

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМЫ СИРОТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В РОССИИ

Анна Васильевна Тарасенко
(anna.tarasenko@helsinki.fi)

Александровский институт, Хельсинкский университет, Финляндия

Цитирование: Тарасенко А.В. (2018) Региональные особенности реформы сиротских учреждений в России. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 21(3): 115–139. <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.3.6>

Аннотация. Объект представленного анализа — региональные особенности реформирования государственной системы заботы о детях, оставшихся без попечения родителей. На теоретическом уровне реформа рассматривается как процесс деинституционализации, трансформирующий объем и содержание деятельности государственных и негосударственных институтов. Основная цель анализа состоит в том, чтобы определить условия инерции деинституционализации. Первая часть статьи посвящена описанию зарубежных и российских исследований с целью сформулировать предположения о факторах, способствующих или тормозящих реформу институциональных форм заботы о детях. По результатам обзора сформулированы три основных предположения о влиянии уровня социально-экономического развития, консервативной и/или инновационной идеологии в отношении заботы о детях, а также о роли некоммерческих организаций и ассоциаций заинтересованных граждан. Вторая часть посвящена обзору статистических данных о масштабах сокращения государственных учреждений и особенностях привлечения негосударственных организаций (некоммерческих организаций и частных компаний). Так, продемонстрирована положительная динамика сокращения государственных учреждений, предоставляющих социальные услуги, в том числе детям, оставшимся без попечения родителей. На основе анализа удалось определить, что в большинстве регионов забота о детях относится к ведомству, отвечающему за социальное обслуживание. По результатам анализа удалось выделить три основных типа негосударственных объединений, привлекаемых для оказания услуг детям, живущим вне кровной семьи, а также потенциальным приемным родителям. В российских регионах такую помощь наравне с государственными учреждениями оказывают деревни SOS, ассоциации приемных родителей, а также организации, аффилированные с Русской православной церковью (РПЦ). В третьей части представлен подробный анализ двух регионов, где сохранилось наибольшее количество детских домов (Ульяновская и Амурская области) с целью проверить часть выдвинутых предположений о социально-экономических и политических факторах деинституционализации.

Ключевые слова: реформа сиротских учреждений, социально ориентированные НКО, социальная политика.

«Национальное государство слишком мало для решения глобальных проблем, и слишком велико для решения локальных жизненных вопросов».

*Wilding P. "Globalization, regionalization and social policy"
(1997)*

Вынесенная в эпиграф дилемма толкает многие современные государства к пересмотру принципов управления в пользу разделения ответственности с бизнесом и некоммерческим сектором за благосостояние граждан. Эта дилемма стоит и перед современной Россией, которая второе десятилетие подряд предпринимает попытки ограничить монополию государства в управлении всеми сферами жизни общества, что вызывает всестороннее сопротивление. Реформа социальной сферы в целом и деинституционализация заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, являются яркими примерами этих трансформаций. Как показывает исследование российской реформы, идеологический сдвиг в экспертном сообществе и политическое давление стали движущими факторами для начала реформы, инициированной федеральным центром (Kulmala, Rasell, Chernova 2017). Динамика и особенности реализации реформы на региональном уровне представляют богатый эмпирический материал для изучения масштаба реализации реформы, а также условий, при которых государственная институциональная забота поддается реконструкции, и факторов, которые препятствуют этому. Статья представляет собой анализ промежуточных результатов реформы с точки зрения институциональных преобразований государственных учреждений и привлечения негосударственных организаций и ставит целью обобщение исследовательских представлений об условиях, способствующих деинституционализации, и описание результатов пилотного исследования для проверки выдвинутых предположений. Следуя обозначенной исследовательской повестке, основная цель статьи состоит в том, чтобы описать масштабы реализации реформы детских домов и изучить региональные особенности ее инерции.

Для ответа на этот вопрос в первой части статьи представлен обзор исследовательской литературы, описывающей феномен деинституционализации и объясняющей причины и условия реформирования сиротских учреждений в российском и международном контекстах. По результатам обзора сформулированы предположения о влиянии набора социально-экономических факторов на инерционность реформ в регионах России.

Методологические особенности сбора и анализа данных суммированы в разделе статьи, предваряющей анализ. Эмпирическая часть открывается обзором состояния реформы в российских регионах на материале собранных количественных данных о государственных учреждениях и некоммерческих организациях (НКО), работающих с детьми, оставшимися без попечения родителей, и приемными семьями, и осуществляющих разного рода поддержку и сопровождение. В завершающей части статьи предложено описание региональных случаев, в которых реформа не произошла совсем или состоялась в очень ограниченном виде. Анализ двух регионов (Ульяновской и Амурской областей), где сохранилось наибольшее количество детских домов, демонстрирует региональные особенности, способствующие инерционности реформы.

Условия и факторы деинституционализации сиротских учреждений: анализ исследовательской литературы

Деинституционализация — общемировой тренд, представляющий собой замещение государственной монополии на содержание, воспитание и лечение детей, оставшихся без попечения родителей, на семейные формы устройства (приемные семьи, усыновление, проживание в домах семейного типа и др.) (Kulmala, Rasell, Chernova 2017: 353). В российском контексте этот процесс находит отражение в реструктурировании сиротских стационарных учреждений, содержащих детей, оставшихся без попечения родителей, вызывая исследовательский интерес к сущности этого процесса, причинам и двигающим силам проводимой реформы. Описание международных трендов и особенностей подобных реформ в Западной и Восточной Европе является неотъемлемой частью анализа кардинального пересмотра принципов работы государственных стационарных детских учреждений в России. Кросснациональное исследование причин реформирования и инерции институциональных форм заботы о детях позволяет сформулировать фундаментальные факторы, основываясь на анализе стран Западной и Восточной Европы, Австралии, Африки, США и Латинской Америки. Первое и важное связано с общим социально-экономическим положением и благосостоянием общества. Широкое распространение детских домов возникает в период индустриализации, когда семьи переезжают в города, теряя родственные связи и поддержку локального сообщества (Courtney, Dolev, Gilligan 2009: 192). Более ранняя индустриализация отчасти объясняет передовое развитие государственных форм содержания детей в таких странах, как Великобритания, Ирландия, Швеция и Соединенные Штаты Америки. Вместе с тем экономический рост и увеличение национального дохода инвести-

руется в общественные потребности по-разному в разных странах. Например, страны с высоким уровнем благосостояния склоняются к финансированию семейного типа устройства детей (например, поддержка приемных семей и родителей) и одиноких матерей, как это происходит в Швеции. В свою очередь, экономический спад и стагнация серьезно способствуют тому, что не способные заработать на собственное существование бедные семьи отдают детей в детские дома, о чем ярко свидетельствует опыт США во время Великой депрессии и в конце 1990-х годов в России.

Второй объяснительный фактор связан с деятельностью религиозных объединений и конфессий. Практически во всех странах, рассматриваемых в кросснациональном исследовании, первоначальные формы институциональной заботы о детях, оставшихся без родителей, в том числе имеющих ментальные и физические ограничения, были созданы религиозными лидерами и организациями. Во-первых, это связано с конструированием социальных границ между «достойными» бедными и «недостойными» убогими членами сообщества. Создание закрытых институциональных форм помогало скрыть от досягаемости общества неприятных и постыдных граждан и передать заботу о них негосударственным объединениям. Во-вторых, сами религиозные институты, стремящиеся к расширению своей паствы, заинтересованы в появлении новых лояльных членов прихода: опекаемых детей и их родственников. Интересно, что в бывших европейских колониях (Бразилия, Ботсвана и Южная Африка) религиозные институты создавали множество детских домов (Courtney, Dolev, Gilligan 2009: 194). Для российских республик Северного Кавказа, где распространен ислам, характерна безвозмездная опека родственниками (тейпом), в отличие от других регионов, где в значительной мере развивается приемная семья (Семья, Зайцев, Зайцева 2016: 79). Все эти примеры, несомненно, свидетельствуют о важности влияния конфессиональных особенностей на ход реформ институционального устройства детей.

Третий существенный фактор — это эволюция понятия детства и развития ребенка. Зачастую возникновение государственных стационарных форм заботы о детях было связано с понятием плохого или ненадлежащего обращения с детьми со стороны неблагополучных семей (Courtney, Dolev, Gilligan 2009: 197). Этот аргумент и сегодня серьезный мотив для сохранения институционализированной формы заботы в России. В дополнение к этому развитию системы государственных стационарных учреждений для содержания детей способствовала распространенная на постсоветском пространстве коммунистическая идеология, рассматривающая эту систему как важный опыт совместного проживания в коллек-

тиве и формирования ответственной социалистической личности. Многие восточноевропейские страны проходят стадию переосмысления и смены парадигмы понимания того, какая забота является идеальной или нормативно правильной для развития ребенка. Как показывает опыт Израиля, изменение подхода к институциональной заботе о детях происходит посредством трансформации норм в профессиональном и экспертном сообществах (Ibid.: 198).

В качестве заключающего блока факторов авторы кросснационального исследования выделяют серию экстраординарных событий, которые провоцируют развитие институциональных форм заботы. Так, серьезный рост заражения ВИЧ стал стимулом для создания в Южной Африке государственных учреждений для детей, чтобы предотвратить их заражение от родителей или близкого круга семьи (Courtney, Dolev, Gilligan 2009: 199).

Как видно из приведенных примеров, выделенные факторы нередко рассматриваются в качестве значимых объяснительных условий реформирования государственной системы заботы о детях в России. Для объяснения того, каким образом эти факторы могут быть значимы в российском контексте, ниже сформулированы предположения.

Роль Русской православной церкви (РПЦ) в ходе реформы и по вопросу семьи и детства довольно сложная. С одной стороны, множество аффилированных с ней организаций способствуют снижению численности отказов от аборт и новорожденных детей (движение пролайф). С другой стороны, такие организации, как «Родительское сопротивление», в кооперации с РПЦ отстаивают автономность и невмешательство в дела семьи, блокируя попытки помощи в трудной жизненной ситуации и деятельность опеки по отзыву родительских прав (Семья 2017). Многократно озвученная позиция Патриаршей комиссии по вопросам семьи, защиты материнства и детства состоит в том, что детей изымать из семьи нельзя (Милосердие 2017). Немаловажным фактом является практика приемного родительства среди священников. В активности РПЦ можно бесспорно проследить как отстаивание традиционных ценностей, так и стремление сохранить и увеличивать количество прихожан, что является естественной потребностью любой религиозной организации. Обе тактики (невмешательство в семью и распространенное приемное родительство в семьях священников) последовательно реализуемых РПЦ и организациями, аффилированными и сотрудничающими с ней, способствуют деинституционализации.

Несомненным фактором можно считать изменение идеологии заботы о детях в экспертном сообществе и их влияние на политический курс (Kulmala, Rasell, Chernova 2017). Американский опыт реформирования

государственных стационарных учреждений для детей, лишенных родителей, свидетельствует о важности деятельности социальных работников в процессе адаптации инновационного опыта (Bouché, Volden 2011). Сравнительный анализ американских штатов показывает, что местная бюрократия способна перенимать экспериментальный опыт соседей, способствуя распространению инноваций в социальной сфере. Это работает и для России, поскольку зачастую географическая близость стран Западной и Восточной Европы, т.е. приграничные территории, способствует наибольшей открытости и восприимчивости для международных обменов опытом (Семья, Зайцев, Зайцева 2016: 79). Помимо этого, важными условиями распространения инноваций являются высокий уровень приватизации в сфере заботы о детях, оставшихся без родителей, а также достойный уровень социально-экономического развития (Bouché, Volden 2011: 436). Так, Гезалов и Альшанская полагают, что наличие финансовых ресурсов в регионе — важное стартовое условие для успешной реформы (Гезалов 2017).

Российский опыт вторит выводам, сделанным на материале американских реалий. Социологические исследования показывают значимость социальных работников как агентов перемен (Ярская-Смирнова, Сорокина, Романов 2012). Среди факторов, способствующих инновационной деятельности социальных работников, выделяются следующие: межрегиональная и международная трансляция опыта, деятельность по отстаиванию интересов и прав получателя социальных услуг, объединение ресурсов государственных учреждений, некоммерческих организаций и граждан и др. (Там же: 14–19). Важным стимулом инновационного подхода в государственных учреждениях становятся финансовые поощрения в рамках конкурсных процедур, организованных для автономных учреждений в России (Там же: 20). Вместе с тем именно этот аспект является слабым звеном реформирования и перепрофилирования государственных учреждений, которые серьезно сопротивляются изменениям (Семья, Зайцев, Зайцева 2016: 68). В целом преобладание консервативной идеологии рассматривается исследователями в качестве важного контекста реформы сиротских учреждений в России (Holm-Hansen 2018). В этой связи справедливо предположение о том, что количество активных НКО и относительная открытость региональных властей несут в себе потенциал демократических практик принятия и реализации политического курса, который может позитивно сказываться на результатах реформы.

Представленный обзор литературы позволяет выделить несколько блоков факторов, которые гипотетически оказывают успешное влияние на деинституционализацию. В рамках представленной статьи анализ будет

сосредоточен на нескольких из них. Во-первых, социально-экономическое положение региона (валовый региональный продукт (ВРП) и ожидаемая продолжительность жизни). Следуя исследовательской литературе, эти факторы определяют уровень отказов от ребенка по финансовым соображениям и потенциал реформы сферы предоставления социальных услуг. Во-вторых, место правительственного ведомства, ответственного за политику в отношении детей без попечения родителей и семей в трудной жизненной ситуации в структуре бюрократии социального обеспечения. Важно проследить, как более независимые ведомства реагируют на реформу, имея больше ресурсов и рычагов влияния. В-третьих, количество социально ориентированных НКО (СО НКО) и НКО в регионе, а также роль организаций, заботящихся о сиротах, которые официально зарегистрированы в качестве официальных поставщиков социальных услуг, включая объединения, аффилированные с РПЦ. Как видно, выделенные факторы представляют собой базовые предположения и не претендуют на роль строгих гипотез. Вместе с тем они позволяют структурировать анализ региональных примеров, делая его систематичным и последовательным.

Методология эмпирического анализа

Из теоретического обзора видно, что концептуально реформа сиротских учреждений рассматривается с позиции изменения институтов. Поэтому предметом исследования являются государственные институты (бюрократия и государственные учреждения социальных услуг) и негосударственные институты (социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО), гражданские ассоциации и др.). Иными словами, поскольку деинституционализация подразумевает, с одной стороны, реформирование государственных институтов заботы о детях; а с другой стороны, развитие негосударственных форм их устройства, то анализ сфокусирован на этих двух составляющих реформы.

В основе методологического подхода исследования лежит представление о том, что деинституционализация в практическом смысле означает отказ от монополии государственных учреждений в сфере заботы о детях, оставшихся без попечения родителей. Технически отказ и передача этой заботы приемным и профессиональным семьям, а также некоммерческим организациям сопровождается дроблением всего объема деятельности государственных учреждений на отдельные услуги, с тем чтобы они предоставлялись как государственными, так и негосударственными участниками (в основном НКО и семьями). Именно поэтому сбор данных о статусе, количестве и деятельности сиротских учреждений и некоммер-

ческих организаций преимущественно сосредоточен в сфере предоставления социальных услуг. Как результат, основным источником информации являются первичные данные, содержащиеся в региональных реестрах поставщиков социальных услуг.

Основу эмпирического корпуса материалов составляют количественные и качественные данные. Сбор данных о числе государственных учреждений и негосударственных организаций, помогающих семейному устройству детей, связан с отсутствием официальной статистики о количестве таких организаций за последние несколько лет в России (Birjukova, Sinyavskaya 2017: 374). Часть данных, собранных ведущими экспертами в этой области, такими как Галина Семья, доступны, однако особенности их сбора и отсутствие детальной информации (в том числе по регионам) ограничивает их использование. В целом в открытом доступе сложно найти актуальные данные о точном количестве функционирующих детских домов. Для решения этой задачи количество детских домов определялось в ходе анализа реестров поставщиков социальных услуг тех ведомств, которые ответственны за политику в отношении детей, оставшихся без попечения родителей. Всего было проанализировано 68 региональных реестров поставщиков социальных услуг в 2017 г. В дополнение к анализу реестров официальные документы органов исполнительной власти, а также уставы и отчеты о деятельности некоммерческих организаций альтернативных поставщиков услуг были изучены в ходе поиска информации о результатах их деятельности.

Источником данных о социально-экономическом развитии регионов является официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации в разделе «Основные демографические показатели по субъектам Российской Федерации в 2016 году» (Росстат 2017б). Сведения о продолжительности жизни (мужчин и женщин) в регионах также были взяты из официальных данных Федеральной службы государственной статистики за 2016 г., поскольку это наиболее свежая информация (Росстат 2017в). Данные о количестве социально ориентированных НКО в регионе, доступные на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации в 2016 г., были также использованы в работе. Анализ региональной бюрократии, которая ответственна за проведение реформы, был реализован на основе официальных данных о соответствующих ведомствах и их месте в структуре правительства. Для более подробной оценки двух региональных кейсов были изучены вторичные источники о деятельности государственных учреждений и негосударственных организаций, особенностях их функционирования (срок деятельности, приоритетные проекты).

Региональная выборка ограничена и включает 68 российских регионов. Республика Крым и город федерального значения Севастополь стали частью российского политического и социально-экономического пространства в 2014 г. и очевидно не интегрированы в общестрановую динамику, по причине чего были исключены из анализа. В четырех российских регионах реестры поставщиков социальных услуг не доступны (Магаданская, Саратовская области, Республика Якутия /Саха/). Три республики Северного Кавказа (Республика Дагестан, Республика Ингушетия и Республика Чечня) традиционно являются аутлайерами в силу особенностей регионального развития и взаимоотношений с федеральным центром. Тем не менее Северный Кавказ представлен тремя регионами, включенными в анализ: Республика Северная Осетия (Алания), Кабардино-Балкарская Республика и Карачаево-Черкесская Республика. По схожим причинам из анализа исключены такие особые субнациональные единицы, как автономные округа и город федерального значения Москва.

Региональные особенности реформы стационарных детских учреждений

Как видно из концепции деинституционализации, реформирование системы заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, подразумевает институциональные изменения в сфере государственного управления и обеспечения, а также в области негосударственных институтов. В этой части статьи последовательно приведено описание институциональных изменений и количественная динамика государственных учреждений и негосударственных организаций.

Важной частью реформы сиротских учреждений является их ведомственная принадлежность. В постсоветской России детские дома были подведомственны Министерству образования и официально зарегистрированы в качестве образовательных учреждений. Это позволяло учреждению в том числе обеспечивать обучение воспитанников детского дома. Однако изменение принципов функционирования бюджетной сферы потребовало пересмотра формата предоставления образования детям, оставшимся без попечения родителей. Речь идет о таких приоритетах социальной политики, как инклюзивное образование, развитие семейных форм устройства и акцент на возвращении ребенка в кровную семью, расширение спектра социальных услуг. Теперь бывшие детские дома стали частью системы социальной защиты, а не системы образования, как это было прежде. Государственные учреждения, заботящиеся о детях, оставшихся без попечения родителей, предоставляют медицинские, образовательные и социальные услуги. По затее реформаторов, это должно сделать

систему социального обеспечения менее ригидной и более отзывчивой к многообразным потребностям клиентов — получателей услуг. Сам спектр предоставляемых услуг трансформировался, и теперь государственные учреждения могут организовывать школы приемных родителей, участвовать в выявлении детей, нуждающихся в государственной защите, сопровождать замещающие семьи и выпускников сиротских учреждений. Более того, наравне с государственными учреждениями были открыты возможности для негосударственных организаций (НКО и коммерческих организаций) предоставлять те же самые услуги и получать за это компенсацию из бюджета в соответствии с установленными региональными тарифами в соответствии с 442-ФЗ (Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г.). Поскольку НКО и малый бизнес могут наравне с государственными учреждениями предоставлять услуги этим категориям граждан, количество организаций, признанных государством в качестве альтернативных поставщиков услуг, важный показатель того, что система защиты открыта для всех альтернативных государственным форм заботы.

Структура исполнительных органов власти, которая определяет особенности организации подведомственных учреждений, ответственных за обеспечение благосостояния детей, оставшихся без родителей, важный институциональный фактор реализации реформы (Гезалов 2017). Практически во всех российских регионах эти полномочия находятся в ведении правительственного подразделения (министерства, департамента, комитета), ответственного за социальную политику и/или социальное обеспечение (как, например, Министерство социальной защиты населения Амурской области). Особыми являются четыре региональных случая, где правительственное ведомство ответственно исключительно за семейную политику, демографию и/или политику в отношении детей, в том числе тех, которые не живут в кровной семье: Департамент семьи, социальной и демографической политики Брянской области, Управление социальной защиты и семейной политики Тамбовской области, Департамент по вопросам семьи и детей Томской области, Министерство здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области. Ответственность за политику в отношении детей без попечения родителей вынесено в название правительственного ведомства Иркутской области — Министерство социального развития, опеки и попечительства, и исполнительный орган власти Орловской области — Департамент социальной защиты населения, опеки и попечительства, что составляет два исключительных случая. Такое особое положение ведомства в структуре органов исполнительной власти делает его более сильным и независимым и потенциально может способствовать

сохранению практик институциональной заботы о детях. Известно, что бюрократия склонна к инерции и самосохранению, что тормозит реформирование ее деятельности. Конечно, на это институциональное условие оказывают влияние и другие факторы, речь о которых пойдет ниже.

Количество и структура учреждений, обеспечивающих содержание, образование и другие услуги для детей, оставшихся без попечения родителей, серьезно изменяется. По словам Галины Семья, в 2015 г. в России насчитывалось 1646 детских домов. А по состоянию на март 2017 г. численность сиротских учреждений составила 1457 (Шайдуллина 2017). Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, в 2015 г. численность детских домов составляла 720 учреждений, а всего учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей, — 1055, в то время как в 2016 г. количество детских домов сократилось до 642, а в целом учреждений — 963. К 2018 г. планировалось сократить количество детских домов вдвое, и проведенный анализ реестров поставщиков показывает, что задача успешно выполняется. Как видно из приведенных данных, информация, предоставляемая экспертами, не совпадает с доступной государственной статистикой, что является дополнительным аргументом в пользу анализа, проведенного для целей статьи.

Подсчет государственных поставщиков, предоставляющих услуги различным категориям детей (с физическими и ментальными ограничениями, сиротам, в трудной жизненной ситуации) и семей (включая родителей в процессе утраты родительских прав и приемных родителей), позволяет сделать вывод о серьезном сокращении детских домов. Всего по состоянию на ноябрь 2017 г. в 68 российских регионах насчитывается 1193 государственных учреждения. Среди них 248 учреждений (20 % от общего числа учреждений, предоставляющих услуги детям без попечения родителей и семьям в трудной жизненной ситуации), чьи клиенты — дети с физическими или ментальными ограничениями. Подавляющая часть этих учреждений практикует институциональную форму заботы (дом-интернат, специализированный детский дом и т.д.). Казенный, бюджетный или автономный статус учреждения определяет уровень его открытости для внедрения инновационных практик работы, включая деятельность волонтеров-наставников, сотрудничество с благотворительными фондами и некоммерческими организациями. Казенные учреждения наиболее закрыты, и, в свою очередь, автономным учреждениям наиболее свойственно взаимодействие с внешними организациями, участие представителей негосударственных структур в попечительских советах.

Возвращаясь к институциональным формам заботы, в ходе анализа удалось выявить 19 детских домов (2 % от общей численности учрежде-

ний), которые функционируют в семи российских регионах (Ульяновской, Амурской, Сахалинской областях, Алтайском крае, Архангельской области, исключая Ненецкий автономный округ, Воронежской, Калужской областях). Помимо этого, 206 учреждений (17 %) являются приютами или центрами помощи детям, оставшимся без попечения родителей, т.е. также могут включать институциональные формы заботы, хотя и переструктурированные требованиями Постановления Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей». Это означает, что содержание детей в этих учреждениях приближено к семейным. Последняя категория учреждений — реабилитационные центры и центры помощи семьям, детям, женщинам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. Общая их численность — 710 учреждений, т.е. подавляющее большинство — 60 % от всех организаций системы социального обеспечения для детей и семей. Вместе с тем среди этих учреждений также попадаются бывшие приюты для детей, и до сих пор они практикуют содержание детей на длительный срок. Так, Областное бюджетное учреждение социального обслуживания «Новгородский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Подросток»» до 1996 г. выполняло функции приюта и сейчас включает приемно-транзитное отделение и социальную гостиницу для долговременного проживания детей, оставшихся без попечения родителей (Подросток 2017). Этот пример показывает, что социально-реабилитационные центры также могут предлагать институциональные формы заботы, ограниченные по времени.

Среди негосударственных поставщиков услуг попадают как некоммерческие организации, так и частные компании. Например, в Пермском крае зарегистрированы шесть частных компаний (по организационно-правовой форме каждая организация является обществом с ограниченной ответственностью), которые предоставляют услуги детям и семьям с детьми, рискующим попасть в социально опасное положение, и детям, оставшимся без попечения родителей. Такое явно рыночное решение в сфере профилактики сиротства и сопровождения детей и семей является исключением, поскольку ни в одном другом российском регионе нет частных компаний, работающих в этой сфере. Отличительной чертой Пермского края можно считать и то, что среди официально зарегистрированных провайдеров есть Благотворительный фонд социальной поддержки и защиты прав ребенка на жизнь и воспитание в семье «Колыбель надежды», который реализует проект с организацией беби-боксов. Это свидетельствует о довольно прогрессивном видении помощи молодым мамам

и родителям, не способным позаботиться о своем ребенке, учитывая общий консервативный поворот в этом вопросе (Holm-Hansen 2018). Довольно архаичные виды помощи представлены во многих российских регионах, в которых доминирует политика профилактики отказов от новорожденных. В качестве примера можно привести Автономную некоммерческую организацию «Семья — детям» в Свердловской области.

Всего в 68 регионах в 2017 г. зарегистрировано 82 некоммерческие организации, работающие в сфере предотвращения социального сиротства, сопровождения семей и детей в трудной жизненной ситуации, а также курирующие выпускников детских домов. Условно все организации можно разделить на три категории, деятельность которых отличается. К первой категории относятся школы приемных родителей и ассоциации приемных родителей, объединения помощи детям в трудной жизненной ситуации и выпускникам детских домов. Часть организаций ориентирована на помощь детям с ограниченными возможностями. Ко второй категории относятся детские деревни SOS, которые зарегистрированы в качестве официальных поставщиков услуг для детей в Орловской, Псковской, Вологодской и Мурманской областях. Еще две деревни SOS в Ленинградской и Московской областях не являются официальными поставщиками услуг. Неожиданным образом особенности оформления попечения о детях, оставшихся без родителей, которые практикуются в деревнях SOS, начинают рассматриваться государством как институционализируемая форма заботы. Это ставит под удар сложившиеся практики деревень SOS в России (Bogdanova 2017). К третьей категории относятся негосударственные организации, аффилированные с Русской православной церковью. Примером может служить Костромской областной общественный фонд милосердия «Примирение», который заботится о детях, родители и, в частности, матери которых осуждены. Целью этого фонда является воссоединение семьи после отбывания срока родителями. Таким образом, некоммерческие организации работают со всеми категориями семей и детей на всех стадиях жизненного пути семьи. Более подробный анализ деятельности некоторых организаций показывает, что, регистрируясь в качестве поставщиков социальных услуг, организациям приходится идти на компромисс, поскольку они вынуждены адаптироваться к государственным требованиям и нормативам (Bogdanova, Bindman 2016).

Региональная инерционность в реформировании сиротских учреждений

Среди российских регионов можно выделить два, в которых деинституционализация или еще не началась, или серьезно тормозит: Амурская

область, где по состоянию на ноябрь 2017 г. функционируют 4 детских дома, и Ульяновская область, где 7 детских домов, не указанные в реестре поставщиков социальных услуг, продолжают работу, хотя параллельно демонстрируют признаки приверженности реформе, осуществляя подготовку граждан в школе приемных родителей. Не менее интересными случаями являются регионы, в которых все еще функционируют 1 или 2 детских дома, среди них Сахалинская область (2 детских дома), Алтайский край (1 детский дом), Архангельская область (1 детский дом), Воронежская область (2 детских дома) и Калужская область (2 детских дома). Характеризуя примеры регионов, где реформа подвержена инерции или

Таблица 1

Социально-экономические характеристики и количество социально ориентированных НКО (СО НКО) в регионах, где официально функционируют детские дома

	Количество детских домов	ВРП на душу населения, руб., 2015 г. (Росстат 2017б)	Ожидаемая продолжительность жизни в 2016 г. (Росстат 2017в)	Количество СО НКО в регионе в 2016 г. (Росстат 2017а)
Ульяновская область	7 детских домов	239 209,8	70,97 год	1418 организаций
Амурская область	4 детских дома	342 762,6	68,28 лет	852 организации
Сахалинская область	2 детских дома	2 047 998,4	68,66 лет	896 организаций
Воронежская область	2 детских дома	352 926	72,08 года	2725 организаций
Калужская область	2 детских дома	331 468,3	71,18 год	1548 организаций
Алтайский край	1 детский дом	206 712,2	70,74 год	2166 организаций
Архангельская область (без Ненецкого автономного округа)	1 детский дом	351 973	71,08 год	1506 организаций

не завершена (по крайней мере на бумаге), я рассматриваю их как случаи, временно выбивающиеся из общероссийской динамики. Такая позиция обоснована следующим образом: опыт проводимых в России реформ показывает, что отклоняющиеся региональные кейсы — это проходящее явление, и исследователи склонны прогнозировать их конформность и подчинение общероссийской логике в силу сложившейся централизованной системы управления и отсутствия региональной автономии (Golosov, Gushchina, Kononenko 2016).

Как видно из таблицы, по состоянию на конец 2017 г. в двух регионах — Амурской и Ульяновской областях — официально зарегистрировано наибольшее количество детских домов. За исключением Сахалинской области, уровень социально-экономического развития во всех регионах ниже среднего, учитывая то, что средний показатель ВРП на душу населения в 2015 г. составлял 491 528,8 руб. Эти регионы — яркое подтверждение влияния низкого уровня благосостояния сообщества на реформирование институциональных форм заботы о детях, оставшихся без попечения родителей. Иными словами, значительное количество неблагополучных семей толкает органы государственной власти на сохранение детских домов. Другой показатель уровня благосостояния — ожидаемая продолжительность жизни, в рассматриваемых шести регионах она варьируется в пределах среднего значения (68–72 года). Это также отчасти свидетельствует в пользу выдвинутого предположения о влиянии уровня благосостояния на реформирование институциональной заботы о детях.

Несмотря на то что данные о количестве СО НКО приведены в абсолютных числах и не скорректированы относительно численности населения, тем не менее они позволяют оценить потенциал гражданской активности в социальной сфере, поскольку этим статусом наделяются только те организации, которые реализуют социально значимые проекты. По данным Росстата, в 2016 г. в 81 регионе России (не включая Крым, Севастополь и автономные округа) было зарегистрировано 143 000 организации (Росстат 2017а). Среднее значение зарегистрированных СО НКО в каждом регионе составляет 1786. Учитывая это, можно констатировать, что в пяти регионах из семи (исключая Воронежскую область и Алтайский край) количество социально ориентированных НКО ниже среднего значения. Эти данные — дополнительный аргумент в пользу предположения о замедлении реформирования сиротских учреждений в условиях, когда некоммерческие организации не являются распространенной формой гражданской активности.

Интересно, что в регионах, где сохранилось больше всего детских домов (в Ульяновской и Амурской областях) отсутствуют зарегистрирован-

ные негосударственные поставщики, которые были бы признаны официальными провайдерами услуг для приемных детей и семей, для детей без попечения родителей и других схожих категорий. Это свидетельствует о том, что параллельно с замедленной реализацией реформы сиротских учреждений диверсификация сферы услуг также находится на низком уровне реализации. Содержательно я интерпретирую это как серьезную инерцию в отношении изменения принципов социального обеспечения в целом и в отношении категории детей-сирот, их кровных и приемных родителей в частности. При этом, конечно, не наблюдается линейная зависимость, т.е. в тех регионах, где еще остаются детские дома, также могут быть зарегистрированы некоммерческие организации, официальные альтернативные провайдеры услуг для рассматриваемых категорий граждан. Например, в Калужской области, где функционируют два детских дома, сопровождение выпускников детских домов наравне с государственными учреждениями осуществляет АНО «Центр социальной и правовой помощи детям «Старт в будущее»». Схожим образом в Архангельской области, где зарегистрирован один детский дом-интернат, успешно работает в качестве поставщика услуг АНО «Центр по работе с гражданами в сложной жизненной ситуации «Доверие»», который сфокусирован на профилактике безнадзорности, помощи детям и подросткам в сложной жизненной ситуации. Это свидетельствует о том, что, помимо общей инерции реформы системы социального обеспечения и активности социально ориентированных НКО, необходимо учитывать и другие факторы. Для более подробного анализа регионального контекста выбраны два региона, в которых сохранилось наибольшее количество зарегистрированных детских домов: Ульяновская и Амурская области.

Особенности региональных инерционных контекстов Ульяновской и Амурской областей

В Ульяновской области функционируют 7 детских домов, на базе которых реализуется проект Министерства здравоохранения, семьи и социального благополучия «России важен каждый ребенок», осуществляющий систематическое обучение замещающих семей. Таким образом, региональное ведомство, ответственное за социальное обеспечение, идет навстречу той части реформы, которая направлена на устройство детей в семью. Детские дома, хотя и сохраняют статус сиротских учреждений, но благоустроены по семейному типу, если судить по данным их официальных сайтов. Об этом свидетельствуют и результаты мониторинга, который был организован с целью проверки соответствия организаций для детей-сирот требованиям постановления Правительства Российской

Федерации № 481. В состав экспертной группы, осуществлявшей мониторинг, вошли Уполномоченный по правам человека в Ульяновской области, представители Министерства здравоохранения, семьи и социального благополучия, а также работники сиротских учреждений. Результаты этой проверки, в частности, свидетельствуют о реформировании системы ухода за детьми в детских домах (Уполномоченный 2016).

Один из ответов на вопрос о сохранении статуса детских домов за сиротскими учреждениями Ульяновской области лежит в плоскости активности профильного министерства по сохранению подведомственных учреждений. Так, решением Правительства Ульяновской области от 18 мая 2015 г. поддержан проект закона Ульяновской области «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ульяновской области в целях обеспечения гласности при выдвижении инициатив о реорганизации или ликвидации областных государственных учреждений социальной сферы». Он разработан с целью «выстраивания единой формы изучения общественного мнения в преддверии проведения реорганизационных мероприятий. В связи с отсутствием единой процедуры обсуждения инициатив исполнительных органов государственной власти Ульяновской области по реорганизации (ликвидации) организаций социальной сферы, данная работа носила несистемный характер и в некоторых вопросах не снимала социальной напряженности» (Правительство Ульяновской области 2015). Министр здравоохранения, семьи и социального благополучия Ульяновской области П.С. Дегтярь представлял законопроект на заседании Законодательного собрания Ульяновской области, что, несомненно, свидетельствовало об активном участии самого ведомства в его разработке и лоббировании.

Закон был принят и одобрен 3 июня 2015 г. (№ 65-ЗО). Нормы этого закона подробно описывают процедуру информирования об инициативе ликвидации или реорганизации государственного учреждения с размещением на официальном сайте и направлением для представления мнений в областное государственное учреждение социальной сферы, реорганизация или ликвидация которого иницируется; в общественный совет при инициаторе, в Общественную палату Ульяновской области, в соответствующую отраслевую общественную палату в Ульяновской области, если областное государственное учреждение социальной сферы, реорганизация или ликвидация которого иницируется, является образовательной или медицинской организацией (п. 4 областного закона № 65-ЗО в редакции от 24.03.2017 № 18-ЗО). Закрепленная в законодательства норма об учете интересов и мнения государственных учреждений социальной сферы в ходе реформы свидетельствует о сильном лоббистском потенциале

и о консенсусе в региональной политической элите противодействовать инициированной федеральным центром крупномасштабной реформе государственных учреждений социального обеспечения.

Губернатором Ульяновской области с 2006 г. по настоящее время является С.И. Морозов. Такое длительное пребывание у власти демонстрирует сильные позиции губернатора и поддержку его деятельности со стороны федерального центра. Возможно, такое политически устойчивое положение способствует относительной независимости в области воплощения в жизнь реформ, инициированных федеральным правительством. Важной составляющей преемственности политики этого ведомства было до недавнего времени сохранение на посту его руководителя — П.С. Дегтяря. В июне 2017 г. его сменил Р.А. Абдуллоев, что может быть одним из стимулов для изменения политики Министерства здравоохранения, семьи и социального благополучия.

Реформа сиротских учреждений способствовала развитию гражданской самоорганизации. Так, в декабре 2015 г. была создана Ассоциация приемных семей и опекунов Ульяновской области. Об активности этого объединения свидетельствует деятельность 18 районных клубов замещающих родителей (Ассоциация 2017). В рамках соглашения о сотрудничестве, заключенном 16 мая 2016 г. между Главным управлением труда, занятости и социального благополучия Ульяновской области и Ассоциацией приемных семей и опекунов Ульяновской области, осуществляется подготовка видеоанкет для детей, находящихся в детских домах. Наравне с ассоциацией с 2009 г. в области успешно функционирует Благотворительный фонд «Дари добро». Фонд реализует программы по социальной адаптации выпускников детских домов и помощи приемным родителям (Фонд 2017). Он был признан одним из ста лучших фондов России в 2016 г. и ведущей некоммерческой организацией Ульяновской области.

В Амурской области зарегистрированы 4 детских дома. В соответствии с Распоряжением Правительства Амурской области в редакции от 29 марта 2016 г. (Распоряжение 2016), Министерство социальной защиты населения Амурской области и организации для детей-сирот были обязаны провести «анализ сети организаций для детей-сирот Амурской области и ее соответствие потребностям Амурской области, а также определение оптимального для области количества организаций для детей-сирот <...> определение перечня организаций для детей-сирот Амурской области, не соответствующих требованиям законодательства и приоритетам государственной политики и подлежащих сохранению, реформированию и ликвидации или реорганизации». План мероприятий показывает, что сами сиротские учреждения в кооперации с ответственным за ту сферу поли-

тики ведомством должны были определить необходимость или отсутствие сокращения объема институциональной заботы.

Среди показателей оценки эффективности реструктуризации и реформирования организаций для детей-сирот обозначены «доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения, проживающего на территории Амурской области» и «доля детей-сирот, находящихся на воспитании в семьях граждан Российской Федерации, проживающих на территории Амурской области, в общей численности детей-сирот, проживающих на территории Амурской области» (перечень утвержден распоряжением Правительства Амурской области от 27 апреля 2015 г. № 53-р). Несмотря на важность этих показателей, смена губернаторов в этом регионе в самом начале реформы не способствует преемственности политики и оперативного ее разворачивания силами нового руководителя региона. Так, до 2015 г. губернатором Амурской области был О.Н. Кожемяко (в настоящее время он является действующим губернатором Сахалинской области). 25 марта 2015 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин назначил временно исполняющим обязанности губернатора Амурской области А.А. Козлова (бывший мэр г. Благовещенска, Амурская область). А.В. Козлову удалось сохранить свои позиции и в настоящее время он является главой региона.

В Амурской области реализуется партийный проект «России важен каждый ребенок». Отличительная черта реализации этого проекта — организация встреч настоящих и потенциальных приемных семей с представителями Министерства социальной защиты населения Амурской области, депутатами регионального парламента и местного самоуправления. В отличие от Ульяновской области, в которой проект предполагает организацию школ для приемных родителей, в Амурской области планируется привлечь студентов педагогических и юридических университетов для проведения тематических встреч в детских домах и центрах помощи детям (Единая Россия 2017). Учитывая официальные данные о ходе реализации этого партийного проекта, очевидно, что уровень вовлеченности профессионалов в этот проект значительно ниже, по сравнению с Ульяновской областью.

В 2011 г., задолго до кардинального изменения политического курса в отношении институциональных форм заботы, в Амурской области была создана организация, работающая в сфере семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Амурская региональная общественная организация содействия приемным семьям «Мамонтенок» ведет несколько проектов, включая школу приемных родителей (Мамонтенок 2017). При поддержке этой организации и партийного проекта «России

важен каждый ребенок» в 2016 г. была предпринята попытка создать ассоциацию приемных родителей (Министерство 2016), которая, похоже, оказалась не слишком успешной, учитывая отсутствие в открытом доступе информации о результатах ее деятельности.

Суммируя описание двух региональных контекстов, где в 2017 г. сохранялось наибольшее количество зарегистрированных детских домов, можно сделать несколько выводов. Во-первых, уровень социально-экономического положения очевидно является одним из важных объяснительных факторов сохранения институциональных форм заботы о детях. Во-вторых, активность исполнительного органа власти, отвечающего за семейную политику по сохранению подведомственных учреждений в случае Ульяновской области и отсутствие преемственности политики сменяющихся губернаторов в случае Амурской области — показательные условия для инерции реформы. В-третьих, важным можно считать также отсутствие зарегистрированных негосударственных поставщиков, которые были бы признаны официальными провайдерами социальных услуг для приемных детей и семей, для детей без попечения родителей и других схожих категорий в Ульяновской и Амурской областях. Это свидетельствует об отсутствии поддержки идей реформирования системы предоставления социальных услуг в соответствии с 442-ФЗ, что также представляется показателем идеологической приверженности сохранению государственной монополии в этой сфере.

Заключение

Проведенный анализ показывает сложность деинституционализации заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, не только в российском контексте, но и в других странах. Так, обзор исследовательской литературы выявил важность таких факторов, как уровень социально-экономического благополучия в обществе, роль социальных работников и экспертного сообщества и в целом трансформации в понимании сущности прав и интересов ребенка. Результаты предпринятого анализа подтверждают наличие региональной динамики в реализации российской реформы, несмотря на общие тенденции централизации управления. Обнаруженные региональные примеры инерционности проводимой реформы (Сахалинская область, Алтайский край, Архангельская, Воронежская, Калужская, Амурская и Ульяновская области) создают исследовательскую повестку, связанную с изучением масштабов и факторов ее имплементации. Полученные цифры о количестве зарегистрированных и официально функционирующих детских домах, сопоставленные с данными экспертов, позволяют судить о серьезном сокращении сиротских

учреждений. При этом было обнаружено три основных типа негосударственных организаций, которые зарегистрированы в качестве альтернативных поставщиков социальных слуг детям, оставшимся без попечения родителей: школы приемных родителей и ассоциации приемных родителей, объединения помощи детям в трудной жизненной ситуации и выпускникам детских домов, детские деревни SOS, приюты и другие схожие организации, аффилированные с Русской православной церковью.

Важным управленческим контекстом представляется унификация ведомственного распределения полномочий, в том числе для реализации реформы. В подавляющем количестве регионов региональная бюрократия, являющаяся частью системы предоставления социальных услуг, несет ответственность за процесс деинституционализации сиротских учреждений. В ходе анализа было обнаружено несколько регионов, в которых проблема сиротства — исключительная забота целого ведомства (Брянская, Тамбовская, Томская, Ульяновская, Иркутская области).

Показательным примером является Ульяновская область, где на законодательном уровне закреплены механизмы сопротивления реорганизации государственных учреждений социального обеспечения. Этот пример ярко демонстрирует инерцию, исходящую со стороны государственных поставщиков социальных услуг. Приобретая поддержку главы регионального ведомства, это сопротивление успешно противостоит изменению статуса детских домов. Дополнительным контекстом при этом становится отсутствие зарегистрированных негосударственных поставщиков социальных услуг в сфере защиты семьи и детей. Это свидетельствует об общей инерции реформы системы социального обеспечения, которая тесно связана с деинституционализацией. Очевидно, что закрытость системы предоставления социальных услуг идет рука об руку с нежеланием менять принципы работы государственных поставщиков услуг.

Интересно наблюдение того, как реализация реформы способствует созданию ассоциаций приемных родителей и семей под эгидой или при поддержке партийного проекта. Дальнейшее изучение этих региональных практик позволит выявить, насколько распространенным является этот механизм передачи части ответственности за детей, оставшихся без попечения родителей, на плечи гражданской самоорганизации.

Литература

Семья Г.В., Зайцев Г.О., Зайцева Н.Г. (2016) Формирование российской модели преодоления социального сиротства. *Психологическая наука и образование*, 21(1): 67–82.

Ярская-Смирнова Е., Сорокина Н.В., Романов П. (2012) Агенты и структуры социальной работы. Ярская-Смирнова Е.Р., Сорокина Н.В. (ред.). *Социальные работники как проводники перемен*. М.: ООО «Вариант»: 7–22.

Biryukova S., Sinyavskaya O. (2017) Children out of Parental Care in Russia: What We Can Learn from Statistics. *The Journal of Social Policy Studies*, 15(3): 367–382.

Bogdanova E. (2017) Russian SOS children's Villages and Deinstitutionalization Reform: Balancing Between Institutional and Family Care. *The Journal of Social Policy Studies*, 15(3): 395–406.

Bogdanova E., Bindman E. (2016) NGOs, Policy Entrepreneurship and Child Protection in Russia: Pitfalls and Prospect for Civil Society. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 24(2): 143–171.

Bouché V., Volden C. (2011) Privatization and the Diffusion of Innovations. *The Journal of Politics*, 73: 428–442.

Courtney M., Dolev T., Gilligan R. (2009) Looking backward to See Forward Clearly. A Cross-National Perspective on Residential Care. In: Courtney M., Iwaniec D. (eds.) *Residential Care of Children*. Oxford: Oxford University Press: 191–208.

Goloso G., Gushchina K., Kononenko P. (2016) Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local governance studies*, 42(4): 507–526.

Holm-Hansen J. (2018) Child Welfare Policies in Russia — Civil Society Contributions without Return? In: Kropp S., Aasland A., Berg-Nordlie M., Holm-Hansen J., Schuhmann J. (eds.) *Governance in Russian Regions A Policy Comparison*. Oslo: Palgrave Macmillan: 131–154.

Kulmala M., Rasell M., Chernova Zh. (2017) Overhauling Russia's Child Welfare System: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift. *The Journal of Social Policy Studies*, 15(3): 353–366.

Источники

Ассоциация (2017) *Ассоциация приемных семей и опекунов Ульяновской области* [<http://xn-80adfebqd2b8ah6e.xn-p1ai/>] (дата обращения: 28.11.2017).

Гезалов (2017) Интервью с А. Гезаловым, реализовано в рамках исследовательского проекта «Право ребенка на семью: деинституционализация обеспечения благосостояния детей в путинской России». Интервью брали Мери Кулмала, Жанна Чернова.

Единая Россия (2017) *Новостной портал регионального отделения «Единой России» в Амурской области* [<https://amur.er.ru/news/2017/10/24/partproekt-edinoj-rossii-rossii-vazhen-kazhdyy-rebenok-zapuskaet-akciyu-pravovaya-pomosh-detyam/>] (дата обращения: 28.11.2017).

Мамонтенок (2017) *Официальный сайт Амурской региональной общественной организации содействия приемным семьям «Мамонтенок»* [<http://amurdeti.ru/>] (дата обращения: 28.11.2017).

Милосердие (2017) Эксперты Патриаршей комиссии разработали предложения по защите семьи. Новостной раздел на официальном сайте православного портала о благотворительности «Милосердие» [<https://www.miloserdie.ru/news/eksperty-patriarshej-komissii-razrabotali-predlozheniya-po-zashhite-semi/>] (дата обращения: 27.11.2017).

Министерство (2016) *Министерство социальной защиты населения Амурской области* [<http://szn.amurobl.ru/2223-konferentsiya-priemnykh-semej/>] (дата обращения: 28.11.2017).

Шайдуллина С. (2017) Мама нужны. Сиротство. Коммерсант Guide. № 11. 30 марта [file:///C:/Users/anjat/Downloads/ТЕМА_11_014.PDF] (дата обращения: 27.11.2017).

Подросток (2017) Официальный сайт ОБУСО «Новгородский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних «Подросток» [<http://podrostok.do.am/>] (дата обращения: 22.11.2017).

Правительство Ульяновской области (2015) Решения Правительства Ульяновской области от 18.05.2015 [<https://www.ulgov.ru/page/index/permlink/id/11514/>] (дата обращения: 21.11.2017).

Распоряжение (2016) Распоряжение Правительства Амурской области в редакции от 29 марта 2016 г. [<http://docs.cntd.ru/document/326141482>] (дата обращения: 27.09.2018).

Росстат (2017а) *Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации*. Раздел на сайте «Государство, общественные организации» [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/] (дата обращения: 30.11.2017).

Росстат (2017б) *Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации*. Валовой региональный продукт на душу населения, за 2015 год [<http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>] (дата обращения: 28.11.2017).

Росстат (2017в) *Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации*. Основные демографические показатели по субъектам Российской Федерации в 2016 году [http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/year/year17.pdf] (дата обращения: 8.03.2018).

Семья (2017) Интервью с Г. Семейей, реализовано в рамках исследовательского проекта «Право ребенка на семью: деинституционализация обеспечения благосостояния детей в путинской России». Интервью брали Мери Кулмала, Жанна Чернова.

Уполномоченный (2016) Новостной портал официального сайта Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области от 22.09.2016 [<http://www.ombudsman73.ru/news/195496.html>] (дата обращения: 21.11.2017).

Фонд (2017) Официальный сайт благотворительного фонда Ульяновской области «Дари добро» [<http://dar-fond.ru/>] (дата обращения: 28.11.2017).

REGIONAL PARTICULARITIES OF THE REFORM OF INSTITUTIONALIZED CARE FOR CHILDREN IN RUSSIA

Anna Tarasenko

(anna.tarasenko@helsinki.fi)

Aleksanteri Institute, University of Helsinki, Finland

Citation: Tarasenko A. (2018) Regional'nyye osobennosti reformy sirotskikh uchrezhdeniy v Rossii [Regional particularities of the reform of institutionalized care for children in Russia]. *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii* [The Journal of Sociology and Social Anthropology], 21(3): 115–139 (in Russian). <https://doi.org/10.31119/jssa.2018.21.3.6>

Abstract. The analysis is focused on the particularities of the reform of social provision for children left without parental care in Russian regions. Theoretically, the paper considers the reform as a process of deinstitutionalization, implying the transformation of the scope and the content of the activity of public and non-state organizations. The key goal is to identify conditions of the inertia of the deinstitutionalization. The first part of the article is devoted to the literature observation to formulate assumptions about factors that impact or impede deinstitutionalization of child's care. Three assumptions are formulated about the influence of the social-economic development, conservative or innovative ideology and the activity of the nonprofit organizations and associations of citizens. The second part of the article works with the statistical data on the scope and the positive dynamic of the reduction of state providers and particularities of the attraction of non-state providers. The empirical analysis shows the scope of retrenchment of the institutional care in various Russian regions and particularities of non-state activity (nonprofit organizations and private companies). The analysis enabled to identify three main types of nonprofit organizations involved as service providers: SOS villages, associations of foster families and civic organizations affiliated with the Russian Orthodox Church. In the third part of the article, the detailed empirical analysis of two Russian regions with the largest scope of institutionalized care for children (Ulianovskaia oblast' and Amurskaia oblast') has been conducted. On the basis of these two regional cases assumptions about the social-economic and political factors have been examined.

Keywords: reform of residential care for children left without family, socially oriented NGOs, social policy.

References

Semya G.V., Zaytsev G.O., Zaytseva N.G. (2016) Formirovaniye rossiyskoy modeli preodoleniya sotsial'nogo sirotstva [Formation of the Russian model of overcoming social orphanhood]. *Psikhologicheskaya nauka i obrazovaniye* [Psychological Science and Education], 21(1): 67–82 (in Russian).

Yarskaya-Smirnova Y., Sorokina N.V., Romanov P. (2012) Agenty i struktury sotsial'noy raboty [Agents and structures of social work]. In: Yarskaya-Smirnova Y.R.,

Sorokina N.V. (red.) *Sotsial'nyye rabotniki kak provodniki peremen* [Social workers as agents of change]. Moscow: OOO "Variant": 7–22 (in Russian).

Biryukova S., Sinyavskaya O. (2017) Children Out of parental care in Russia: What we Can learn from Statistics. *The Journal of Social Policy Studies*, 15(3): 367–382.

Bogdanova E. (2017) Russian SOS children's Villages and Deinstitutionalization Reform: Balancing Between Institutional and Family Care. *The Journal of Social Policy Studies*, 15(3): 395–406.

Bogdanova E., Bindman E. (2016) NGOs, Policy Entrepreneurship and Child Protection in Russia: Pitfalls and Prospect for Civil Society. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 24(2): 143–171.

Bouché V., Volden C. (2011) Privatization and the Diffusion of Innovations. *The Journal of Politics*, 73: 428–442.

Courtney M., Dolev T., Gilligan R. (2009) Looking backward to See Forward Clearly. A Cross-National Perspective on Residential Care. In: Courtney M., Iwaniec D. (eds.) *Residential Care of Children*. Oxford: Oxford University Press: 191–208.

Goloso G., Gushchina K., Kononenko P. (2016) Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local governance studies*, 42(4): 507–526.

Holm-Hansen J. (2018) Child Welfare Policies in Russia—Civil Society Contributions Without Return? In: Kropp, S., Aasland A., Berg-Nordlie M., Holm-Hansen J., Schuhmann J. (eds.) *Governance in Russian Regions A Policy Comparison*. Oslo: Palgrave Macmillan: 131–154.

Kulmala M., Rasell M., Chernova Zh. (2017) Overhauling Russia's Child Welfare System: Institutional and Ideational Factors Behind the Paradigm Shift. *The Journal of Social Policy Studies*, 15(3): 353–366.