

Елена Васильева, Елена Фролова, Ольга Рогач

ЖИЛИЩНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕТЕЙ-СИРОТ: ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ И РЕСУРСНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ

В статье рассматриваются проблемы жилищного обеспечения детей-сирот при выходе из интернатного учреждения. Ограниченные возможности реализации жилищных прав детей-сирот актуализируют вопрос об эффективности мер их социальной поддержки в период между выходом из детского дома и получением жилья. Методом сбора эмпирических данных стал анкетный опрос сотрудников органов опеки и попечительства (n=694). Результаты исследования иллюстрируют наложение зон дисфункций в сфере социальной поддержки детей-сирот: с одной стороны, несвоевременность предоставления им жилья, с другой стороны, дефицит ресурсов (социальные гостиницы, общежития для временного проживания) для снижения социальных рисков жизнеобеспечения тех выпускников интернатных учреждений, которые не обеспечены жильем. Несмотря на признание остроты жилищных проблем детей-сирот и длительные сроки ожидания получения квартиры, сотрудники органов опеки и попечительства позитивно оценивают ситуацию в сфере жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений. Искажение в оценках реальной ситуации жилищного обеспечения детей-сирот может рассматриваться как определенное ограничение эффективного применения региональных компенсаторных мер поддержки выпускников интернатных учреждений в условиях их жилищной депривации. Только 11,7% сотрудников органов опеки

Елена Юрьевна Васильева – действительный государственный советник Российской Федерации, Правительство РФ, Москва, Россия. Электронная почта: vasileva.elena22@mail.ru

Елена Викторовна Фролова – д.социол.н., проф., Финансовый Университет при Правительстве РФ, Москва, Россия. ORCID: 0000-0002-8958-4561 Электронная почта: efrolova06@mail.ru

Ольга Владимировна Рогач – к.социол.н., доцент, МИРЭА – Российский технологический университет, Москва, Россия. ORCID: 0000-0002-3031-4575 Электронная почта: rogach16@mail.ru

и попечительства полагают, что жилищные права детей-сирот нарушаются. Среди выпускников интернатных учреждений доля респондентов, указавших на нарушение жилищных прав, существенно выше – 21,5%. По сравнению с сотрудниками органов опеки и попечительства, дети-сироты также более критично оценивают эффективность реализации компенсаторных мер поддержки (предоставление временного жилья, оказание консультационной помощи).

Ключевые слова: дети-сироты, жилищное обеспечение, жилищная депривация, опека и попечительство, социальная политика, меры региональной поддержки

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-2-213-230

Проблема социального обеспечения детей-сирот (далее ДС), создание достойных условий жизни имеет высокую актуальность на протяжении последних десятилетий (Полевая, Ситникова 2022). Наличие собственного жилья у выпускника интернатного учреждения является фундаментальной основой для его успешной жизненной траектории и качественной жизни. В настоящее время около 288 тыс. ДС ожидают своей очереди на получение жилья. Даже в условиях отсутствия роста численности очередников потребуется в среднем около девяти лет на полное устранение задолженности перед ними (Коммерсант 2023). Дисфункции государства в сфере жилищного обеспечения ДС остро ставят вопрос о компенсационных механизмах поддержки при выходе из интернатного учреждения, поскольку отсутствие жилья сужает возможности трудоустройства, получения образовательных и социальных услуг, актуализирует риски девиантного поведения, увеличивает число правонарушений (Устинов, Якимова 2022). Жилищная депривация ДС перекрывает им полноценный доступ к экономическим и социальным ресурсам. Опираясь на теорию М. Вебера, можно сделать вывод о формировании ситуации социального неравенства, ограниченных жизненных шансах ДС (Вебер 1994).

Результаты исследований показывают, что выпускники интернатов имеют низкий адаптационный потенциал, испытывают значительные затруднения при решении социальных, экономических, правовых вопросов (Герцик 2019). Аномия общественных институтов усугубляет проблему социального сиротства (Наберушкина и др. 2017). В ряде научных работ делается вывод об искажениях в структуре мотивации, самооценке ДС, развитии «выученной беспомощности» (Мазурова, Фролова 2020). В этом контексте особое значение приобретают практики постинтернатного сопровождения, направленные на содействие в получении образования, организации быта, реализации гарантированных государством прав (Шепель 2021). Также необходимы комплексные программы адаптации выпускников интернатных учреждений по месту их проживания «в тесной

взаимосвязи с имеющимися ресурсами и задачами развития соответствующих территорий» (Тихомиров 2015: 79). Так, программы профессиональной ориентации ДС могут опираться на территориальные задачи развития соответствующих отраслей экономики и промышленности, учитывать кадровые потребности регионов.

Проблема ресурсного обеспечения программ государственной поддержки социально уязвимых групп является предметом научного дискурса не только в российском, но и международном сообществе. Система государственного социального обеспечения оказалась несостоятельной в вопросах эффективной поддержки, преодоления бедности, отчуждения и социальной несправедливости (Сагалаева 2020; Шишпанова 2020; Seller 2020). Недостаточность кадровых, структурных и финансовых ресурсов исказила функционал социальных служб, сузив его до распределения, в то время как общество нуждается в комплексной системе социальной защиты, формирующей условия для поддержки социально уязвимых групп, расширения их возможностей и адаптационного потенциала (Ortega-Galán 2020). Аналогичные выводы сделаны в других исследованиях, где подчеркиваются проблемы финансового обеспечения социальной защиты: трудности поддержания ее долгосрочной экономической устойчивости (Catarino 2021), фрагментарность и территориальная неравномерность (Seller 2020), низкий уровень эффективности программ обеспечения уязвимых групп, реализация их прав (Федотов 2021). С одной стороны, источниками недостатка ресурсов являются низкая эффективность государственных расходов (Шишманова 2020: 150; Аитова, Орешников 2020) и дисбалансы финансовой нагрузки на бюджеты субъектов РФ, что зачастую не позволяет им в полном объеме исполнять возложенные на них обязательства по предоставлению жилья ДС. С другой стороны, отсутствует скоординированная политика жилищного обеспечения выпускников интернатных учреждений, недостаточно эффективно используются имеющиеся ресурсы (Фролова и др. 2022; Шишпанова 2020).

Учитывая проблемы ресурсной обеспеченности, необходимы организационные изменения в системе социальной защиты с целью увеличения социальной отдачи от затрачиваемых средств (Молчанова 2006: 47). Организационные изменения эксперты связывают с преобразованием управленческих механизмов, оптимизацией деятельности государственного аппарата, повышением профессионализма кадров (Антипова, Лапшина 2016: 206), в том числе и через обучающие семинары и совершенствование методического обеспечения сотрудников социальных служб (Тхабисимова, Тепсуев 2017: 164–165). В современных условиях также эффективными могут быть онлайн сервисы для поддержки ДС в условиях жилищной депривации, правового и социально-психологического консультирования. Цифровые технологии позволяют обеспечить эффективную обратную связь, возможность своевременного реагирования на конкретные запросы

(Медведева и др. 2021), межсекторное взаимодействие заинтересованных лиц (Лаврентьева 2021: 112), а также интегрировать в социальные службы диагностическую, аналитическую, профилактическую, консультативную, мониторинговую деятельности (Шадский и др. 2018: 118).

Целью нашего исследования является анализ проблем жилищного обеспечения ДС, а также исследование практик использования компенсаторных мер региональной поддержки выпускников интернатных учреждений. Для достижения поставленных целей исследование было разбито на ряд задач: анализ своевременности предоставления жилья ДС; сравнительный анализ мнений сотрудников органов опеки и ДС о проблемах жилищного обеспечения выпускников интернатов; оценка ресурсного обеспечения социальных служб в рамках деятельности по предоставлению жилья ДС; анализ эффективности реализации компенсаторных мер социальной поддержки выпускников интернатных учреждений в случаях несвоевременного предоставления жилья.

ДС с момента выхода из детского дома и до получения ими своего жилья выпадают из зоны покрытия региональной социальной политики. Мы будем называть такую ситуацию «точкой разрыва» и предполагаем, что ее причиной является низкая эффективность социальных служб в работе с ДС, начинающими самостоятельную жизнь. Несвоевременное предоставление жилья и недостаточность компенсаторных мер в ситуации жилищной депривации увеличивают точку разрыва и способствуют аномии ДС. Низкий уровень эффективности мер обеспечения жильем ДС детерминирован недостаточностью регионального финансирования, недостаток инфраструктурных ресурсов в субъектах РФ ограничивает эффективность мер региональной социальной политики, компенсирующих дисфункции жилищного обеспечения ДС.

Методология исследования

Ключевым методом сбора эмпирических данных стал онлайн опрос с использованием платформы *Google Forms*. Респондентами выступили ведущие специалисты, сотрудники органов опеки и попечительства (далее сотрудники). В опросе приняли участие респонденты Белгородской, Волгоградской, Калужской, Кемеровской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Омской, Самарской, Свердловской, Тюменской, Ульяновской областей, Москвы и Московской области, Камчатки, Краснодарского и Пермского краев, Республик Мордовия и Марий Эл, Ингушетии, ХМАО-Югра. Опрошено 694 чел., преимущественно женщин, так как они преобладают в составе данной профессиональной группы. Распределение респондентов по стажу работы представлено в следующих пропорциях: менее года – 9,7%, от года до трех лет – 13,5%, от трех до пяти лет – 14,1%, свыше пяти лет – 62,7%. Рекрутинг осуществлялся на основе поточной

выборки и с использованием метода снежного кома. Приглашение пройти опрос было размещено в профессиональных онлайн сообществах, представленных в социальных сетях, а также направлено сотрудникам через региональные органы власти.

Для уточнения ряда оценок проведен сравнительный анализ исследовательских результатов с материалами анкетного опроса выпускников интернатных учреждений ($N = 3868$). Опрос охватывал все регионы РФ. Анкета размещена на платформе *Google Forms*. Ссылка на прохождение опроса распространена среди выпускников интернатов (при поддержке Всероссийской общественной организации «Содружество выпускников детских домов «Дети всей страны»). Распределение респондентов по гендерному признаку представлено в следующих пропорциях: 62,4% – женщины, 37,6% – мужчины. Поскольку в данной статье не ставится цель определения отношения ДС к проблемам жилищного обеспечения, то результаты опроса представлены в усеченном виде, прежде всего в качестве пояснения к мнению сотрудников. В ходе разработки инструментария исследования авторы включили в анкеты обеих групп ряд идентичных блоков, что позволило провести сравнительный анализ оценочных мнений, как ДС, так и сотрудников.

Ограничением данного исследования может выступать метод подбора респондентов. Стихийный характер формирования выборки не позволил обеспечить репрезентативное представительство респондентов по регионам РФ. Учитывая высокий уровень территориальной дифференциации, в дальнейшем требуется детализация проблем жилищного обеспечения ДС с учетом региональной специфики.

Проблема обеспечения жильем детей-сирот в оценках сотрудников органов опеки и попечительства

Согласно полученным данным, 40,9% респондентов оценивают остроту проблемы обеспечения жильем детей-сирот ДС в своем регионе как высокую. Еще 35,2% рассматривают ее в сегменте среднего значения (рис. 1, электронного приложения). Подобное распределение ответов свидетельствует о наличии ряда системных дисфункций, которые существенным образом ограничивают права ДС в получении жилья. Стоит отметить территориальную неоднородность в оценках проблем обеспечения жильем: наиболее благополучно ситуация обстоит в Белгородской и Московской областях, а также в Москве. В частности, доля респондентов, охарактеризовавших остроту проблемы как низкую, в столичном регионе выше средних значений по выборке на 35,8 п.п. Наиболее сложная ситуация сложилась в Свердловской и Волгоградской областях. В указанных регионах доля экспертов высоко оценивших проблему выше средних значений на 32,7 п.п. и 28,3 п.п. соответственно. Более четверти сотрудников (28,4%)

отметили, что после наступления 18 лет ДС ожидают получения квартиры пять и более лет. Такая ситуация характерна для многих регионов России: Волгоградской, Свердловской и Омской областей, Республик Марий Эл, Мордовии, ХМАО. Отметим, что 5,2% респондентов затруднились с ответом на данный вопрос.

Долгое ожидание жилья, иногда более пяти лет, свидетельствует об остроте данной проблемы, что ставит на повестку дня вопрос о компенсаторных механизмах жизнеобеспечения ДС в период неопределенности. Затрудненные обстоятельства организации жизнедеятельности при отсутствии жилья умножают депривацию (Мохнаткина 2017), ограничивают доступ к медицинским, образовательным услугам, риски маргинализации нарастают.

Долгие сроки ожидания квартиры контрастируют с высокими оценками респондентов, участвующих в реализации региональной социальной политики по такому показателю, как своевременность предоставления жилья ДС. В частности, половина опрошенных сотрудников (50,7%) дали положительные оценки: 21,9% – «очень хорошо» и 28,8% – «скорее хорошо, чем плохо». Количество положительных ответов выше в таких регионах, как Москва, Московская обл. и Ханты-Мансийский автономный округ. Напротив, среди респондентов Волгоградской обл. доля положительного выбора ниже, чем в среднем по выборке. Почти каждый десятый (7,9%) сотрудник затруднился с ответом на данный вопрос. Преобладание доли позитивных оценок над негативными (50,7 против 41,4% соответственно) при объективно существующих и признаваемых нарушениях сроков предоставления жилья ДС может свидетельствовать об искаженном восприятии реальной ситуации. Кроме того, оптимистическая тональность ответов сотрудников, возможно, обусловлена устоявшимися корпоративными нормами, не позволяющими критично оценивать существующие управленческие практики. На наш взгляд, искажение в оценках реальной ситуации жилищного обеспечения ДС, игнорирование рисков их социальной эксклюзии может рассматриваться как барьер для своевременной реализации мер со стороны органов опеки и попечительства по предотвращению депривации выпускников интернатных учреждений.

Сравнение оценок сотрудников и ДС по вопросу длительности периода ожидания получения жилья (рис. 2 электронного приложения) показывает, что у ДС и у сотрудников практически отсутствует расхождение по пунктам «от трех до пяти лет» и «свыше пяти лет». Для корректности сравнительного анализа в ответах ДС были объединены доли тех, кто выбрал вариант ответа «свыше пяти лет» и «я не обеспечен жильем». В то же время вариант ответа «в течение одного года» значительно чаще выбирали сотрудники (31,7%), нежели дети-сироты (21,2%). Длительный срок ожидания получения жилья актуализирует вопрос об альтернативных вариантах размещения ДС при выходе их из интернатного учреждения

(табл. 1 электронного приложения). Результаты исследования позволяют сделать вывод о широком распространении практик проживания ДС в общежитии по месту учебы (54% сотрудников выбрали вариант ответа «часто»). Также в случае отсутствия жилья сироты вынуждены искать приюта у знакомых (40,2%). Только каждый четвертый респондент (23,6%) отметил, что жилье предоставляется сразу после выхода из детского дома. Полученные результаты косвенно иллюстрируют проблему неполной осведомленности сотрудников о месте проживания ДС после выхода из интернатного учреждения и до получения квартиры. В частности, по ряду альтернатив выбраны варианты ответа «затрудняюсь ответить» (от 10% до 28%). Надо отметить наличие расхождения между законодательно закрепленным правом детей-сирот на получение жилья и реальной возможностью его реализовать. Данный «разрыв» ставит выпускника инернтата в роль просителя, который вынужден искать приюта у знакомых, в детском доме или фактически жить «на улице» в том случае, если не удастся получить общежитие по месту учебы. Дистанцированность органов власти от реальных проблем ДС также подтверждается тем фактом, что только 6,8% сотрудников отметили частоту использования такого механизма социальной поддержки, как компенсация за съём жилья (20,6% – «редко», 54,0% – «никогда»).

Вызывает тревогу признание сотрудниками крайних обстоятельств, которые вынуждают ДС фактически жить на улице после выхода из детского дома (22,0% – иногда, 11,05 – часто). Данные результаты иллюстрируют высокие риски социальной эксклюзии ДС, резкое ограничение их возможностей трудоустройства, получения образования, успешного профессионального становления. Таким образом, жилищная депривация ДС ставит их в ситуацию «социального неравенства, отсутствия жизненных шансов на успешность, перемещает в статус "андеркласса", которому доступна только малая доля социальных гарантий» (Косарецкий и др. 2014: 135). Полученные данные подтверждаются результатами опроса ДС. Так, согласно их оценкам, 28,2% вынуждены снимать квартиру за счет своих средств, а 26,7% проживают у родственников. После 18 лет и до момента получения квартиры 25,2% детей-сирот проживают в общежитии по месту учебы (в колледже/вузе). Только 4,3% респондента выпускников интернатных учреждений отметили, что квартира была предоставлена сразу при выходе из детского дома.

Несмотря на наличие негативных тенденций, почти половина опрошенных сотрудников (49,4%) при ответе на вопрос «Как бы вы охарактеризовали свое отношение к ситуации, связанной с обеспечением жильем детей-сирот в РФ?» дают позитивные оценки, полагая, что государство делает все возможное для обеспечения жилищных прав ДС. Более трети (36,7%) считают, что меры государственной поддержки не обладают достаточной степенью эффективности и только 11,7% выбрали вариант

ответа: «негативное, жилищные права детей-сирот нарушаются». Выпускники интернатных учреждений более критичны в данном вопросе (рис. 3 электронного приложения). Интерес также представляет противоречие между остротой проблем предоставления жилья ДС и положительным восприятием эффективности государственных мер в данной сфере. В частности, только 9% сотрудников считают их неудовлетворительными (3,9% – «1», 5,1% – «2»). Почти каждый третий из них (32,3%) отлично оценил эффективность государственных мер по предоставлению жилья детям-сиротам в регионе.

Ресурсное обеспечение деятельности органов власти

Рассмотрим оценки сотрудников достаточности финансовых ресурсов в регионе для выполнения своих обязательств. Почти половина респондентов считают, что их регионы не испытывают проблем с финансовыми ресурсами (25,1% – «достаточно» и 19,9% – «скорее достаточно»), а более трети опрошенных (37,6%) отметили недостаточность финансовых ресурсов (17,6% – скорее недостаточно, 20% – недостаточно). Корреляционный анализ ожидаемо показал зависимость между остротой проблем обеспечения жильем детей-сирот и оценками достаточности финансовых ресурсов в регионе для выполнения данных обязательств. Значение критерия χ^2 составляет 232.634. Критическое значение χ^2 при уровне значимости $p=0.01$ составляет 20.09. Связь между факторным и результативным признаками статистически значима при уровне значимости $p<0.01$

Анализ таблиц сопряженности (табл. 2 электронного приложения) показывает, что финансовый фактор играет наиболее существенную роль в жилищном обеспечении ДС. Наиболее ярко дифференциация оценок прослеживается между группами респондентов, характеризующих остроту проблем жилищного обеспечения ДС как низкую и высокую (рис. 4 электронного приложения). Среди респондентов, отмечающих достаточность финансовых ресурсов в регионе, значительно меньше доля тех, кто высоко оценил остроту проблем жилищного обеспечения детей-сирот (17,8%, что ниже средних значений по выборке на 22,6 п.п.). Соответственно, недостаточность финансовых ресурсов, отмечаемая сотрудниками, повышает среди них долю тех, кто наиболее критично оценивает ситуацию в сфере жилищного обеспечения ДС (74,8%, что выше средних значений по выборке на 33,9 п.п.). Полученные результаты подтверждаются другими исследованиями, в которых региональные факторы (уровень социально-экономического развития субъекта РФ, наличие на территории необходимого жилого фонда и объемов финансирования) имеет доминирующее значение в решении вопросов жилищного обеспечения ДС (Лаврищева 2019: 83). Высокий уровень региональной дифференциации формирует социальную дискриминацию ДС по месту жительства. Выпускники интернатных учреждений, проживающие в экономически

депрессивных регионах заведомо обречены на попадание в зону риска – нарушения гарантированных государством прав на получение своего жилья.

Согласно полученным оценкам, наиболее высокий уровень финансовой обеспеченности характерен для Москвы и Московской обл., Волгоградской, Мурманской, Свердловской областей и ХМАО. Наблюдается некоторое противоречие в ответах экспертов: при наличии достаточного количества финансовых ресурсов региональные власти Свердловской обл. и ХМАО не в полной мере способны своевременно обеспечить ДС жильем. В данных субъектах РФ, по оценкам сотрудников, отмечаются длительные сроки предоставления жилья. Указанные обстоятельства определяют необходимость анализа других ограничений государственного управления в сфере жилищного обеспечения ДС.

Наличие жилых помещений, социальных гостиных для временного проживания детей-сирот рассматривается авторами как инфраструктурный региональный ресурс компенсации дисфункций жилищного обеспечения ДС. На наш взгляд, предоставление временного жилья выпускникам интернатов в период ожидания квартиры могло бы частично снизить риски социальной эксклюзии в среде ДС. Однако менее половины опрошенных (42,1 %) отметили наличие жилого фонда для временного проживания ДС. Корреляционный анализ показал зависимость между наличием в регионе жилых помещений, социальных гостиных для временного проживания ДС и оценкой остроты проблем их жилищного обеспечения. Значение критерия χ^2 составляет 127.015. Критическое значение χ^2 при уровне значимости $p=0.01$ составляет 16.812. Связь между факторным и результативным признаками статистически значима при уровне значимости $p<0.01$

Также анализ показывает (табл. 3 электронного приложения), что среди респондентов, отметивших наличие в регионе жилья для временного проживания ДС, оценки остроты проблемы их жилищного обеспечения приближены к средним значениям по выборке. Однако среди респондентов, которые не только констатируют отсутствие фонда временного проживания ДС, но и отмечают его крайнюю необходимость, проблема жилищного обеспечения воспринимается наиболее остро (63,1 %, что выше средних значений по выборке на 23,2 п.п.). Можно предположить, что в данных регионах складывается устойчиво неблагоприятная ситуация в сфере реализации жилищных прав ДС, детерминированная, с одной стороны, отсутствием возможности своевременного предоставления жилья, с другой – дефицитом организационных ресурсов, позволяющим компенсировать высокие риски жилищной депривации выпускников интернатных учреждений. Среди респондентов, отмечающих отсутствие потребности во временном жилищном фонде, выше доля тех, кто оценил остроту проблем с обеспечением жильем ДС как низкую (64,6 %, что выше средних значений на 40,7 п.п.). Можно предположить, что своевременность предоставления жилья снижает или полностью исключает необходимость

содержания временного жилого фонда. Ситуация с отсутствием целесообразности содержания временного жилого фонда для выпускников интернатных учреждений характерна для Москвы и Московской обл., где ДС обеспечиваются жилыми помещениями в короткие сроки с момента достижения ими 18 лет. В этих субъектах за год до 18-летия ребенка разрабатывается его индивидуальная траектория, включающая в себя не только выбор жилого помещения, но помощь по его обустройству.

Говоря о ресурсном обеспечении, нельзя не затронуть вопрос кадрового потенциала. Как отмечается в аналитическом отчете министерства просвещения, сегодня в регионах складывается крайне неблагоприятная ситуация превышения предельной нагрузки на социальные службы. В частности, в среднем на одного сотрудника приходится 2,5 тыс. детей, что недопустимым образом лимитирует возможности оказания необходимой социальной помощи и поддержки (Министерство просвещения РФ 2022).

Компенсаторные меры социальной поддержки

Как уже отмечалось, в ситуации ожидания жилья выпускники интернатных учреждений особенно остро нуждаются в получении конкретной помощи, которая могла бы временно решить проблему отсутствия жилья и связанных с ней рисков социальной эксклюзии. Сотрудникам было предложено оценить эффективность региональных мер поддержки ДС, ожидающих свое жилье (табл. 4 электронного приложения). Полученные результаты косвенно свидетельствуют о наличии определенных дисфункций в реализации компенсаторных мер. Только половина опрошенных отметили практику предоставления временного жилья в общежитии. Уточним, что сравнение полученных данных с результатами опроса детей-сирот показывает еще более пессимистичную картину. В частности, только 31,1 % выпускников выбрали варианты «хорошо» и «скорее хорошо» при оценке такого показателя, как «предоставляется временное жилье в общежитии». Оказание консультационной помощи при подборе временного жилья большинство Сотрудников оценили положительно (58,5%), среди ДС доля, давших аналогичные оценки, составила только 34,2%.

По другим двум мерам поддержки (денежная компенсация за аренду квартиры и предоставление регистрации по месту жительства) столь высокого вариационного размаха между ответами Сотрудников и ДС не наблюдалось. У Сотрудников положительных оценок по указанным мерам существенно ниже, чем по другим позициям. Можно предположить, что данные меры относятся ко «второму радиусу» социального обеспечения, становятся дополнительным, но не обязательным вариантом помощи. Предоставление временного жилья и оказание консультационной помощи является необходимыми в условиях жилищной депривации ДС и должно «покрываться» в ходе реализации региональной социальной

политики, тогда как компенсация расходов на съем квартиры или предоставление временной регистрации лимитированы финансовыми и правовыми ограничениями в деятельности региональных социальных служб. Каждый субъект РФ самостоятельно устанавливает порядок предоставления необходимых документов для получения компенсации расходов на аренду временного жилья, сроки рассмотрения обращения, а также величину денежных выплат (Лаврищева 2019: 85). Отметим, что предоставление временной регистрации по месту жительства – одна из наиболее востребованных мер среди выпускников интернатов, поскольку ее отсутствие существенно затрудняет доступ к медицинским, образовательным и другим социальным услугам, сужает возможности трудоустройства.

Недостаточная эффективность компенсаторных мер поддержки детей-сирот в условиях их жилищной депривации усугубляется объективными нарушениями в деятельности региональных социальных служб. Например, «приобретение жилых помещений по завышенной стоимости, незаконное исключение детей из списка претендентов на жилье» (Присяжнюк 2022: 111).

Заключение

Результаты исследования показали наличие дисфункций жилищного обеспечения детей-сирот в регионах страны, и, по мнению сотрудников большинства регионов РФ, проблема является очень острой. После наступления 18 лет ДС ожидают получения квартиры пять и более лет. Длительный срок ожидания жилья актуализирует запрос на альтернативные формы размещения. Однако наиболее распространенной практикой становится самостоятельное решение выпускниками интернатных учреждений своих жилищных проблем. Дистанцированность социальных служб от решения данных задач формирует «точку разрыва» между выходом сироты из детского дома и получением своего жилья, период ожидания может затягиваться на долгие годы, что углубляет риски социальной эксклюзии ДС. Жилищная депривация по нарастающей обуславливает проблемы с регистрацией по месту жительства, ограничивает доступ к медицинским и социальным услугам, трудоустройству. Сотрудники органов опеки и попечительства отмечают, что крайние обстоятельства – нередкое явление, а риски ДС стать лицами без определенного места жительства довольно высоки. Таким образом наше предположение о недостаточной эффективности системы жилищного обеспечения ДС подтвердилось как в части своевременности предоставления жилья, так и в практике реализации компенсаторных мер. Также подтвердились наши гипотезы о недостаточности финансовой и инфраструктурной базы субъектов РФ для покрытия взятых на себя обязательств перед ДС. Отмечается существенный недостаток социальных гостиниц, помещений для временного проживания ДС, а в некоторых регионах такое жилье остро необходимо.

Результаты исследования указывают на противоречие между действительным наличием необходимых ресурсов и оценками ситуации, связанной с реализацией прав ДС на жилье. Многие сотрудники оценивают ситуацию положительно. Подобная амбивалентность оценок может косвенно указывать на профессиональную деформацию сотрудников и искаженное видение проблем жилищного обеспечения ДС, возможное влияние корпоративных представлений об успешности региональной социальной политики, на ситуацию ограничений выражения собственной критичной позиции. Искаженный взгляд на проблему реализации прав ДС на жилье может исключать из фокуса внимания сотрудников реальные проблемы, снижать эффективность социальной политики по обеспечению ДС жильем, создавать ситуации неравенства и увеличивать риски их эксклюзии и маргинализации.

Материалы для анализа

Коммерсантъ (2023) *Детский омбудсмен: около 288 тыс. детей-сирот в России ждут жилья*. 16.01.2023. Доступно по ссылке <https://www.kommersant.ru/doc/5772967> (дата обращения: 20 июня 2023).

Министерство просвещения РФ (2022) *Минпросвещения впервые проведет Всероссийский конкурс для органов опеки и попечительства*. 18 апреля 2022. Доступно по ссылке: <https://edu.gov.ru/press/news/?tag=%D0%97%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%94%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%B9> (дата обращения: 1 августа 2022).

Список источников

Аитова Ю. С., Орешников В. В. (2020) Взаимосвязь уровня развития и финансирования социальной инфраструктуры в Российской Федерации. *Вестник НГИЭИ*, 10 (114): 160–174.

Антипова Е. И., Лапшина Н. Д. (2016) Инновационные технологии социальной работы: социальный контракт и приемные семьи (опыт Челябинской области). *Вопросы государственного и муниципального управления*, (4): 197–210.

Вебер М. (1994) Основные понятия стратификации. *Социологические исследования*, (5): 147–156.

Герцик В. В. (2019) Технологии, основанные на отношениях заботы и педагогической поддержки в постинтернатном сопровождении детей-сирот. *Мир науки, культуры, образования*, 78 (5): 179–180.

Косарецкий С. Г., Пинская М. А., Груничева И. Г. (2014) Проблемы бедности и доступа к образованию. Оценка ситуации в России и международный опыт. *Мир России. Социология. Этнология*, 23 (2): 133–153.

Лаврентьева З. И. (2021) Цифровая платформа как технология семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Социально-политические исследования*, 13 (4): 110–120.

- Лаврищева О. А. (2019) Современные проблемы реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Государственная служба и кадры*, (3): 82–86.
- Мазурова Н. В., Фролова А. А. (2020) Особенности социализации подростков-сирот. *Вестник РГГУ. Серия «Психология. Педагогика. Образование»*, (4): 102–116.
- Медведева Н. В., Фролова Е. В., Рогач О. В. (2021) Взаимодействие и перспективы партнерства территориального общественного самоуправления с местной властью. *Социологические исследования*, (10): 72–82.
- Молчанова Е. В. (2006) Моделирование социальной защиты населения: концептуальный подход. *Terra Ecomotivus*, (4): 46–50.
- Мохнаткина К. В. (2017) Пространственно-физическая депривация россиян: кластерный анализ. *Известия Саратовского университета. Нов. сер. Сер. Социология. Политология*, 17 (4): 394–399.
- Наберушкина Э. К., Бессчетнова О. В., Волкова О. А. (2017) В поисках ресурсов и новых парадигм: проблема социального сиротства. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Социальные науки*, 48 (4): 73–80.
- 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): 67–69.
- Присяжнюк Ю. П. (2022) Предоставление жилья детям как мера социальной поддержки. проблемы и перспективы. *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*, (2): 108–113.
- Сагалаева Е. С. (2020) Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение жилья. *Вестник юридического факультета Южного федерального университета*, 7 (3): 83–86.
- Тихомиров Д. А. (2015) Репроектирование сиротства в России: основные проблемы и достижения. *Горизонты гуманитарного знания*, (1): 58–92.
- Тхабисимова Л. А., Тепсуев М. С. (2017) Гарантии жилищных прав детей-сирот в Российской Федерации: закон и практика. *Социально-гуманитарные знания*, (12): 158–166.
- 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*, 96 (1): 37–42.
- Федотов Д. А. (2021) Проблемы осуществления государственных закупок по приобретению жилых помещений для детей-сирот. *Вектор экономики*, 55 (1): 38.
- Фролова Е. В., Рогач О. В., Васильева Е. Ю. (2022) Дисфункции жилищного обеспечения детей-сирот как фактор их социальной эксклюзии. *Социологические исследования*, (5): 60–70.
- Шадский О. Г., Деева Е. В., Болдина М. А. (2018) Сопровождение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в системе подготовки к самостоятельной жизни как технология социально-педагогической работы. *Социальная педагогика*, (1): 113–120.

Шепель С. М. (2021) Постинтернатное сопровождение выпускников-сирот в процессе их социализации. *Мир науки, культуры, образования*, 86 (1): 140–143.

Шишманова П. Д. (2020) Сравнительный анализ основных характеристик человеческого капитала в Болгарии и России. *Российский технологический журнал*, 8 (4): 141–151.

Шишпанова Н. В. (2020) Право на жилье в общей характеристике прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*, 10 (4): 162–165.

Catarino J. R., Afonso J. R., França D. L.D. (2021) The Future of Social Security: The Recent Debate on Its Financing. *Sistema*, (261): 55–83.

Ortega-Galán A.M., Ortiz-Amo R., Andina-Díaz E., Ruiz-Fernández M.D. (2020) The Sustainability of Public Social Services: A Qualitative Study. *Sustainability (Switzerland)*, 12 (9): 3860.

Seller P. E. (2020) Public Policies to Protect Families in Spain. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25 (90): 446–461.

Elena Vasilyeva, Elena Frolova, Olga Rogach

HOUSING PROVISION FOR ORPHANS: PROBLEMS OF SOCIAL SUPPORT AND RESOURCE OPPORTUNITIES

This article deals with the problems of housing provision for orphans when they leave the boarding school. The limited opportunities for realizing the housing rights of orphans actualize the issue of the effectiveness of their social support measures in the period between leaving the orphanage and obtaining housing. The key method of collecting empirical data was a questionnaire survey of employees of guardianship and custody agencies (N=694). Housing deprivation results in problems with registration at the place of residence, and limited access to medical and social services, and employment. Every third employee of guardianship and custody agencies surveyed pointed at extreme circumstances that force orphans to actually become 'houseless' after leaving the orphanage. Despite the recognition of the acuteness of the housing problems of orphans and the long waiting period for obtaining an apartment, the staff of the guardianship and custody agencies quite positively assess the situation related to the provision of housing for graduates of residential institutions. Distortion in assessments of the real situation of housing provision for orphans can be considered as a certain limitation of the effective application of regional compensatory measures to support graduates of residential institutions in conditions of their housing deprivation. Only 11.7% of employees of guardianship and custody agencies believe that the housing rights of orphans are violated. Among the graduates of boarding schools, the proportion of respondents who pointed out the violation of their housing rights is significantly higher – 21.5%. Compared to the employees of guardianship and guardianship authorities, orphans are also more critical in assessing the effectiveness of the implementation of compensatory support measures (provision of temporary housing, provision of counseling assistance).

Key words: orphans, housing, housing deprivation, guardianship and guardianship, social policy, regional support measures

DOI: 10.17323/727-0634-2023-21-2-213-230

Elena Vasilyeva – Acting State Counselor of the Russian Federation, Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. Email: vasileva.elena22@mail.ru

Elena Frolova – Dr. Sci. (Sociol.), Prof., Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0002-8958-4561. Email: efrolova06@mail.ru

Olga Rogach – Cand. Sci. (Sociol.), Assoc. Prof., MIREA – Russian Technological University, Moscow, Russian Federation. ORCID: 0000-0002-3031-4575 Email: rogach16@mail.ru

References

- Aitova Yu. S., Oreshnikov V. V. (2020) Vzaimosvyaz' urovnya razvitiya i finansirovaniya sotsial'noy infrastruktury v Rossiyskoy Federatsii [The Relationship between the Level of Development and Financing of Social Infrastructure in the Russian Federation]. *Vestnik NGIEI*, 10 (114): 160–174.
- Antipova E. I., Lapshina N. D. (2016) Innovatsionnye tekhnologii sotsial'noy raboty: sotsial'nyy kontrakt i priemnye sem'i (opyt Chelyabinskoy oblasti) [Innovative technologies of social work: social contract and foster families (experience of the Chelyabinsk region)]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of State and Municipal Administration], (4): 197–210.
- Catarino J. R., Afonso J. R., França D. L. D. (2021) The Future of Social Security: The Recent Debate on Its Financing. *Sistema*, (261): 55–83.
- Frolova E. V., Rogach O. V., Vasil'eva E. Yu. (2022) Disfunktsii zhilishchnogo obespecheniya detey-sirot kak faktor ikh sotsial'noy eksklyuzii [Dysfunctions of Housing Provision for Orphans as a Factor in Their Social Exclusion]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Social Research], (5): 60–70.
- Fedotov D. A. (2021) Problemy osushchestvleniya gosudarstvennykh zakupok po priobreteniyyu zhilykh pomeshcheniy dlya detey-sirot [Problems of Public Procurement for the Acquisition of Residential Premises for Orphans]. *Vektor ekonomiki* [Economy Vector], 55 (1): 38.
- Gertsik V. V. (2019) Tekhnologii, osnovannye na otnosheniyakh zaboty i pedagogicheskoy podderzhki v postinternatnom soprovozhdenii detey-sirot [Technologies Based on the Relationship of Care and Pedagogical Support in Post-Boarding Support for Orphans]. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya* [World of Science, Culture, Education], 78 (5): 179–180.
- Kosaretsky S. G., Pinskaya M. A., Grunicheva I. G. (2014) Problemy bednosti i dostupa k obrazovaniyu. Otsenka situatsii v Rossii i mezhdunarodnyy opyt [Problems of Poverty and Access to Education. Assessment of the Situation in Russia and International Experience]. *Mir Rossii. Sotsiologiya. Etnologiya* [World of Russia. Sociology. Ethnology], 23 (2): 133–153.
- Lavrent'eva Z. I. (2021) Tsifrovaya platforma kak tekhnologiya semeynogo ustroystva detey-sirot i detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditel'ey [Digital Platform as a Technology for Family Placement of Orphans and Children Left Without Parental Care]. *Sotsial'no-politicheskie issledovaniya* [Socio-Political Studies], 13 (4): 110–120.
- Lavrishcheva O. A. (2019) Sovremennyye problemy realizatsii zhilishchnykh prav detey-sirot i detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditel'ey [Modern Problems of Realizing the Housing Rights of Orphans and Children Left Without Parental Care]. *Gosudarstvennaya sluzhba i kadry* [Civil service and personnel], (3): 82–86.
- Mazurova N. V., Frolova A. A. (2020) Osobennosti sotsializatsii podrostkov-sirot [Features of the Socialization of Orphans]. *Vestnik RGGU. Seriya 'Psikhologiya. Pedagogika. Obrazovanie'* [Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series 'Psychology. Pedagogy. Education'], (4): 102–116.
- Medvedeva N. V., Frolova E. V., Rogach O. V. (2021) Vzaimodeystvie i perspektivy partnerstva territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya s mestnoy vlast'yu [Interaction and Prospects for Partnership of Territorial Public Self-Government with Local Authorities]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Social Research], (10): 72–82.

Mokhnatkina K. V. (2017) Prostranstvenno-fizicheskaya deprivatsiya rossiyan: klasternyy analiz [Spatial and Physical Deprivation of Russians: Cluster Analysis]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Nov. ser. Ser. Sotsiologiya. Politologiya* [News of the Saratov University. New ser. Ser. Sociology. Political Science], 17 (4): 394–399.

Molchanova E. V. (2006) Modelirovanie sotsial'noy zashchity naseleniya: kontseptual'nyy podkhod [Modeling the Social Protection of the Population: A Conceptual Approach]. *Terra Economicus*, (4): 46–50.

Naberushkina E. K., Besschetnova O. V., Volkova O. A. (2017) V poiskakh resursov i novykh paradig: problema sotsial'nogo sirotstva [In Search of Resources and New Paradigms: The Problem of Social Orphanhood]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. Seriya: Sotsial'nye nauki* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University. N. I. Lobachevsky. Series: Social Sciences], 48 (4): 73–80.

Ortega-Galán A.M., Ortiz-Amo R., Andina-Díaz E., Ruiz-Fernández M.D. (2020) The Sustainability of Public Social Services: A Qualitative Study. *Sustainability (Switzerland)*, 12 (9): 3860.

Polevaya N. M., Sitnikova V. V. (2022) Obespechenie zhil'em detey-sirot i detey, ostavshikh-sya bez popecheniya roditel'ey na territorii Amurskoy oblasti v 2021 g. [Providing Housing for Orphans and Children Left without Parental Care in the Amur Region in 2021]. *Vestnik Amurskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki* [Bulletin of the Amur State University. Series: Humanities], (96): 67–69.

Prisyazhnyuk Yu.P. (2022) Predostavlenie zhil'ya detyam kak mera sotsial'noy podderzhki. problemy i perspektivy [Providing Housing for Children as a Measure of Social Support. Problems and Prospects]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University. N. I. Lobachevsky], (2): 108–113.

Sagalaeva E. S. (2020) Prava detey-sirot i detey, ostavshikh-sya bez popecheniya roditel'ey, na poluchenie zhil'ya [The Rights of Orphans and Children Left without Parental Care to Receive Housing]. *Vestnik yuridicheskogo fakul'teta Yuzhnogo federal'nogo universiteta* [Bulletin of the Faculty of Law of the Southern Federal University], 7 (3): 83–86.

Seller P. E. (2020) Public Policies to Protect Families in Spain. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25 (90): 446–461.

Shadsky O. G., Deeva E. V., Boldina M. A. (2018) Soprovozhdenie detey-sirot i detey, ostavshikh-sya bez popecheniya roditel'ey, v sisteme podgotovki k samostoyatel'noy zhizni kak tekhnologiya sotsial'no-pedagogicheskoy raboty [Accompanying Orphans and Children Left without Parental Care in the System of Preparation for Independent Living as a Technology of Social and Pedagogical Work]. *Sotsial'naya pedagogika* [Social Pedagogy], (1): 113–120.

Shepel S. M. (2021) Postinternatnoe soprovozhdenie vypusknikov-sirot v protsesse ikh sotsializatsii [Post-orphanage Support for Orphans in the Process of Their Socialization]. *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya* [World of Science, Culture, Education], 86 (1): 140–143.

Shishmanova P. D. (2020) Sravnitel'nyy analiz osnovnykh kharakteristik chelovecheskogo kapitala v Bolgarii i Rossii [Comparative Analysis of the Main Characteristics of Human Capital in Bulgaria and Russia]. *Rossiyskiy tekhnologicheskii zhurnal* [Russian Technological Journal], 8 (4): 141–151.

Shishpanova N. V. (2020) Pravo na zhil'e v obshchey kharakteristike prav detey-sirot i detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditeley [The Right to Housing in A General Description of the Rights of Orphans and Children Left without Parental Care]. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of the Humanities and Natural Sciences], 10 (4): 162–165.

Tikhomirov D. A. (2015) Reproektirovanie sirotstva v Rossii: osnovnye problemy i dostizheniya [Redesigning Orphanhood in Russia: Main Problems and Achievements]. *Gorizonty gumanitarnogo znaniya* [Horizons of the Humanities], (1): 58–92.

Tkhabisimova L. A., Tepsuev M. S. (2017) Garantii zhilishchnykh prav detey-sirot v Rossiyskoy Federatsii: zakon i praktika [Guarantees of Housing Rights for Orphans in the Russian Federation: Law and Practice]. *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya* [Social and Humanitarian Knowledge], (12): 158–166.

Ustinov A. N., Yakimova E. M. (2022) Problemy realizatsii prava detey-sirot i lits iz chisla detey-sirot i detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditeley, na obespechenie zhilym pomeshcheniem [Problems of Realizing the Right of Orphans and Persons from among Orphans and Children Left without Parental Care to Provide Housing]. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik* [Siberian Legal Bulletin], 96 (1): 37–42.

Weber M. (1994) Osnovnye ponyatiya stratifikatsii [Basic Concepts of Stratification]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Social Research], (5): 147–156.