц из числа сирот, деструктивными последствиями жестких административных регламентов становится неполное освоение средств из федерального бюджета на решение жилищных проблем сирот. Учитывая данные деструкции, представляется целесообразным расширение диапазона вариативности мер в практике подбора жилья. Кроме того, часть экспертов высказали сомнения касательно законодательных норм, устанавливающих лимит в 25% – общего количества жилых помещений для детей-сирот в многоквартирном доме. Так, более трети экспертов выделили следующие деструктивные последствия данных ограничений: «усложняется процедура предоставления жилья, так как исключен вариант строительства отдельных многоквартирных домов

исключительно для обеспечения жильем детей-сирот, а на вторичном рынке трудно найти квартиры, соответствующие всем условиям». Учитывая мнения экспертов, представляется необходимым расширение возможностей строительства социального жилья с обязательным учетом и прогнозированием негативных последствий. Действительно, международная практика показывает, что районы с высокой концентрацией муниципального жилья формируют очаги социального неблагополучия, изоляции, маргинальных девиаций [181]. В данном контексте видится целесообразным расширение зоны ответственности региональных властей, которые будут принимать взвешенные решения, направленные на минимизацию социальной напряженности. Представляется, что несвоевременность предоставления жилья лицам из числа детей-сирот является более высоким фактором риска и развития социальной напряженности, нежели превышение доли жилых помещений для детей сирот в многоквартирном доме.

Несмотря на то, что большинство опрошенных выпускников интернатных учреждений были удовлетворены качеством полученного жилого помещения (из числа тех, кто смог реализовать свое право на жилье), имеется также ряд тревожных тенденций, иллюстрирующих наличие проблем. В частности, как указывалось в исследовании, более чем каждый десятый не удовлетворен качеством жилья, имеются также нарекания к качеству ремонта, благоустройству территории, возможностей для трудоустройства в месте проживания. Более того, статистические данные свидетельствуют о случаях отказа молодых людей из числа сирот от предоставляемого жилья. Учитывая данные обстоятельства, представляется целесообразным внедрение следующих предложений:

- а) определить и унифицировать единые требования к благоустройству жилых помещений, предоставляемых сиротам по договорам социального найма;
- б) осуществлять мониторинг удовлетворённости обеспечения лиц из числа сирот жилыми помещениями – как минимум, качеством

предоставляемых помещений и работы органов опеки и попечительства по сопровождению сирот при предоставлении им жилья. В целях обеспечения независимой оценки опрос может проводиться при поддержке некоммерческих организаций, например, Всероссийской общественной организации «Содружество выпускников детских домов "Дети всей страны"», которая работает с 2019 года и уже имеет представительства в 70 регионах нашей страны. Предполагается, что инструментарий для проведения опроса будет обеспечивать дифференциацию респондентов в зависимости от условий получения жилья: собственность, социальный найм, жилищный сертификат. Полученные результаты должны стать основой для корректировки алгоритмов сопровождения детей-сирот при предоставлении жилья, разработки научно-обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование государственного управления в системе жилищного обеспечения лиц из числа сирот.

Выводы. В целях совершенствования системы жилищного обеспечения детей-сирот предлагается реализация следующих рекомендаций.

1) Совершенствование государственного управления в сфере обеспечения сохранности жилья, закрепленного за ребенком – сиротой. Предлагается доработать информационную систему (банк данных о детях) в части учета закрепленного за сиротой жилья и контроля за его состоянием и использованием, внесения в систему сведений о проверках состояния жилых помещений, принимаемых мерах по обеспечению их сохранности; актуализировать механизм (набор/состав данных), передаваемых субъектами Российской Федерации. Существенным элементом системы обеспечения сохранности жилья является предупреждение потери данных при выбытии ребенка в другой регион, в семью под опеку/попечительство. В данном случае представляется целесообразным обеспечение сохранности информации о закреплённом за сиротой жилье и предоставление доступа к данным сведениям, а также принимаемых мерах по его сохранности, органам опеки и попечительства в регионе, куда выбыл ребенок. Особое внимание

должно уделяться ведению учета выселенных из специализированного жилищного фонда лиц из числа детей-сирот и анализу причин выселения.

2) В части совершенствования деятельности органов опеки и попечительства предложены следующие рекомендации: устранение избыточных полномочий, профилактика профессионального выгорания, повышение престижа социальной работы с сиротами, расширение границ социального партнерства с некоммерческим сектором в вопросах постинтернатного сопровождения молодых людей из числа сирот, усиление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства, совершенствование системы повышения квалификации сотрудников.

Разработана модель совершенствования процессов реализации жилищных сертификатов для молодых людей из числа сирот. В контексте данной модели предполагается, что региональные и местные органы власти, как основной субъект управления, во взаимодействии с органами опеки и попечительства, могут взять на себя функции координации, привлечения некоммерческих организаций и риэлтерских компаний (на основе механизмов социального партнерства) к осуществлению консультационно-методического сопровождения детей-сирот в процессе сделок с участием жилищного сертификата. Предложены рекомендации по совершенствованию процессов реализации жилищных сертификатов: учет индивидуальных факторов, детерминирующих запрос на территориальную мобильность (трудоустройство, семейное положение); расширение линейки использования финансовых средств (погашение ипотеки, первый взнос, покупка квартиры/жилого дома); формирование гибких параметров входа в программу, интеграция формальных (возраст, отсутствие судимости, зависимостей) и неформальных критериев (оценки экспертных комиссий). Предлагается использовать экспертную оценку уровня социальной адаптации молодых людей из числа сирот в качестве интегрального инструмента, консолидирующего меры, направленные на снижение, как организационно-административных, так и социально-психологических барьеров в практике

реализации жилищных сертификатов. Заключение экспертных комиссий должно стать эффективным инструментом диагностики дисфункций социализации выпускников интернатных учреждений, разработки дорожных карт совершенствования их компетенций, точкой запуска обучающих программ, позволяющих восполнить образовательные и социальные дефициты.

Рекомендации по повышению эффективности государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот включают в себя: расширение диапазона вариативности мер в практике подбора жилья; оптимизации межрегиональных взаимодействий (закрепление расходных обязательств по обеспечению жильем за «домашним» регионом), дифференциация процедур предоставления субсидий субъектам Российской Федерации.

3.2 Комплексная модель социальной поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации

Проведенный анализ показал, что объективные ограничения рынка недвижимости (рост цен, нехватка участков для жилищной застройки в крупных городах, незаинтересованность инвесторов в строительстве социального жилья) и финансовые дефициты региональных бюджетов дестабилизируют ситуацию в сфере жилищного обеспечения детей-сирот. Кардинальная перестройка системы государственного управления в данной сфере, с одной стороны, представляется крайне трудно прогнозируемым процессом, а, с другой стороны, даже в случае максимального благоприятствования инновационным изменениям, обеспечит решение «квартирного вопроса» детей-сирот только в долгосрочной перспективе. В этих условиях представляется целесообразным формирование комплексной модели социальной поддержки выпускников интернатных учреждений,

обеспечивающей смягчение негативных социально-экономических последствий нарушения гарантий их жилищного обеспечения.

Комплексная модель социальной поддержки детей-сирот в точке разрыва социальных гарантий (между выходом из интернатного учреждения и получением жилья) должна включать в себя следующие меры предотвращения жилищной депривации:

а) компенсационные меры возмещения социально-экономических дефицитов (центры временного проживания, гибкие методы адаптации к самостоятельной жизни);

б) организационные меры оказания ситуационной поддержки (оказание различных видов помощи, психологическое, правовое консультирование).

Надо отметить, что в ряде зарубежных стран реализуются управленческие решения, предполагающие отказ от патерналистской системы обеспечения «бесплатным» жильем при условии наличия эффективных стратегий компенсации социально-экономических дефицитов депривированных слоев населения. В частности, используются такие меры, как «арендные выплаты, налоговые субсидии и финансовая помощь» [182].

Разработка гибких методов перехода детей-сирот от опеки детского дома к автономному самообеспечению может базироваться на принципах «программы «Independent living programs» (программа независимого проживания), включающей в себя патронаж социальных служб, помошь в решении жилищных проблем». Данная программа может быть адаптирована к российским реалиям и использоваться в деятельности органов опеки и попечительства в следующих алгоритмах: оценка собственных ресурсных возможностей выпускников интернатных учреждений, интеграция в социум на условиях самостоятельного проживания, оказание помощи в решении жилищных и финансовых вопросов. Программа предполагает возможность фактической и/или онлайн консультации со стороны социальных работников в совокупности с

конституированием положения о закреплении ответственности за оплату жилья за молодым человеком. Социальные службы могут обеспечить консультативную поддержку при подаче заявок на получение субсидии для частичного покрытия финансовых расходов. Таким образом, программа очерчивает меры социальной поддержки в границах консультационной помощи и предполагает передачу финансовой нагрузки за жизнеобеспечение от социальных служб в зону личной ответственности молодого человека, обратившегося за помощью [183].

Так, в программе постулируется тезис о необходимости первоначальной оценки своих финансовых возможностей при оплате жилья, в частности, говорится о том, что нет смысла подавать заявку на жилье, если вы не можете позволить себе платить за квартиру [184]. Соответственно следует учесть возможные риски реализации программы, ограничения использования ряда ее концептуальных идей в российских условиях. Во-первых, российское законодательство включает в себя систему гарантий прав на жилье, бесплатное медицинское обслуживание, государственное обеспечение в период обучения и ряд других направлений жизнеобеспечения детей-сирот, при этом социальная политика в Российской Федерации не предполагает отказ от данных социальных гарантий детям, оставшимся без попечения родителей. Во-вторых, низкий уровень доходов молодых специалистов на рынке труда, риски безработицы не позволяют выпускникам интернатных учреждений брать на себя полные обязательства по покрытию расходов на аренду жилья.

Таким образом, в соответствии с рисунком 27, модель *социальной поддержки детей-сирот в условиях несвоевременного предоставления жилья* может включать в себя следующие этапы:

- 1) Диагностика: оценка адаптационных возможностей и ресурсов ребенка при выходе из интернатного учреждения. К ресурсам можно отнести финансовые средства на вкладах, доступ к которым сироты получают

по достижении 18 лет, а также в ряде случаев закрепленное за ребенком жилье, сохранность которого обеспечивают органы опеки и попечительства.

2) Консультирование: помочь в подборе арендного жилья; финансовое консультирование по вопросам занятости, формированию доходной части личного бюджета для частичного покрытия арендных расходов; социально-психологическое консультирование по ключевым вопросам жизнеустройства (оплата коммунальных услуг, организация быта, коммуникации и др.). В совокупности осуществление мероприятий на этапе диагностики и консультирования позволяет реализовать гибкие методы адаптации молодых людей из числа сирот к самостоятельной жизни.

3) Организационная деятельность (организационные меры оказания социальной поддержки): оказание финансовой поддержки, позволяющей частично или полностью (в случае материальных затруднений, отсутствия собственных доходов, работы) покрывать арендные расходы; организация «горячей линии», региональных инфо-центров поддержки детей-сирот, круглосуточных каналов коммуникации, обеспечивающих поддержку детей-сирот в трудной жизненной ситуации, требующей обращения к «социально значимым» взрослым.

4) Мониторинг условий жизнедеятельности выпускников интернатных учреждений, оказание своевременной и адресной поддержки в случае необходимости.

Остановимся более подробно на ряде из указанных этапов. Крайне важным этапом представляется диагностика, как имеющихся материально-финансовых ресурсов выпускника интернатного учреждения, так и его готовности к самостоятельной жизни. Под готовностью понимается сформированность бытовых навыков, уровень финансовой субъектности и культуры, наличие правовых знаний. По оценке Центрального банка, к моменту достижения возраста совершеннолетия дети-сироты могут располагать значительными суммами на банковских вкладах, которые накапливаются за счет трудовой или социальной пенсии, алиментов или

пожертвований. В материалах фонда «Измени одну жизнь» указывается, что данные суммы могут варьироваться в диапазоне от 300 тыс. до 2 млн. рублей. Однако низкий уровень финансовой и правовой грамотности детей-сирот зачастую не позволяет им выстроить долгосрочные стратегии распоряжения денежными средствами.



Источник: составлено автором.

Рисунок 27 – Этапы реализации модели социальной поддержки детей-сирот в условиях несвоевременного предоставления жилья

Доверчивость и отсутствие знаний детерминируют риски вовлечения выпускников интернатных учреждений в мошеннические схемы [185]. В данном контексте своевременная диагностика компетентностных пробелов детей-сирот позволила бы предотвратить деструкции их взросления, сформировать условия для осуществления успешных жизненных траекторий, реализации сберегательных стратегий поведения. Помимо диагностики

психологической и компетентностной готовности детей-сирот к переходу из интернатного учреждения к самостоятельной жизни, важное значение имеет этап корректировки дисфункций социализации в детском доме, запуск практико-ориентированных образовательных треков. Данные треки могут включать в себя несколько модулей: организация быта, правовая грамотность, финансовая грамотность, управление рисками (предотвращение вовлечения в мошеннические схемы).

Получив базовый уровень компетенций, необходимых для самостоятельной жизни в социуме, дети-сироты могут воспользоваться консультационными услугами в региональной системе социальной защиты. Различия между данными уровнями поддержки (диагностика и консультации) связана с принципиальной дифференциацией мер адаптации. Если диагностический этап позволяет выявить пробелы в знаниях и навыках детей-сирот, подтянуть их до уровня минимальной достаточности, то консультационный этап представляет собой основу для перехода к качественно новым принципам постановки жизненных целей, планирования и осуществления деятельности.

Составление индивидуальных дорожных карт профессионального развития детей-сирот может рассматриваться в качестве инструмента активизации внутреннего потенциала, наращивания ресурсов для осуществления успешных жизненных стратегий. Разработка дорожных карт личностного развития включает в себя маршрутизацию образовательных треков и планирование карьеры, что позволит повысить мотивацию выпускников детей-сирот к достижению социального благополучия посредством легитимных, социально одобряемых стратегий. Данная мера имеет особое значение для преодоления последствий социальной аномии, предотвращения запуска кумулятивных деструкций, вызванных рассогласованием между декларируемыми гарантиями и реальной практикой жилищного обеспечения.

Можно предположить, что отсутствие легитимных возможностей решения «квартирного вопроса», несмотря на имеющиеся правовые гарантии, формирует социальную апатию, разочарование в конструктивных стратегиях достижения социального благополучия. В данной точке бифуркации крайне велик риск маргинализации, выбора деструктивных поведенческих моделей. Разработка дорожных карт социальной успешности, формирование ценностей и смыслов доверия в системе жизненного мира детей-сирот может выступать как корректирующей, так превентивной мерой предотвращения последствий социальной аномии. Достижение данной цели видится возможным в случае формирования устойчивых социальных взаимодействий выпускника детского дома и представителя органов опеки и попечительства и/или волонтера/наставника, осуществляющего консультационную, поддерживающую функцию.

Консультационный этап при его эффективном наполнении соответствующими мероприятиями, может создать фундамент как для решения долгосрочных задач построения жизненных планов выпускников детских домов, так и для краткосрочных, тактических задач в процессе преодоления жизненных трудностей. В частности, консультации в подборе арендного жилья позволяют оценить его качество с точки зрения инфраструктурной и транспортной доступности.

Особое внимание должно уделяться практикам финансового консультирования детей-сирот, поскольку образовательные дефициты в данной сфере являются наиболее значимыми. Формирование условий для взаимодействия выпускника интернатного учреждения с финансовым консультантом обеспечивается после прохождения базового уровня диагностики финансовой грамотности, прохождения соответствующих курсов и практикумов. По завершении данных процедур выпускнику интернатного учреждения может предоставляться доступ к сессиям с финансовым консультантом, который на профессиональной основе поможет сформировать дорожную карту достижения поставленных целей,

персонализировать инструменты управления доходами и расходами, подобрать индивидуальные стратегии сбережения и инвестирования денежных средств.

Организационный этап аккумулирует в себе практические меры поддержки, которые могут быть насущно необходимы детям-сиротам в период после выхода из детского дома и отсутствия собственного жилья. Данные меры включают в себя финансовую помощь, необходимую для покрытия расходов на аренду жилья, а также своевременную адресную поддержку, разъяснение ситуации в конкретный момент времени.

В данном контексте особого внимания требует организация региональных центров поддержки, интегрирующих в себе функции информационного обеспечения и оказания экстренной помощи в случае непредвиденных жизненных ситуаций. Дети-сироты при выходе из интернатных учреждений, в отличие от своих сверстников из благополучных семей, не могут обратиться за помощью к родителям или другим родственникам. Информационный и социальный вакuum поддержки может стать существенным фактором социальной депривации, не позволяя своевременно решать целый спектр проблем в границах от организации быта до финансового обеспечения. Такая ситуация чревата крайне неблагоприятными последствиями, в числе которых оказываются нерациональное ведение хозяйства, задолженности по оплате, обращение к микрозаймам, риски виктимизации. В этих условиях наличие выделенной «горячей линии» для детей-сирот в комбинации с разветвленной системой дифференциированной социальной поддержкой по различным направлениям жизнеобеспечения (образование, занятость, финансы и др.) может стать существенным фактором преодоления социальной эксклюзии детей-сирот.

Завершающим этапом в модели социальной поддержки детей-сирот в условиях несвоевременного предоставления жилья является мониторинг условий жизнедеятельности выпускников интернатных учреждений. Мониторинг позволяет своевременно выявлять дисфункции в системе

социальной поддержки детей-сирот, риски социальных деструкций, а также своевременно реагировать в целях профилактики негативных последствий. По сути, выявленные отклонения в практике жизнеобеспечения и поведенческих моделей выпускников интернатных учреждений к самостоятельной жизни становятся точкой возврата к запуску первого этапа модели социальной поддержки. Надо отметить, что превышенные показатели отклонений и деструкций должны стать основанием для пересмотра ключевых мероприятий в ходе реализации модели. Особое внимание следует уделить возможным дисфункциям в системе диагностики, а также образовательным программам, обеспечивающим формирование базовых компетенций готовности к самостоятельной жизни. Недостаточная эффективность организационной деятельности, прежде всего, в части оказания финансовой поддержки детям-сиротам, также может стать предикатом накопления социальных дисфункций и деструктивных поведенческих моделей.

Указанные методы поддержки могут рассматриваться в качестве ключевого тренда на расширение границ социального обеспечения детей-сирот, создания фундамента для активизации внутренних ресурсов и потенциала выпускников интернатных учреждений. Помощь социально значимых взрослых в создании личных дорожных карт детей-сирот по получению образования, развитию карьерных траекторий, достижению финансового благополучия целесообразно закрепить в качестве ключевого стандарта работы органов опеки и попечительства. Данная рекомендация подкрепляется успешным опытом внедрения технологий социальной адаптации детей-сирот в зарубежных странах. В частности, в США используются программы, позволяющие молодым людям, которые не имеют собственных денежных ресурсов, получать образование за счет финансовых средств из государственной поддержки («Need-based scholarships») [186].

В Великобритании используется программа субсидий и выплаты стипендий студентам («Low Income Scholarships» [187]), которые оказались

в трудной жизненной ситуации. Программы поддержки образовательных траекторий детей-сирот могут рассматриваться в качестве одной из наиболее продуктивных стратегий реализации компенсационных мер жилищной депривации. С одной стороны, обучение в вузе в большинстве своем дает возможность выпускнику интернатного учреждения получить место в общежитии на период ожидания решений проблем с «квартирным вопросом». С другой стороны, именно формирование знаний и навыков в системе высшего или среднего профессионального образования обеспечивает повышение конкурентоспособности молодежи из числа детей-сирот на рынке труда, заполняет пробелы в практиках формирования финансовой и правовой культуры, социальных коммуникациях. Обучение в вузе/колледже при моделировании соответствующих адаптационных механизмов наставничества, как со стороны преподавателя, так и со стороны старших студентов может рассматриваться в качестве благоприятной среды «добра» недостающих компетенций для успешной интеграции в социум. Таким образом, образовательная среда вуза может выступать своего рода буферной зоной между интернатным учреждением и самостоятельным самообеспечением, позволяя детям-сиротам максимально успешно проходить данную точку бифуркации, которая, по сути, определяет дальнейшие жизненных траектории молодых людей [188].

Надо отметить, что в России получила широкое признание программа льготного кредитования, позволяющая студенту оплатить свое обучение в вузе. Однако для детей-сирот данные механизмы могут быть недоступны ввиду недостаточности финансовых знаний и дефицита информации.

Актуальность формирования буферных зон между окончанием интернатного учреждения и самостоятельным проживанием требует разработки соответствующих мероприятий, фокусировки усилий органов власти на создании, с одной стороны, физического пространства временного пребывания детей-сирот, а, с другой стороны, социально-образовательного пространства накопления опыта, знаний и компетенций, необходимых для

успешной реализации их жизненных планов. Реализация данной цели может быть построена на заимствовании и адаптации международного опыта по социализации детей-сирот в SOS Children's Villages («Детская деревня SOS»). Основой данных практик является принцип «открытых дверей», позволяющий молодым людям из числа сирот самим принимать решения и всегда оставлять для них возможность вернуться [189]. По сути, данный принцип апеллирует к понятию «родительский дом», формирует чувство безопасности, обеспечивает наличие физического и психологического «тыла» для детей, лишенных опеки родителей. Функции формирования социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания детей-сирот могли бы взять на себя интернатные учреждения при поддержке некоммерческих организаций. С одной стороны, интернатные учреждения представляют собой физически знакомое пространство безопасности, в котором ребенок проживал детскую часть своей жизни. С другой стороны, ввиду высокой педагогической нагрузки, воспитатели интернатных учреждений не в полной мере обладают компетенциями в области финансов, права, карьерного развития для восполнения соответствующих образовательных дефицитов детей-сирот. В данном контексте роль волонтеров из некоммерческих организаций может быть крайне значимой ввиду их экспертизы и высокого уровня профессионализма [190].

Таким образом, особое внимание в системе жилищного обеспечения детей-сирот может быть уделено совершенствованию деятельности некоммерческого сектора. Некоммерческий сектор представляет собой один из наиболее значимых социальных ресурсов, который может активизировать реализацию мер по формированию социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания детей-сирот.

Как уже отмечалось в диссертационном исследовании, в современных условиях деятельность НКО фокусируется, прежде всего, на благотворительных проектах устройства детей-сирот в семью, оказании

помощи детским домам. Ни в коей мере не умаляя значимости данных видов деятельности и ее роли в социализации детей-сирот, хотелось бы обратить внимание на возможность восполнения социально-экономических дефицитов жизнедеятельности выпускников интернатных учреждений посредством активизации ресурсов некоммерческого сектора. Включенность НКО в решение проблем социального неблагополучия детей-сирот позволит существенно расширить перечень мер их социальной поддержки в период выхода из интернатного учреждения.

Недостаточность кадровых ресурсов органов опеки и попечительства не позволяет им своевременно и в полном объеме осуществлять дифференцированные виды помощи детям-сиротам. Профессиональное решение таких проблем, как поиск мест для временного проживания, мониторинг условий жизнедеятельности, психологическое, юридическое сопровождение, содействие занятости и трудоустройству повысит эффективность интегративной функции по социальной защите детей-сирот.

Социально-ориентированные некоммерческие организации в данном контексте могут выступать профессиональными поставщиками отдельных услуг в непосредственном взаимодействии с органами опеки и попечительства. Именно НКО и СОНКО обладают значительными ресурсами и потенциалом для привлечения дифференцированных профессиональных групп, вовлеченных на добровольческой основе в решение социальных проблем молодых людей из числа сирот.

Дифференциация профессиональных групп помощи может достигаться за счет включенности в практики социальной поддержки детей-сирот сотрудников НКО, социальных предпринимателей, волонтеров, добровольческих объединений. Активизация работ по привлечению «третьего сектора» может быть достигнута посредством артикуляции масштабов социальной проблемы нарушения жилищных прав детей-сирот, создания общественного резонанса по вопросам вынужденной бездомности

выпускников интернатных учреждений. Другим направлением активизации работ по вовлеченности «третьего сектора» может выступать система выделения грантов на оказание юридических, финансовых консультационных услуг в постинтернатном сопровождении детей-сирот, организацию практик наставничества, формирование коммуникационных площадок взаимодействий детей-сирот и экспертов, выполняющих роль «социально значимых» взрослых.

В качестве рекомендаций предлагается сформировать региональные центры, объединяющие социально ориентированные некоммерческие организации, фокус деятельности которых сконцентрирован на постинтернатном сопровождении детей-сирот. Основой функционирования данных некоммерческих организаций могут являться гранты, выделяемые органами федеральной и / или региональной власти, а также благотворительные пожертвования. Особое внимание должно уделяться наличию материальных ресурсов НКО, позволяющих оказывать социальную поддержку молодым людям из числа сирот на базе созданных центров временного пребывания детей-сирот. При этом система постинтернатного сопровождения детей-сирот должна обеспечивать реализацию гибких методов поддержки.

В частности, предлагается использовать несколько локационных моделей:

а) на базе временного центра пребывания: оказание консультационных услуг, меры социальной адаптации, обучение, оценка готовности к самостоятельной жизни. В данном случае роль некоммерческих организаций заключается в постепенной подготовке выпускника интернатного учреждения к самостоятельной жизни, в том числе в поиске работы, жилья;

б) при проживании выпускника интернатного учреждения в арендованной комнате под патронажем, данный вариант может быть

реализован при наличии волонтеров, готовых взять на себя ответственность за совместное проживание, оказание поддержки в форме наставничества;

в) при проживании молодого человека в арендованном жилье: покрытие части или полной суммы расходов, оказание ситуационных видов помощи;

г) при полностью самостоятельном проживании выпускника интернатного учреждения, который имеет возможность для оплаты съемного жилья, эффективного функционирования в социуме, успешного решения своих финансовых, бытовых и иных задач. В данном случае представители некоммерческих организаций могут осуществлять наблюдение, оказывать психологическую поддержку, формировать пространство безопасных коммуникаций с «социально значимым взрослым».

Надо отметить, что реализация данных видов поддержки может осуществляться социально ориентированными некоммерческими организациями и некоммерческими организациями, прежде всего, в ситуации несвоевременного предоставления жилья детям-сиротам. В условиях жилищной депривации деятельность НКО может выступать, с одной стороны, защитным барьером социального неблагополучия, рисков бездомности, а, с другой стороны, обеспечивать постепенную интеграцию выпускников интернатных учреждений в самостоятельную жизнь. Дифференциация локационных моделей позволяет обеспечить гибкий переход от социальной поддержки на базе центра временного пребывания к мягким формам наблюдения и консультаций при проживании выпускника интернатного учреждения в арендованном жилье.

Помимо оказания социальной поддержки, некоммерческий сектор может рассматриваться в качестве эффективного инструмента осуществления общественного контроля за деятельностью региональных органов власти, в том числе опеки и попечительства, в системе жилищного обеспечения детей-сирот. В данном контексте общественный контроль должен включать в себя мониторинг следующих аспектов работы:

- эффективность деятельности по обеспечению сохранности жилья и имущества, которые изначально по праву собственности принадлежали сироте;
- корректность процедур использования жилья, закрепленного за сиротой (сдача в аренду, составление актов обследования жилых помещений, подлежащих сохранности);
- корректность формирования списочных составов детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем, своевременность подачи сведений о необходимости включения сирот в списки нуждающихся в предоставлении жилых помещений, соблюдение очередности;
- качество организации приобретения жилья для детей-сирот, соответствие данных процедур установленным требованиям, отсутствие коррупционных рисков, связанных с приобретением жилых помещений по заведомо завышенным ценам;
- анализ качественных характеристик предоставляемого жилья, оценка уровня его благоустройства, соответствия установленным требованиям.

В ходе эмпирического исследования были выявлены факты фальсификации статуса сироты, отдельные случаи мошеннических действий. Данные деструкции могут рассматриваться в качестве предпосылок для анализа возможностей изменения нормативно-правовых подходов к обеспечению жильем детей-сирот. В частности, зарубежная практика не предусматривает передачу муниципального жилья, выделяемого нуждающимся гражданам, в их собственность.

Представляется целесообразным рассмотреть возможность заимствования данной практики и ее адаптация к российским условиям [191]. В ходе опроса сотрудников органов опеки и попечительства, подавляющее большинство экспертов поддержали внедрение следующей инициативы: предоставлять социальное жилье детям-сиротам, которым можно пользоваться всю жизнь, но при этом ввести запрет на его приватизацию. При этом допускается приобретение в собственность данного жилья после

5 лет его использования по договору социального найма, в том числе получив льготный кредит под минимальный процент (1-2%) на 40 лет. Учитывая экспертную поддержку данной инициативы со стороны сотрудников органов опеки и попечительства, представляется целесообразным запуск общественных обсуждений по данному вопросу, рассмотрение предложенной законодательной инициативы в профильных комитетах Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации.

Таким образом, предложена модель формирования социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания детей-сирот. Вариантами буферных зон могут являться: во-первых, образовательные организации (вуз, колледж), предоставляющие молодым людям из числа сирот общежития, консультации, помочь наставника из числа преподавателей и/или студентов старших курсов, во-вторых, интернатные учреждения, осуществляющие политику «открытых дверей» при поддержке некоммерческих организаций. Существенным принципом функционирования социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания является оказание социальной поддержки со стороны «социально-значимых взрослых», а также консультантов в области права, социальной работы, построения карьеры, финансов.

Определены направления реализации общественного контроля за деятельность органов власти с целью профилактики деструктивных практик и нивелирования коррупционных рисков в системе жилищного обеспечения детей-сирот. К числу направлений общественного контроля отнесены следующие: эффективность деятельности по обеспечению сохранности жилья и имущества сироты, корректность формирования списочных составов детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем; соответствие процедур приобретения жилья для детей-сирот установленным

требованиям, отсутствие коррупционных рисков; анализ качественных характеристик жилья, оценка уровня его благоустройства.

Заключение

Дети-сироты нуждаются в особой защите и заботе со стороны государства, поскольку представляют собой наиболее уязвимую социальную группу. При выходе из интернатного учреждения дети-сироты сталкиваются с целым спектром проблем, которые ограничивают их возможности в достижении целей социального благополучия. В частности, имеются сложности с получением стабильного дохода, качественного образования, организации быта и отдыха. При этом жилищная проблема занимает центральное место в системе социального обеспечения детей-сирот, выступает фундаментом для реализации жизненных планов.

Жилищная депривация детей-сирот представляет собой ограничение возможностей в удовлетворении жилищных потребностей данной социальной группы в связи с несвоевременным предоставлением жилья при выходе из интернатного учреждения, сужение доступа к медицинским, образовательным и другим услугам и сервисам, получение которых на институциональном уровне связывается с закрепленным за личностью жильем.

Система социальной поддержки детей-сирот на региональном уровне, в том числе при решении их жилищных проблем, должна включать в себя механизмы функционирования различных профессиональных групп, а также доступных сервисов по оказанию мер социально-психологической, социально-экономической (временное жилье, компенсация расходов за съем жилья, предоставление социальных гостиниц), правовой поддержки, мониторинга ситуации и информационного обеспечения. Фактором снижения негативных последствий в системе жилищного обеспечения детей-сирот выступает позитивная культура работников региональных служб органов опеки и попечительства и социальной защиты, включающая в себя поддерживающие отношения, доверие и безопасность.

Риски и высокий уровень неопределенности в системе обеспечения жильем выпускников интернатных учреждений актуализирует необходимость наращивания роли социальных связей микроуровня в снижении негативных последствий жилищной депривации молодежи из числа детей-сирот. Перспективным направлением работы в данном контексте представляется концепция постинтернатного сопровождения выпускников интернатных учреждений, политика «открытых дверей» детских домов для своих бывших подопечных: предоставление помещений для временного проживания, социально-психологическая поддержка.

Таким образом, можно выделить принципы государственного управления в сфере жилищного обеспечения жильем детей-сирот: финансовое обеспечение мер по предоставлению жилья детям-сиротам; информационное насыщение пространства реализации мер региональной поддержки; мониторинг рисков жилищной депривации выпускников интернатных учреждений; формирование «культуры заботы» работников региональных служб органов опеки и попечительства и социальной защиты, развитие поддерживающих отношений, доверия и безопасности со стороны «социально значимых взрослых»; построение устойчивых социальных связей микроуровня в системе постинтернатного сопровождения детей-сирот; функционирование доступных сервисов по оказанию мер социально-психологической, социально-экономической, правовой поддержки в точке разрыва между выходом из интернатного учреждения и получением жилья.

Эффективность государственного управления процессами жилищного обеспечения детей-сирот определяется, в первую очередь, финансовой обеспеченностью субъектов Российской Федерации, их своевременным реагированием и выстраиванием адекватной политики в решении жилищных проблем выпускников интернатных учреждений.

Как показывает анализ данных региональных бюджетов, в современных условиях продолжается сохранение напряженной ситуации в

балансе расходов и доходов субъектов Российской Федерации, эксперты прогнозируют увеличение количества дотационных регионов. Анализ данных тенденций позволяет сделать вывод о недостаточности финансовой базы у ряда регионов для покрытия потребности детей-сирот в жилье. Негативные тенденции регионального управления указывают на перманентное сохранение проблемного фона и увеличение численности сирот, нуждающихся в обеспечении жильем. Финансовая ситуация иллюстрирует недостаточность условий, обеспечивающих выполнение гарантированных государством мер по своевременному предоставлению качественного жилья.

Как показали результаты опроса экспертов, система обеспечения дополнительных социальных гарантий по обеспечению жильем лиц из числа детей-сирот имеет существенные дисфункции, обусловленные недостатком финансовых, инфраструктурных и кадровых ресурсов. Так, эмпирические данные свидетельствуют о финансовых (более половины опрошенных экспертов отметили данный фактор) и инфраструктурных ограничениях (отсутствие временного жилого фонда, социальных гостиниц) в субъектах Российской Федерации. Анализ статистических данных свидетельствует также о проблемах организационно-административного характера и информационного обеспечения, инициирующих риски в процессе соблюдения сохранности жилья и имущества, закрепленных за несовершеннолетними детьми-сиротами.

Компенсационные меры призваны обеспечить последствия жилищной депривации выпускников интернатных учреждений, в первую очередь, за счет предоставления временного жилья, финансовых субсидий на аренду квартиры, а также правовом закрепления своего жилищного статуса (регистрация). Однако, инфраструктурные и финансовые ограничения в субъектах Российской Федерации ограничивают возможность реализации данных мер поддержки. Кадровые дефициты в органах опеки и

попечительства, в свою очередь, сужают границы предоставления психологической помощи и консультационной поддержки.

Эмпирические данные подтверждают высокий уровень актуальности проблем жилищного обеспечения детей-сирот:

а) 40,9% сотрудников органов опеки и попечительства оценивают уровень проблемы в высоком диапазоне;

б) только 4,3% детей-сирот указали на факт получения квартиры сразу после наступления 18 лет;

в) более четверти опрошенных, как детей-сирот, так и сотрудников органов опеки (29,7% и 28,4% соответственно) указали на системный кризис в сфере жилищного обеспечения (срок ожидания – более 5 лет).

Жилищная депривация детей-сирот становится причиной нарастания социальной эксклюзии, ограниченного доступа к медицинским, образовательным и иным услугам, дискриминации на рынке труда. Большинство детей-сирот оказались фактически вне зоны покрытия системы социальной защиты в решении жилищного вопроса после достижения ими 18 лет. Результаты исследования показали, что в целом примерно только треть детей-сирот положительно оценили компенсационные меры региональной поддержки в условиях жилищной депривации по совокупности параметров (чуть выше оценки консультационной поддержки, ниже – компенсация найма).

В ходе исследования были выявлены противоречия во мнениях сотрудников органов опеки и попечительства: между признанием остроты проблем жилищного обеспечения детей-сирот и позитивным отношением к ситуации, связанной с реализацией их прав на жилье; между длительностью сроков ожидания жилья и высокой оценкой своевременности его получения. Амбивалентность мнений сотрудников органов опеки и попечительства, работающих в непосредственном контакте с детьми-сиротами, косвенным образом, может свидетельствовать о рисках профессиональной деформации, развитии идеализированных представлений

об эффективности мер региональной социальной политики, обусловленных влиянием жестких корпоративных стандартов. При этом искаженные оценки глубины социальных проблем детей-сирот «в точке разрыва» между выходом из детского дома и получением жилья может снижать эффективность функционирования мер компенсации существующих дисфункций в системе жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений, частично исключая из фокуса внимания сотрудников органов опеки и попечительства реальные проблемы и риски социальной эксклюзии детей-сирот. Ситуация усугубляется гипертрофированной перегруженностью деятельности сотрудников органов опеки и попечительства, когда на одного специалиста приходится 2,5 тыс. детей.

Полученные результаты указывают на системный характер проблемы жилищного обеспечения детей-сирот. Функциональная слабость региональных органов власти в решении «квартирного вопроса» инициирует необходимость поиска дополнительных правовых инструментов для реализации гарантированного государством права на жилье выпускникам интернатных учреждений. Сотрудники органов опеки и попечительства, по своему служебному положению встроенные в вертикаль власти, указывают на необходимость обращения молодежи из числа детей-сирот в судебные инстанции с требованиями на оспаривание бездействия органов региональной власти в решении жилищных проблем.

Анализ мнений экспертов позволил выделить ряд ситуационных проблем, ограничивающих эффективность жилищного обеспечения детей-сирот:

- а) дефициты рынка жилья, несоответствие между имеющимися предложениями и законодательными требованиями к предоставляемому жилью; недостаточность предложений, соответствующих нормативным требованиям, на рынке жилья;
- б) недостаточная мотивация застройщиков к участию в конкурсных процедурах по государственным закупкам;

в) нерелевантность законодательно установленных норм по стоимости жилья, их несоответствие имеющимся ценовым предложениям.

Можно предположить, что данные факторы обусловлены не только финансовыми ограничениями, но и бюрократическими издержками, отсутствием гибкости в процессе принятия административных решений.

В ходе исследования были установлены отдельные случаи деструктивных моделей поведения со стороны сирот, а также членов их семей. В частности, сотрудники органов опеки и попечительства отмечали наличие случаев преднамеренной фальсификации статуса сироты, злоупотребления льготами, сознательное ухудшение своего жилищного положения (продажа собственного жилья сироты близким родственникам).

Отстраненность некоммерческих организаций и благотворительных фондов от социальных мер поддержки выпускников интернатных учреждений частично обусловлены устоявшимися практиками фокусировки их деятельности на такой целевой аудитории, как дети-сироты до 18 лет. Признавая крайнюю актуальность социальной защиты сирот младшего возраста, помохи в процессе нахождения им приемной семьи, тем не менее, в момент своего взросления при выходе из интернатного учреждения дети-сироты остро нуждаются в поддержке при решении жизненно важных вопросов поиска жилья (в условиях отсрочки предоставления квартиры), трудоустройства, организации быта.

В ходе исследования было установлено, что практики предоставления жилищного сертификата детям-сиротам для решения их «квартирного вопроса» имеют существенные перспективы, позволяя существенно снизить остроту проблемы, расширить границы реализации их успешных жизненных траекторий, в том числе за счет роста территориальной мобильности. При этом были выделены проблемы и ограничения в процессе фактического исполнения данной законодательной инициативы, что обуславливает необходимость разработки ряда рекомендаций, направленных на ее совершенствование.

В целях совершенствования системы жилищного обеспечения детей-сирот предлагается реализация следующих рекомендаций.

1. Совершенствование государственного управления в сфере обеспечения сохранности жилья, закрепленного за ребенком – сиротой. Предлагается доработать информационную систему (банк данных о детях) в части учета закреплённого за сиротой жилья и контроля за его состоянием и использованием, внесения в систему сведений о проверках состояния жилых помещений, принимаемых мерах по обеспечению их сохранности; актуализировать механизм (набор/состав данных), передаваемых субъектами Российской Федерации. Существенным элементом системы обеспечения сохранности жилья является предупреждение потери данных при выбытии ребенка в другой регион, в семью под опеку/попечительство. В данном случае представляется целесообразным обеспечение сохранности информации о закреплённом за сиротой жилье и предоставление доступа к данным сведениям, а также принимаемых мерах по его сохранности органам опеки и попечительства в регионе, куда выбыл ребенок. Особое внимание должно уделяться ведению учета выселенных из специализированного жилищного фонда сирот и анализу причин выселения.

2. В части совершенствования деятельности органов опеки и попечительства предложены следующие рекомендации: устранение избыточных полномочий, профилактика профессионального выгорания, повышение престижа социальной работы с сиротами, расширение границ социального партнерства с некоммерческим сектором в вопросах постинтернатного сопровождения молодых людей из числа сирот, усиление контроля за деятельностью органов опеки и попечительства, совершенствование системы повышения квалификации сотрудников.

Разработана модель реализации жилищных сертификатов детям-сиротам. В рамках данной модели предполагается, что региональные и местные органы власти, обладают максимальной субъектностью в практиках регулирования и контроля за данными процессами. Во взаимодействии

с органами опеки и попечительства, региональные и местные органы власти могут взять на себя функции координации, привлечения некоммерческих организаций и риэлтерских компаний (на основе механизмов социального партнерства) к осуществлению консультационно-методического сопровождения детей-сирот в процессе сделок с участием жилищного сертификата. Основными элементами модели реализации жилищных сертификатов выступают следующие: учет индивидуальных факторов, детерминирующих запрос на территориальную мобильность (трудоустройство, семейное положение); расширение линейки использования финансовых средств (погашение ипотеки, первый взнос, покупка квартиры / жилого дома); формирование гибких параметров входа в программу, интеграция формальных (возраст, отсутствие судимости, зависимостей) и неформальных критериев (оценки экспертных комиссий). Предлагается использовать экспертную оценку уровня социальной адаптации молодых людей из числа сирот в качестве интегрального инструмента, консолидирующего меры, направленные на снижение, как организационно-административных, так и социально-психологических барьеров в практике реализации жилищных сертификатов. Заключение экспертных комиссий должно стать эффективным инструментом диагностики дисфункций социализации выпускников интернатных учреждений, разработки дорожных карт совершенствования их компетенций, точкой запуска обучающих программ, позволяющих восполнить образовательные и социальные дефициты.

Повышение эффективности государственного управления в системе жилищного обеспечения детей-сирот предполагает: расширение диапазона вариативности мер в практике подбора жилья; оптимизации межрегиональных взаимодействий (закрепление расходных обязательств по обеспечению жильем за «домашним» регионом), дифференциация процедур предоставления субсидий субъектам Российской Федерации.

Разработана комплексная модель социальной поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации, включающая в себя компенсационные меры возмещения социально-экономических дефицитов (центры временного проживания, гибкие методы адаптации к самостоятельной жизни); организационные меры оказания ситуационной поддержки (оказание различных видов помощи, психологическое, правовое консультирование).

Реализация модели социальной поддержки детей-сирот в условиях жилищной депривации включает в себя следующие этапы:

1) диагностика: оценка адаптационных возможностей и ресурсов ребенка при выходе из интернатного учреждения; к ресурсам можно отнести финансовые средства на вкладах, доступ к которым сироты получают по достижении 18 лет, а также в ряде случаев закрепленное за ребенком жилье, сохранность которого обеспечивают органы опеки и попечительства;

2) консультирование: помочь в подборе арендного жилья; финансовое консультирование по вопросам занятости, формированию доходной части личного бюджета для частичного покрытия арендных расходов; социально-психологическое консультирование по ключевым вопросам жизнеустройства (оплата коммунальных услуг, организация быта, коммуникации и др.);

3) организационная деятельность (организационные меры оказания социальной поддержки): оказание финансовой поддержки, позволяющей частично или полностью (в случае материальных затруднений, отсутствия собственных доходов, работы) покрывать арендные расходы; организация «горячей линии», региональных инфо-центров поддержки детей-сирот, круглосуточных каналов коммуникации, обеспечивающих поддержку детей-сирот в трудной жизненной ситуации, требующей обращения к «социально значимым» взрослым;

4) мониторинг условий жизнедеятельности выпускников интернатных учреждений, оказание своевременной и адресной поддержки в случае необходимости.

Предложены рекомендации по формированию социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания детей-сирот. Вариантами буферных зон могут являться: во-первых, образовательные организации (вуз, колледж), предоставляющие молодым людям из числа сирот общежития, консультации, помочь наставника из числа преподавателей и/или студентов старших курсов, во-вторых, интернатные учреждения, осуществляющие политику «открытых дверей» при поддержке некоммерческих организаций. Существенным принципом функционирования социально-образовательного пространства в буферной зоне временного проживания является оказание социальной поддержки со стороны «социально-значимых взрослых», а также консультантов в области права, социальной работы, построения карьеры, финансов.

Определены направления реализации общественного контроля за деятельность органов власти с целью профилактики деструктивных практик и нивелирования коррупционных рисков в системе жилищного обеспечения детей-сирот. К числу направлений общественного контроля отнесены следующие: эффективность деятельности по обеспечению сохранности жилья и имущества сироты, корректность формирования списочных составов детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жильем; соответствие процедур приобретения жилья для детей-сирот установленным требованиям, отсутствие коррупционных рисков; анализ качественных характеристик жилья, оценка уровня его благоустройства.

Список литературы

1. Мохнаткина, К.В. Пространственно-физическая депривация россиян: кластерный анализ / К.В. Мохнаткина // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. – 2017. – № 4. Том 17. – С. 394-399. – ISSN 1818-9601.
2. Cabrera, A. Deprivation levels among people living homeless: a comparative study of Spain and France / A. Cabrera, C. Garcia-Perez // Applied economics. – 2021. – № 53 (35). – Р. 4118-4133. – ISSN 1466-4283.
3. Оценка реализации мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2023 году и истекшем периоде 2024 года [отчет о результатах эксперто-аналитического мероприятия] / Счетная палата Российской Федерации : сайт. – 2024. – Обновляется в течение суток. – Текст: электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3aa/j37nff3cufvly8d9439ynuc0z50363k1.pdf> (дата обращения 01.07.2025).
4. Атаманчук, Г.В. Идейно-нравственный потенциал в предупреждении кризисов и повышении эффективности государственного управления / Г.В. Атаманчук // Право и управление. XXI век. – 2015. – № 1 (34). – С. 41-46. – ISSN 2073-8420.
5. Барков, С.А. Социальные практики и старение населения / С.А. Барков, И.В. Колодезникова, Н.Л. Мысливец, С.Н. Щербинин // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2022. – № 1. Том 28. – С. 164-192. – ISSN 1029-3736.
6. Иванов, В.Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В.Н. Иванов, В.И. Патрушев. – Москва : Издательство «Экономика», 2001. – 327 с. – ISBN 5-282-02087-4.

7. Дудченко, В.С. Инновационные игры: Практика, методология и теория / В.С. Дудченко. – Таллин : Издательство «Валгус», 1989. – 118 с. – ISBN 5-89900-012-0.
8. Патрушев, В.И. Основы общей теории социальных технологий / В.И. Патрушев. – Москва : Издательство ИКАР, 2018. – 323 с. – 1000 экз. – ISSN 2410-6070. ISBN 978-5-7974-0616-7
9. Тихонов, А.В. О программе исследования отношения населения к работе властно-управленческой вертикали в регионах России с разным уровнем социокультурной модернизации / А.В. Тихонов // Социологическая наука и социальная практика. – 2019. – № 3 (27). Том 7. – С. 9-21. – ISSN 2308- 6416.
10. Тощенко, Ж.Т. Социология управления / Ж.Т. Тощенко. – Москва : Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2011. – 300 с. – ISBN 978-598201-041-4.
11. Щербина, В.В. Социолого-диагностические технологии в управлении: теоретико-методологические аспекты развития и применения / В.В. Щербина // Социологические исследования. – 2007. – № 3. – С. 30-42. – ISSN 0132-1625.
12. Афанасьев, В.Г. Системность и общество / Г.В. Афанасьев. – Москва : Политиздат, 1981. – 432 с. – ISBN отсутствует.
13. В контексте конфликтологии: проблема коммуникации и управленческого консультирования : сборник статей ; под редакцией Т.М. Дридзе, Л.Н.Цой. – Москва : Издательство Института социологии РАН, 1999. – 172 с. – С. 20-28. – ISBN 5896970315
14. Лапин, Н.И. Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры / Н.И. Лапин // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 3-12. – ISSN 0132-1625.
15. Парсонс, Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – Москва : Академический проект, 2002. – 880 с. – ISBN 5-8291-0237-4.

16. Сорокин, П.А. Социальная и культурная динамика / П.А. Сорокин. – Москва : Академический проект, 2017. – 964 с. – ISBN 978-5-8291-1778-8.
17. Теннис, Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии / Ф. Теннис. – Москва : «Фонд Университет», Санкт-Петербург : «Владимир Даль», 2002. – 450 с. – ISBN 5-93615-017-8.
18. Жуков, В.И. Социальная солидарность и социальная ответственность / В.И. Жуков // Человеческий капитал. – 2014. – № 11 (71). – С. 50-53. – ISSN 2074-2029.
19. Григорьев, С.И. К вопросу о формировании ноосферной социальной культуры управления благополучием человека и общества на основе социологического витализма / С.И. Григорьев // Ученые записки Забайкальского государственного университета. Серия: Социологические науки. – 2010. – № 4. – С. 33-39. – ISSN 2076-7669.
20. Здравомыслов, А.Г. Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса / А.Г. Здравомыслов. – Москва : Аспект-Пресс, 1996. – 317 с. – ISBN 5-86318-090-0.
21. Наберушкина, Э.К. Обзор проблем социального сиротства, инвалидности и паллиативной помощи / Э.К. Наберушкина // Человек. Общество. Инклюзия. – 2022. – № 3 (51). – С. 9-17. – ISSN 2412-8139.
22. Осадчая, Г.И. Социология социальной сферы / Г.И. Осадчая // Социальная политика и социология. – 2014. – № 4-1 (105). Том 2. – С. 133-147. – ISSN 2071-3665.
23. Саралиева, З.М. Система социальной работы : монография / З.Х. Саралиева. – Нижний Новгород : НИСОЦ, 2008. – 315 с. – 500 экз. – ISBN 978-5-93116-103-7.
24. Фирсов, М.В. Развитие социальной работы в России: результаты социологического исследования / М.В. Фирсов, А.В. Карпунина, А.М. Панов // Отечественный журнал социальной работы. – 2023. – № 4 (95). – С. 57-79. – ISSN 2307-1125.

25. Холостова, Е.И. Место теории социальной работы в системе наук / Е.И. Холостова // Отечественный журнал социальной работы. – 2021. – № 3 (86). – С. 36-45. – ISSN 2307-1125.
26. Ярская-Смирнова, Е.Р. Социальная работа в оптике темпоральности: идеи и подходы / Е.Р. Ярская-Смирнова, В.Н. Ярская-Смирнова // Отечественный журнал социальной работы. – 2022. – № 2 (89). – С. 10-22. – ISSN 2307-1125.
27. Базарова, Е.Б. Замещающая семья как институт социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Е.Б. Базарова // Вестник Бурятского государственного университета. Образование. Личность. Общество. – 2011. – № 5. – С. 236-243. – ISSN 1994-0866.
28. Горнова, Т.С. Подготовка детей-сирот к самостоятельной жизни / Т.С. Горнова // Вестник Костромского государственного университета имени Некрасова. Серия : Педагогика. Психология. Социальная работа. Ювенология. Социокинетика. – 2011. – № 2. Том 17. – С. 192-196. – ISSN 1998-0817.
29. Гребенникова, Е.В. Социально-психологическая адаптация детей-сирот в приемных семьях / Е.В. Гребенникова, О.В. Фирсова // Вестник Томского государственного педагогического университета. – 2009. – № 4 (82). – С. 51-55. – ISSN 1609-624X.
30. Леонтьева, М.С. Теоретические проблемы социализации и социальной адаптации детей-сирот / М.С. Леонтьева // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2013. – № 3 (2). – С. 149-160. – ISSN 2071-6141.
31. Костюнина, М. Из опыта работы педагога-психолога школы-интерната с социальными сиротами / М. Костюнина // Воспитание школьников. – 2003. – № 6. – С. 44-46. – ISSN отсутствует.
32. Майданова, Т.В. Опыт социально-педагогической поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Т.В. Майданова,

О.А. Запольская // Педагогическое образование в России. – 2010. – № 1. – С. 47-51. – ISSN 2079-8717.

33. Наберушкина, Э.К. В поисках ресурсов и новых парадигм: проблема социального сиротства / Э.К. Наберушкина, О.В. Бессчетнова, О.А. Волкова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. – 2017. – № 4 (48). – С. 73-80. – ISSN 1811-5942.

34. Лаврищева, О.А. Современные проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / О.А. Лаврищева // Государственная служба и кадры. – 2019. – № 3. – С. 82-86. – ISSN 2312-0444.

35. Тарасова, А.Е. Совершенствование жилищного обеспечения детей, оставшихся без попечения родителей. анализ изменений законодательства / А.Е. Тарасова // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2018. – № 3-4. Том 5. – С. 39-46. – ISSN 2313-6138.

36. Коротаева, Э.Г. Проблемы нормативно-правового регулирования предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, в субъектах Российской Федерации / Э.Г. Коротаева // Практика исполнительного производства. – 2016. – № 4. – С. 50-64. – ISSN отсутствует.

37. Мамаева, А.К. Участие детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в жилищных отношениях / А.К. Мамаева // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 157-160. – ISSN 2072-3164.

38. Мочалова, К.А. Особенности обеспечения жильем детей-сирот / К.А. Мочалова // Право. Общество. Государство: сборник научных трудов студентов и аспирантов. – Санкт-Петербург : издательство Санкт-Петербургский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», 2018. Том 3. – С. 178-181. –ISBN 978-5-6040755-3-1

39. Веремьева, О.А. Некоторые правовые проблемы предоставления жилья детям-сиротам / О.А. Веремьева // Вопросы науки и образования. – 2019. – № 20 (67). – С. 22-25. – eISSN 2542-081X.
40. Тхабисимова, Л.А. Гарантии жилищных прав детей-сирот в Российской Федерации: закон и практика / Л.А. Тхабисимова, М.С. Тепсуев // Социально-гуманитарные знания. – 2017. – № 12. – С.158-166. – ISSN 0869-8120.
41. Кузнецова, П.Ю. Совершенствование взаимодействия органов власти в сфере реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / П.Ю. Кузнецова, К.С. Николаева // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 2. – С. 28-33. – ISSN 2079-1690.
42. Сагалаева, Е.С. Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение жилья / Е.С. Сагалаева // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2020. – № 3. Том 7. – С. 83-86. – ISSN 2313-6138.
43. Зелинская, М.В. Совершенствование государственного регулирования механизма предоставления жилья детям-сиротам в Краснодарском крае / М.В. Зелинская, Е.Н. Клочко // Естественно-гуманитарные исследования. – 2020. – № 27 (1). – С. 114-121. – ISSN 2309-4788.
44. Куцина, С.И. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / С.И. Куцина // Журнал юридических исследований. – 2020. – № 3. Том 5. – С. 80-85. –ISSN 2500-333X.
45. Исмагилова, Э.И. Анализ расходования средств бюджета Ульяновской области на поддержку детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа / Э.И. Исмагилова // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – № 2 (449). – С.103-115. – ISSN 2073-039X.

46. Шишпанова, Н.В. Право на жилье в общей характеристику прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Н.В. Шишпанова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 10-4 (49). – С. 162-165. – ISSN 2500-1000.
47. Казакова, А.Ю. Феномен жилищной депривации в социальных и естественнонаучных исследованиях: концептуализация и изученность научно-аналитический обзор / А.Ю. Казакова // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. – 2017. – № 3 (48). – С. 46-62. – ISSN 2078-7626.
48. Silver, H. The process of social exclusion: the dynamics of an evolving concept / H. Silver. – Working Paper 95. Chronic Poverty Research Centre (CPRC) / Manchester : IDPM, 2007. – 25 p. – ISBN 978-1-906433-25-3.
49. Munck, R. Globalization and Social Exclusion: a Transformationalist Perspective / R. Munck. – Bloomfield : Kumarian Press., 2005. – 309 p. – ISBN 978-1-56549-193-9.
50. Levitas, R. The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony / R. Levitas // Critical Social Policy. – 1996. – Volume 16. – P. 5-20. – ISSN 0261-0183.
51. Atkinson, R. The concept of social exclusion in the European Union: Context, development and possibilities / R. Atkinson, S. Davoudi // Journal of Common Market Studies. – 2000. – № 38 (3). – P. 427-448. – ISSN 0021-9886.
52. Дюркгейм, Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / Э. Дюркгейм. – Москва : Наука, 1990. – 575 с. – ISBN 978-5-02-035780-8.
53. Вебер, М. Основные понятия стратификации / М. Вебер // Социологические исследования. – 1994. – № 5. – С. 169-183. – ISSN 0132-1625.
54. Ядов, В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы / В.А. Ядов. – Москва : Наука, 1972. – 226 с. – ISBN 978-5-02-035780-8.

55. Рабочая книга социолога / Под общей редакцией. и с предисловия Г.В. Осипова. – Издание 5 - е. – Москва : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 480 с. – ISBN 978-5-397-00112-0.
56. Баранова, Г.В. Социальная напряженность: комбинирование методов анализа / Г.В. Баранова, И.Е. Новиков // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2023. – № 1. – С. 146-161. – ISSN 2071-6141.
57. Толстова, Ю.Н. Соотнесение теоретического и эмпирического знания при использовании математических методов в социологическом исследовании / Ю.Н. Толстова // Социологические исследования. – 2018. – № 12 (416). – С. 39-48. – ISSN 0132-1625.
58. Батанова, Е.П. Социально-статусные особенности детей-сирот / Е.П. Батанова // Социально-гуманитарные знания. – 2017. – № 11. – С. 252-257. – ISSN 0869-8120.
59. Пархимович, А.А. Планы и надежды детей-сирот / А.А. Пархимович // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2008. – № 3 (87). – С. 93-102. – eISSN 2219-5467.
60. Радина, Н.К. Комплексная экспертиза нормативных документов по защите прав детей без попечения родителей / Н.К. Радина // Журнал исследований социальной политики. – 2004. – № 2 (2). – С. 249-264. – ISSN 1727-0634.
61. Герцик, В.В. Технологии, основанные на отношениях заботы и педагогической поддержки в постинтернатном сопровождении детей-сирот / В.В. Герцик // Мир науки, культуры, образования. – 2019. – № 5 (78). – С. 179-180. – ISSN 1991-5497.
62. Старикова, М.М. Жилищное неравенство в регионе (на примере трех городов Кировской области) / М.М. Старикова // Социодинамика. – 2018. – № 12. – С. 78-105. – ISSN 2409-7144.
63. Иншакова, А.О. Обеспечение жилищных прав социально уязвимых детей – неотъемлемая составляющая реализации социальной

функции государства / А.О. Иншакова, Н.В. Кагальницкова // Legal Concept. – 2017. – № 16 (1). – С. 34-40. – ISSN 2587-8115.

64. Greenwood, R.M. Structure and agency in capabilities-enhancing homeless services: Housing first, housing quality and consumer choice / R.M. Greenwood, R.M. Manning, B.R. O'Shaughnessy, M.J. Vargas-Moniz // Journal of community & applied social psychology. – 2021. – № 32 (2). – P. 315-331. – ISSN 1052-9284

65. Ingel, S. Strain & gain: from deprivation to innovation within restricted housing units / S. Ingel, L. Smith, S. Magnuson, D. Rudes // Deviant behavior. – 2021. – № 43 (4). – P. 1-19. – ISSN 0163-9625.

66. Ghalehtemouri, K.J. Qualitative and quantitative analysis of housing indices at the neighborhood level: case study of region 6 of Tehran municipality / K.J. Ghalehtemouri, A. Rahimzadeh, T. Parizadi, F. Sasanpour // Real estate management and valuation. – 2021. – № 29 (2). – P. 1-15. – ISSN 2300-5289.

67. Bower, M. «Trapped», «anxious» and «traumatized»: COVID-19 intensified the impact of housing inequality on Australians' mental health / M. Bower, C. Buckle, E. Rugel [et. al.] // International journal of housing policy. – 2021. – № 23 (2). – P. 260-291. – ISSN 1949-1247.

68. Kondo, M. Changes in crime surrounding an urban home renovation and rebuild programme / M. Kondo, M. Degli Esposti, J. Jay [et. al.] // Urban studies. – 2021. – № 59 (5). – P. 1011-1030. – ISSN 0042-0980.

69. Abdullah, A. The mediating role of sense of belonging in the relationship between the built environment and victimisation: a case of Penang, Malaysia / A. Abdullah, M. Safizadeh, M.H. Marzbali, M.J-M. Tilaki // Open house international. – 2021. – № 21 (2). – P. 173-188. – ISSN 0168-2601.

70. Lei, L. From traditional and socialist work-unit communities to commercial housing: the association between neighborhood types and adult health in urban China / L. Lei, Z.Y. Lin // Chinese sociological review. – 2021. – № 53 (3). – P. 254-284. – ISSN 2162-0563.

71. Nowak, M. The late modernist community in the late socialistic block of flats: the issue of urban neighbourhood vitality in Poland / M. Nowak, A. Siatkowski // Journal of housing and the built environment. – 2021. – № 1 (37). – P. 101-123. – ISSN 1566-4910.
72. Muhuri, S. Interactional spaces of a high-rise group housing complex and social cohesion of its residents: case study from Kolkata, India / S. Muhuri, S. Basu // Journal of housing and the built environment. – 2021. – № 36 (2). – P. 781-820. – ISSN 1566-4910.
73. Danielsson, P. Collective efficacy and violent crime in suburban housing estates / P. Danielsson // European journal of criminology. – 2021. – № 18 (3). – P. 345-365. – ISSN 1477-3708.
74. Martins, M.S. Sustainable neighbourhoods: applicable indicators through principal component analysis / M.S. Martins, R.M. Kalil, F.D. Rosa // Proceedings of the institution of civil engineers-urban design and planning. – 2021. – № 174 (1). – P. 25-36. – ISSN 1755-0793.
75. Zhang, M.L. The effects of social housing regeneration schemes on employment: The case of the Glasgow Stock Transfer / M.L. Zhang, G. Galster, D. Manley, G. Pryce // Urban studies. – 2022. – № 59 (13). – P. 2756-2773. – ISSN 0042-0980.
76. Mouratidis, K. Urban planning and quality of life: A review of pathways linking the built environment to subjective well-being / K. Mouratidis // Cities. – 2021. – № 115. – Номер статьи: 103229. – ISSN 0264-2751.
77. Старикова, М.М. Жилищная идентификация горожан как отражение жилищного неравенства (на примере трех городов Кировской области) / М.М. Старикова // Logos et Praxis. – 2019. – № 18 (2). – С. 119-133. – ISSN 2587-9715.
78. Field, F. Losing Out: The Emergence of Britain's Underclass / F. Field. – Oxford : Basil Blackwell, 1989. – 199 p. – ISBN 0-631-17148-7.

79. Lee, J. The effect of deprivation on depression across different age groups in Korea / J. Lee // Asian social work and policy review. – 2021. – № 15 (2). – P. 173-183. – ISSN 1753-1403.
80. Мертон, Р.К. Социальная теория и социальная структура ; под редакцией З.В. Кагановой ; перевод Е.Н. Егоровой, З.В. Кагановой [и др.]. – Москва : ACT, 2006. – С. 360-561. – ISBN отсутствует.
81. Shibutani, T. Reference groups as perspectives / T. Shibutani // American Journal of Sociology. – 1955. – № 6. Volume 60. – P. 562-569. – ISSN 0002-9602.
82. Runciman, W.G. Relative deprivation and social justice: a study of attitudes to social inequality in twentieth century England, ed. by R.E. Pahl / W.G. Runciman. – 2nd ed. – London : Penguin Books, 1972. – 228 p. – ISBN 0710039239.
83. Свищёва, А.Н. Относительная депривация в условиях финансово-экономического кризиса / А.Н. Свищёва // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2016. – № 5 (135). – С. 182-201. – ISSN 2219-5467.
84. Taylor, M.C. Fraternal deprivation, collective threat, and racial resentment: perspectives on white racism. Relative deprivation: specification, development, and integration ed. by I. Walker, H. J. Smith / M.C. Taylor // – Cambridge : Cambridge University Press, 2002. – P. 13-43 – ISBN отсутствует.
85. Flynn, S.I. Relative deprivation theory. Theories of social movements / S.I. Flynn // Sociology reference guide. Pasadena, CA; Hackensack, New York : Salem Press, 2011. – P. 13-43 – ISBN 978-1-42983-472-8
86. Казакова, А.Ю. Эмпирические типы жилищной депривации: оценка внутри межрегионального варьирования (на примере Калужской области) / А.Ю. Казакова // Человек. Сообщество. Управление. – 2018. – № 1. Том 19. – С. 76-90. – ISSN 1179-5629.
87. Parsons, T. Essays in Sociological Theory / T. Parsons // – New York : Free Press, 1949. – 472 p. – ISBN отсутствует.

88. Copeland, P. Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020 / P. Copeland, M. Daly // Journal of European Social Policy. – 2012. – № 22 (3). – P. 273-287. – ISSN 0958-9287.
89. Weck, S. Social exclusion: Continuities and discontinuities in explaining local patterns / S. Weck, I.R. Lobato // Local Economy. – 2015. – № 30 (7). – P. 765-782. – ISSN 0269-0942.
90. Cass, N. Social Exclusion, Mobility and Access / N. Cass, E. Shove, J. Urry // The Sociological Review. – 2005. – № 53 (3). – P. 539-555. – ISSN 0038-0261.
91. Лыткина, Т.С. Социальная биография исключения в постсоветской России / Т.С. Лыткина // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2011. – № 14 (1). – С. 87-109. – ISSN 1029-8053.
92. Чернова, Ж.В. Вверх по лестнице, ведущей вниз: идеология возможностей и ограничения образовательного выбора выпускников детских домов / Ж.В. Чернова, Л.Л. Шпаковская // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2020. – № 23 (2). – С. 104-129. – ISSN 1029-8053.
93. Leach, T. Cooling out the marks: the ideology and politics of vocational education in age of austerity / T. Leach // Research in post-compulsory education. – 2017. – № 22 (2). – P. 221-236. – ISSN 1359-6748.
94. Giddens, A. Modernity and Self-Identity / A. Giddens // – Cambridge : Polity Press, 1991. – 245 p. – ISBN 978-0-7456-0889-1
95. Торабаева, М.Х. Социальная и экзистенциальная идентичность в структуре идентичности человека / М.Х. Торабаева // Вестник Московского информационно-технологического университета. – Московского архитектурно-строительного института. – 2022. – № 2. – С. 87-93. – ISSN 2619-046X.
96. Фриковски, М. Социальное исключение и его преодоление: психосоциологический аспект / М. Фриковски, В.П. Столбов // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2006. – № 9 (3). – С. 43-52. – ISSN 1029-8053.

97. Махинин, А.Н. Региональная идентичность как вид социокультурной идентичности: проблемы описания и диагностики / А.Н. Махинин, М.С. Коваленко // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. – 2021. – № 3 (59). – С. 532-542. – ISSN 2074-1774.
98. Geddes, M. Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership / M. Geddes // International Journal of Urban and Regional Research. – 2000. – № 4. Volume 24. – ISSN 0309-1317.
99. Madanipour, A. Social exclusion and poverty in Europe: Territorial patterns / A. Madanipour, S. Weck // Local Economy. – 2015. – № 30 (7). – Р. 715-720. – ISSN 0269-0942.
100. Фролова, Е.В. Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, Е.Ю. Васильева // Социологические исследования. – 2022. – № 5. – С. 60-70. – ISSN 0132-1625.
101. Балабанова, Е.С. Процессы накапливания преимуществ и углубления депривации: к постановке исследовательской проблемы / Е.С. Балабанова, А.С. Балабанов // Экономическая социология. – 2003. – № 4 (4). – С. 62-78. – ISSN 1726-3247.
102. Кузьменков, В.А. Глобализация как фактор аномии / В.А. Кузьменков // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2020. – № 1. – С. 59-65. – ISSN 2077-7175.
103. Дюркгейм, Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм ; перевод с французского А.Б. Гофмана. – 4-е издание, исправленное. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 308 с. – ISBN 978-5-534-06587-9.
104. Иванов, Ф.Е. Дидактика исследования психологического состояния выпускников интернатных учреждений в процессе преодоления личностной беспомощности / Ф.Е. Иванов, О.В. Копейкина // Гуманитарные,

социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 11-2. – С. 142-145. – ISSN 2220-2404.

105. Костина, Е.Ю. Состояние системы ценностей как фактор аномии в современном российском обществе / Е.Ю. Костина, Н.А. Орлова, А.О. Панфилова // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия : Социология. – 2018. – № 18 (4). – С. 719-730. – ISSN 2313-2272.

106. Adnanes, M. Social transitions and anomie among post-communist Bulgarian youth / M. Adnanes // Young. – 2007. – № 15 (1). – Р. 49-69. – ISSN 1103-3088.

107. Merton, R. Social Theory and Social Structure / R. Merton. – New York : Free Press, 1968. – 702 p. – ISBN 0-02-921130-1.

108. Верховный суд Российской Федерации : сайт обновляется в течение суток. – URL: <https://vsrf.ru/files/14490/> (дата обращения: 12.05.2024). – Текст : электронный.

109. Бауман, З. Текущая современность / З. Бауман. – Санкт-Петербург : Питер, 2008. – 238 с. – ISBN 978-5-469-00034-1.

110. Uslaner, E-M. Producing and consuming trust / E-M. Uslaner // Political Science Quarterly. – 2000. – № 115 (4). – Р. 569–590. – ISSN 0032-3195.

111. Su, Z. Social change and generalized anomie: Why economic development has reduced social trust in China / Z. Su, Y. Ye, P. Wang // International Sociology. – 2019. – № 34 (1). – Р. 58-82. – ISSN 0268-5809.

112. Попов, С.Н. Практика реализации конституционного права на жилище лиц, оставшихся без попечения родителей: на примере Тюменской области / С.Н. Попов // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2017. – № 25. – С. 107-112. – ISSN 2225-3513.

113. Садыков, Р.М. Защита имущественных прав детей-сирот и детей. Оставшихся без попечения родителей / Р.М. Садыков // Международный научно-исследовательский журнал. – 2015. – № (2-2). Том 33. – С. 104-106. – ISSN 2303-9868.

114. Sahin, E. Vulnerabilities of Syrian refugee children in Turkey and actions taken for prevention and management in terms of health and wellbeing / E. Sahin, T-E. Dagli, C. Acarturk, F-S. Dagli // Child abuse & neglect. – 2021. – № 19. – Номер статьи: 104628 – ISSN 0145-2134.
115. Keddell, E. The perspectives of community-based practitioners on preventing baby removals: Addressing legitimate and illegitimate factors / E. Keddell, K. Cleaver, L. Fitzmaurice // Children and youth services review. – 2021. – № 127. – Номер статьи: 106126. – ISSN 0190-7409.
116. Радина, Н.К. Восприятие местной власти в российской провинции: Нижегородская область) / Н.К. Радина // Тезисы докладов Второй международной конференции «Иерархия и власть в истории цивилизаций». – Москва : Издательство Института Африки РАН. – 2002. – С. 138-139. – ISSN отсутствует.
117. Кузнецова, М.Н. Соотношение особенностей личности с качеством успеваемости у детей-сирот / М.Н. Кузнецова, Л.С. Рычкова, С.В. Морозова // Общество: социология, психология, педагогика. – 2019. – № 6 (62). – С. 67-73. – ISSN 2221-2795.
118. Коновалова, Л.В. Социальная среда как фактор развития непрерывного образования в обществе социальных перемен / Л.В. Коновалова // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. – 2008 – № 1 (143). – С. 118-123. – ISSN 2687-0770.
119. Rentea, G.C. Perceived needs and barriers related to continuing professional development of child protection social workers in Romania / G.C. Rentea, F. Lazar, S. Munch [et. al.] // Children and youth services review. – 2021. – Volume 126. – Номер статьи: 106024. – ISSN 0190-7409.
120. Jones, N. Supporting resilience among young people at risk of child abuse in Ethiopia: The role of social system alignment / N. Jones, K. Pincock, G. Emirie, [et. al.] // Child abuse & neglect. – 2021. – № 119 (2). – Номер статьи 105137. – ISSN 0145-2134.

121. Alfandari, R. Processes of Multiprofessional Child Protection Decision Making in Hospital Settings: Systematic Narrative Review / R. Alfandari, B.J. Taylor // Trauma violence & abuse. – 2021. – Номер статьи: 15248380211029404. – ISSN 1524-8380.
122. Clifton, M. Toxic stress in children and youth: Exploring the role of community-based programming to support health and well-being in the United States / M. Clifton, L. Boden, L.E. Milton // Children & society. – 2021. – Номер статьи: e12489. – ISSN 0951-0605.
123. Morris, H. Theorising in the social care sector: conceptualising theory development by frontline workers as they mobilise knowledge to improve outcomes / H. Morris, C. Blewitt, A. O'Connor, H. Skouteris // Journal of childrens services. – 2021. – № 16 (3). – Р. 184-197. – ISSN 1746-6660.
124. Бекузарова, Ю.В. Проблемы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот / Ю.В. Бекузарова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 1 (126). – С. 99-101. – ISSN 2227-7315.
125. Тихомиров, Д.А. Репроектирование сиротства в России: основные проблемы и достижения / Д.А. Тихомиров // Информационный Гуманитарный портал: знание, понимание, умение. – 2015. – № 1. – С. 58-92. – eISSN 2412-446X.
126. Theron, L. Multisystemic enablers of sub-Saharan child and youth resilience to maltreatment / L. Theron, A. van Breda // Child abuse & neglect. – 2021. – № 119 (2). – Номер статьи: 105083. – ISSN 0145-2134.
127. Кривых, С.В. Постинтернатное сопровождение учащихся-сирот и выпускников профессионального образовательного учреждения / С.В. Кривых, Н.Н. Кузина // Социальная педагогика. – 2017. – № 4-5. – С. 91-100. – ISSN 2220-6051.
128. Гребенюк, М.А. Гарантии социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (опыт регионального кодифицированного регулирования) / М.А. Гребенюк // Вестник Института

законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. – 2015. – № 3 (34). – С. 3-8. – ISSN 2075-6917.

129. Ростовская, И.В. Деятельность органов и организаций в сфере защиты жилищных прав несовершеннолетних / И.В. Ростовская, А.Е. Тарасова // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 1. – С. 57-64. – ISSN 2074-7306.

130. Березина, А.М. Проблемные вопросы судебной защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей при получении жилых помещений / А.М. Березина, П.В. Шумов // Бюллетень науки и практики. – 2019. – № 5 (5). – С. 390-394. – eISSN 2414-2948.

131. Ишматова, А.Р. Постинтернатное сопровождение выпускников как технология социальной работы с детьми / А.Р. Ишматова, Т.В. Бондарчук // Человек. Спорт. Медицина. – 2014. – № 14 (2). – С. 19-25. – ISSN 1991-9786.

132. Капустина, Е.Ю. Исследование ценностного отношения к себе у детей-сирот в контексте гражданского воспитания / Е.Ю. Капустина, И.А. Макеева // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2022. – №1 (106). – С. 165-176. – ISSN 1994-0637.

133. Шепель, С.М. Постинтернатное сопровождение выпускников-сирот в процессе их социализации / С.М. Шепель // Мир науки, культуры, образования. – 2021. – № 1 (86). – С. 140-143. – ISSN 1991-5497.

134. Шамахова, Н.Н. Моделирование социально-поддерживающей среды для выпускников как одно из направлений региональной целевой программы постинтернатного сопровождения / Н.Н. Шамахова // Социальная педагогика. – 2015. – № 4. – С. 46-50. – ISSN 2220-6051.

135. Alexander, J. Can Professional Interventions Contribute to an Escalation in Cases of Youth Violence? Considering the Impact of the Shift from Informal to Formal Youth Support on an Inner City Housing Estate / J. Alexander // Youth justice-an international journal. – 2021. – № 23 (3). – Р. 1-17. – ISSN 1473-2254.

136. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон [принят 21 декабря 2021 года (редакция от 31.07.2025)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/8db07eb4211afaafc81a133d3a1157b24535e28d/ (дата обращения: 03.09.2023).

137. Региональные бюджеты и экономика в условиях нестабильности: итоги 2024 года / Рейтинговое агентство Эксперт РА : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: https://raexpert.ru/researches/regions/regional_budgets_2024/ (дата обращения: 09.10.2025).

138. Дети-сироты / Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2020. – № 3 (268). – Текст : электронный. – URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-3-268-2020-g> (дата обращения: 09.10.2025).

139. Регионы России. Социально-экономические показатели / Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Москва. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 09.10.2025).

140. Четверо тувинских сирот из числа протестующих оштрафованы на 500 рублей // Агентство социальной информации : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://asi.org.ru/news/2018/02/08/tuva-siroty-protesty-sud/> (дата обращения: 09.10.2025).

141. Сироты вышли на митинг во Владивостоке, требуя положенного им жилья // Интерфакс : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://www.interfax.ru/russia/623547> (дата обращения: 09.10.2025).

142. В Биробиджане дети-сироты требуют предоставить положенное по закону жилье // Агентство социальной информации : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL:

<https://asi.org.ru/news/2018/09/17/birobidzhan-detи-siroty-zhile-protest/> (дата обращения: 09.10.2025).

143. Объявившие голодовку сироты в Хабаровске завершили акцию // ТАСС : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/6506996> (дата обращения: 09.10.2025).

144. Российская Федерация. Законы. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21.12.1996 № 159 : федеральный закон – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12778/ (дата обращения: 1.09.2025).

145. План мероприятий (дорожная карта) по переходу до 2024 года к единой модели подчиненности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и органов опеки и попечительства в субъектах Российской Федерации (утв. Министерством просвещения Российской Федерации, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Министерством здравоохранения Российской Федерации). – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/402774970/> (дата обращения: 03.09.2023).

146. Орлова, А.В. Социальное обеспечение детей-сирот в Российской Федерации: правовые аспекты / А.В. Орлова, Х.С. Шагбанова, И.М. Павлов // Образование и право – 2024. – № 1. – С. 42-46. – ISSN : 2076-1503.

147. Число выявленных нарушений законов в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних / Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 03.09.2021).

148. Определена максимальная доля квартир для детей-сирот в жилых домах / Российская газета : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: <https://rg.ru/2018/12/27/opredelena-maksimalnaia-dolia-kvartir-dlia-detej-sirot-v-zhilyh-domah.html> (дата обращения: 09.10.2025).

149. Минпросвещения: в РФ есть дефицит работников органов опеки и попечительства / Аргументы и факты : официальный сайт. – Москва. – Текст : электронный. – URL: https://aif.ru/society/education/minprosveshcheniya_v_rf_est_deficit_rabotnikov_organov_opeki_i_popechitelstva (дата обращения: 09.10.2025).

150. Васильева, Е.Ю. Жилищное обеспечение детей-сирот: проблемы социальной поддержки и ресурсные возможности / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Журнал исследований социальной политики. – 2023. – № 21 (2). – С. 213-230. – ISSN 1727-0634.

151. Фролова, Е.В. Региональные меры поддержки детей-сирот в условиях дисфункций их жилищного обеспечения / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, Е.Ю. Васильева // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2023. – № 3. – С. 72-94. – ISSN 1999-5431.

152. Воробьева, М.А. Профессиональная деформация специалистов и ее профилактика / М.А. Воробьева // Педагогическое образование в России. – 2015. – № 2. – С. 22-27. – ISSN 2079-8717.

153. Цыган, Н.В. Профессиональные деструкции социальных работников, осуществляющих оказание помощи выпускникам интернатных учреждений в ЛНР / Н.В. Цыган // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. – 2022. – № 3 (166). – С. 51-54. – ISSN 1815-9044.

154. Чепелева, Н.А. Профессиональная деформация госслужащих / Н.А. Чепелева, О.А. Харькова // Инновационная наука. – 2020. – № 10. – С. 79-82. – ISSN 2410-6070.

155. Мазурова, Н.В. Особенности социализации подростков-сирот / Н.В. Мазурова, А.А. Фролова // Вестник РГГУ. Серия «Психология. Педагогика. Образование». – 2020. – № 4. – С. 102-116. – ISSN 2073-6398.
156. Тихонова, Н.Е. Феномен социальной эксклюзии в условиях России / Н.Е. Тихонова // Мир России. Социология. Этнология. – 2003. – № 12 (1). – С 38-84. – ISSN 1811-038X.
157. Старикова, Е.А. Представления выпускников центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей, о системе социального сопровождения в Новосибирске / Е.А. Старикова // Теория и практика общественного развития. – 2022. – № 12 (178). – С. 93-105. – ISSN 1815-4964.
158. Фролова, Е.В. Обзор зарубежной практики предоставления мер поддержки молодым людям, лишенным родительского попечения, в начале их самостоятельной жизни / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, Е.Ю. Васильева // Социальное пространство. – 2024. – № 1. Том 10. – С. 1-13. – eISSN 2499-9881.
159. Присяжнюк, Ю.П. Предоставление жилья детям как мера социальной поддержки. проблемы и перспективы / Ю.П. Присяжнюк // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2022. – № 2. – С. 108-113. – ISSN 1993-1778.
160. Константинова, Н.Н. Региональная жилищная политика как направление социальной защиты детей-сирот / Н.Н. Константинова, Э.В. Бабушкина // Проблемы современной экономики (Новосибирск). – 2010. – № 2-1. – С. 152-156. – ISSN 1818-3395.
161. Минпросвещения впервые проведет Всероссийский конкурс для органов опеки и попечительства – 18 апреля 2022 г. / Министерство просвещения Российской Федерации : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://edu.gov.ru/press/news/?tag> (дата обращения: 03.09.2023).
162. Шкилева, Н.Л. Проблемы защиты конституционного права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на жилище /

Н.Л. Шкилева // Вестник экономической безопасности. – 2023. – № 5. – С. 175-179. – ISSN 2414-3995.

163. Данилова, Ю.Ю. Проявление доверия у подростков в связи с семейной депривацией и восприятием отношений со значимым взрослым / Ю.Ю. Данилова // Проблемы современного образования. – 2020. – № 5. – С. 106-118. – eISSN 2218-8711.

164. Шишпанова, Н.В. Право на жилье в общей характеристики прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Н.В. Шишпанова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 10-4 (49). – С. 162-165. – ISSN 2500-1000.

165. Ракина, Т.Н. Обеспечение жилым помещением детей, оставшихся без попечения родителей, детей-сирот / Т.Н. Ракина // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. – 2021. – № 22. – С. 110-118. – ISSN 2658-4328.

166. Проказина, Н.В. Дифференциация качества жизни населения в региональном пространстве / Н.В. Проказина, А.А. Алексеенок, Ю.В. Каира // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. – 2020. – № 20 (3). – С. 509-526. – ISSN 2313-2272.

167. Решетникова, Е.Г. Региональная дифференциация уровня жизни: вызовы времени / Е.Г. Решетникова // Проблемы развития территории. – 2021. – № 25 (1). – С. 108-122. – ISSN 2076-8915.

168. Леонов, К.В. Некоторые правовые аспекты обеспечения жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Экономическая безопасность и права человека в контексте гражданского и арбитражного судопроизводства / К.В. Леонов : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – Махачкала : издательство ИП Овчинников Михаил Артурович (Типография Алеф), 2021. – С. 374-376. – ISBN отсутствует.

169. Кузина, И.Г. Социальная адаптация выпускников центров содействия семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей / И.Г. Кузина, А.А. Стекольщикова // Общество: социология, психология, педагогика. – 2017. – № 11 – С. 21-24. – ISSN 2221-2795.

170. Осипова, И.И. Феномен вторичного сиротства в современной России / И.И. Осипова // Вестник Вятского государственного университета. – 2008. – № 4 (4). – С. 138-143. – ISSN 1997-4280.

171. Васильева, Е.Ю. Жилищный сертификат как способ решения «квартирного вопроса» детей-сирот / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Мир России. Социология. Этнология. – 2024. – № 1. Том 33. – С. 144-162. – ISSN 1811-038X.

172. Васильева, Е.Ю. Обеспечение жильем детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: ключевые проблемы и региональные практики / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова // Социальная политика и социология. – 2019. – № 3 (132). Том 18. – С. 101-110. – ISSN 2071-3665.

173. Российская Федерация. Законы. О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон [принят 16 апреля 2001 года (редакция от 4 августа 2023 года)]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31188/ (дата обращения: 03.09.2023).

174. Васильева, Е.Ю. Обеспечение сохранности жилья, закрепленного за детьми-сиротами: проблемы и управленческие практики / Е.Ю. Васильева // Социальная политика и социология. – 2025. – № 1 (154). Том 24. – С. 55-63. – ISSN 2071-3665.

175. Васильева, Е. Ю. Эффективность государственного управления в сфере обеспечения жильем детей-сирот: проблемы и тенденции / Е. Ю. Васильева // Социальная политика и социология. – 2023. – № 3 (148). Том 22. – С. 36-42. – ISSN 2071-3665.

176. Деятельность органов опеки и попечительства. 2023 год. / Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам

ребенка : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный.

– URL: <https://deti.gov.ru/Press-Centr/region-news/10131>
 (дата обращения: 05.07.2024).

177. Государственная Дума : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <http://duma.gov.ru/news/54071/>
 (дата обращения 03.09.2023).

178. Зелинская, М.В. Совершенствование государственного регулирования механизма предоставления жилья детям-сиротам в Краснодарском крае / М.В. Зелинская, Е.Н. Клочко // Естественно-гуманитарные исследования. – 2020. – № 27 (1). – С. 114-121.

– ISSN 2309-4788.

179. Васильева, Е.Ю. Жилищное обеспечение детей-сирот: проблемы и меры социальной поддержки / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Социальная политика и социология. – 2021. – № 4 (141). Том 20. – С. 44–52.
 – ISSN 2071-3665.

180. Jasper, J.M. A Strategic Approach to Collective Action: Looking for Agency in Social-Movement Choices / J.M. Jasper // Mobilization: An International Quarterly. – 2004. – № 9 (1). – С.1-16. – ISSN 1938-1514

181. Liu J. Emotional well-being and social support in social housing neighbourhoods in China / J. Liu, H. Chen, Y. Chen, Z. Li // Journal of International Medical Research. – 2018. – № 8 (46). – Р. 3209-3218.
 – ISSN 0300-0605.

182. Hsiao, H. Transformation and issues of public housing policies facing aging society: Case review of Osaka City, Japan / H. Hsiao // Japan Architectural Review. – 2021. – № 1 (4). – Р. 5-13. – ISSN 2475-8876.

183. Васильева, Е.Ю. Международный опыт обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Социальная политика и социология. – 2020. – № 4 (137). Том 19. – С. 95-102. – ISSN 2071-3665.

184. Информационный портал о благополучии детей / Служба Детского бюро Администрации по делам детей и семьи Министерства здравоохранения и социальных служб США : официальный сайт.
 – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный.
 – URL: <https://www.childwelfare.gov/topics/outofhome/independent/programs/> (дата обращения: 03.09.2023).

185. Дети и деньги / Благотворительный фонд «Измени одну жизнь» : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный.
 – URL: <https://changeonelife.ru/blogs/deti-i-dengi/> (дата обращения: 03.09.2023).

186. Need-Based Scholarships: Resources and Application : официальный сайт. – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный.
 – URL: <https://study.com/resources/guide-to-need-based-scholarships.html> (дата обращения: 13.11.2023).

187. Scholarships and Grants in the UK : официальный сайт.
 – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: https://www.unipage.net/ru/scholarships_uk (дата обращения: 13.11.2023).

188. Васильева, Е.Ю. Проблемы жилищного обеспечения детей-сирот: социологический анализ / Е.Ю. Васильева // Социально-гуманитарные технологии. – 2025. – № 3 (35). – С. 35-41. – eISSN: 2500-4204.

189. SOS Children's Villages International : официальный сайт.
 – Обновляется в течение суток. – Текст : электронный. – URL: <https://www.sos-childrensvillages.org> (дата обращения 13.11.2023).

190. Васильева, Е.Ю. Обеспечение жильем детей-сирот: ключевые проблемы и социальные риски / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова // Социальная политика и социология. – 2021. – № 1 (138). Том 20. – С. 65–73. - ISSN 2071-3665.

191. Васильева, Е.Ю. Реализация права на жилье детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в России / Е.Ю. Васильева, Е.В. Фролова, О.В. Рогач // Урбанистика. – 2020. – № 1. – С. 104-121. – ISSN 2310-8673.

Приложение А
(информационное)

Инструментарий № 1

Анкета опроса детей-сирот на тему: «Жилищное обеспечение детей-сирот»

1. Укажите, пожалуйста, Ваш возраст (выберите один вариант ответа)

- 1) 18-19
- 2) 20-24
- 3) 25-29
- 4) 30-34
- 5) 35-39
- 6) Старше 40

2. Укажите, пожалуйста, Ваш пол (выберите один вариант ответа)

- 1) муж
- 2) жен

3. Укажите, пожалуйста, Ваш регион проживания

4. Трудоустроены ли Вы в настоящее время? (выберите один вариант ответа)

- 1) нет
- 2) да
- 3) нет, но зарегистрирован в центре занятости
- 4) учусь
- 5) декретный отпуск
- 6) другое

5. Оцените, насколько хорошо осуществляется в регионе поддержка детей-сирот, которые ожидают своей очереди на получение жилья?» (выберите один вариант ответа)

- 1) своевременно предоставляется жилье детям-сиротам
- 2) предоставляются компенсации по оплате найма квартиры
- 3) оказывается консультационная помощь в подборе временного жилья
- 4) предоставляется временное жилье в общежитии
- 5) предоставление регистрации по месту жительства в администрации муниципального образования, где проживает сирота

6. Приходилось ли Вам обращаться к сторонним людям в целях защиты своих жилищных прав? (адвокаты, благотворительные фонды, юридические консультации и т.д.) (выберите один вариант ответа)

- 1) да, приходилось
- 2) нет, такой необходимости не было
- 3) я не обращался, но я нуждался в такой помощи

7. После 18 лет и до момента получения квартиры, где Вы проживали или проживаете? (выберите один вариант ответа)

- 1) в общежитии по месту учебы (в колледже/вузе)
- 2) снимаю квартиру за счет своих средств
- 3) снимаю квартиру, и мне компенсируют расходы за съем
- 4) мне разрешали нелегально пожить в детском доме
- 5) у родственников
- 6) по знакомым, фактически бомжую
- 7) мне сразу после наступления 18 лет предоставили квартиру
- 8) другое

8. В период ожидания своей очереди на получение жилья сталкивались ли Вы с какими-то проблемами при получении образовательных, медицинских или других услуг? (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) с особыми проблемами не сталкивался
- 2) проблемы с поиском работы, не мог оформиться на работу
- 3) были трудности с получением медицинских услуг, так как не было регистрации по месту жительства
- 4) были трудности с получением образования, так как не было регистрации по месту жительства
- 5) мне выписывали штрафы за отсутствие регистрации по месту жительства
- 6) нет

9. Оцените по 5-балльной шкале деятельность представителей региональных властей и органов опеки в оказании Вам помощи в решении жилищных вопросов (где 1 – полностью не эффективно, 5 – полностью эффективно) (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
четкость в работе	-	-	-	-	-
внимание	-	-	-	-	-
правильность оформления документов	-	-	-	-	-
доброжелательное, вежливое обращение	-	-	-	-	-
оперативное решение вопроса	-	-	-	-	-
готовность помочь	-	-	-	-	-
конкретное объяснение проблемы и путей их решения	-	-	-	-	-

10. Как бы Вы охарактеризовали свое отношение к ситуации, связанной с обеспечением жильем детей-сирот в Российской Федерации (выберите один вариант ответа)

- 1) позитивное, я считаю, что государство делает все возможное для обеспечения жилищных прав детей-сирот
- 2) нейтральное, я считаю, что меры по обеспечению жильем детей-сирот могли бы быть более эффективными
- 3) негативные, я считаю, что мои жилищные права нарушены

11. Оцените, насколько Вы нуждались или нуждаетесь в следующих видах помощи при решении жилищных вопросов (по шкале от 1 до 5, где 1 – совсем не нуждались, 5 – очень нуждались) (выберите один вариант ответа в каждом критерии)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
помощь при подготовке документов на получение жилья	-	-	-	-	-
юридическая помощь для подготовки документов для	-	-	-	-	-

обращения в суд					
помощь при регистрации по месту жительства в период ожидания очереди на получение жилья	-	-	-	-	-
психологическая поддержка	-	-	-	-	-
информационная поддержка, подробное разъяснение ситуации по жилью	-	-	-	-	-

12. Если бы у Вас в регионе/ месте, где вы проживаете, проводились бы протестные акции в защиту жилищных прав детей-сирот, Вы бы к ним присоединились? (выберите один вариант ответа)

- 1) точно да
- 2) скорее да, чем нет
- 3) скорее нет, чем да
- 4) точно нет
- 5) затрудняюсь ответить

13. В ряде субъектов Российской Федерации вместо квартиры предлагается выдавать с 23 лет сертификат на приобретение жилья при соблюдении сиротой определенных условий. Поддерживаете ли Вы такую идею для решения жилищных проблем детей-сирот? (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) скорее да, чем нет
- 3) скорее нет, чем да
- 4) нет
- 5) затрудняюсь ответить

14. Какие Вы видите преимущества в предоставлении жилищных сертификатов для детей-сирот? (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) жилищный сертификат даст больше свободы выбора - где и какую квартиру купить
- 2) можно добавить собственные средства к сумме жилищного сертификата и приобрести более качественное жилье
- 3) выдача жилищного сертификата даст возможность приобрести жилье, а не ждать своей очереди
- 4) это позволит мне переехать в другой регион, купить там жилье с помощью жилищного сертификата
- 5) нет преимуществ
- 6) затрудняюсь ответить

15. Согласны ли Вы в целом со следующими утверждениями, которые говорят о проблемах предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот? (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа	
	согласен	не согласен
слишком маленькая сумма жилищного сертификата, это не позволит приобрести качественное жилье	-	-
очень короткие сроки реализации жилищного сертификата (6 месяцев) не позволят вовремя закончить сделку по покупке жилья	-	-
можно столкнуться с мошенниками и остаться без жилья	-	-
у меня нет нужных знаний и навыков, чтобы заниматься такой сложной задачей, как реализация жилищного сертификата	-	-

на рынке жилья продавцы с недоверием относятся к жилищным сертификатам	-	-
---	---	---

16. В ряде зарубежных стран сиротам предоставляется социальное жилье, которым можно пользоваться всю жизнь, но оно не подлежит приватизации. Однако его можно приобрести после 5 лет использования по договору социального найма, в том числе получив льготный кредит под минимальный процент (1-2%) на 40 лет. Поддерживаете ли Вы такие практики? (выберите один вариант ответа)

- 1) полностью поддерживаю
- 2) поддерживаю, если это избавит от очереди и позволит получить квартиру сразу
- 3) не поддерживаю
- 4) затрудняюсь ответить

17. Выберите те аспекты, которые в большей степени соответствуют Вашему социально-психологическому состоянию в последний год (выберите один вариант ответа)

- 1) эмоциональный подъем
- 2) спокойствие, уравновешенность
- 3) безразличие, апатия
- 4) тревога
- 5) раздраженность, озлобленность, агрессия
- 6) я устала снимать квартиры, это постоянные переезды

18. В какой мере Вас устраивает сейчас жизнь, которую Вы ведете? (выберите один вариант ответа)

- 1) полностью устраивает
- 2) скорее устраивает
- 3) скорее не устраивает
- 4) совсем не устраивает
- 5) затрудняюсь ответить

19. Предоставлено ли Вам благоустроенное жилое помещение по договорам найма специализированных жилых помещений? (выберите один вариант ответа)

- 1) жилье не предоставлено, и перспективы не ясны
- 2) да, действует договор социального найма на 5 лет
- 3) нахожусь в стадии оформления документов, в ближайшее время будет предоставлено
- 4) да, квартира уже находится у меня в собственности
- 5) другое
- 6) нет

20. Если Вы обеспечены жильем, уточните, пожалуйста, в течение какого времени от наступления Вам 18 лет, вы получили квартиру (выберите один вариант ответа)

- 1) в течение года
- 2) от 1 года до 3 лет
- 3) от 3 до 5 лет
- 4) свыше 5 лет
- 5) я не обеспечен жильем
- 6) 9 лет
- 7) сразу, после исполнения 18 лет

21. Если Вам предоставлена квартира, то насколько Вы удовлетворены ее качеством? (выберите один вариант ответа)

- 1) квартира хорошая, все устраивает
- 2) квартира требовала ремонта, государство мне помогло с ремонтом
- 3) квартира требовала ремонта, делал сам, за свой счет
- 4) не удовлетворен качеством предоставленного жилья. но других вариантов не было
- 5) затрудняюсь ответить

22. Если Вам предоставлена квартира, то проживаете ли Вы в ней? (выберите один вариант ответа)

- 1) да, проживаю
- 2) нет, т.к. она неудобно расположена, вне населенного пункта
- 3) нет, я ее сдаю жильцам
- 4) нет, т.к. она не пригодна для проживания
- 5) нет, так как очень плохой ремонт
- 6) нет, я ее продал
- 7) нет, так как отсутствуют коммуникации
- 8) другое

23. Если Вам была предоставлена квартира, то оцените по 5 бальной шкале Вашу квартиру по ряду вопросов (по шкале от 1 до 5, где 1 – очень плохо, 5 – отлично) (выберите один вариант ответа в каждом критерии)

Параметр оценки	Вариант ответа					
	1	2	3	4	5	затрудняюсь ответить
качество ремонта в квартире	-	-	-	-	-	-
наличие инженерных коммуникаций (горячая вода, отопление и т.д.)	-	-	-	-	-	-
наличие объектов инфраструктуры в районе, где расположена квартира (больница, аптеки, магазины)	-	-	-	-	-	-
транспортная доступность	-	-	-	-	-	-
наличие рабочих мест в районе, где расположена квартира, хорошие возможности для трудоустройства	-	-	-	-	-	-
соседи в доме на площадке (хорошие, доброжелательные соседи)	-	-	-	-	-	-
безопасность проживания	-	-	-	-	-	-

24. В каком списке по обеспечению жильем Вы состоите? (выберите один вариант ответа)

- 1) в обычном
- 2) по суду
- 3) не знаю
- 4) не состою
- 5) льготном
- 6) другое

25. Если Вы не обеспечены жильем, уточните, пожалуйста, сколько лет, начиная с 18 лет, Вы уже стоите в очереди? (выберите один вариант ответа)

- 1) от 1 года до 3 лет
- 2) свыше 5 лет

- 3) в течение 1 года
- 4) от 3 до 5 лет
- 5) не стою
- 6) другое
- 7) получена

26. Как бы Вы оценили свое материальное положение? (выберите один вариант ответа)

- 1) хорошо
- 2) средне
- 3) плохо
- 4) затрудняюсь ответить

27. Если говорить более подробно, то как можно охарактеризовать Ваше материальное положение? (выберите один вариант ответа)

- 1) едва сводим концы с концами, денег не хватает даже на продукты
- 2) на продукты денег хватает, но покупка одежды уже затруднительна
- 3) денег хватает на продукты и одежду, но покупка холодильника, телевизора, мебели, для нас проблема
- 4) можем без труда купить холодильник, мебель. но на большее денег нет
- 5) можем без труда купить автомобиль, но на большее (квартиру, дачу) денег нет
- 6) можем позволить себе практически все - квартиру, машину, дачу и многое другое
- 7) затрудняюсь ответить

28. Укажите, пожалуйста, Ваше образование (выберите один вариант ответа)

- 1) среднее профессиональное (колледж, техникум, училище)
- 2) 9 классов
- 3) высшее
- 4) 11 классов
- 5) незаконченное высшее
- 6) 8 классов
- 7) Учусь

29. Каково Ваше основное занятие в настоящее время? (выберите один вариант ответа)

- 1) рабочий
- 2) студент
- 3) занят домашним хозяйством или нахожусь в декретном отпуске за детьми
- 4) безработный
- 5) служащий
- 6) предприниматель
- 7) абитуриент
- 8) временные заработки
- 9) другое

30. Оцените, насколько Вы удовлетворены следующими сторонами Вашей жизни в настоящий момент (по шкале от 1 до 5, где 1 – полностью не удовлетворены, 5 – полностью удовлетворены) (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
жилищные условия	-	-	-	-	-
образование	-	-	-	-	-
работа	-	-	-	-	-
друзья	-	-	-	-	-
досуг	-	-	-	-	-

31. Укажите, пожалуйста, Ваше семейное положение (выберите один вариант ответа)

- 1) женат / замужем
- 2) не замужем / холост
- 3) другое
- 4) гражданский брак
- 5) разведена
- 6) вдова

32. Есть ли у Вас дети (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) нет

Приложение Б
(информационное)

Инструментарий № 2

Анкета опроса экспертов (сотрудников органов опеки и попечительства) на тему:
«Государственное управление в сфере обеспечения жильем детей-сирот и детей»

1. Укажите Ваш регион

2. Оцените достаточность финансовых ресурсов в регионе для выполнения обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам, и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа (далее – детям - сиротам) детям-сиротам (выберите один вариант ответа)

- 1) достаточно
- 2) скорее достаточно
- 3) скорее недостаточно
- 4) недостаточно

3. Оцените, остроту проблем обеспечения жильем детей-сирот в Вашем регионе (выберите один вариант ответа)

- 1) высокая
- 2) средняя
- 3) низкая

4. Имеется ли в регионе жилые помещения, социальные гостиницы для временного проживания детей-сирот до обеспечения их жилыми помещениями специализированного жилищного фонда? (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) нет, при этом он крайне необходим
- 3) нет, такой фонд не требуется
- 4) затрудняюсь ответить

5. Укажите период ожидания получения жилых помещений специализированного жилищного детям-сиротами в вашем регионе, с момента возникновения права на обеспечение жилыми помещениями (с 18 лет). В течение какого времени от наступления 18 лет, как правило, дети-сироты получают квартиру? (выберите один вариант ответа)

- 1) в течение 1 года
- 2) от 1 года до 3 лет
- 3) от 3 до 5 лет
- 4) свыше 5 лет
- 5) затрудняюсь ответить
- 6) другое

6. С момента наступления права на обеспечения жилыми помещениями и до получения жилого помещения специализированного жилищного фонда, где обычно проживают дети-сироты? (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа			
	часто	редко	никогда	затрудняюсь ответить
в общежитии по месту учебы (в колледже/вузе)	-	-	-	-
снимают квартиру за счет своих средств	-	-	-	-
снимают квартиру, им компенсируют расходы за съем	-	-	-	-
им разрешают пожить в детском доме	-	-	-	-
по знакомым, фактически бомжуют	-	-	-	-
жилье предоставляется сразу же после выхода из детского дома	-	-	-	-

7. Оцените, эффективность оказания мер социальной поддержки детям-сиротам, которые ожидают получения жилья? (по шкале от 1 до 5, где 1 – не эффективно, 5 – эффективно, каждую из мер) (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
жилье всем детям-сиротам в регионе предоставляется своевременно	-	-	-	-	-
предоставляются компенсации по оплате найма квартиры	-	-	-	-	-
оказывается консультационная помощь в подборе временного жилья	-	-	-	-	-
предоставляется временное жилье в общежитии	-	-	-	-	-
предоставление регистрации по месту жительства в администрации муниципального образования, где проживает сирота	-	-	-	-	-
никаких мер не принимается					

8. Какие меры социальной поддержки, на Ваш взгляд, являются наиболее эффективными?

9. С какими проблемами сталкиваются дети-сироты в регионе при получении собственного жилья? (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа		
	часто	редко	никогда
недостаточное качество жилых помещений (отсутствие ремонта)	-	-	-
отсутствие в квартире инженерных коммуникаций (горячая вода, отопление и т.д.)	-	-	-
недостаточное количество объектов инфраструктуры в районе, где расположена квартира (больница, аптеки, магазины)	-	-	-
низкая транспортная доступность района, где расположена квартира	-	-	-
недостаточность рабочих мест в районе, где расположена квартира	-	-	-

10. Имеются ли практики неполного освоения вашим субъектом Российской Федерации субсидии федерального бюджета, выделенной на обеспечение жильем детей-сирот (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) нет
- 3) затрудняюсь ответить (не знаю).

11. Если да, то какие причины являются наиболее значимыми (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) поздние сроки объявления конкурсных процедур
- 2) неоплата обязательств по контрактам с незавершенным строительством жилых помещений
- 3) образование экономии при проведении конкурсных процедур на приобретение жилых помещений
- 4) образование остатка средств в объеме недостаточном для приобретения одного жилого помещения
- 5) признание несостоявшимися конкурсных процедур в связи с отсутствием заявок на участие
- 6) нарушение обязательств со стороны продавцов (застройщиков) жилых помещений
- 7) ограниченное предложение жилых помещений требуемой площади и уровня благоустроенности на рынке недвижимости

12. Оцените по 5-балльной шкале деятельность представителей региональных властей и органов опеки в оказании помощи детям-сиротам при решении жилищных вопросов (5 – очень хорошо, 1 – очень плохо) (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

<i>Параметр оценки</i>	<i>Вариант ответа</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
четкость в работе	-	-	-	-	-
внимание	-	-	-	-	-
правильность оформления документов	-	-	-	-	-
дружелюбительное, вежливое обращение	-	-	-	-	-
оперативное решение вопроса	-	-	-	-	-
готовность помочь					

13. Как бы Вы охарактеризовали свое отношение к ситуации, связанной с обеспечением жильем детей-сирот в Российской Федерации? (выберите один вариант ответа)

- 1) позитивное, я считаю, что государство делает все возможное для обеспечения жилищных прав детей-сирот
- 2) нейтральное, я считаю, что меры по обеспечению жильем детей-сирот могли бы быть более эффективными
- 3) негативное, думаю, жилищные права детей-сирот нарушаются

14. Проходили ли в Вашем регионе протестные акции детей-сирот в защиту своих жилищных прав? (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) нет
- 3) затрудняюсь ответить

15. Как Вы считаете, какова вероятность прохождения протестных акций детей-сирот в защиту своих жилищных прав в Вашем регионе? (выберите один вариант ответа)

- 1) высокая
- 2) средняя
- 3) низкая
- 4) затрудняюсь ответить

16. Как Вы считаете, предоставление жилья детям-сиротам должно включать в себя практику его передачи в собственность в будущем или нет? (выберите один вариант ответа)

- 1) да, после истечения пятилетнего срока по договору найма жилое помещение должно передаваться в собственность
- 2) нет, жилое помещение не должно передаваться в собственность

17. Если выбрали вариант «нет», то обоснуйте Ваше мнение? (выберите один вариант ответа)

- 1) жилье должно оставаться в муниципальной собственности
- 2) не должно быть возможностей перехода жилого помещения, выделяемого ребенку-сироте его ближайшим родственникам (супругу, детям)
- 3) передача жилого помещения в собственность ребенка-сироты создает предпосылки для фальсификации статуса «сироты»

18. Имеются ли в регионе практики недобросовестного поведения, фальсификации статуса ребенка-сироты или злоупотребления правом с целью улучшения своего жилищного положения? (выберите один вариант ответа)

- 1) нет
- 2) редко
- 3) да, часто
- 4) затрудняюсь ответить

19. Если практики злоупотребления правом или фальсификации статуса ребенка-сироты имеются, можете ли Вы привести примеры, а также дать предложения по мерам предотвращения данных негативных тенденций?

20. Оцените по 5 бальной шкале факторы, которые снижают эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в Вашем регионе, где 1 - совсем не снижают, 5 - очень сильно снижают (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
недостаток финансирования	-	-	-	-	-
численность детей-сирот в регионе существенно превышает среднюю численность по стране	-	-	-	-	-
ограниченное предложение жилых помещений требуемой площади и их уровня благоустроенности на рынке недвижимости	-	-	-	-	-
незаинтересованность застройщиков	-	-	-	-	-
несоответствие установленной предельной стоимости одного квадратного метра жилья реальной ситуации на рынке недвижимости	-	-	-	-	-

в регионе					
неразвитая инфраструктура	-	-	-	-	-
отсутствие работы в регионе	-	-	-	-	-
в регионе много льготных категорий, которым нужна помошь с жильем, и сироты - не самая многочисленная из них (есть многодетные, инвалиды, ветераны ВОВ, боевых действий и иные)	-	-	-	-	-

21. Могут ли какие-то из предложенных ниже мер, рассматриваться в качестве альтернативы безвозмездного предоставления жилья детям-сиротам? (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) предоставление льготных кредитов на покупку жилья
- 2) адресная финансовая помощь выпускникам интернатных учреждений, позволяющая покрыть расходы на оплату аренды жилья и коммунальные платежи (на определенный период)
- 3) развитие практики социального найма жилья из муниципального фонда без права его передачи в собственность
- 4) нет, не могут
- 5) другое

22. В ряде субъектов Российской Федерации вместо квартиры предлагается выдавать с 23 лет сертификат на приобретение жилья при соблюдении сиротой определенных условий. Ваше мнение о такой мере поддержки (сертификате)? (выберите один вариант ответа)

- 1) положительное
- 2) скорее положительное
- 3) скорее отрицательное
- 4) отрицательное
- 5) затрудняюсь ответить

23. По вашему мнению, с какого возраста ребенку-сироте может выдаваться жилищный сертификат? (выберите один вариант ответа)

- 1) с 23 лет
- 2) с 25 лет
- 3) с 30 лет
- 4) другое _____

24. Какие проблемы Вы видите в практике предоставления жилищных сертификатов? Оцените значимость проблем (1- не значимо, 5 – очень значимо) (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа					
	1	2	3	4	5	затрудняюсь ответить
ограниченные сроки реализации сертификата (6 месяцев) существенно лимитируют возможности детей-сирот в решении своих жилищных проблем	-	-	-	-	-	-
в условиях отсроченного платежа и низкого уровня доверия населения к власти высока вероятность отказа продавцов жилья от участия в сделке из-за длительности процедур согласования и выплаты финансовых средств	-	-	-	-	-	-
низкий уровень правовой и финансовой грамотности детей-	-	-	-	-	-	-

сирот, что не позволит им эффективно воспользоваться сертификатом						
риски нецелевого использования сертификата детьми-сиротами	-	-	-	-	-	-
нет проблем	-	-	-	-	-	-

25. Согласны ли Вы в целом со следующими утверждениями, которые характеризуют проблемы предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот? (выберите один вариант ответа в каждом утверждении)

Утверждение	Вариант ответа	
	согласен	не согласен
слишком маленькая сумма жилищного сертификата, это не позволит приобрести качественное жилье	-	-
на рынке жилья продавцы с недоверием относятся к жилищным сертификатам	-	-
очень короткие сроки реализации жилищного сертификата (6 месяцев) не позволяют вовремя закончить сделку по покупке жилья	-	-
дети-сироты могут столкнуться с мошенниками и остаться без жилья	-	-
у детей-сирот нет нужных знаний и навыков, чтобы заниматься такой сложной задачей, как покупка жилья и реализация жилищного сертификата	-	-

26. Какие преимущества Вы видите в практике предоставления жилищных сертификатов детям-сиротам? (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) жилищный сертификат даст больше свободы выбора: где и какую квартиру купить
- 2) можно добавить собственные средства к сумме жилищного сертификата и приобрести более качественное жилье
- 3) выдача жилищного сертификата даст возможность приобрести жилье, а не ждать своей очереди
- 4) позволит, если есть желание, переехать в другой регион, купить там жилье с помощью жилищного сертификата

27. Оценить эффективность предложений для совершенствования программ предоставления жилищных сертификатов? (1 – неэффективное предложение, 5 – очень эффективное) (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
закрепление в законодательстве возможностей реализации полученных сертификатов в другом регионе, в котором получатель оценивает свои перспективы трудоустройства и/или создания семьи как более благоприятные	-	-	-	-	-
одновременное создание системы контроля/ мониторинга за целевым использованием жилищного сертификата по аналогии с материнским	-	-	-	-	-

капиталом					
оказание юридической и иной консультативной помощи детям-сиротам в процессе реализации сертификата	-	-	-	-	-
увеличение сроков реализации сертификата	-	-	-	-	-

28. В ряде стран существуют ограничения по возрасту – до 29 лет для постановки на очередь на жилье сирот. В Российской Федерации в очереди среди лиц из числа сирот есть граждане и старше 60 лет. Как Вы считаете, должны ли быть в России установлены ограничения по возрасту в части лиц из числа детей-сирот на получение жилья? (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) нет
- 3) затрудняюсь ответить

29. Если ответ «да», то поясните его и уточните, до какого возраста (например, как ограничения по возрасту для молодой семьи или до 35 лет, как считается молодежь)

30. В ряде стран льготным категориям граждан, включая сирот, предоставляется социальное жилье, которым можно пользоваться всю жизнь, но оно не подлежит приватизации. Однако его можно приобрести после 5 лет использования по договору социального найма, в том числе получив льготный кредит под минимальный процент (1-2%) на 40 лет. Что Вы думаете об этом, поддерживаете ли Вы такие практики? (выберите один вариант ответа)

- 1) поддерживаю
- 2) не поддерживаю

31. Поясните свой ответ

32. Какие из перечисленных ниже мер используются в регионе в рамках решения жилищных проблем детей-сирот? (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа			
	всегда	иногда	в случае необходимости	никогда
помощь при подготовке документов на получение жилья	-	-	-	-
юридическая помощь для подготовки документов для обращения в суд	-	-	-	-
помощь при регистрации по месту жительства в период ожидания очереди на получение жилья	-	-	-	-
психологическая поддержка	-	-	-	-
информационная поддержка, подробное разъяснение ситуации по жилью	-	-	-	-

33. Дайте, пожалуйста, оценку, насколько перечисленные в предыдущем вопросы меры необходимы для решения жилищных проблем детей-сирот (5- очень нужны, 1 – не требуются)? (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

<i>Параметр оценки</i>	<i>Вариант ответа</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
помощь при подготовке документов на получение жилья	-	-	-	-	-
юридическая помощь для подготовки документов для обращения в суд	-	-	-	-	-
помощь при регистрации по месту жительства в период ожидания очереди на получение жилья	-	-	-	-	-
психологическая поддержка	-	-	-	-	-
информационная поддержка, подробное разъяснение ситуации по жилью	-	-	-	-	-

34. Оцените информационную открытость при реализации мер поддержки детей-сирот в Вашем регионе. Имеется ли полная информация и является ли она открытой и доступной? (открыта и доступна в полной мере, частично, нет информации) (выберите один вариант ответа)

- 1) очередьность детей-сирот в списке на получение жилья
- 2) перечень мер поддержки сирот, включая до получения жилья, с указанием исчерпывающей информации по условиям и месту их получения
- 3) перечень учреждений и НКО, оказывающих срочную социальную помощь сиротам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации

35. Как Вы считаете, законодательная норма, предусматривающая, что общее количество жилых помещений для детей-сирот в многоквартирном доме не может превышать 25%, правильная? (выберите один вариант ответа)

- 1) да
- 2) нет
- 3) затрудняюсь ответить

36. На Ваш взгляд, каковы положительные стороны данной законодательной нормы? (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) снижение беспокойства граждан по поводу «сиротских анклавов», состоящих из домов, которые полностью переданы для нужд сирот
- 2) создание условий для социализации и адаптации детей-сирот, которые начали самостоятельную жизнь после интернатов
- 3) стимулирование повышения качества строящегося жилья, так как оставшиеся 75% надо будет продать на рынке
- 4) снижение рисков создания очагов девиации, формирования культуры бедности в домах, которые полностью переданы для нужд сирот

37. Каковы отрицательные последствия данной законодательной нормы? (выберите один или несколько вариантов ответа)

- 1) усложняется работа служб сопровождения детей-сирот, получивших квартиры в разных районах. снижаются возможности контроля
- 2) усложняется процедура предоставления жилья, так как исключен вариант строительства отдельных многоквартирных домов исключительно для детей-сирот, а на вторичном рынке трудно найти квартиры, соответствующие всем условиям
- 3) что-то еще? _____

38. Как Вы считаете, соблюдение порогового значения – не более 25% от общего количества квартир, которые выделяются в одном доме для детей-сирот – это, в целом, положительная или отрицательная практика? (выберите один вариант ответа)

- 1) положительная
- 2) скорее положительная, чем отрицательная
- 3) скорее отрицательная, чем положительная
- 4) отрицательная
- 5) затрудняюсь ответить

39. Какие вы могли бы выдвинуть предложения в отношении данной законодательной нормы? (выберите один вариант ответа)

- 1) полностью исключить ее, так как она усложняет работу органов власти в сфере обеспечения жильем детей-сирот;
- 2) увеличить пороговое значение - не более 50% от общего количества квартир, которые выделяются в одном доме для детей-сирот;
- 3) внести исправления в части: за исключением населённых пунктов с численностью жителей менее 20 тысяч человек (ранее было 10 тысяч).

40. Оцените в целом эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в регионе, где 1 – неэффективно, 5 – эффективно (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа				
	1	2	3	4	5
своевременность предоставления жилого помещения	-	-	-	-	-
своевременность предоставления жилого помещения временного проживания на период ожидания квартиры	-	-	-	-	-
консультативная помощь	-	-	-	-	-

41. Согласны ли Вы со следующими утверждениями? (выберите один вариант ответа в каждом параметре)

Параметр оценки	Вариант ответа			
	да	нет	отчасти	затрудняюсь ответить
эффективная деятельность некоммерческих общественных организаций и благотворительных фондов могла бы существенно снизить остроту социальных проблем детей-сирот в период ожидания своей очереди на квартиру	-	-	-	-
некоммерческие общественные организации и благотворительные фонды в своей деятельности ориентированы на поддержку детей-сирот до 18 лет, их практики не распространяются на тех, кто достиг возраста совершеннолетия	-	-	-	-
в регионе НКО и благотворительные фонды функционируют и выполняют большой объем работы по социальной поддержке детей-сирот, достигших совершеннолетия	-	-	-	-

42. Как бы вы оценили эффективность деятельности НКО (некоммерческих общественных организаций), благотворительных фондов, оказывающих социальную поддержку детям-сиротам, достигших совершеннолетия, в Вашем регионе по 5 бальной шкале (1 – совсем неэффективно, помощь не оказывается, 5 – эффективно)?

<i>Параметр оценки</i>	<i>Вариант ответа</i>					
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>затрудняюсь ответить</i>
помощь при трудоустройстве	-	-	-	-	-	-
наставничество над детьми-сиротами, достигшими совершеннолетия	-	-	-	-	-	-
юридическая помощь для обращений в суд в случае нарушения жилищных прав	-	-	-	-	-	-
предоставление временного жилья в период ожидания своей очереди на получение квартиры	-	-	-	-	-	-
финансовая помощь детям-сиротам, достигшим совершеннолетия	-	-	-	-	-	-
психологическая поддержка	-	-	-	-	-	-

43. Каков Ваш стаж работы в органах опеки? (выберите один вариант ответа)

- 1) менее 1 года
- 2) от 1 года до 3 лет
- 3) от 3 лет до 5 лет
- 4) свыше 5 лет

44. Ваш пол (выберите один вариант ответа)

- 1) мужской
- 2) женский

Приложение В
(информационное)

Инструментарий № 3

Блок 1. «Оценка проблем жилищного обеспечения детей-сирот»

1. Как бы Вы охарактеризовали остроту проблем жилищного обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Российской Федерации?
2. Каковы, на Ваш взгляд, ключевые ограничения, которые затрудняют реализацию мер по обеспечению жильем детей-сирот?
3. В чем заключаются проблемы жилищного обеспечения, охарактеризуйте их специфику, связанную со своевременностью предоставления жилья, качеством жилых помещений, предоставляемых детям-сиротам?
4. С какими проблемами сталкиваются дети-сироты при выходе из интернатного учреждения? Какие рекомендации Вы могли бы дать для их профилактики и решения? Какие меры поддержки могли бы снизить остроту проблем, осложняющих жизнь детей-сирот на этапе выхода из интернатного учреждения?

Блок 2. «Ресурсы и ограничения деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот»

1. Имеются ли, на Ваш взгляд, финансовые ограничения деятельности органов власти в сфере жилищного обеспечения детей-сирот? Является ли недостаточность региональных бюджетов фактором снижения эффективности деятельности органов власти в данной сфере?
2. Как бы Вы охарактеризовали кадровую ситуацию в органах опеки и попечительства? Достаточно ли кадровых ресурсов для осуществления мер социальной поддержки детей-сирот?
3. Как бы Вы охарактеризовали нормативно-правовое регулирование процессов жилищного обеспечения детей-сирот? Требуется ли совершенствование нормативно-правового обеспечения в данной сфере?
4. Насколько эффективно осуществляются меры поддержки детей-сирот, которые в силу различных обстоятельств не были своевременно обеспечены жильем? Какова практика предоставления временного жилья/ компенсации найма? Существуют ли иные меры поддержки? Достаточны ли они? Какие рекомендации Вы могли бы дать в данной сфере?
5. Как бы Вы охарактеризовали систему информационного обеспечения деятельности органов власти в сфере предоставления жилья детям-сиротам? Обладают ли региональные и федеральные органы власти всей полнотой информации, имеются ли дисфункции информационного обеспечения? Какие рекомендации Вы могли бы дать в данной сфере?

Блок 3. «Организационно-административные проблемы жилищного обеспечения детей-сирот»

1. Охарактеризуйте ситуацию, связанную с обеспечением сохранности жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты. Какие, на Ваш взгляд, имеются ограничения деятельности органов власти в процессах обеспечения сохранности таких жилых помещений? Какие рекомендации Вы могли бы дать в целях совершенствования деятельности органов власти по обеспечению сохранности таких жилых помещений?
2. Как бы Вы охарактеризовали ситуацию, связанную с приобретением жилья для детей-сирот в регионах. Имеются ли проблемы, связанные с низкой мотивацией

застройщиков, сложностями организации конкурсных процедур? Какие рекомендации Вы могли бы предложить по данному направлению?

3. Имеются ли организационно-административные проблемы в деятельности органов опеки и попечительства, которые снижают эффективность мер социальной поддержки детей-сирот?

Блок 4. «Жилищный сертификат: преимущества и ограничения в сфере обеспечения жильем детей-сирот»

1. Охарактеризуйте свое отношение к практике выдачи жилищных сертификатов детям-сиротам? Прокомментируйте свой ответ

2. Какие преимущества выдачи жилищных сертификатов Вы видите?

3. В чем ограничения практики выдачи жилищных сертификатов?

4. Какие рекомендации Вы могли бы дать для совершенствования программ предоставления жилищных сертификатов?