



2024

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «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»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 июня 2024 года



Сергей Штогрин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги эксперто-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить результативность реализации мер социальной поддержки, направленных на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты).

Ключевые результаты мероприятия

1. Впервые с 2011 года отмечено сокращение численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем¹, что свидетельствует о наметившейся тенденции повышения результативности принимаемых мер. Численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, сократилась с 190,8 тыс. человек в 2022 году до 187,5 тыс. человек в 2023 году, но остается на высоком уровне.

Численность обеспеченных за 2023 год жильем детей-сирот по отношению к 2022 году увеличилась с 34,2 тыс. до 37,5 тыс. человек.

Этому способствовали меры финансового и организационного характера, принимаемые на региональном и федеральном уровнях: в частности, увеличение

-
1. Обеспечению жилыми помещениями подлежат дети-сироты, не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия, по достижении ими возраста 18 лет, а также после получения профессионального образования и в иных случаях, установленных Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ). Право на обеспечение жилыми помещениями по основаниям и в порядке, которые предусмотрены статьей 8 Федерального закона № 159-ФЗ, сохраняется за лицами, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями. Численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, в том числе своевременно не обеспеченных жильем, далее также упоминается как задолженность по обеспечению жильем детей-сирот применительно к региональным программам ликвидации до 2030 года задолженности по обеспечению жильем детей-сирот, которые утверждены в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2023 г. № ММ-П8-4467ДСП (далее – программы ликвидации задолженности).

в 2023 году на треть по отношению к 2022 году расходов региональных бюджетов, утверждение в регионах, в которых сохраняется задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, программ ее ликвидации до 2030 года, а также расширение в регионах практики обеспечения детей-сирот жилыми помещениями посредством предоставления выплат на приобретение жилья (сертификата) (далее – региональные сертификаты). Принятие указанных мер являлось предметом рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) в 2019–2023 годах.

2. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации выросли с 77,1 млрд рублей в 2022 году до 98,1 млрд рублей в 2023 году, или на 27 %. Из них размер субсидии, направляемой из федерального бюджета на предоставление жилья детям-сиротам в регионы, с 2020 года остается неизменным и составляет 10 млрд рублей в год.
3. По состоянию на 1 января 2024 года обеспечение детей-сирот жилыми помещениями в плановом порядке осуществляется в 12 регионах. Задолженность² по обеспечению жильем детей-сирот пока сохраняется в 73 регионах.

Снижение задолженности по обеспечению жильем детей-сирот отмечено в 40 регионах, в которых она сохраняется.

Оценка программ ликвидации задолженности показала, что они преимущественно требуют уточнения. Большинство программ предусматривают погашение задолженности по обеспечению жильем детей-сирот в 2030 году и позднее. Треть программ содержит указание на дополнительную потребность в финансировании без указания его источников. В половине программ не определено финансирование в разрезе форм обеспечения жильем.

Усиление контроля за сохранностью жилых помещений нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо жилых помещений, собственниками которых являются дети-сироты, способствовало снижению численности состоящих в списке на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот³ с 286,0 тыс. человек на 1 января 2023 года до 281,4 тыс. человек на 1 января 2024 года.

4. Региональные сертификаты в 2023 году использовались в 59 регионах (в 2022 году – в 41 регионе). Доля обеспеченных жильем детей-сирот с использованием региональных сертификатов в общей численности обеспеченных жильем детей-сирот выросла с 9,8 % в 2022 году до 18,7 % в 2023 году (с 4,9 тыс. человек в 2022 году до 9 тыс. человек в 2023 году).

-
2. По оценке Счетной палаты, задолженность по обеспечению жильем детей-сирот – доля не обеспеченных жильем детей-сирот за отчетный год в общей численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем на конец предыдущего года, составляет более 25 % (таблица 2 приложения № 1 к отчету).
 3. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, указанных в пункте 9 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ (далее – Список). Лица, указанные в абзаце первом пункта 1 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ, включаются в Список по достижении возраста 14 лет.

С 4 августа 2023 года федеральным законодательством⁴ установлена возможность предоставления за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации лицам из числа детей-сирот, достигшим 23 лет, выплаты на приобретение благоустроенного жилого помещения, право на которую подтверждается сертификатом (далее – выплата в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ). Данная выплата может быть использована для приобретения жилья на всей территории Российской Федерации.

Анализ показал, что практика изменения регионального законодательства складывается не единообразно и в более длительные сроки, чем это предусмотрено. В основном региональные нормативные правовые акты вступают в силу с марта – мая 2024 года, что не позволяет в настоящее время провести оценку результатов их применения.

Несмотря на введение выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ, в пяти регионах⁵, имеющих задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, предоставление такой выплаты (сертификата) не предусмотрено.

В половине из 24 регионов, в которых признаны утратившими силу нормативные правовые акты о региональных сертификатах, переходные положения, направленные на сохранение прав детей-сирот, имевших право на их получение, отсутствуют.

Только в 13 субъектах Российской Федерации⁶ предусмотрены дополнительные условия предоставления региональных сертификатов в сравнении с условиями Федерального закона № 159-ФЗ.

5. Ряд проблем обеспечения жильем детей-сирот, выявленных ранее Счетной палатой⁷, сохраняют свою актуальность. Остается нерешенным вопрос о возможности применения инструмента бессрочного найма жилых помещений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), при обеспечении детей-сирот жилыми помещениями.

-
4. Статья 8.1 Федерального закона № 159-ФЗ.
 5. Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Владимирская, Ярославская области, Еврейская автономная область.
 6. По данным, размещенным в «КонсультантПлюс: Регион»: республики Бурятия, Карелия, Северная Осетия – Алания, Тыва, Алтайский край, Вологодская, Иркутская, Калининградская, Курганская, Московская, Омская, Оренбургская, Тульская области.
 7. Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «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 2021–2022 годах» (с Контрольно-счетной палатой Пермского края и Контрольно-счетной палатой Приморского края) (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 мая 2023 г. № 34К (1639).

6. Сохраняется проблема размещения данных об использовании сертификатов в государственной информационной системе «Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере» (далее – ЕЦП)⁸.

Наиболее значимые выводы

Принятые нормативные акты и меры, направленные на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот на федеральном и региональном уровнях, в 2023 году оказали позитивное влияние на сокращение численности детей-сирот, своевременно не получивших жилые помещения.

Увеличению численности обеспеченных жильем детей-сирот, достигнутому в 2023 году, способствовало введение региональных сертификатов, которые применялись в 59 субъектах Российской Федерации.

Внедрение в регионах выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ повлекло масштабные изменения регионального законодательства, включая признание утратившими силу актов, ранее регламентировавших выдачу региональных сертификатов, что требует постоянного мониторинга правоприменения.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

На основе проведенного экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата предлагает направить Министерству просвещения Российской Федерации рекомендацию – в срок до 14 марта 2025 года провести анализ практики применения субъектами Российской Федерации изменений, внесенных в Федеральный закон № 159-ФЗ, в том числе в части использования сертификата при предоставлении жилых помещений детям-сиротам.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

8. До 1 января 2024 года – государственная информационная система «Единая государственная информационная система социального обеспечения» (ЕГИССО).

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.2.4.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Меры социальной поддержки, направленные на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить результативность реализации мер социальной поддержки, направленных на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот.

Критерии аудита эффективности

1. Все субъекты Российской Федерации, имеющие задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, реализуют с 2023 года комплексные программы, направленные на ликвидацию к 2030 году указанной задолженности, включающие в том числе меры, направленные на снижение численности детей-сирот в регионе и численности детей-сирот, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями.
2. Введение выплаты на приобретение благоустроенного жилого помещения (регионального сертификата) позволило увеличить численность обеспеченных жильем детей-сирот в Российской Федерации в 2023 году по отношению к 2022 году.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство просвещения Российской Федерации (г. Москва).
- Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2023 год и истекший период 2024 года.

6. Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 1 февраля по 25 июня 2024 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Оценка результативности реализации мер социальной поддержки, направленных на обеспечение жильем помещениями детей-сирот

Оценка результативности обеспечения жильем детей-сирот, проведенная Счетной палатой в 2019–2023 годах⁹, выявила проблемные зоны, в результате чего было направлено 30 предложений (рекомендаций)¹⁰ по совершенствованию механизмов реализации жилищных прав детей-сирот, в том числе:

- 3 рекомендации – в адрес Президента Российской Федерации с просьбой поручить Правительству Российской Федерации решение ряда вопросов;
- 22 рекомендации – в адрес Правительства Российской Федерации;

-
9. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, направленных на улучшение жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за период 2017–2019 годов» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 января 2020 г. № 2К (1375), пункт 3);
Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Оценка сложившейся практики реализации дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и лиц из их числа при обеспечении жильем помещениями» (совместно с Контрольно-счетной палатой Краснодарского края, Контрольно-счетной палатой Кемеровской области) (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 28 января 2020 г. № 2К (1375), пункт 2);
Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг обеспечения детей-сирот жильем» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 16 ноября 2021 г. № 67К (1510));
Отчет о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Оценка реализации мер социальной поддержки по обеспечению жильем помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2021–2022 годах» (с Контрольно-счетной палатой Пермского края и Контрольно-счетной палатой Приморского края) (завершено в мае 2023 года) (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 мая 2023 г. № 34К (1639)).
10. Рекомендации касались вопросов: нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения жильем помещениями детей-сирот (14 рекомендаций); финансирования и регулирования механизмов финансового обеспечения при предоставлении бюджетных средств на приобретение жилых помещений детям-сиротам (5 рекомендаций); внедрения новых механизмов обеспечения жильем детей-сирот (3 рекомендации); организации процессов в области предоставлении жилья детям-сиротам (8 рекомендаций).

- 5 рекомендаций – в адрес глав высших органов власти субъектов Российской Федерации.

Из 30 рекомендаций 28 являются приоритетными. По состоянию на 23 мая 2024 года выполнено и снято с контроля решениями Коллегии Счетной палаты Российской Федерации¹¹ 18 рекомендаций Счетной палаты, 1 рекомендация не выполнена¹², по 11 рекомендациям срок реализации не наступил.

Из 18 реализованных рекомендаций 12 касались вопросов нормативно-правового регулирования (в том числе изменения правил предоставления регионам субсидии из федерального бюджета), 2 рекомендации – вопросов финансирования (в том числе увеличения финансирования), 1 рекомендация – внедрения новых механизмов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот (введение выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ¹³), 3 рекомендации относились к организационным вопросам (в том числе принятие регионами программ ликвидации задолженности).

Из 11 рекомендаций, срок реализации которых не наступил, часть выполнена. Данные о выплатах на приобретение жилья (сертификатах) будут вноситься в ЕЦП¹⁴ с 1 января 2026 года.

Одновременно остается нерешенным ряд вопросов. Так, не решен вопрос о возможности применения инструмента бессрочного найма жилых помещений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), при обеспечении детей-сирот жилыми помещениями.

Не решен вопрос использования регионами механизма эскроу-счетов для закупки жилья на этапе строительства жилья для детей-сирот, которое сдерживается сроком действия лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета – один год, при сроке строительства многоквартирного дома, превышающего финансовый год.

Счетная палата участвует в проработке реализации рекомендаций в рамках Межведомственной рабочей группы по совершенствованию федерального законодательства в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот¹⁵.

-
11. Решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 10К (1535), от 23 сентября 2022 г. № 57К (1582).
 12. Рекомендация касалась нормативного регулирования вопроса распоряжения долей жилого помещения, принадлежащей ребенку-сироте, недостаточной по учетной норме для проживания и являющейся основанием для предоставления отдельного жилого помещения.
 13. Изменения внесены Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 461-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 461-ФЗ).
 14. Изменения внесены Федеральным законом № 461-ФЗ.
 15. Создана Минпросвещения России по поручению Правительства Российской Федерации.

7.1.1. Оценка влияния изменения законодательных и нормативных правовых актов, направленных на обеспечение жильем детей-сирот, на выполнение задач по реализации государственной политики в части предоставления названных гарантий

В 2022–2023 годах на федеральном и региональном уровнях принимались законодательные и нормативные правовые акты, направленные на выполнение задач по реализации государственной политики в части предоставления гарантий по обеспечению детей-сирот жилыми помещениями (таблица 1 приложения № 1 к отчету).

С 2022 года при определении размера субсидии, предоставляемой из федерального бюджета, учитывается средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации, определяемая Минстроем России по новой методике¹⁶. Изменение данной методики позволило регионам повысить размер средств, выделяемых на приобретение жилого помещения для детей-сирот¹⁷, что повлекло повышение доли жилья, приобретаемого на первичном рынке (рисунок 1).

С 2023 года дети-сироты, не обеспеченные жилыми помещениями, вправе¹⁸ зарегистрироваться по месту жительства по адресу местной администрации или (при наличии) территориального органа местной администрации муниципального образования, на территории которого они фактически проживают в субъекте Российской Федерации. Данным правом воспользовались 3,6 тыс. человек в 61 регионе¹⁹. Данная мера позволяет детям-сиротам получить жилье там, где они имеют работу и возможность самореализации.

В целях повышения контроля за использованием и распоряжением жилыми помещениями, включая обеспечение сохранности санитарно-технического состояния жилых помещений, находящихся в собственности или пользовании по договору

-
16. Приказ Минстроя России от 18 августа 2021 г. № 584/пр «Об утверждении Методики определения норматива стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации».
 17. Средняя рыночная стоимость одного квадратного метра за 2021–2022 годы повысилась в 1,5 раза и более в 79 субъектах Российской Федерации, в 2 раза и более – в 24 субъектах Российской Федерации. Наибольший рост за 2 года сложился в Краснодарском крае (320 %), Республике Алтай (250 %), Калининградской области (230 %). Рост норматива стоимости в 2023 году по отношению к 2022 году дифференцирован по субъектам Российской Федерации от 11 % в Республике Ингушетия и г. Москве до 65 % в Камчатском крае, 70 % – в Краснодарском крае.
 18. Пункт 10 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ.
 19. По данным мониторинга Минпросвещения России.

социального найма детей-сирот²⁰, во всех регионах принятые соответствующие нормативные акты²¹. В 80 субъектах Российской Федерации утверждены планы мероприятий по контролю за сохранностью и использованием указанных жилых помещений детей-сирот²².

Рисунок 1

Доля жилых помещений, приобретенных для детей-сирот в регионах на первичном и вторичном рынках жилья в 2022 и 2023 годах за счет субсидии федерального бюджета



Источник: форма 9 региональных отчетов об использовании субсидии федерального бюджета, представленная в Минстрой России и направленная в Счетную палату по запросу.

20. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, обязаны осуществлять контроль за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также осуществлять контроль за распоряжением ими (пункт 2 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ).
21. В 85 субъектах Российской Федерации осуществляется контроль за всеми жилыми помещениями детей-сирот. По состоянию на 31 декабря 2023 году контроль осуществляется в отношении 112 001 жилого помещения детей-сирот.
22. За исключением республик Калмыкии, Тывы, Донецкой Народной Республики, Магаданской, Пензенской, Самарской областей.

Программы ликвидации задолженности утверждены в 76 регионах²³ (таблица 4 приложения № 1 к отчету), в четырех²⁴ из которых, по оценке Счетной палаты, обеспечение жильем детей-сирот в 2023 году осуществлялось в плановом порядке.

По итогам 2023 года задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, по оценке Счетной палаты, сохраняется в 73 регионах, в 72 из которых утверждены программы ее ликвидации. В Тверской области, имеющей соответствующую задолженность, программа не утверждена. Численность не обеспеченных жильем детей-сирот на конец 2023 года по сравнению с 2022 годом в 73 регионах снизилась на 1,9 тыс. человек (или 1 %) – с 186,5 тыс. до 184,6 тыс. человек.

В рассматриваемых программах не единообразно установлены подходы к ликвидации задолженности по обеспечению жильем детей-сирот.

Преимущественно программы предусматривают сокращение задолженности по обеспечению жильем детей-сирот, образовавшейся на 1 января 2023 года.

В программах ликвидации задолженности пяти регионов²⁵ указана дата начала ликвидации задолженности – 1 января 2024 года²⁶, в трех регионах – 1 января 2020, 2021 и 2026 годов соответственно²⁷.

В программах ликвидации задолженности 33 регионов численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем до 2030 года, в несколько раз превышает численность данной категории на 1 января 2023 года (например, в программах Вологодской и Владимирской областей превышение составляет 2 раза, в Магаданской области – 6 раз, в Курганской области – 7 раз).

В программах семи регионов ликвидация до 2030 года задолженности по обеспечению жильем детей-сирот, образовавшейся на 1 января 2023 года, предусмотрена в неполном объеме²⁸.

Целевые показатели обеспечения до 2030 года жилыми помещениями детей-сирот отсутствуют в программах ликвидации задолженности 10 субъектов Российской Федерации²⁹ (таблица 4 приложения № 1 к отчету).

-
- 23. По состоянию на 1 июня 2024 года программы ликвидации задолженности утверждены в 60 регионах нормативными правовыми актами, в остальных – распорядительными актами.
 - 24. Курская, Московская, Пензенская области, Ямало-Ненецкий округ.
 - 25. Республика Дагестан, Алтайский край, Калужская, Магаданская, Нижегородская области.
 - 26. Из них три субъекта утвердили программу в 2024 году, два субъекта – в августе и декабре 2023 года.
 - 27. Чукотский автономный округ, Нижегородская, Пензенская области.
 - 28. В Калужской области – 18,9 %, Хабаровском крае – 39,7 %, Кабардино-Балкарской Республике – 41,6 %, Еврейской автономной области – 44,5 %, Псковской области – 58,8 %, Республике Хакасия – 79,9 %, Чувашской Республике – 70,2 %.
 - 29. Республики Дагестан, Саха (Якутия), Татарстан, Удмуртская Республика, Забайкальский, Приморский, Хабаровский края, Орловская, Самарская, Челябинская области.

Только в 13 регионах³⁰ программы предусматривают погашение задолженности до 2030 года (в 2029 году и ранее), в остальных – в более поздние сроки.

Информация об объемах и источниках финансирования отсутствует в программах ликвидации задолженности восьми регионов³¹.

Отдельно выделенная дополнительная потребность в средствах, без обоснования данной потребности расчетами, указана в программах ликвидации задолженности 26 регионов³². Например, программой ликвидации задолженности Нижегородской области³³ с 2026 года средства бюджета региона прогнозируются в размере 1,3 млрд рублей, при этом средства федерального бюджета – в размере 3,6 млрд рублей (с увеличением в 28 раз к уровню 2025 года).

Без указания источников финансирования отдельно выделенную дополнительную потребность показали 22 региона³⁴.

Информацию о финансировании в разрезе форм обеспечения жильем (например, финансовое обеспечение выплат на предоставление жилья (сертификата) не предусматривают программы ликвидации задолженности половины регионов.

Вместе с тем реализация в 2023 году программ ликвидации задолженности позволила сократить численность детей-сирот, не обеспеченных жильем, в 40 регионах на 5,5 тыс. человек (или на 5,4 %). По состоянию на 1 января 2024 года этот показатель составил 97,9 тыс. человек. Более чем на 10 % он уменьшился в 9 регионах³⁵.

В 33 регионах, утвердивших программы ликвидации задолженности, численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем в указанный период, увеличилась на 3,6 тыс. человек (или на 4,4 %) – до 86,6 тыс. человек. Увеличение более чем на 10 % отмечено в 6 регионах. В программах ликвидации задолженности указанных регионов финансирование в разрезе форм обеспечения жилыми помещениями детей-сирот

-
30. Алтайский, Камчатский, Краснодарский края, Амурская, Архангельская, Брянская, Воронежская, Калининградская, Омская, Пензенская, Свердловская, Тамбовская, Тульская области.
31. Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Волгоградская, Калужская, Псковская и Самарская области, Ненецкий автономный округ.
32. Без указания источника финансирования отдельно выделенную дополнительную потребность показали 22 региона, 4 региона – в средствах федерального бюджета.
33. Приказ министерства строительства Нижегородской области от 31 августа 2023 г. №328-193/23од «Об утверждении программы Нижегородской области «Поэтапная ликвидация до 2030 года накопившейся задолженности по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа».
34. Начиная с 2023 года – 7 регионов (Республика Карелия, Вологодская, Кемеровская, Курганская, Липецкая, Новосибирская и Тамбовская области), с 2024 года – 11 регионов (Кабардино-Балкарская Республика, Республики Марий Эл и Хакасия, Забайкальский, Камчатский и Ставропольский края, Архангельская, Костромская, Пензенская, Томская и Ульяновская области); с 2025 года – 2 региона (Республика Северная Осетия, Ярославская область), с 2026 года – 2 региона (Хабаровский край, Тульская область).
35. В Камчатском крае, Астраханской, Кемеровской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской, Орловской, Саратовской областях и Чувашской Республике.

не представлено, включая, например, программу Республики Татарстан, где также не установлены целевые показатели обеспечения жильем детей-сирот.

В части программ ликвидации задолженности отсутствуют конкретные меры, направленные на снижение сиротства в регионах, в том числе предоставление регионального капитала семьям, усыновляющим детей-сирот³⁶.

Уровень сиротства в регионе влияет на численность детей-сирот, в том числе нуждающихся в жилых помещениях.

Планы мероприятий («дорожные карты») по профилактике социального сиротства на 2022–2025 годы³⁷ приняты не во всех регионах.

В целом в Российской Федерации численность выявленных детей-сирот и уровень сиротства ежегодно снижается. С 2019 года наблюдается устойчивая тенденция снижения численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (рисунок 2).

Из регионов с наибольшими уровнями сиротства³⁸ наибольшее снижение указанного уровня (более 20 %) в период с 2019 по 2023 год наблюдалось в Амурской и Курганской областях³⁹. В указанных регионах значительно снизилась численность включенных в Список детей-сирот (рисунок 3).

Наибольшее снижение численности детей-сирот, включенных в Список, в 2023 году по сравнению с 2019 годом отмечается в Амурской области (32 %), чему способствовало снижение уровня сиротства на 28 % (с 2,8 % в 2019 году до 2 % в 2023 году).

Более 90 % детей-сирот проживают в семьях (рисунок 4). Примерно одинаковое число детей находится под возмездной опекой, основной формой которой является приемная семья, и переданы под опеку и попечительство на безвозмездной основе.

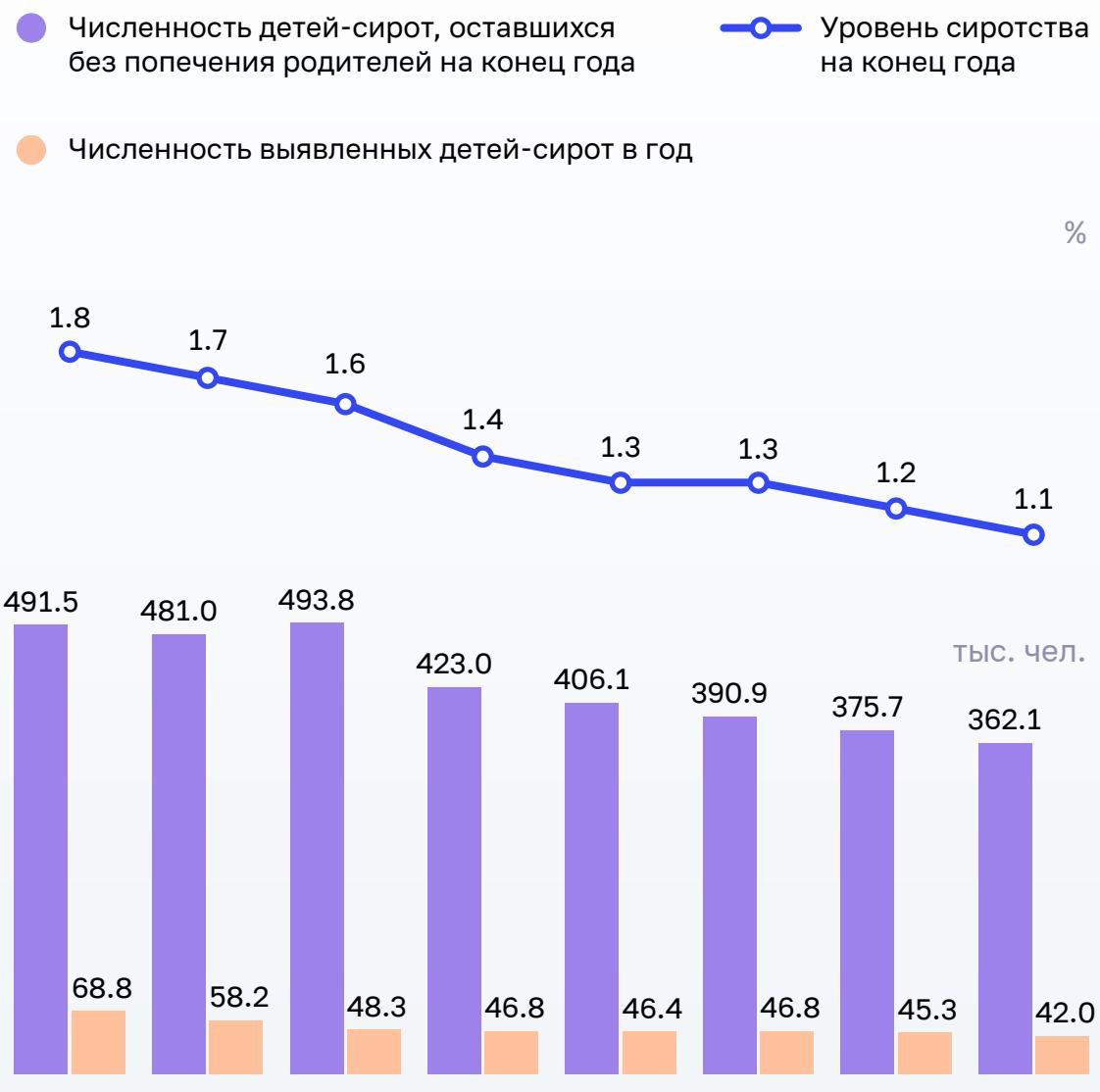
Анализ выплат семьям, воспитывающим детей-сирот и усыновленных детей-сирот, показал, что наибольшая финансовая поддержка оказывается приемным семьям.

При этом на содержание ребенка-сироты в учреждении для детей-сирот направляется значительно больше средств, чем выплаты семьям, воспитывающим детей-сирот (рисунок 2 приложения № 1 к отчету).

-
36. В Программе ликвидации задолженности, утвержденной губернатором Калининградской области 26 апреля 2023 года, предусмотрено предоставление единовременного регионального пособия для семей, усыновивших ребенка-сироту, в размере 615 тыс. рублей.
37. Поручение Правительства Российской Федерации от 15 марта 2021 г. № ТГ-П45-3091 о выполнении подпункта «в» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 марта 2021 г. № ПР-355.
38. Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в численности детей от 0 до 17 лет.
39. По данным форм федерального статистического наблюдения № 103-рик.

Рисунок 2

Динамика изменения ситуации по детям-сиротам в целом по Российской Федерации с 2013 года

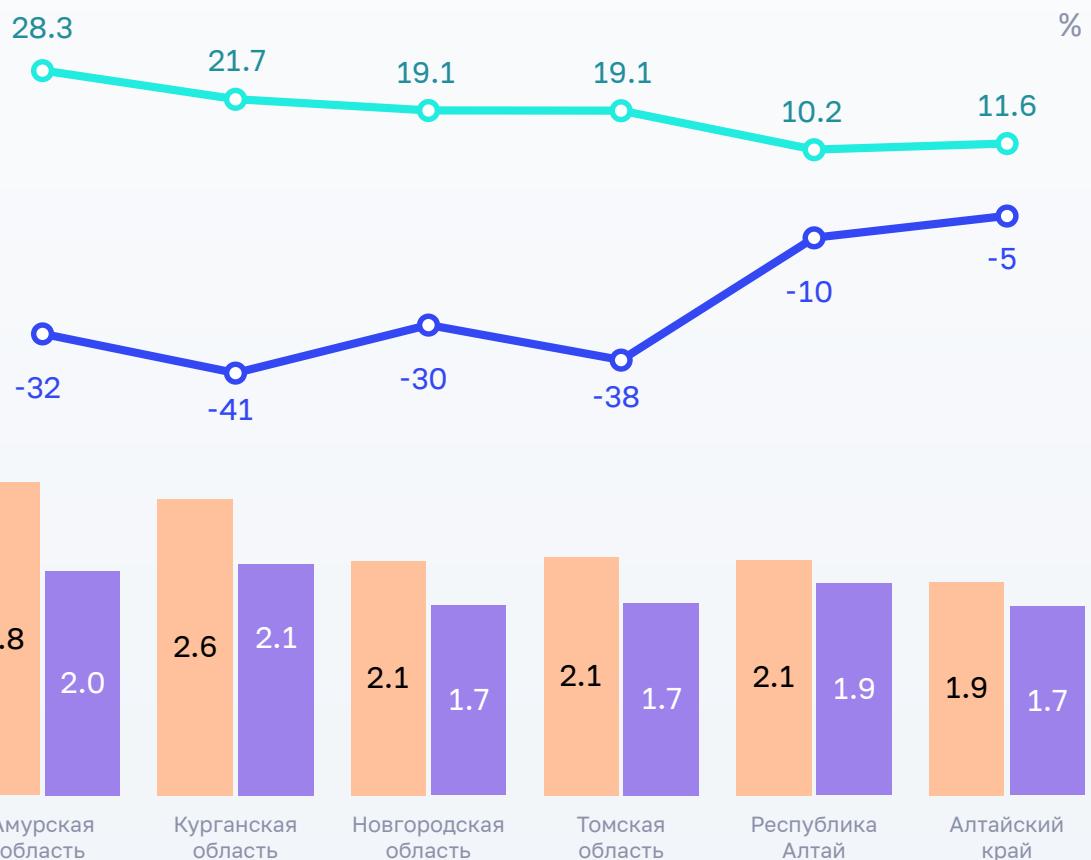


Источник: данные форм федерального статистического наблюдения № 103-рик.

Рисунок 3

Изменение уровня сиротства в 2023 году по сравнению с 2019 годом в регионах, имеющих наибольшую долю детей-сирот в общей численности детей в возрасте от 0 до 17 лет

- Доля детей-сирот в общей численности детей от 0 до 17 лет на 1 января 2019 года
- Снижение уровня сиротства в 2023 году к 2019 году
- Доля детей-сирот в общей численности детей от 0 до 17 лет на 1 января 2023 года
- Изменение численности детей-сирот, включенных в Список, в 2023 году по отношению к 2019 году



Источник: формы федерального статистического наблюдения № 103-рик, мониторинг Минпросвещения России, данные ЕЦП.

Рисунок 4

Распределение численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

● **375.7** тыс. человек

численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

● **34.1** тыс. человек

находящиеся в организациях
для детей-сирот и детей, оставшихся
без попечения родителей

● **337.4** тыс. человек

проживающие в семьях

375.7 тыс. чел.

10 %

90 %

из них

47 %

45 %

3 %

● **160.0**

тыс. человек

переданы под опеку
(попечительство)
на возмездной основе

● **152.5**

тыс. человек

переданы под опеку
(попечительство)
на безвозмездной основе

● **10.1**

тыс. человек

переданы под
предварительную
опеку (попечительство)

160.0 тыс. человек

из них

94 %

6 %

0.04 %

● **149.8**

тыс. человек

по договору
о приемной семье

● **0.07**

тыс. человек

по договору
о патронатной семье

● **10.1**

тыс. человек

иные виды
возмездной опеки

Источник: формы федерального статистического наблюдения № 103-рик.

В 2023 году в 59 субъектах Российской Федерации реализовывались региональные законодательные и нормативные акты, предусматривающие использование региональных сертификатов (в 2022 году – в 41 регионе), устанавливающие различные подходы к предоставлению сертификатов (таблица 1).

Таблица 1. Требования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации к предоставлению региональных сертификатов

Требования к возрасту получения сертификата	Требования к срокам трудоустройства получателя сертификата	Стоимость сертификата	Период действия сертификата	Место приобретения жилья получателем сертификата
18 лет и старше: 6 регионов	12 месяцев: 19 регионов	Дифференцирована по муниципальным образованиям: 20 регионов	2-5 месяцев: 11 регионов 6 месяцев: 23 региона	На территории субъекта Российской Федерации, выдавшего сертификат: 58 регионов
21-22 года и старше: 8 регионов	3-6 месяцев: 16 регионов	Единая на всей территории субъекта Российской Федерации: 39 регионов	До установленной даты в ноябре – декабре года выдачи: 10 регионов 9-12 месяцев: 13 регионов Более года: 2 региона	На всей территории Российской Федерации (при наличии медицинских показаний): 1 регион
23 года и старше: 41 регион	Факт трудоустройства при обращении за сертификатом: 4 региона			
25 лет и старше: 4 региона	Требования к трудоустройству не установлены: 20 регионов			

* В большинстве регионов требования к трудоустройству не применяются к заявителям, обучающимся по очной форме; находящимся в отпуске по уходу за ребенком до 3 лет; осуществляющим уход за инвалидом 1 группы, ребенком-инвалидом.

Источник: данные из системы «КонсультантПлюс: Регион».

Например, в Иркутской области в целях предотвращения распространения сиротства в регионе установлен возраст выдачи сертификатов с 18 лет⁴⁰, что было обусловлено значительной численностью детей-сирот, имеющих своих детей. Как результат – выдача сертификата позволила обеспечить жилыми помещениями в 2022 году 453 таких семьи с детьми, в 2023 году – 484 семьи, или 52 и 43 % общей численности детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями в 2022 и 2023 годах⁴¹.

40. Закон Иркутской области от 21 декабря 2021 г. № 135-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения».

41. Потребность в сертификатах в Иркутской области у детей-сирот, имеющих детей, в 2022 году составила 650 сертификатов, в 2023 году – 700 сертификатов. Источник: мониторинг Минпросвещения России.

В Саратовской области возраст получения сертификата был снижен с 23 лет в 2022 году до 21 года в 2023 году⁴², что позволило увеличить численность детей-сирот, обеспеченных жильем с использованием данной меры⁴³.

Период действия сертификатов в большинстве регионов в 2023 году и по настоящее время составляет менее года, что способствует высокому уровню их реализации.

Использование региональных сертификатов позволяет заключать мировые соглашения между должниками и взыскателями, что служит основанием для прекращения исполнительных производств.

Например, в Пермском крае⁴⁴ с 2021 года в случае рассмотрения в качестве заявителей на получение сертификата лиц, имеющих неисполненные судебные решения о возложении на органы муниципального самоуправления обязательства предоставить жилье, данные органы направляли исковое заявление об изменении способа исполнения решения суда⁴⁵.

Количество исполнительных производств, прекращенных судом или судебными приставами-исполнителями в связи с утверждением судами мировых соглашений, в Российской Федерации увеличилось в 2023 году по отношению к 2022 году на 8 % (рисунок 5).

-
42. Закон Саратовской области от 2 августа 2012 г. № 123-ЗСО (ред. от 30 января 2023 г.) «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области».
43. В 2022 году в Саратовской области выдан 901 сертификат, в 2023 году – 1 000 сертификатов.
44. Пермском крае сложилась практика, позволившая в 2020–2022 годах выдать сертификаты 95 детям-сиротам, имеющим судебные решения. В случае рассмотрения в качестве заявителей на получение сертификата лиц, имеющих неисполненные судебные решения о возложении на органы муниципального самоуправления обязательства предоставить жилье, данные органы направляют исковое заявление об изменении способа исполнения решения суда. В отношении всех лиц, имеющих судебные решения, которые приобрели жилые помещения с использованием сертификатов, органами местного самоуправления проведена работа по изменению в судебном порядке способа исполнения решения суда. Источник: Заключение Контрольно-счетной палаты Пермского края «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «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 2021–2022 годах» от 14 марта 2023 г. № 1 (утверждено решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Пермского края от 9 марта 2023 г. № 4).
45. Постановление Правительства Пермского края от 7 апреля 2020 г. № 178-п (ред. от 10 ноября 2020 г.) «О реализации мероприятия «Дополнительные меры по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 23 лет и старше (предоставление выплат на приобретение жилых помещений)».

Рисунок 5

Изменение численности детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями по судебным решениям в 2022–2023 годах



Источники: официальный сайт Федеральной службы судебных приставов, мониторинг Минпросвещения России.

В целом численность детей-сирот, имеющих неисполненные судебные решения, снизилась в 2023 году по отношению к 2022 году на 16 %.

В Федеральный закон № 159-ФЗ внесены изменения⁴⁶, которыми для лиц из числа детей-сирот, достигших 23 лет, установлены дополнительные гарантии, связанные с обеспечением жильем детей-сирот, в виде выплаты для приобретения жилого помещения или для полного погашения кредита (займа) по договору, обязательства заемщика по которому обеспечены ипотекой. Внесенные в Федеральный закон № 159-ФЗ изменения в основном принятые с учетом позиции Счетной палаты. Например, законодательно установлено право детей-сирот приобретать жилье с использованием сертификата в любом регионе Российской Федерации. Основные изменения в Федеральный закон № 159-ФЗ представлены на рисунке 5 приложения № 1 к отчету.

46. Федеральный закон № 461-ФЗ.

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона № 461-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации поручено в течение шести месяцев со дня его вступления в силу⁴⁷ привести свои законы и иные нормативные правовые акты в соответствие с Федеральным законом № 159-ФЗ (в редакции Федерального закона № 461-ФЗ).

Анализ показал, что практика изменения регионального законодательства складывается не единообразно и в более длительные сроки, чем это предусмотрено Федеральным законом № 461-ФЗ (таблица 11 приложения № 1 к отчету).

В 65 регионах нормативные правовые акты о предоставлении выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ приняты и вступили в силу в период с 27 октября 2023 года (в Курганской области) по 13 мая 2024 года (в Республике Тыва). Позднее установленного 6-месячного срока законодательные акты приняты в 31 регионе⁴⁸, в которых в настоящее время не приняты необходимые подзаконные акты.

Проведенный анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что по состоянию на 27 мая 2024 года в 11 субъектах Российской Федерации⁴⁹ нормативный правовой акт, регламентирующий предоставление выплаты, в том числе в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ, не принят. При этом в 5 регионах⁵⁰, в которых не предусмотрена выплата в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ, имеется задолженность по обеспечению жильем детей-сирот и утверждены программы ее ликвидации.

В 24 субъектах Российской Федерации⁵¹ в процессе принятия норм о предоставлении выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ были признаны утратившими силу положения региональных нормативных правовых актов, ранее регламентировавшие правила предоставления регионального сертификата. При этом

47. С 4 августа 2023 года по 4 февраля 2024 года.

48. По данным, размещенным в «КонсультантПлюс: Регионы»: республики Бурятия, Дагестан, Карелия, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Удмуртская, Чеченская, Чувашская республики, Забайкальский, Камчатский края, Архангельская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Курская, Липецкая, Нижегородская, Оренбургская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Томская, Тюменская, Ульяновская области, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Севастополь.

49. По данным, размещенным в «КонсультантПлюс: Регионы»: республики Адыгея, Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Белгородская, Владимирская, Ленинградская, Сахалинская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская автономная область, г. Москва.

50. Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Владимирская, Ярославская области, Еврейская автономная область.

51. По данным, размещенным в «КонсультантПлюс: Регионы»: Республика Мордовия, Удмуртская, Чувашская Республики, Забайкальский, Пермский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Кемеровская, Курская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Орловская, Псковская, Самарская, Саратовская, Тамбовская, Ульяновская, Челябинская области.

в 12 регионах⁵² какие-либо переходные положения, направленные на сохранение прав детей-сирот на предоставление выплат на условиях ранее действовавших региональных нормативных правовых актов, отсутствуют (во всех из них утверждены программы ликвидации задолженности).

В Ярославской области и Еврейской автономной области акты, предусматривающие предоставление региональных сертификатов, признаны утратившими силу с 1 января 2024 года. При этом программы ликвидации задолженности в названных регионах предусматривают выдачу сертификатов.

Законодательством 13 субъектов Российской Федерации⁵³ установлены дополнительные условия (порядки) предоставления региональных сертификатов. Наравне с предоставлением выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ сохранена выдача региональных сертификатов на условиях ранее действовавшего регионального нормативного правового акта. Так, в Оренбургской области⁵⁴ для лиц, которые относились к категориям детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 23 лет, заключивших мировое соглашение на стадии исполнения судебного решения о предоставлении жилого помещения, предоставляется денежная выплата, удостоверяемая свидетельством Оренбургской области.

В Вологодской области⁵⁵ право на получение выплаты имеют лица, которые относились к категории детей-сирот и достигли возраста 23 лет, принимавшие участие в специальной военной операции или имеющие несовершеннолетнего ребенка (детей), которые не реализовали право на обеспечение жилым помещением в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ. Законодательством Вологодской области предусмотрено, что после получения регионального сертификата в кредитной организации открывается именной лицевой блокированный счет получателя сертификата, на который зачисляется выплата.

-
52. По данным, размещенным в «КонсультантПлюс: Регионы»: республики Мордовия и Северная Осетия (Алания), Чувашская Республика, Забайкальский край, Пермский край, Ивановская, Курская, Магаданская, Самарская, Саратовская, Ульяновская, Челябинская области.
53. По данным, размещенным в «КонсультантПлюс: Регионы»: республики Бурятия, Карелия, Северная Осетия – Алания, Тыва, Алтайский край, Вологодская, Иркутская, Калининградская, Курганская, Московская, Омская, Оренбургская, Тульская области.
54. Закон Оренбургской области от 18 марта 2013 г. № 1420/408-В-ОЗ «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Оренбургской области», статьи 3 и 3.1.
55. Закон Вологодской области от 16 марта 2015 г. № 3602-ОЗ «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Вологодской области», статья 27.

Законодательством Астраханской области⁵⁶ установлена очередность обращения за выплатой в зависимости от возраста гражданина. Так, лица, родившиеся до 30 июня 1999 года (включительно), вправе обратиться за предоставлением единовременной выплаты на приобретение жилого помещения в 2024 году. Лица, родившиеся в период с 1 апреля 1999 года до 31 марта 2000 года (включительно), вправе обратиться за предоставлением единовременной выплаты на приобретение жилого помещения в 2025 году.

В Удмуртской Республике⁵⁷ установлено, что в 2024 году выдача сертификатов осуществляется без учета сроков, установленных пунктом 3 Правил выпуска и реализации сертификата на выплату лицам, указанным в пункте 1 статьи 8.1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», на приобретение благоустроенного жилого помещения в собственность или для полного погашения кредита (займа) по договору, обязательства заемщика по которому обеспечены ипотекой⁵⁸.

Правила предоставления выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ, форма сертификата, подтверждающего право на выплату, правила выпуска и реализации сертификата установлены Правительством Российской Федерации⁵⁹ и вступили в силу со 2 января 2024 года. Высшим исполнительным органам субъектов Российской Федерации было рекомендовано в трехмесячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие нормам законодательства.

Учитывая незначительный срок действия вышеназванных нормативных правовых актов, в настоящее время практика их применения в регионах не сформирована.

Источником официальной информации об обеспечении детей-сирот жильем является ЕЦП⁶⁰.

-
56. Закон Астраханской области от 11 февраля 2002 г. № 6/2002-ОЗ «О защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, в Астраханской области», статья 10.4.
57. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 1 апреля 2024 г. № 175 «Об утверждении Порядка предоставления лицам, указанным в пункте 1 статьи 8.1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» выплаты на приобретение благоустроенного жилого помещения в собственность или для полного погашения кредита (займа) по договору, обязательства заемщика по которому обеспечены ипотекой, в Удмуртской Республике».
58. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 2227.
59. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 2227.
60. Данные ЕЦП используются в том числе в целях распределения субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на предоставление жилых помещений детям-сиротам (до 2024 года данные о предоставлении жилых помещений детям-сиротам содержались в Государственной информационной системе «Единая государственная информационная система социального обеспечения»).

Как и в предыдущие годы, в 2024 году в ЕЦП не содержится полная информация по всем показателям⁶¹.

При отсутствии ответственности поставщиков информации в ЕЦП Минпросвещения России проводит ежегодные сверки по основным параметрам предоставления жилья детям-сиротам, в том числе характеризующим численность детей-сирот, своевременно не обеспеченных жилыми помещениями.

Только в мониторинге Минпросвещения России предусмотрено выделение данных о детях-сиротах, обеспеченных жильем с использованием региональных сертификатов. В ЕЦП не предусмотрен отдельный показатель, характеризующий обеспечение жильем детей-сирот с использованием сертификата, что не позволяет регионам объективно отражать результаты проводимой в этом направлении работы.

7.1.2. Оценка результатов реализации мер социальной поддержки, направленных на обеспечение детей-сирот жилыми помещениями

Принятые меры по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот на федеральном и региональном уровнях привели к тому, что в целом по Российской Федерации⁶² численность детей-сирот, имевших право на получение жилых помещений и своевременно не обеспеченных жильем, за 2023 год впервые за несколько лет сократилась на 3,3 тыс. человек (1,7 %) и на 1 января 2024 года составила 187,5 тыс. человек (рисунок 6; таблица 2 приложения № 1 к отчету).

Обеспечение детей-сирот жильем в плановом порядке происходит в 12 субъектах Российской Федерации (рисунок 7).

Усиление контроля за сохранностью жилых помещений детей-сирот способствовало снижению численности детей-сирот, достигших 14 лет, включенных в Список, с 286,0 тыс. человек на 1 января 2023 года до 281,4 тыс. человек на 1 января 2024 года⁶³.

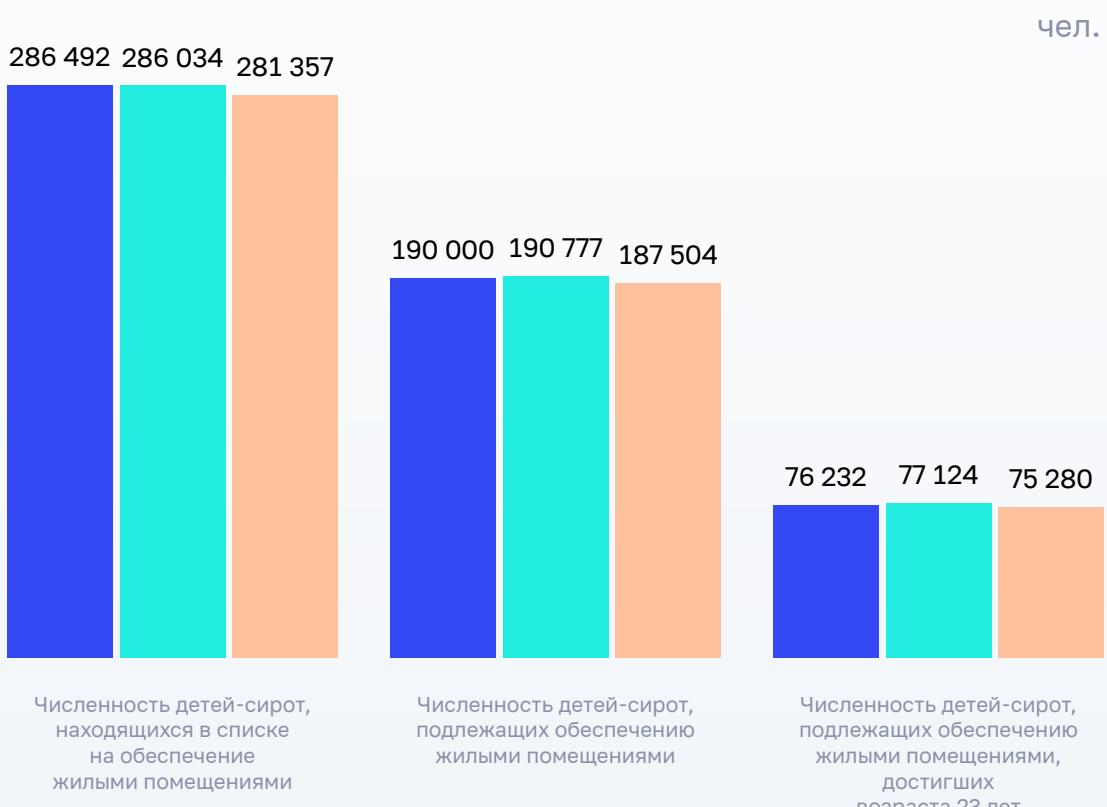
Мероприятия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот включены в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁶⁴ (далее – Госпрограмма).

-
61. В период с 1 января по 1 мая 2024 года в ЕЦП не содержится информация о численности детей-сирот, которым предоставлено жилье в 2021–2023 годах в Республике Тыва, в 2024 году – в Чеченской Республике.
62. Здесь и далее без учета Херсонской и Запорожской областей, Луганской и Донецкой народных республик.
63. Источник: данные ЕЦП.
64. В составе федерального проекта «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации полномочий по оказанию государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг» (далее – федеральный проект).

Рисунок 6

Динамика численности детей-сирот, состоящих на учете на обеспечение жилыми помещениями в целом по Российской Федерации

● 01.01.2022 ● 01.01.2023 ● 01.01.2024

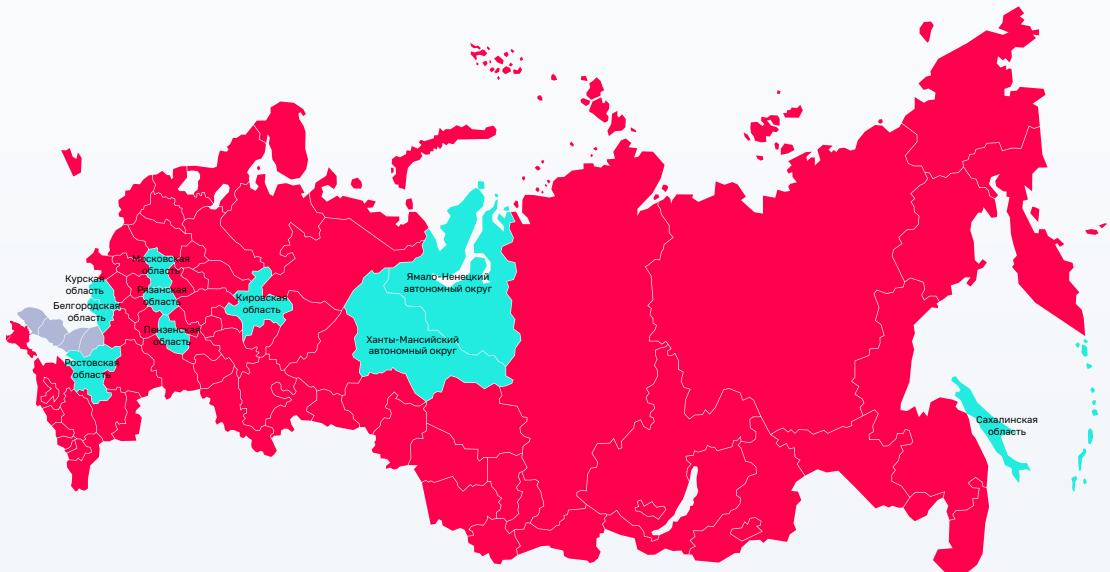


Источник: данные ЕЦП.

Рисунок 7

Дифференциация регионов по обеспечению жильем детей-сирот на 1 января 2024 года

- Регионы, в которых обеспечение жилыми помещениями происходит в плановом порядке
- Регионы с сохранением задолженности по обеспечению жильем детей-сирот



Объем субсидий, выделяемой из федерального бюджета на предоставление жилья детям-сиротам в регионы, с 2020 года остается неизменным и составляет 10 млрд рублей в год. На период 2024–2025 годов запланированная сумма субсидии на обеспечение жильем детей-сирот не изменилась.

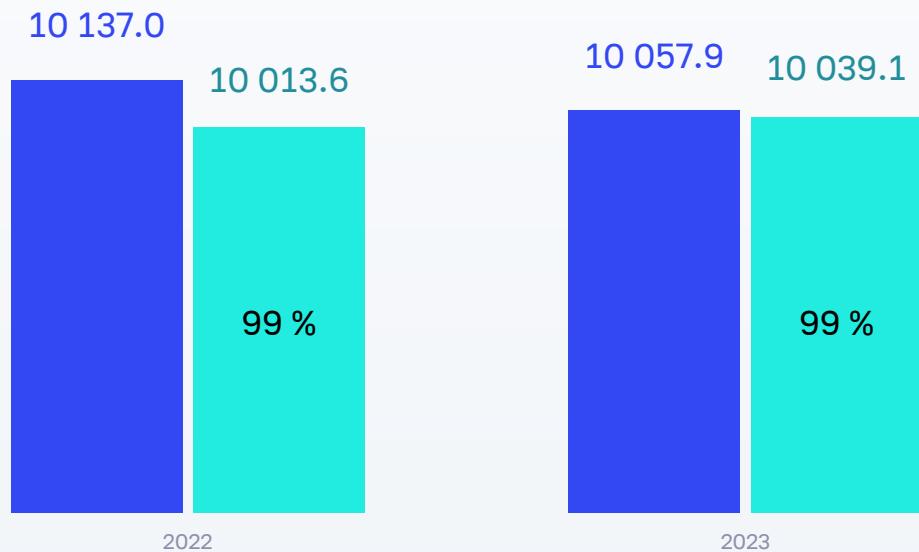
Исполнение расходов федерального бюджета, направленных в рамках соглашений о предоставлении субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, в 2022–2023 годах происходило на высоком уровне ([рисунок 8](#)).

Рисунок 8

Расходы регионов на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот за счет средств федерального бюджета в 2022 и 2023 годах

- Общий объем субсидий, выделенный бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот (с учетом неиспользованных остатков прошлых лет)
- Фактические расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в части предоставленных субсидий на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот

млн руб.



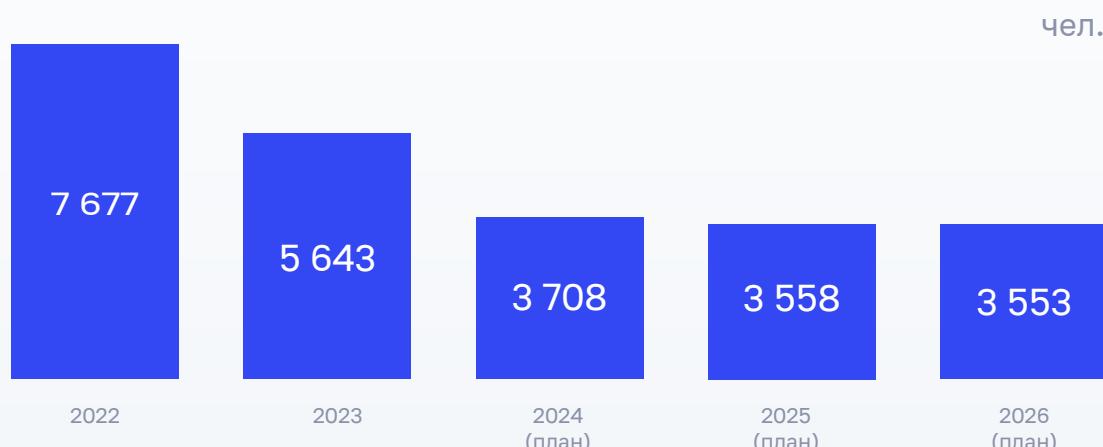
Источник: ГИС «Электронный бюджет».

Не достигли показателей результативности⁶⁵ предоставления субсидии в 2022 году 9 регионов⁶⁶, в 2023 году – 3 региона⁶⁷.

Данные о показателях результативности предоставления субсидии представлены на рисунке 9.

Рисунок 9

Динамика численности детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями за счет субсидии из федерального бюджета в 2022–2023 годах*, и соответствующих плановых показателей на 2024–2026 годы, установленных в Госпрограмме



* Фактически достигнутые показатели реализации Госпрограммы в 2022 и 2023 годах превышают плановые показатели, установленные в Госпрограмме (4 944 человека – в 2022 году, 4 192 человека – в 2023 году). При этом для приобретения указанной численности жилых помещений для детей-сирот потребовалось увеличение региональных расходов свыше объема, установленного в соглашениях о предоставлении субсидии.

Источник: ГИС «Электронный бюджет».

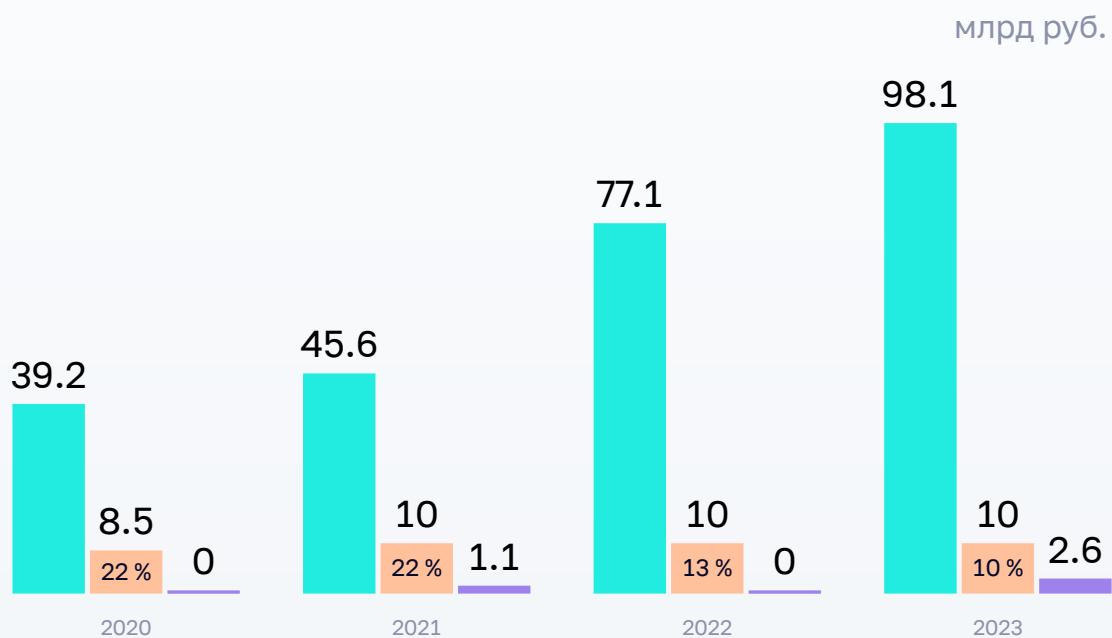
-
65. Показатель «Численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспеченных благоустроеннымными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений в отчетном финансовом году», человек.
66. Удмуртская Республика (13 не обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот), Красноярский край (5 человек), Пермский край (2 человека), Астраханская область (74 человека), Иркутская область (114 человек), Нижегородская область (40 человек), Тюменская область (6 человек), Ярославская область (16 человек), г. Севастополь (5 человек).
67. Астраханская область не предоставила в 2023 году 57 предусмотренных жилых помещений по причине нарушения застройщиком сроков сдачи объекта строительства. Не выполнили обязательства по предоставлению жилых помещений детям-сиротам в 2023 году также Республика Ингушетия (не было обеспечено жильем 2 ребенка-сироты из 5), Хабаровский край (3 из 88).

В 2023 году из региональных бюджетов на обеспечение жильем детей-сирот было израсходовано 88,1 млрд рублей, что на 31 % превышает соответствующие региональные расходы 2022 года (в 2022 году – 67,1 млрд рублей) (рисунок 10; таблица 9 приложения № 1 к отчету).

Рисунок 10

Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот за 2020–2023 годы*

- Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации
- В том числе субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (с учетом неиспользованных остатков прошлых лет)
- Целевые трансферты из федерального бюджета, направленные отдельным субъектам Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот



* Целевые трансферты из федерального бюджета отдельным субъектам Российской Федерации. В 2021 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджету Кемеровской области предоставлено 1 000 млн рублей в виде иного межбюджетного трансферта, бюджету Орловской области из федерального бюджета выделено 136,7 млн рублей в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, которая в полном объеме была направлена на реализацию мероприятий по предоставлению жилых помещений детям-сиротам. В 2023 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетам Саратовской области и Чеченской Республики предоставлены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 1 860 млн и 750 млн рублей соответственно.

Источник: данные Минфина России.

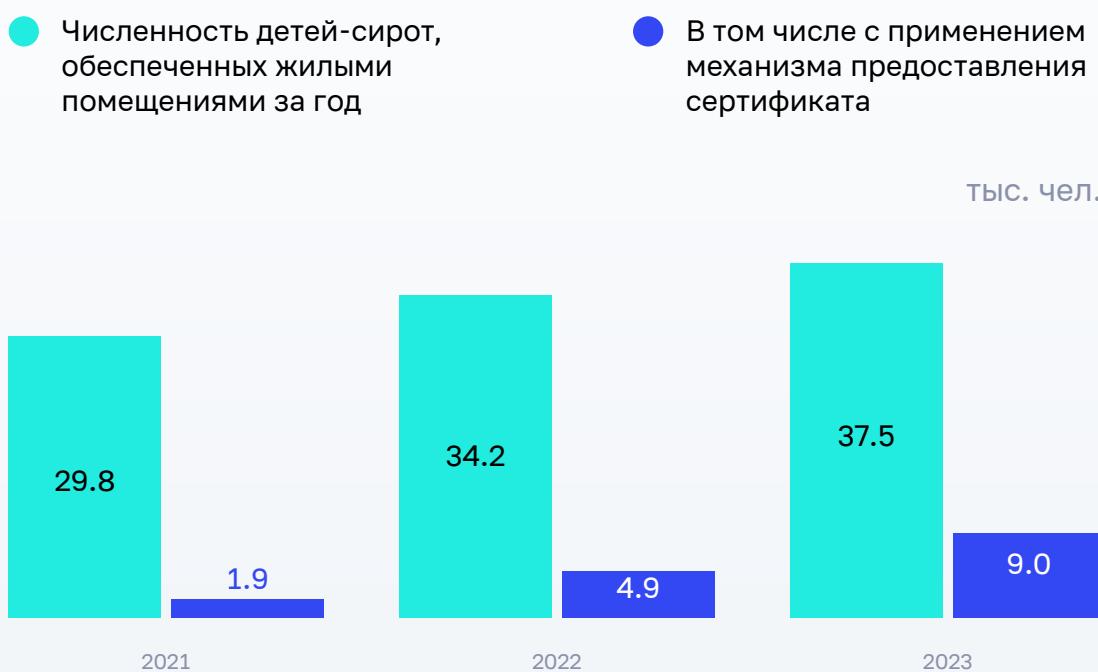
На региональном уровне показатели обеспечения жильем детей-сирот установлены в региональных программах, включая программы ликвидации задолженности (таблица 4 приложения № 1 к отчету).

Доля расходов федерального бюджета в общем объеме бюджетных средств, направленных на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, ежегодно снижается и в 2023 году составила 10 %.

Численность обеспеченных за год жильем детей-сирот в 2023 году по отношению к 2022 году увеличилась с 34,2 тыс. до 37,5 тыс. человек, или на 10 % (рисунок 11).

Рисунок 11

Численность детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями в 2021–2023 годах с привлечением дополнительного финансирования из региональных бюджетов, в том числе на предоставление региональных сертификатов



Механизм обеспечения жильем с использованием региональных сертификатов в 2023 году развивался в 59 регионах (в 2022 году – в 41 регионе) (рисунок 12).

Рисунок 12

Регионы с наибольшей численностью обеспеченных жильем детей-сирот с использованием сертификата в 2023 году

- Численность детей-сирот, получивших и реализовавших сертификат в 2023 году
- Численность детей-сирот, получивших и реализовавших сертификат в 2022 году



Источник: мониторинг Минпросвещения России.

Количество сертификатов, выданных детям-сиротам, увеличилось с 5 385 единиц в 2022 году до 9 269 единиц в 2023 году (сертификаты реализовали в 2022 году 4 881 человек, в 2023 году – 9 047 человек).

Увеличение количества предоставляемого детям-сиротам жилья в 2023 году по отношению к 2022 году в регионах, снизивших задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, связано с увеличением численности детей-сирот, обеспеченных жильем с использованием сертификата (рисунок 13; таблица 7 приложения № 1 к отчету)⁶⁸.

Доля детей-сирот, обеспеченных жильем с использованием региональных сертификатов, в Российской Федерации выросла с 9,8 % в 2022 году до 18,7 % в 2023 году.

В 2023 году в Список включено 38,1 тыс. детей-сирот⁶⁹, из которых старше 18 лет – 7,3 тыс. детей-сирот, или 19,2 % (рисунок 14).

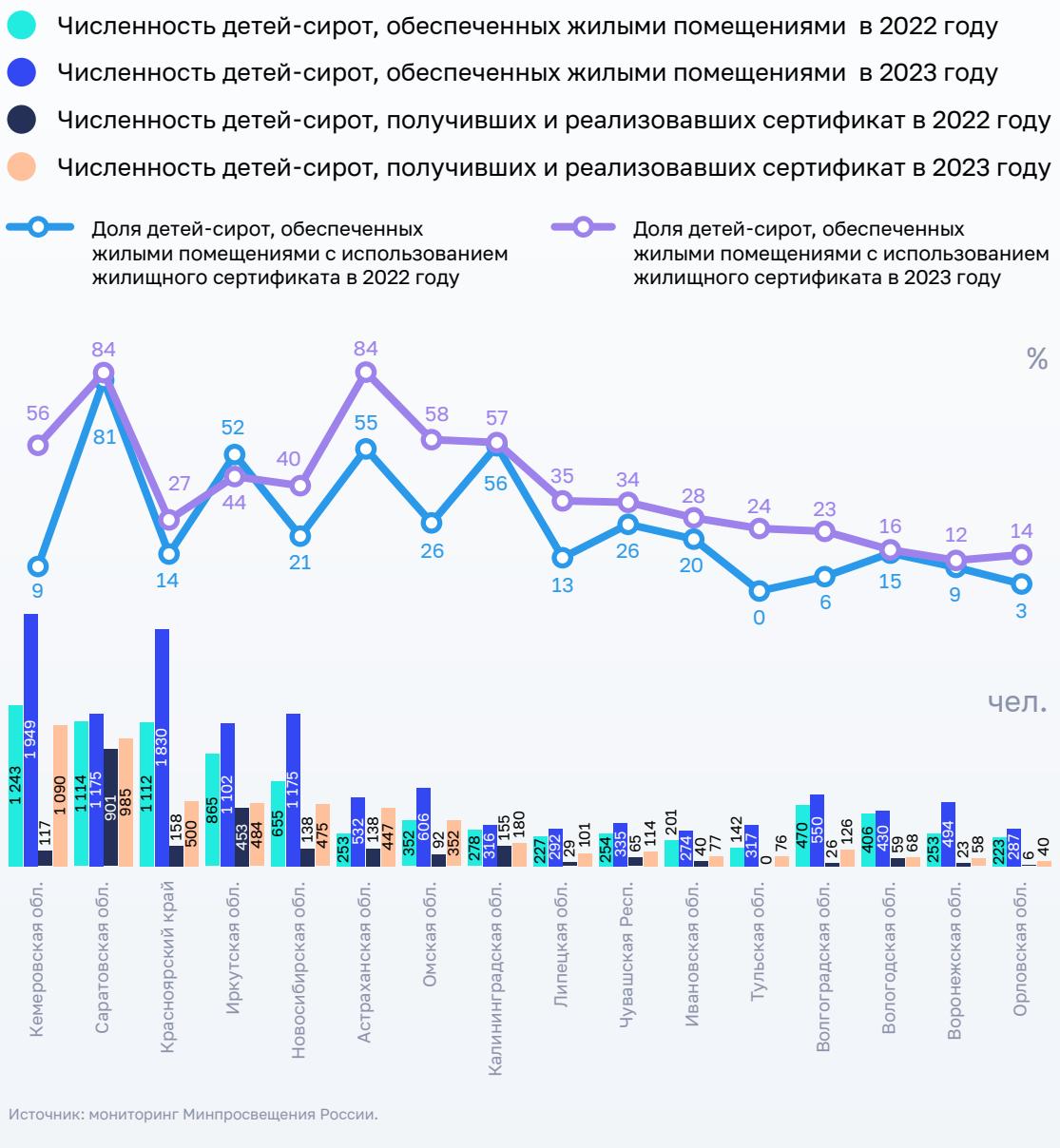
Проведенный анализ показал, что за год в ряде регионов в Список включено от 40 до 55 % детей-сирот в возрасте 18 лет и старше. Например, в Нижегородской области в 2023 году в Список включено 60 % детей-сирот в возрасте от 14 до 18 лет, 33 % – в возрасте от 18 до 23 лет, 7 % – в возрасте от 23 лет и старше.

Анализ динамики обеспечения жильем детей-сирот за 2023 год показал, что в 30 регионах, в которых приняты программы ликвидации задолженности, имелось превышение численности детей-сирот, получивших право на обеспечение жилыми помещениями в 2023 году (15,2 тыс. человек), над численностью детей-сирот, обеспеченных жильем в данном году (10,9 тыс. человек) (графы 6, 8 таблицы 3 приложения № 1 к отчету).

-
68. Примером положительных региональных изменений в обеспечении жилыми помещениями детей-сирот за счет использования сертификатов является Кемеровская область, в которой задолженность по обеспечению жильем детей-сирот сократилась за 2023 год на 997 человек (на 11 %). В регионе в 2023 году было обеспечено жильем 1 949 человек, в том числе с использованием сертификата – 1 100 человек (в 2022 году обеспечено жилыми помещениями 1 243 человека, в том числе с использованием сертификата – 117 человек). Уже в I квартале 2024 года в Кемеровской области выдано 1 098 сертификатов. В Астраханской области задолженность по обеспечению жильем детей-сирот сократилась за 2023 год на 375 человек (13,2 %). В регионе в 2023 году было обеспечено жильем 532 человека, в том числе с использованием сертификата – 447 человек (в 2022 году обеспечено жильем 253 человека, в том числе с использованием сертификата – 138 человек). Более подробно ситуация рассмотрена в приложении № 2 к отчету о результатах проведенного в 2023 году совместного экспертно-аналитического мероприятия «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 2021-2022 годах» (с Контрольно-счетной палатой Пермского края и Контрольно-счетной палатой Приморского края»).
69. В 2022 году в Список было включено 39,3 тыс. человек.

Рисунок 13

Соотношение численности детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями с использованием регионального сертификата, и общей численности детей-сирот, обеспеченных жилыми помещениями в 2022–2023 годах, в регионах, снизивших задолженность по обеспечению жильем детей-сирот



Регионы, в которых в 2023 году сложился наибольший прирост детей-сирот, получивших право на обеспечение жилыми помещениями по сравнению с численностью обеспеченных жильем в данном году, и регионы, в которых сложилось наибольшее превышение численности детей-сирот, обеспеченных жильями помещениями в 2023 году, над численностью детей-сирот, получивших право на обеспечение жильем за указанный год, представлены на [рисунке 15](#).

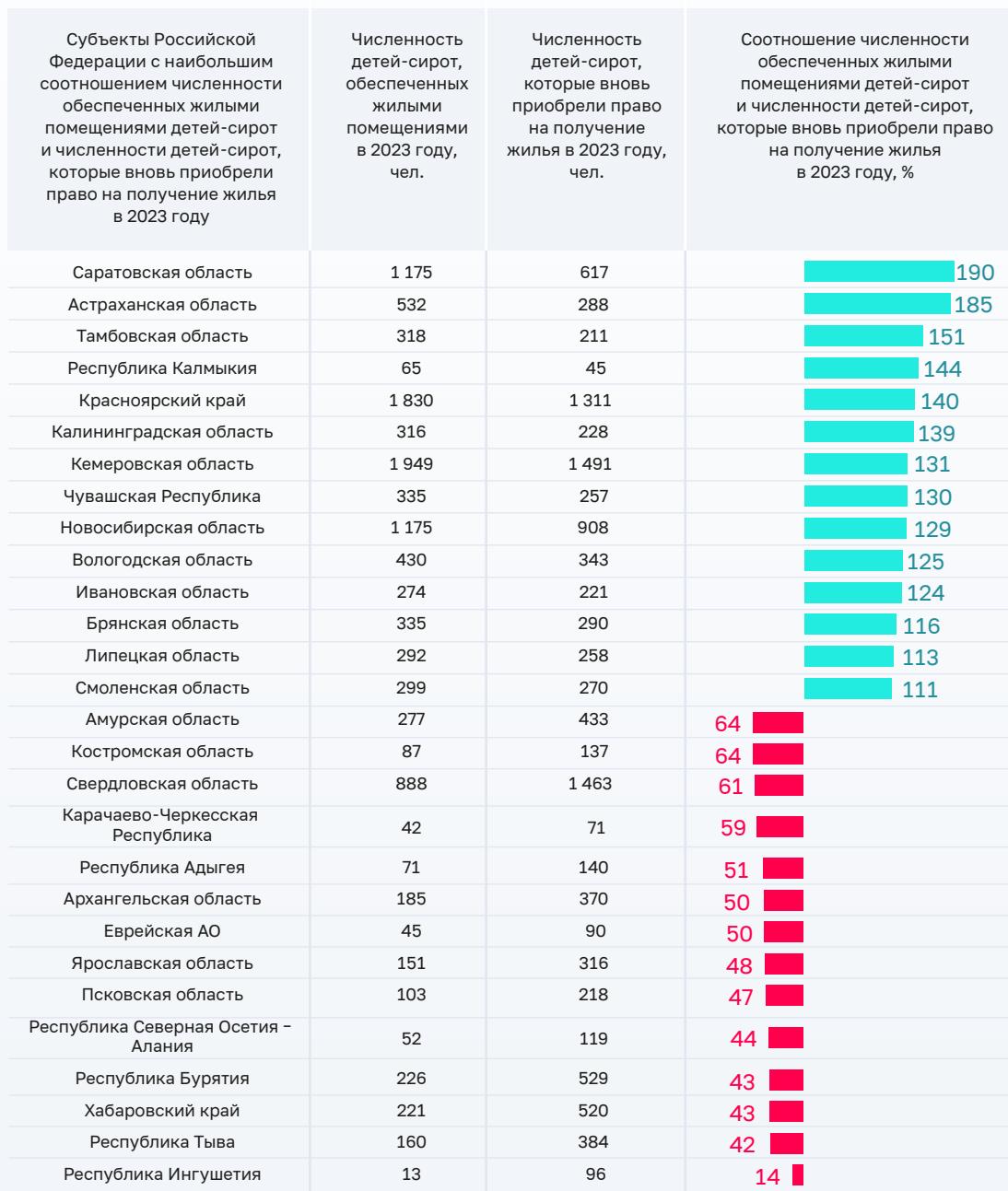
Рисунок 14

Численность детей-сирот, включенных в список на обеспечение жилыми помещениями в 2023 году



Рисунок 15

Оценка соотношения численности детей-сирот, получивших право на обеспечение жилыми помещениями в 2023 году, и численности детей-сирот, обеспеченных жильем за указанный год



Источник: мониторинг Минпросвещения России.

Анализ динамики обеспечения жильем детей-сирот за 2022–2023 годы показал, что тенденция к сокращению задолженности по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот отмечена в 22 субъектах Российской Федерации, в 28 регионах – к ее увеличению (графы 4–6 таблицы 10 приложения № 1 к отчету).

Более половины детей-сирот, не обеспеченных жильем, проживают в 20 регионах страны. За 2022–2023 годы только в 6 из указанных 20 регионов произошло снижение численности детей-сирот, имеющих право на обеспечение жильем, в 5 регионах ситуация существенно не изменилась, в остальных 9 субъектах Российской Федерации рост численности подлежащих обеспечению жильем детей-сирот сохранился.

8. Выводы

8.1. Меры финансового и организационного характера, принятые на федеральном и региональном уровнях, привели к снижению в 2023 году численности детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем, на 3,3 тыс. человек (1,7 %) – с 190,8 тыс. человек на 31 декабря 2022 года до 187,5 тыс. человек на 31 декабря 2023 года, что свидетельствует о повышении результативности принимаемых мер. Однако по-прежнему остается высокой численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жильем.

В 2023 году жильем обеспечено 37,5 тыс. детей-сирот, или 19,6 % общей численности не обеспеченных жилыми помещениями детей-сирот на начало года (в 2022 году – 34,2 тыс. детей-сирот, или 17,6 %).

8.2. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот выросли с 77,1 млрд рублей в 2022 году до 98,1 млрд рублей в 2023 году. При этом с 2020 года субсидия из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составляет 10 млрд рублей ежегодно.

Исполнение расходов федерального бюджета, направленных в рамках соглашений о предоставлении субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, в 2022–2023 годах составило 99 %.

8.3. Программы ликвидации до 2030 года задолженности по обеспечению жильем детей-сирот утверждены не во всех регионах, в которых она имеется. В программах ликвидации задолженности ряда регионов не предусмотрено ее погашение в полном объеме.

Сокращение численности подлежащих обеспечению жильем детей-сирот за 2023 год произошло в 40 регионах, имеющих программы ликвидации задолженности.

Оценка программ ликвидации задолженности показала, что они требуют уточнения. Часть программ не предусматривают погашение задолженности по обеспечению жильем детей-сирот, признанной в программе, до 2030 года. Треть программ содержат указание на дополнительную потребность в финансировании без указания источников ее финансирования. В половине программ не определено финансирование в разрезе форм обеспечения жильем.

8.4. Увеличение количества предоставляемого детям-сиротам жилья в 2023 году по отношению к 2022 году связано с увеличением численности детей-сирот, обеспеченных жильем с использованием региональных сертификатов, которые в 2023 году применялись в 59 регионах (в 2022 году – в 41 регионе).

Численность детей-сирот, получивших региональные сертификаты, в 2022 году составляла 5,4 тыс. человек, в 2023 году – 9,3 тыс. человек (региональные сертификаты реализовали в 2022 году 4,9 тыс. человек, в 2023 году – 9 тыс. человек).

Применение региональных сертификатов наравне с предоставлением жилых помещений увеличило возможности выполнения гарантий по обеспечению жильем детей-сирот, снизило административные издержки на проведение аукционов по покупке жилья, позволило в ряде случаев выполнить судебные решения о предоставлении жилья детям-сиротам.

8.5. С 4 августа 2023 года в Федеральном законе № 159-ФЗ установлены дополнительные гарантии по обеспечению жильем детей-сирот в виде выплаты на приобретение жилья. Установлены критерии возникновения права на получение сертификата, условия его предоставления и распоряжения приобретенным жильем, подходы к определению стоимости сертификата. Одновременно установлена возможность использования сертификата для приобретения жилых помещений на всей территории Российской Федерации.

Внедрение в регионах выплаты в соответствии с Федеральным законом № 159-ФЗ повлекло масштабные изменения регионального законодательства, включая признание утратившими силу актов, ранее регламентировавших выдачу региональных сертификатов, что требует постоянного мониторинга правоприменения. В половине из 24 регионов, в которых признаны утратившими силу нормативные правовые акты о региональных сертификатах, переходные положения, направленные на сохранение прав детей-сирот, имевших право на их получение, отсутствуют.

В пяти регионах, имеющих задолженность по обеспечению жильем детей-сирот, предоставление такой выплаты (сертификата) не предусмотрено.

Только в 13 субъектах Российской Федерации предусмотрены дополнительные условия предоставления региональных сертификатов, в сравнении с условиями Федерального закона № 159-ФЗ.

8.6. Из 30 рекомендаций Счетной палаты, направленных по итогам оценки результативности мер по обеспечению жильем детей-сирот в 2019–2023 годах, 28 являются приоритетными, 8 рекомендаций реализовано. Срок реализации остальных не наступил. В частности, остается нерешенным вопрос о возможности применения инструмента бессрочного найма жилых помещений, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), при обеспечении детей-сирот жилыми помещениями.

По-прежнему не решен вопрос использования механизма эскроу-счетов для закупки жилья в регионах на этапе строительства, которое сдерживается сроком действия лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета – один год, при сроке строительства многоквартирного дома, превышающем финансовый год.

8.7. В ЕЦП до настоящего времени не предусмотрено выделение сведений, характеризующих численность детей-сирот, получивших и реализовавших сертификаты. Это затрудняет оценку реализации указанной меры обеспечения детей-сирот жильем и снижает корректность оценки изменения численности детей-сирот, имеющих право на обеспечение жильем.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Министерство просвещения Российской Федерации с рекомендацией в срок до 14 марта 2025 года провести анализ практики применения субъектами Российской Федерации изменений, внесенных в Федеральный закон № 159-ФЗ, в том числе в части использования сертификата при предоставлении жилых помещений детям-сиротам.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой.

