

---

## Жилищный сертификат как способ решения «квартирного вопроса» детей-сирот

---

Е.Ю. ВАСИЛЬЕВА\*, Е.В. ФРОЛОВА\*\*, О.В. РОГАЧ\*\*\*

\***Елена Юрьевна Васильева** – действительный государственный советник Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Москва, Россия, [vasileva.elena22@mail.ru](mailto:vasileva.elena22@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-9273-6140>

\*\***Елена Викторовна Фролова** – доктор социологических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия, [efrolova06@mail.ru](mailto:efrolova06@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-8958-4561>

\*\*\***Ольга Владимировна Рогач** – кандидат социологических наук, доцент, МИРЭА - Российский технологический университет, Москва, Россия, [rogach16@mail.ru](mailto:rogach16@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3031-4575>

**Цитирование:** Васильева Е.Ю., Фролова Е.В., Рогач О.В. (2024) «Жилищный сертификат как способ решения «квартирного вопроса» детей-сирот» // Мир России. Т. 33. № 1. С. 144–162. DOI: 10.17323/1811-038X-2024-33-1-144-162

### Аннотация

*В статье рассмотрены проблемы жилищного обеспечения детей-сирот, детерминирующие их социальную уязвимость в сфере трудоустройства, материального благополучия и реализации успешных жизненных стратегий. Цель исследования заключается в анализе специфики инициатив предоставления жилищных сертификатов как альтернативной меры решения «квартирного вопроса» детей-сирот. Методы исследования: анкетный опрос представителей органов опеки и попечительства (N=694 чел.), результаты которого были дополнены материалами опроса выпускников интернатных учреждений (N=3868 чел.). Результаты исследования иллюстрируют обоюдную заинтересованность данных групп респондентов в практиках предоставления жилищного сертификата на приобретение жилья. Тем не менее, в оценках представителей органов опеки и попечительства доминируют опасения, связанные с рисками мошенничества, правовой и социальной уязвимостью детей-сирот, отсутствием у них специальных знаний и навыков. Несмотря на наличие рисков, в ходе исследования были выявлены следующие преимущества практики выдачи жилищных сертификатов – снижение сроков ожидания очереди на получение квартиры, расширение границ выбора жилья в соответствии с личными потребностями и запросом на профессиональную и территориальную мобильность. В ходе исследования были определены ключевые направления совершенствования практики предоставления жилищных сертификатов. Опасения по поводу возможных мошеннических действий и социальная уязвимость детей-сирот диктуют необходимость развития системы консультативной помощи в процессе реализации жилищных сертификатов. Правовая поддержка детей-*

---

Статья поступила в редакцию в мае 2023 г.

*сирот может рассматриваться в качестве механизма минимизации рисков неправомерного использования жилищных сертификатов, правовой защиты выпускников интернатных учреждений. Другими механизмами совершенствования практики предоставления жилищных сертификатов могут выступать увеличение срока реализации сертификата и разработка системы мониторинга за целевым использованием денежных средств.*

**Ключевые слова:** жилищный сертификат, жилищное обеспечение, социальная уязвимость, дети-сироты, опека, попечительство

## Введение

Предоставление жилья детям-сиротам при достижении ими совершеннолетия относится к числу гарантированных государством мер социальной поддержки. Однако, как показывают статистические данные, не все регионы РФ в полной мере обеспечивают реализацию жилищных прав детей-сирот: так, ежегодно растет численность тех, кто ожидает своей очереди на получение жилья, почти 288 тыс. детей-сирот, достигших возраста совершеннолетия, не могут реализовать свои права. Как свидетельствуют выводы из аналитического отчета Счетной палаты, объем ежегодно выделяемых финансовых средств достаточен для жилищного обеспечения не более 15% детей-сирот. При сохранении существующих тенденций финансирования понадобится в среднем 9 лет даже при условии, что очередь не будет увеличиваться<sup>1</sup>.

Отсутствие жилья инициирует умножение социальных рисков вхождения детей-сирот во взрослую жизнь. Как отмечается в современных исследованиях, ситуация с жильем выходит за рамки реализации конституционных прав, имеет глубокие социальные последствия, связанные с увеличением рисков маргинализации, проблемами адаптации и интеграции в общество детей-сирот [Устинов, Якимова 2022; Кузина, Стеколыщикова 2017]. В условиях жилищной депривации выпускникам интернатных учреждений становится значительно сложнее решать задачи трудоустройства, организации быта, материального обеспечения своей жизнедеятельности [Фролова и др. 2022]. Ситуация усугубляется отсутствием родительской опеки, недостаточностью устойчивых доверительных контактов с социально значимыми взрослыми, способными оказать адекватную помощь и поддержку [Москвитина, Загвоздина 2020], низким адаптационным потенциалом выпускников интернатных учреждений [Герцик 2019]. Как подчеркивают Ж.В. Чернова и Л.Л. Шпаковская, жизнь детей-сирот сопровождается дефицитом страхующих механизмов, ресурсной слабостью их социальных сетей поддержки [Чернова, Шпаковская 2020].

Актуальность жилищной проблемы детей-сирот обусловлена недостаточными объемами финансирования, дисфункциями в системе управления, высоким уровнем сложности и масштабности поставленных задач [Барашева 2015]. Гаран-

<sup>1</sup> Шукшина А. (2021) Кузнецова: число детей-сирот, ожидающих получения жилья, стабильно растет // Парламентская газета. 20 декабря 2021 // <https://www.pnp.ru/politics/kuznecova-chislo-detey-sirot-ozhdayushhikh-polucheniya-zhilya-stabilno-rastyot.html>, дата обращения 12.12.2022.

тии жилищного обеспечения детей-сирот зачастую носят декларативный характер, в условиях экономического кризиса многие регионы РФ не в состоянии выполнить возложенные на них обязательства по предоставлению жилья [Жиркова 2016]. По мнению российских исследователей, распространенной практикой становится ситуация, когда выпускник интернатного учреждения после длительного ожидания своей очереди на получение жилья вынужден самостоятельно решать данный вопрос, используя заемные средства [Присяжнюк 2022].

Указанные ограничения обусловили поиск новых стратегий в системе жилищного обеспечения детей-сирот. В частности, одной из альтернатив, по мнению П.Ю. Кузнецовой и К.С. Николаевой, может стать использование дифференцированного подхода к решению «квартирного вопроса». Иными словами, актуализируется тезис о необходимости преодоления унификации мер социальной поддержки, предоставление возможности выбора альтернатив для социально адаптированных детей-сирот, которым могут быть выделены финансовые средства на покупку жилья [Кузнецова, Николаева 2021]. Как показывает опыт российских регионов, например, Амурской области, предоставление жилищного сертификата выступает одной из наиболее востребованных мер поддержки [Полевая, Ситникова 2022, с. 69].

## Методы

В ходе исследования авторами ставилась цель проанализировать специфику инициатив предоставления жилищных сертификатов как альтернативной меры решения «квартирного вопроса» детей-сирот. В частности, были поставлены следующие исследовательские задачи:

- оценка преимуществ и ограничений практик выдачи жилищного сертификата;
- определение факторов, детерминирующих приоритетный выбор мер по предоставлению жилищных сертификатов выпускникам интернатных учреждений для решения их «квартирного вопроса»;
- определение путей совершенствования практики предоставления жилищных сертификатов выпускникам интернатных учреждений.

Основная гипотеза исследования заключалась в предположении, что ключевыми проблемами использования жилищного сертификата для решения «квартирного вопроса» детей-сирот выступают дисфункции формирования правовых компетенций и адаптационных стратегий выпускников интернатных учреждений, а также организационные ограничения (недостаточность средств, выделяемых по сертификату; короткие сроки его реализации).

Дополнительными гипотезами явились:

- использование сертификата позволяет нивелировать такие риски в системе жилищного обеспечения детей-сирот, как длительные сроки ожидания жилья, несоответствие его качества и потребительских свойств запросам целевой группы;
- недостаточность финансовых средств регионального бюджета для решения жилищных проблем детей-сирот оказывается доминирующим фактором выбора в пользу жилищного сертификата.

В ходе подготовки статьи использовался комплекс общенаучных методов исследования и аналитических процедур (сравнительный анализ, корреляционный анализ, анализ документов). Ключевым методом выбран массовый опрос респондентов (анкетирование). В статье приведены результаты двух опросов. В ходе первого опроса, проведенного в 2021 г., были опрошены выпускники интернатных учреждений (N=3868). Территориальный охват – 85 субъектов РФ. Выборка стихийная, рекрутинг респондентов осуществлялся с использованием метода снежного кома. Такой подход может быть рассмотрен как некоторое ограничение данного исследования, однако массовость опроса и целевой характер отбора респондентов (выпускники интернатных учреждений) нивелируют возможные риски искажения. Во втором опросе, проведенном осенью 2021 г., принимали участие представители органов опеки и попечительства, замещающие должности главного и ведущего специалиста, начальника/заместителя начальника отделов/департаментов (N=694). В опросе участвовали преимущественно женщины, что определяется гендерной спецификой названной профессиональной группы.

Следует отметить, что анкеты двух опросов не дублируют друг друга, однако содержат общие блоки, которые представляют особый интерес при проведении сравнительного анализа. Такой подход позволил обеспечить верификацию полученных данных. В рамках настоящей статьи приводятся результаты сравнительного анализа ответов респондентов в части оценки возможности использования жилищных сертификатов для решения проблем своевременного предоставления квартир детям-сиротам.

## Результаты исследования

### *Анализ практик предоставления детям-сиротам жилищных сертификатов в регионах РФ*

По итогам 2022 г. сертификаты в соответствии с региональным законодательством предоставлялись в 42 регионах. Объем финансовых средств, использованных из регионального бюджета на выдачу социальных выплат/сертификатов, в 2022 г. составил 12,3 млрд руб. (в 2021 г. – 3,6 млрд руб.). Следует уточнить, что жилищные сертификаты финансово обеспечиваются за счет средств бюджетов регионов без софинансирования из федерального бюджета.

По итогам 2022 г. социальная выплата/сертификат предоставлена 5385 лицам из числа детей-сирот, из них 4881 чел. ее реализовали (в 2021 г. 2589 и 1876 чел. соответственно). Первопроходцами в этом направлении стали регионы, где наблюдаются большая очередь и невысокие объемы строительства нового жилья. В частности, в Приморском крае местные жилищные сертификаты были введены в 2019 г., и в течение года были выданы 133 сертификата, по которым получили жилье 104 чел. (29 детям-сиротам реализовать свои сертификаты не удалось). Регионы, где очередь на получение жилых помещений сиротами отсутствует (например, в Москве), практику введения жилищных сертификатов не рассматривают.

Во всех регионах при истечении срока действия жилищного сертификата он аннулируется, и процедура получения сертификата запускается по-новому.

Со средними значениями социальных выплат/сертификатов по федеральным округам в 2022 г. можно ознакомиться в *таблице 1*. Расчет стоимости сертификата (социальной выплаты) субъектами Российской Федерации осуществляется исходя из 33 кв. м общей площади жилья и средней рыночной стоимости квадратного метра общей площади, утверждаемой ежеквартально Минстроем России.

Таблица 1. Среднее значение социальных выплат/сертификатов в федеральных округах РФ, млн руб.

Федеральный округ	Среднее значение социальной выплаты
Дальневосточный федеральный округ	3,4 млн руб.
Сибирский федеральный округ	2,5 млн руб.
Приволжский федеральный округ	1,8 млн руб.
Северо-Кавказский федеральный округ	1,6 млн руб.
Южный федеральный округ	2,6 млн руб.
Северо-Западный федеральный округ	2,0 млн руб.
Центральный федеральный округ	2,5 млн руб.

Анализ баз данных агентств недвижимости показывает, что на предлагаемую социальную выплату (сертификат) возможно приобрести однокомнатную квартиру или иное жилое помещение. Так, например, в Хабаровске стоимость однокомнатной квартиры 33 кв. м начинается с 2,9 млн руб.<sup>2</sup>, однако если приобрести квартиру меньшей площади (28 кв. м), то есть варианты выбора начиная с 2,4 млн руб. В Липецке стоимость однокомнатной квартиры площадью 34 кв. м на вторичном рынке стартует с 2,1 млн. руб.<sup>3</sup>. Таким образом, предлагаемая социальная выплата (жилищный сертификат) в целом могут обеспечить лицам из числа сирот возможность приобретения квартиры. В то же время следует учесть, что при наличии таких критериев выбора, как близость к центру или высоких требований к ремонту, или при желании приобрести квартиру большей площади, указанных средств будет недостаточно.

В настоящее время в Государственную думу подан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей”», который разработан в целях совершенствования законодательства в области обеспечения детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа жилыми помещениями (далее соответственно – законопроект, дети-сироты, лица из числа детей-сирот) и направлен на увеличение возможностей обеспечения

<sup>2</sup> Продажа 1-комнатных квартир в Хабаровске // FarPost.ru // [https://www.farpost.ru/khabarovsk/realty/sell\\_flats/?flatType%5B%5D=1](https://www.farpost.ru/khabarovsk/realty/sell_flats/?flatType%5B%5D=1), дата обращения 12.12.2022.

<sup>3</sup> Купить однокомнатную квартиру площадью 34 кв. м в Липецке // Яндекс.Недвижимость // <https://realty.ya.ru/lipetsk/kupit/kvartira/odnokomnatnaya/34m/?sort=PRICE>, дата обращения 12.12.2022.

жилыми помещениями указанных лиц. Законопроектом предлагаются расширение формы обеспечения жильем лиц указанной категории и предоставление лицам из числа детей-сирот выплаты (сертификата) на приобретение жилого помещения в собственность либо на полное погашение ипотечного кредита, выданного на приобретение жилого помещения.

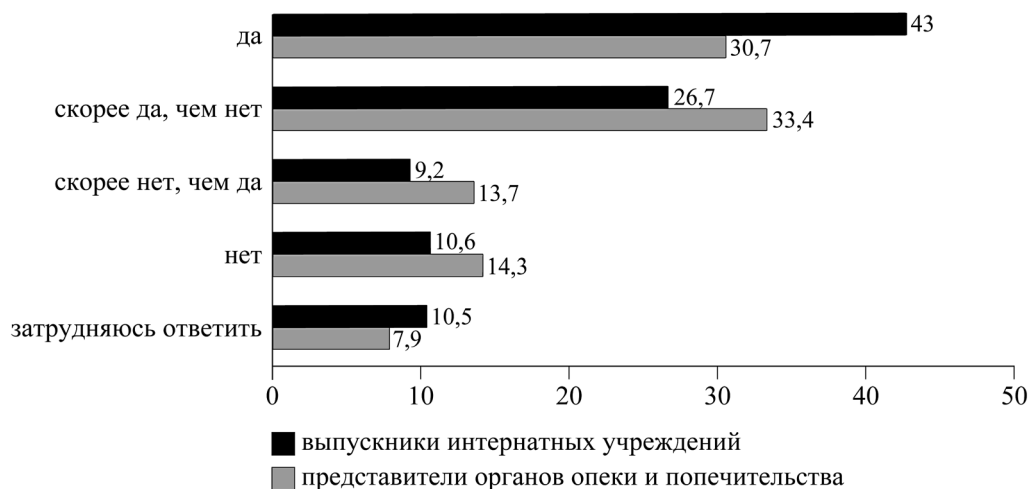
Размер выплаты для приобретения жилого помещения в собственность лицам из числа сирот в среднем будет составлять 2759,9 тыс. руб. (33 кв. м x 83420 руб.). Расчет данной суммы произведен на основе установленных нормативов стоимости 1 кв. м общей площади жилого помещения по Российской Федерации, а также социальных норм площади жилого помещения на одиноко проживающего гражданина, принимаемой для расчета размера субсидии (33 кв. м).

### *Жилищный сертификат как способ решения «квартирной» проблемы детей-сирот: новые возможности и ограничения*

Сравнительный анализ ответов детей-сирот и представителей органов опеки показал обоюдную заинтересованность данных групп в реализации инициатив по предоставлению жилищных сертификатов. В частности, респондентам было предложено ответить на вопрос: «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?» В ответах почти 2/3 представителей органов опеки и попечительства доминирует положительная тональность: выбор варианта ответа «да» – 30,7% и «скорее да, чем нет» – 33,4%; среди оценок выпускников интернатных учреждений наблюдается схожее распределение ответов (*рисунок 1*).

Важно уточнить, что представители органов опеки и попечительства были более скептически в данном вопросе: среди них доля, давших отрицательные ответы, несколько выше, чем среди детей-сирот. Возможно, эта тенденция объясняется их опасениями по поводу правовой грамотности выпускников интернатных учреждений на фоне общесистемных проблем с предоставлением сертификатов в ряде регионов РФ. В частности, распределение ответов на вопрос: «Согласны ли Вы в целом со следующими утверждениями, которые говорят о проблемах предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот?» показывает преобладание положительного выбора (вариант ответа «да») по большинству пунктов (*таблица 2*). Так, девять из десяти респондентов (87,3%) опасаются случаев мошенничества и недобросовестности подрядчиков, что не позволит сиротам приобрести по сертификату жилое помещение. Также отмечается низкий уровень знаний у детей-сирот по вопросам покупки жилья и реализации жилищного сертификата (77,8%). Первую тройку проблем в условном рейтинге закрывает слишком маленькая сумма жилищного сертификата, которая не позволит приобрести детям-сиротам качественное жилье (70,6%). Результаты исследования подтверждаются выводами других российских ученых, подчеркивающих недостаточность финансового покрытия жилищного сертификата, что лимитирует возможность приобретения качественного жилья на выделяемую сумму [*Азарова 2022*].





**Рисунок 1. Распределение ответов на вопрос: «Поддерживаете ли Вы идею выдачи детям сиротам с 23 лет сертификатов на приобретение жилья вместо квартиры для решения жилищных проблем данной категории граждан?», %**

*Источник: составлено авторами на основе материалов исследования.*

**Таблица 2. Распределение ответов представителей органов опеки и попечительства на вопрос: «Согласны ли Вы в целом со следующими утверждениями, которые говорят о проблемах предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот?», %**

Утверждения	Вариант ответа	
	да	нет
Слишком маленькая сумма жилищного сертификата, это не позволит приобрести качественное жилье	70,6	29,4
Очень короткие сроки реализации жилищного сертификата (6 месяцев) не позволяют вовремя закончить сделку по покупке жилья	58,8	41,2
Дети-сироты могут столкнуться с мошенниками и остаться без жилья	87,3	12,7
У детей-сирот нет нужных знаний и навыков, чтобы заниматься такой сложной задачей, как покупка жилья и реализация жилищного сертификата	77,8	22,2
На рынке жилья продавцы с недоверием относятся к жилищным сертификатам	50,9	49,1

Таблица 3. Распределение ответов выпускников интернатных учреждений на вопрос: «Согласны ли Вы в целом со следующими утверждениями, которые говорят о проблемах предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот?», %

Утверждения	Вариант ответа	
	да	нет
Слишком маленькая сумма жилищного сертификата, это не позволит приобрести качественное жилье	78,3	21,7
Очень короткие сроки реализации жилищного сертификата (6 месяцев) не позволят вовремя закончить сделку по покупке жилья	65,2	34,8
Дети-сироты могут столкнуться с мошенниками и остаться без жилья	76,0	24,0
У детей-сирот нет нужных знаний и навыков, чтобы заниматься такой сложной задачей, как покупка жилья и реализация жилищного сертификата	59,4	40,6
На рынке жилья продавцы с недоверием относятся к жилищным сертификатам	61,6	38,4

Можно предположить, что опасения представителей органов опеки и попечительства вызваны пониманием ограничений адаптационного потенциала детей-сирот, признанием дисфункциональности процессов их социализации в рамках учреждений интернатного типа. Так, по мнению Н.В. Присяжной, характерные черты воспитания в условиях интернатного учреждения снижают эффективность реализации жизненных стратегий детей-сирот, ослабляют их навыки решения конфликтных ситуаций и проблем [Присяжная 2012]. Дополняя эту точку зрения, Н.В. Цыган полагает, что выпускники интернатных учреждений обладают низким адаптационным потенциалом, не имеют адекватного представления о реалиях современной жизни [Цыган 2022].

Распределение ответов выпускников интернатных учреждений на аналогичный вопрос демонстрирует, что они также видят наличие ряда проблем в практиках выдачи жилищных сертификатов: по каждому из предложенных утверждений существенно выше доля тех, кто согласен с обозначенными проблемами. В частности, 2/3 респондентов высказывают опасения, что очень короткие сроки реализации жилищного сертификата (шесть месяцев) не позволят вовремя закончить сделку по покупке жилья (таблица 3).

Сравнительный анализ ответов двух групп респондентов иллюстрирует различия в их опасениях (рисунок 2). Так, представители органов опеки и попечительства в большей степени апеллируют к проблемам, которые связаны с субъективным фактором (отсутствием знаний/навыков у детей-сирот, их доверием к мошенникам). В свою очередь выпускники интернатных учреждений в большей степени видят проблемы, обусловленные объективными обстоятельствами (малой суммой сертификата, недостаточным сроком для его реализации, недоверием к жилищным сертификатам на рынке жилья).



**Доля респондентов, выбравших вариант ответа «согласен»**



**Рисунок 2. Распределение ответов на вопрос: «Согласны ли Вы в целом со следующими утверждениями, которые говорят о проблемах предоставления жилищных сертификатов для детей-сирот?», %**

Источник: составлено авторами на основе материалов исследования.

*Факторы выбора жилищного сертификата как перспективной меры решения «квартирного вопроса» детей-сирот*

В ходе исследования были определены факторы, которые оказывают влияние на мнение представителей органов опеки и попечительства по вопросам целесообразности использования жилищного сертификата для решения «квартирного вопроса» выпускников интернатных учреждений. Было установлено, что финансовая недостаточность региональных бюджетов снижает позитивное восприятие данной новации в сфере жилищного права (таблица 4).

Таблица 4. Таблица сопряженности ответов респондентов на вопросы: «Оцените факторы, которые снижают эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в Вашем регионе (недостаток финансирования)» и «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?», %

Оцените факторы, которые снижают эффективность мер по предоставлению жилья детям-сиротам в Вашем регионе (недостаток финансирования)	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?					Всего
	Да	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет	Затрудняюсь ответить	
очень снижает	41,8	33,3	9,7	11,4	3,8	100
скорее снижает	34,2	38,5	13,7	10,3	3,3	100
скорее не снижает	25,9	37,0	20,4	13,0	3,7	100
совсем не снижает	27,0	21,3	20,2	27,0	4,5	100
затрудняюсь ответить	18,3	35,0	13,7	14,7	18,3	100
средние значения	30,7	33,4	13,7	14,3	7,9	100

Среди респондентов, отметивших недостаток финансирования в качестве ограничения мер по предоставлению жилья детям-сиротам, значительно выше доля тех, кто поддерживает идею по реализации жилищных сертификатов (41,8%, что выше средних значений на 11,1 п.п.). Как отмечается в исследованиях, решение «квартирного вопроса» детей-сирот при отсутствии необходимого финансирования представляется трудновыполнимой задачей [Седых 2018].

Аналогично была установлена связь между актуальностью проблем реализации прав детей-сирот на жилье и необходимостью внедрения новых моделей жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений (таблица 5). Среди представителей органов опеки и попечительства, отмечающих остроту проблем жилищного обеспечения детей-сирот в регионе, существенно выше доля тех, кто поддерживает инициативы выдачи сертификатов на приобретение жилья (41,6%, что выше средних значений на 10,9 п.п.). Таким образом, можно утверждать, что в условиях финансовой недостаточности региональных бюджетов сотрудники органов опеки и попечительства рассматривают жилищный сертификат как альтернативный механизм решения «квартирного вопроса» детей-сирот.

Очевидно, что более высокая численность детей-сирот в регионе (выше средних значений по РФ) не является существенным фактором выбора жилищного сертификата в качестве перспективной меры решения проблемы. Отсутствует

корреляционная зависимость между поддержкой практики выдачи жилищных сертификатов и более высокой численностью детей-сирот в регионе. Также не оказывает существенного влияния на оценки представителей органов опеки и попечительства и проблема ограниченного предложения жилых помещений, необходимой площади и уровня благоустроенности на региональном рынке недвижимости. Тем не менее, эта проблема остается весьма актуальной для многих российских территорий, в первую очередь, малых городов и сельских поселений. Как отмечают М.В. Зелинская и Е.Н. Клочко, наиболее активно застройка жилых помещений развивается в инвестиционно привлекательных территориях, преимущественно крупных городах, в то время как в малых городах застройщики не готовы продавать жилье, которое, с одной стороны, отвечало бы всем нормативным требованиям, а с другой, не превышало бы установленную органами власти предельную стоимость [Зелинская, Клочко 2020]. Указанные факторы выступают значительным ограничением реализации жилищных прав детей-сирот, где в наиболее уязвимой позиции оказываются жители сельских поселений и малых городов. Кроме того, на территориях с низким уровнем инвестиционной привлекательности существенно сужены возможности обеспечения занятости выпускников интернатных учреждений, что выступает дополнительным преимуществом предоставления жилищных сертификатов, открывающих перспективы профессиональной мобильности молодежи, и в условиях трансформации рынка труда этот вопрос становится особенно актуальным. Отметим, что данное преимущество в большей степени осознается представителями органов опеки и попечительства.

Таблица 5. Таблица сопряженности ответов респондентов на вопросы: «Оцените остроту проблем обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в Вашем регионе» и «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?», %

Оцените остроту проблем обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в Вашем регионе	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?				
	Да	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет	Затрудняюсь ответить
высокая	41,6	33,8	8,8	10,9	4,9
средняя	23,0	39,3	14,8	13,5	9,4
низкая	23,5	24,1	20,5	21,1	10,8
средние значения	30,7	33,4	13,7	14,3	7,9

*Преимущества предоставления жилищных сертификатов как меры решения «квартирного вопроса» детей-сирот*

В ответах респондентов высокое признание получили такие преимущества (рисунок 3), как:

– свобода выбора, где и какую квартиру покупать (более 2/3 опрошенных в каждой из групп респондентов);

– возможность приобрести жилье, а не ждать своей очереди (более половины опрошенных в каждой их групп респондентов).

Как было отмечено выше, ряд преимуществ от получения жилищного сертификата оценивается представителями органов опеки и попечительства существенно выше, чем выпускниками интернатных учреждений: сами дети-сироты, как правило, не ориентированы на переезд в другой регион, поэтому данное преимущество для них не столь актуально (33,9% против 54,5%). Также дети-сироты в меньшей степени склонны возлагать надежды на возможность добавления к жилищному сертификату собственных средств (49,6% против 58,9%), хотя и не отвергают полностью такой вариант.

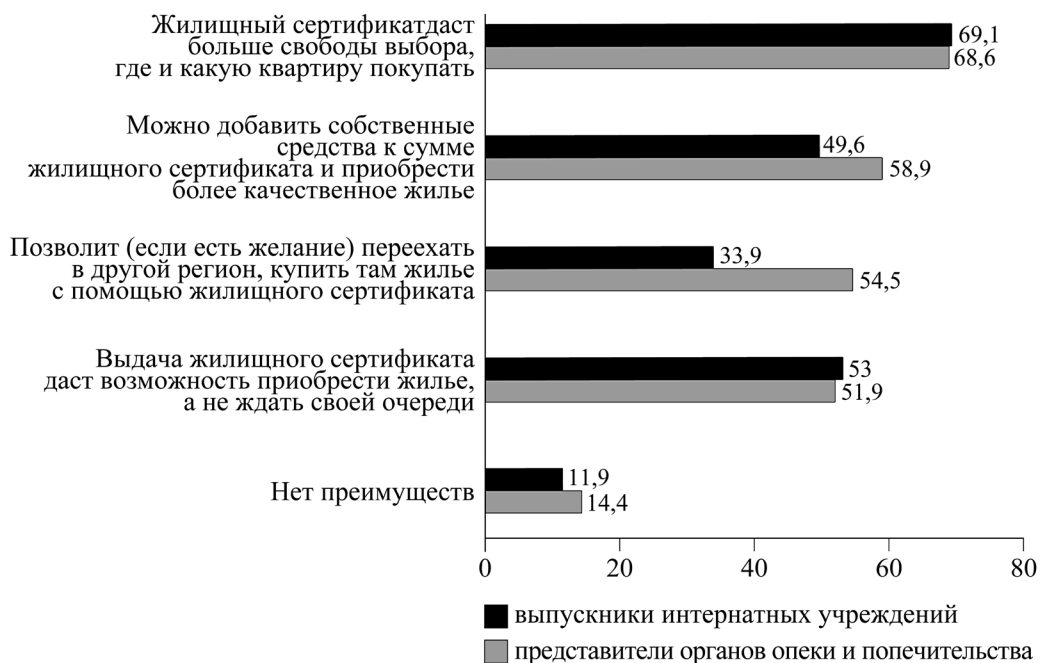


Рисунок 3. Сравнительный анализ распределения ответов респондентов на вопрос:

**«Какие Вы видите преимущества в предоставлении жилищных сертификатов для детей-сирот?», не более трех вариантов ответа, %**

Источник: составлено авторами на основе материалов исследования.

Таким образом, выдача сертификатов, по обоюдному мнению детей-сирот и представителей органов опеки и попечительства, решает две ключевые проблемы в системе жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений – значительную продолжительность ожидания своей очереди на получение жилья и несоответствие его качественных характеристик потребностям целевой группы. В настоящее время указанные проблемы весьма актуальны: по мнению Т.Н. Ракиной, зачастую жилье, предоставляемое выпускникам интернатных учреждений, не в полной мере соответствует как нормативным требованиям, так и ожиданиям потребителей [Ракина 2021].

Также вызывает опасения тот факт, что один из десяти опрошенных все же не видит преимуществ данных практик. Эти результаты могут свидетельствовать либо о системных проблемах выдачи жилищных сертификатов, которые нивелируют преимущества такой практики, либо о низком уровне информированности исполнителя и потребителя указанной инициативы.

### *Возможные направления совершенствования практики предоставления жилищного сертификата выпускникам интернатных учреждений*

Представителям органов опеки и попечительства было предложено определить оптимальный возрастной порог детей-сирот, допускающий использование жилищного сертификата для решения их «квартирного вопроса». В данном вопросе 61,1% респондентов согласились с установленным в региональном законодательстве возрастом – 23 года, однако 11% предлагали повысить его до 25 лет, а 7% – наоборот, снизить до возраста совершеннолетия – 18 лет. Однако учитывая ряд дисфункций социализации детей-сирот в интернатных учреждениях, способствующих формированию таких характеристик воспитанников, как апатичность, безынициативность [Батанова 2017], непонимание материальной стороны жизни, неадекватность уровня притязаний [Буланова 2017], снижение возрастной планки до 18 лет при получении жилищного сертификата представляется весьма рискованной мерой.

Представителям органов опеки и попечительства также было предложено оценить эффективность ряда предложений для совершенствования практики предоставления жилищных сертификатов (рисунок 4).

По мнению 2/3 респондентов из числа представителей органов опеки и попечительства, весьма эффективной мерой может стать оказание юридической и иной консультативной помощи детям-сиротам в процессе реализации сертификата (65,6%). Можно предположить, что востребованность этого направления определяется низким уровнем развития системы правового воспитания детей-сирот в учреждениях интернатного типа. Как подчеркивает Е.А. Скороходова, правовое воспитание личности выступает детерминантой формирования навыков защиты своих прав и свобод, предотвращения противоправных действий [Скороходова 2022].

Также анализ результатов исследования позволяет зафиксировать взаимосвязь между актуализированными опасениями представителей органов опеки и попечительства в части мошенничества с жилищным сертификатом и необходимостью создания системы контроля/мониторинга за целевым использованием средств, выделяемых по данной программе.

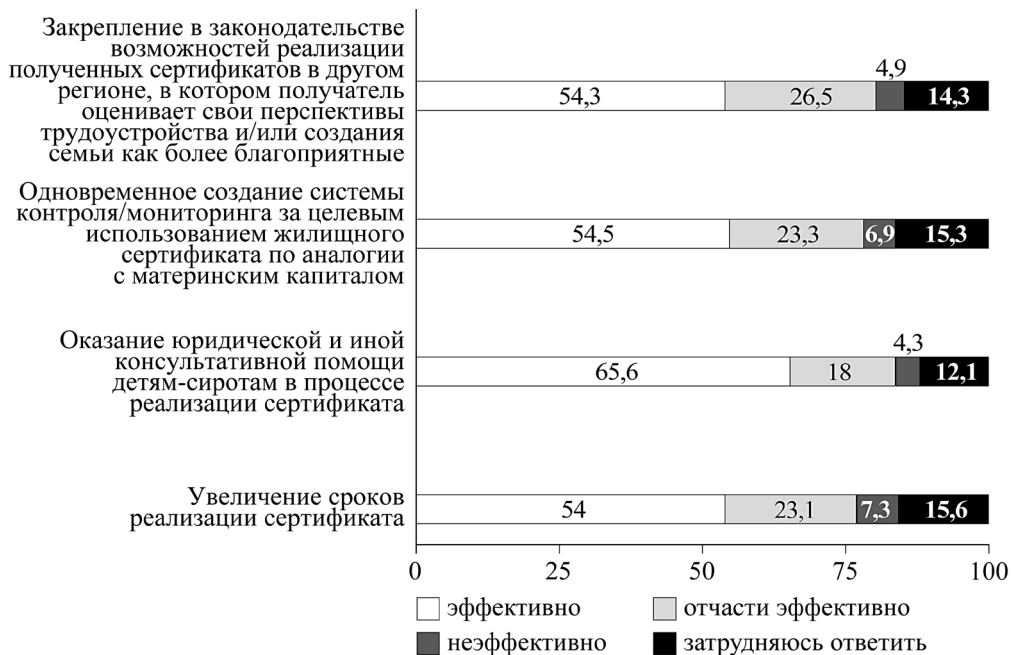


Рисунок 4. Распределение ответов представителей органов опеки и попечительства на вопрос: «Оцените эффективность ряда предложений для совершенствования программ предоставления жилищных сертификатов?», %

Источник: составлено авторами на основе материалов исследования.

Таким образом, большая доля респондентов, поддерживающих обязательность совершенствования программ предоставления жилищных сертификатов, свидетельствует об актуальности поиска механизмов защиты жилищных прав детей-сирот, разработки компенсационных мер, нивелирующих низкий уровень правовой грамотности и социальной уязвимости выпускников интернатных учреждений.

## Выводы

Анализ результатов опроса показал высокий уровень заинтересованности в реализации жилищного сертификата как у детей-сирот, так и у представителей органов власти. Вместе с тем позиция последних сопровождается несколько большим скептицизмом. В частности, ими было высказано мнение о сильном влиянии субъективных факторов (отсутствие знаний и навыков, которые необходимы для реализации жилищного сертификата, потенциальная возможность столкнуться с мошенническими практиками и прочее). Дети-сироты, напротив, выражали опасения в части наличия финансовых ограничений реализации жилищного сертификата:

78,3% выпускников интернатных учреждений полагали, что слишком маленькая сумма не позволит им приобрести качественное жилье.

В ходе исследования было установлено, что в регионах с низким уровнем бюджетной обеспеченности и высокой остротой проблем жилищного обеспечения детей-сирот идея выдачи жилищного сертификата выглядит более привлекательной.

И дети-сироты, и представители органов опеки и попечительства связывали практику получения жилищного сертификата с возможностью выбора жилья в соответствии с личными потребностями выпускника интернатного учреждения. Кроме того, сотрудники органов опеки и попечительства полагали, что жилищный сертификат может выступать в качестве механизма профессиональной и территориальной мобильности детей-сирот. При этом, как отмечали респонденты, необходимо законодательно закрепить возможности реализации полученных сертификатов в другом регионе, что может быть рассмотрено в качестве одного из ключевых направлений совершенствования мер жилищной поддержки детей-сирот в РФ.

В ходе исследования были определены ключевые направления совершенствования практики предоставления жилищных сертификатов. К их числу было отнесено получение консультативной помощи, что может быть обусловлено правовой и социальной уязвимостью детей-сирот: обе группы респондентов высказали опасения по поводу мошенничества с жилищными сертификатами. Юридическая и иная консультация выпускников интернатных учреждений могла бы способствовать минимизации рисков неправомерного использования упомянутых практик и защитить интересы детей-сирот. Другим направлением, по мнению представителей органов опеки и попечительства, могут стать увеличение срока реализации сертификата и разработка системы мониторинга за целевым использованием денежных средств.

Таким образом, предполагается, что предоставление выпускникам интернатных учреждений жилищного сертификата выступает эффективным социальным механизмом решения «квартирного вопроса». Сертификат будет способствовать снижению ожидания в очереди на получение жилья, а также рисков социальной депривации выпускников интернатных учреждений.

## Список источников

- Азарова А.С. (2022) Проблема обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на примере Саратовской области // Вопросы российской юстиции. № 18. С. 140–150 // [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_48338906\\_90842568.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_48338906_90842568.pdf), дата обращения 12.12.2023.
- Барашева Е.В. (2015) Проблемы реализации жилищного права детей-сирот // Глаголь правосудия. № 1 (9). С. 9–11 // <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-zhilischnogo-prava-detey-sirot/viewer>, дата обращения 12.12.2023.
- Батанова Е.П. (2017) Социально-статусные особенности детей-сирот // Социально-гуманитарные знания. № 11. С. 252–257 // [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_32389070\\_63636300.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_32389070_63636300.pdf), дата обращения 12.12.2023.
- Буланова М.А. (2017) Проблемы адаптации детей-сирот // Science Time. № 1 (37). С. 79–82 // <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-adaptatsii-detey-sirot/viewer>, дата обращения 12.12.2023.



- Герцик В.В. (2019) Технологии, основанные на отношениях заботы и педагогической поддержки в постинтернатном сопровождении детей-сирот // Мир науки, культуры, образования. № 5 (78). С. 179–180. DOI: 10.24411/1991-5497-2019-0007
- Жиркова А.А. (2016) Реализация и защита жилищных прав детей-сирот // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. № 3 (1). С. 62–67.
- Зелинская М.В., Ключко Е.Н. (2020) Совершенствование государственного регулирования механизма предоставления жилья детям-сиротам в Краснодарском крае // Естественно-гуманитарные исследования. № 1 (27). С. 114–122. DOI: 10.24411/2309-4788-2020-00021
- Кузина И.Г., Стеколыщикова А.А. (2017) Социальная адаптация выпускников центров содействия семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Общество: социология, психология, педагогика. № 11. С. 21–24. DOI: 10.24158/spp.2017.11.3
- Кузнецова П.Ю., Николаева К.С. (2021) Совершенствование взаимодействия органов власти в сфере реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. № 2. С. 28–33. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-2-28-33
- Москвитина Н.В., Загвоздина М.Ю. (2020) Совершенствование государственной жилищной политики в Иркутской области // Социология. № 4. С. 60–73 // <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-gosudarstvennoy-zhilischnoy-politiki-v-irkutskoy-oblasti/viewer>, дата обращения 12.12.2023.
- Полевая Н.М., Ситникова В.В. (2022) Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на территории Амурской области в 2021 г. // Вестник Амурского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. № 96. С. 67–69. DOI: 10.22250/20730284\_2022\_96\_67
- Присяжная Н.В. (2012) Влияние внесемейной социализации на социальное поведение и специфику постинтернатной адаптации сирот // Социология медицины. № 1. С. 13–17 // <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-vnesemeynoy-sotsializatsii-na-sotsialnoe-povedenie-i-spetsifiku-postinternatnoy-adaptatsii-sirot/viewer>, дата обращения 12.12.2023.
- Присяжнюк Ю.П. (2022) Предоставление жилья детям как мера социальной поддержки. проблемы и перспективы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. № 2. С. 108–113. DOI: 10.52452/19931778\_2022\_2\_108
- Ракина Т.Н. (2021) Обеспечение жильем помещением детей, оставшихся без попечения родителей, детей-сирот // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. № 22. С. 110–118 // [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_45718795\\_90201241.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_45718795_90201241.pdf), дата обращения 12.12.2023.
- Седых О.Г. (2018) Взаимодействие власти и бизнеса в решении жилищных проблем детей-сирот как механизм контроля и сдерживания социального иждивенчества // Baikal Research Journal. № 9 (2). С. 10 // <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-vlasti-i-biznesa-v-reshenii-zhilischnyh-problem-detey-sirot-kak-mehanizm-kontrolya-i-sderzhivaniya-sotsialnogo-izdivenchestva>, дата обращения 12.12.2023.
- Скороходова Е.А. (2022) Подходы к формированию правовой культуры детей-сирот // Общество: социология, психология, педагогика. № 2. С. 205–210. DOI: 10.24158/spp.2022.2.29
- Устинов А.Н., Якимова Е.М. (2022) Проблемы реализации права детей-сирот и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на обеспечение жильем помещением // Сибирский юридический вестник. № 1 (96). С. 37–42. DOI: 10.26516/2071-8136.2022.1.37
- Фролова Е.В., Рогач О.В., Васильева Е.Ю. (2022) Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии // Социологические исследования. № 5. С. 60–70. DOI: 10.31857/S013216250018695-7
- Цыган Н.В. (2022) Профессиональные деструкции социальных работников, осуществляющих оказание помощи выпускникам интернатных учреждений в ЛНР // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. № 3 (166).

С. 51–54 // <https://cyberleninka.ru/article/n/professionalnye-destruktsii-sotsialnyh-rabotnikov-osuschestvlyayuschih-okazanie-pomoschi-vypusknikam-internatnyh-uchrezhdeniy-v-lnr/viewer>, дата обращения 12.12.2023.

Чернова Ж.В., Шпаковская Л.Л. (2020) Переход к взрослой жизни молодых людей, имеющих опыт институциональной заботы // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. № 3 (157). С. 94–118. DOI: 10.14515/monitoring.2020.3.1618

---

## Housing Certificate as a Solution to the “Housing Problem” of Orphans

---

E.Yu. VASILYEVA\*, E.V. FROLOVA\*\*, O.V. ROGACH\*\*\*

\***Elena Yu. Vasilyeva** – Acting State Counselor of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation, [vasileva.elena22@mail.ru](mailto:vasileva.elena22@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-9273-6140>

\*\***Elena V. Frolova** – DSc in Sociology, Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation, [efrolova06@mail.ru](mailto:efrolova06@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-8958-4561>

\*\*\***Olga V. Rogach** – PhD in Sociology, Associate Professor, MIREA - Russian Technological University, Moscow, Russian Federation, [rogach16@mail.ru](mailto:rogach16@mail.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3031-4575>

**Citation:** Vasilyeva E.Yu., Frolova E.V., Rogach O.V. (2024) Housing Certificate as a Solution to the “Housing Problem” of Orphans. *Mir Rossii*, vol. 33, no 1, pp. 144–162 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2024-33-1-144-162

### Abstract

*This article explores the housing issues faced by orphaned children which determine their social vulnerability in the areas of employment, financial well-being, and the implementation of successful life strategies. The goal of the study is to analyze initiatives to provide housing certificates as an alternative solution to the “housing issue” for orphaned children. Research methods: a survey of representatives from guardianship and custody agencies (N = 694), the results of which were supplemented with survey materials from orphans (N = 3868). The results illustrate the mutual interest of these respondent groups in the practice of providing housing certificates. Nevertheless, the evaluations by representatives of guardianship and custody bodies are dominated by concerns related to the risk of fraud, the legal and social vulnerabilities of orphaned children, and their lack of specialized knowledge and skills. Despite these risks, the study identified advantages of issuing housing certificates: reduced waiting times for housing, expanded housing choices in line with personal needs, and demand for professional and territorial mobility. The study defined key directions for improving the practice of providing housing certificates. Concerns about potentially fraudulent activities and the social vulnerability of orphaned children indicate the need for a consulting support system during the implementation of housing certificates. Legal support for orphaned children can be a mechanism for minimizing the risks of the improper use of housing certificates and legal protection for boarding institution graduates. Other mechanisms for improving the practice of providing housing certificates could include extending the certificate’s implementation period and developing a system to monitor the use of funds.*

---

This article was received in May 2023.

**Keywords:** *housing certificate, housing provision, social vulnerability, orphans, guardianship, custody*

## References

- Azarova A.S. (2022) The Problem of Providing Housing for Orphans and Children Left without Parental Care, on the Example of the Saratov Region. *Issues of Russian Justice*, no 18, pp. 140–150. Available at: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_48338906\\_90842568.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_48338906_90842568.pdf), accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Barasheva E.V. (2015) The Problems of Realization of the Housing Law of Orphan Children. *Glagol' pravosudiya*, vol. 1, no 9, pp. 9–11. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-realizatsii-zhilischnogo-prava-detey-sirot/viewer>, accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Batanova E.P. (2017) Social and Status Features of Orphans. *Social and Humanitarian Knowledge*, no 11, pp. 252–257. Available at: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_32389070\\_63636300.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_32389070_63636300.pdf), accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Bulanova M.A. (2017) Problems of Adaptation of Orphans. *Science Time*, vol. 1, no 37, pp. 79–82. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-adaptatsii-detey-sirot/viewer>, accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Chernova Zh.V., Shpakovskaya L.L. (2020) Institution-Reared Children and Their Transition to Adulthood. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*, vol. 3, no 157, pp. 94–118 (in Russian). DOI: 10.14515/monitoring.2020.3.1618
- Frolova E.V., Rogach O.V., Vasil'eva E.Yu. (2022) Housing Dysfunctions for Orphans as a Factor of Their Social Exclusion. *Sociological Studies*, no 5, pp. 60–70 (in Russian). DOI: 10.31857/S013216250018695-7
- Gercik V.V. (2019) Technologies Based on the Relationship of Care and Pedagogical Support in Post-boarding Support for Orphans. *The World of Science, Culture and Education*, vol. 5, no 78, pp. 179–180 (in Russian). DOI: 10.24411/1991-5497-2019-0007
- Kuzina I.G., Stekol'shchikova A.A. (2017) Social Adaptation of Graduates of Centers for Assistance to Family Placement of Orphans and Children Left without Parental Care. *Society: Sociology, Psychology, Pedagogics*, no 11, pp. 21–24 (in Russian). DOI: 10.24158/spp.2017.11.3
- Kuznetsova P.Yu., Nikolaeva K.S. (2021) Improving the Interaction of Authorities in the Field of Realizing the Housing Rights of Orphans and Children Left without Parental Care. *State and Municipal Administration Scientific Notes*, no 2, pp. 28–33 (in Russian). DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-2-28-33
- Moskvitina N.V., Zagvozdina M.Yu. (2020) Improvement of the State Housing Policy in the Irkutsk Region. *Sociology*, no 4, pp. 60–73. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-gosudarstvennoy-zhilischnoy-politiki-v-irkutskoy-oblasti/viewer>, accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Polevaya N.M., Sitnikova V.V. (2022) Provision of Housing for Orphans and Children Left without Parental Care, Persons from the Number of Orphans and Children Left without Parental Care in the Amur Region in 2021. *Bulletin of the Amur State University. Series: Humanities*, no 96, pp. 67–69 (in Russian). DOI: 10.22250/20730284\_2022\_96\_67
- Prisyazhnaya N.V. (2012) The Influence of Out-of-family Socialization on Social Behavior and the Specifics of Post-boarding Adaptation of Orphans. *Sociology of Medicine*, no 1, pp. 13–17. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-vnesemeynoy-sotsializatsii-na-sotsialnoe-povedenie-i-spetsifiku-postinternatnoy-adaptatsii-sirot/viewer>, accessed 12.12.2023 (in Russian).

- Prisyazhnyuk Yu.P. (2022) Providing Housing for Children as a Measure of Social Support. Problems and Prospects. *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*, no 2, pp. 108–113 (in Russian). DOI: 10.52452/19931778\_2022\_2\_108
- Rakina T.N. (2021) Provision of Accommodation for Children Left without Parental Care, Orphanage Children. *Scientific Notes of the Tambov Branch of the RUYs*, no 22, pp. 110–118. Available at: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_45718795\\_90201241.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_45718795_90201241.pdf), accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Sedykh O.G. (2018) Interaction of Authorities and Business in Solving Housing Problems for Orphaned Children as a Mechanism of Control and Moderation of Social Dependency. *Baikal Research Journal*, vol. 9, no 2, pp. 10. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-vlasti-i-biznesa-v-reshenii-zhilischnyh-problem-detey-sirot-kak-mehanizm-kontrolya-i-sderzhivaniya-sotsialnogo/viewer>, accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Skorohodova E.A. (2022) Approaches to the Formation of the Legal Culture of Orphans. *Society: Sociology, Psychology, Pedagogics*, no 2, pp. 205–210 (in Russian). DOI: 10.24158/spp.2022.2.29
- Tsygan N.V. (2022) Professional Destructions of Social Workers Providing Assistance to Graduates of Boarding Schools in the LPR. *Proceedings of the Volgograd State Pedagogical University*, vol. 3, no 166, pp. 51–54. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/professionalnye-destruktsii-sotsialnyh-rabotnikov-osuschestvlyayuschih-okazanie-pomoschi-vypusknikam-internatnyh-uchrezhdeniy-v-lnr/viewer>, accessed 12.12.2023 (in Russian).
- Ustinov A.N., Yakimova E.M. (2022) Problems of Realizing the Right of Orphans and Persons from among Orphans and Children Left without Parental Care to Provide Housing. *Siberian Law Herald*, vol. 1, no 96, pp. 37–42 (in Russian). DOI: 10.26516/2071-8136.2022.1.37
- Zelinskaya M.V., Klochko E.N. (2020) Improvement of State Regulation of the Provision Mechanism Accommodation for Children-Orphans in the Krasnodar Region. *Natural Sciences and Humanities Research*, vol. 1, no 27, pp. 114–122 (in Russian). DOI: 10.24411/2309-4788-2020-00021
- Zhirkova A.A. (2016) The Implementation and Protection of Housing Rights Orphans. *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol. 3, no 1, pp. 62–67. Available at: <http://intjournal.ru/wp-content/uploads/2016/11/ZHirkova.pdf>, accessed 12.12.2023 (in Russian).