

ИДЕАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАБОТЫ О ДЕТЯХ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ: РЕФОРМА СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ КАК БОРЬБА ЗА РЕСУРСЫ И ПРИЗНАНИЕ

Лариса Шпаковская, Мери Кулмала, Жанна Чернова

Лариса Шпаковская – кандидат социологических наук, доцент департамента социологии НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге. Адрес для переписки: НИУ ВШЭ, ул. Седова, 55, корп. 2, ком. 217, Санкт-Петербург, 192148, Россия. slarisalarisa@gmail.com.

Мери Кулмала – доктор социологических наук, координатор Инициативы по изучению неравенств (INEQ) в Хельсинском университете. Адрес для переписки: PL 4, Yliopistonkatu 3, Helsinki, 00014, Finland. meri.kulmala@helsinki.fi.

Жанна Чернова – доктор социологических наук, профессор департамента социологии НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге. Адрес для переписки: НИУ ВШЭ, ул. Седова, 55, корп. 2, ком. 217, Санкт-Петербург, 192148, Россия. chernova30@mail.ru.

С 2012 года в России проходит реформа системы защиты детей, оставшихся без попечения родителей. Общим направлением является деинституционализация, что предполагает устранение существовавшей на протяжении советского периода системы детских домов и замена ее различными формами семейного устройства. Реформа связана с фундаментальными изменениями на идеологическом и институциональном уровнях. На идеологическом уровне она связана с идеей о том, что каждый ребенок имеет право жить и развиваться в семье. В настоящем исследовании на основе экспертных интервью изучена институциональная логика реализации реформы, представлены мнения экспертов о том, как должна быть устроена забота о детях, оставшихся без попечения родителей, с точки зрения идеала заботы, а также ее институционального устройства (места локализации заботы, агентов, вовлеченных в организацию заботы и доступных им ресурсов). В качестве теоретической рамки использован неинституциональный подход, в частности теория социального научения (*social learning*) и анализ стратегической интеракции (*strategic interaction approach*). В статье идентифицированы основные игроки арены реформы (государственные интернатные учреждения, НКО и приемные семьи), выделены используемые ими дискурсивные стратегии для легитимации своей роли и стратегии действия, а также их представления о благосостоянии детей и о том, как должна быть в

идеале устроена забота о детях, оставшихся без попечения родителей. В ходе стратегического взаимодействия на арене реформы каждый игрок, в соответствии со своими целями и доступными ресурсами, отстаивает свое понимание специфики благосостояния ребенка и способы организации хорошей заботы. Выделены три конкурирующие модели идеальной заботы: патерналистская, квазилиберальная и фамилисткая. Эти модели представляют направления парадигмального развития политики реформы деинституционализации заботы о детях, оставшихся без попечения родителей.

Ключевые слова: забота; дети без попечения родителей; деинституционализация; социальная политика

В данный момент в России проходит реформа системы защиты детей, оставшихся без попечения родителей. Общим ее направлением является деинституционализация, что предполагает устранение существовавшей на протяжении советского периода системы детских домов и замену ее семейным устройством. Реформа связана с фундаментальными изменениями на идеологическом и институциональном уровнях (Kulmala, Rasell, and Chernova 2017).

В статье мы изучаем институциональную логику имплементации реформы и анализируем мнения экспертов о том, как должна быть устроена забота о детях, оставшихся без попечения родителей, с точки зрения идеала заботы, а также ее институционального устройства (места локализации заботы, вовлеченные в заботу агенты и их ресурсы). Нас интересуют нормативные представления социетальных акторов о том, как и на каких условиях должна быть организована забота о детях, оставшихся без попечения родителей, а также действия, предпринимаемые акторами реформы для реализации своих идеалов. В анализе реформы деинституционализации заботы о таких детях мы рассматриваем уровень имплементации как арену борьбы за способ практической реализации целей реформы. Статья имеет следующую структуру: сначала мы описываем основные идеи реформы деинституционализации заботы как процесс смены политических парадигм, затем вводим теоретическую рамку исследования, в качестве которой мы берем неоинституциональный подход. Далее, опираясь на работы Питера Хола и Джеймса Яспера, мы проводим анализ мнений экспертов о процессе имплементации реформы. И в заключение мы помещаем реформу в более широкое поле исследований социальной политики.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИКИ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ: ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЗАБОТЫ К СЕМЕЙНОЙ

Россия занимает одно из первых мест в мире по количеству детей, оставшихся без попечения родителей: 2,4% от всего детского населения. Около 80% этих детей имеют статус «социальных сирот», что означает наличие у них живых родителей, которые по тем или иным обстоятельствам не принимают участия в их жизни (Birjukova and Sinyavskaya 2017). Российская система защиты детей долгое время была объектом критики со стороны общественных деятелей и специалистов за свою неспособность поддерживать семью в трудной жизненной ситуации и, как

следствие, за ориентацию на институциональные формы заботы. В настоящий момент в России осуществляется реформа по сокращению институциональных форм заботы и их содержательному изменению, а также развитию приемного родительства и превентивной работы с кровными семьями.

Постсоветская социальная политика имела либеральную направленность и характеризовалась децентрализацией, приватизацией и маркетизацией социальной поддержки (Cook 2011). Социальный кризис 1990-х годов как результат постсоветских политических и экономических трансформационных процессов оказал значительное влияние на политику защиты детей (Kulmala et al. 2017). Рост бедности, безработицы, различных типов делинкветного поведения могут рассматриваться в качестве индикатора этого кризиса. Еще одним его следствием стал рост количества детей, оставленных без попечения родителей по социально-экономическим причинам. Как отмечает Елена Хиловская-Рокхил, в этот период не существовало единого ресурса официальной статистики, но цифры, всплывающие в разных источниках, оказываются сходными: с начала 1990-х до 2009 года количество детей-сирот постепенно увеличивалось, достигнув пика в 800 000 детей в середине 2000-х (Khlinovskaya Rockhill 2010:1). Основным фактором риска попадания в систему детских домов в это время выступала бедность родителей и отсутствие приемлемого жилья (Рыкун и Южанинов 2009).

Начиная с 2006 года в результате регистрируемого сокращения населения государственная политика при президенте Владимире Путине взяла консервативный курс по охране семьи. Наиболее значимые меры по борьбе с депопуляцией были анонсированы Путиным в ежегодном послании Федеральному собранию в мае 2006 года. Президент провозгласил демографический кризис как наиболее острую проблему общества, а семейную политику объявил основным политическим инструментом решения этой проблемы. С этого момента государственная политика начала продвигать традиционные ценности, а также предпринимать меры для поддержки семьи. Семейная политика была направлена на стимулирование рождаемости (Cook 2011; Rotkirch, Temkina, and Zdravomyslova 2007) и улучшение положения детей, в том числе и детей без попечения родителей.

Несмотря на то, что вопрос деинституционализации присутствовал в политической повестке дня в течение длительного периода (Holm-Hansen et al. 2005), вплоть до 2012 года никаких систематических изменений не предпринималось. Однако в 2008 году случай Димы Яковлева (мальчика, усыновленного американской семьей из российского детского дома и погибшего в результате халатности приемных родителей) привлек внимание общественности и правительства к положению детей, проживающих в государственных учреждениях. Он стал также формальной причиной для введения запрета на усыновление гражданами США российских детей. Этот общественный скандал, как и ряд других, связанных с положением детей в интернатах, создал «окно возможностей» для реформаторов и критиков, чтобы продвинуть свои предложения на официальном уровне. (Bidman, Kulmala, and Vogdanova 2019: 211).

Ремонт системы резидентной заботы и приоритизация заботы семейной стали основными принципами реформы системы защиты детей. Обеспечение

права жить в семье каждому ребенку полностью соответствовало как консервативному повороту российской семейной политики, так и стремлению сократить государственные расходы, поскольку содержание ребенка в семье оценивалось как более эффективное с точки зрения затрат и результатов (Тарасенко 2018). Новый идеал приоритетной заботы включал несколько смысловых блоков. Наиболее желательным вариантом стали: проживание ребенка в своей кровной семье при поддержке локальных сервисов, а также предотвращение изъятия его из семьи. Если же проживание в кровной семье невозможно, рассматривался вариант проживания ребенка в месте семейного типа, пока социальные сервисы работают с его биологической семьей. Приемная семья также считалась хорошей альтернативой заботы о ребенке, если возвращение в кровную семью невозможно. В то же время предполагалось, что оставшиеся детские дома должны быть реструктурированы по домашнему типу (Kulmala et al. 2017; Kulmala, Järppinen, and Chernova forthcoming). Все эти смысловые элементы позволяют отнести российские реформы к общемировому тренду деинституционализации заботы.

Путин в своей речи 2006 года, посвященной демографическому кризису (Rotkirch et al. 2007), лишь упоминает детей-сирот, впервые же этот вопрос целенаправленно поднимается президентом Дмитрием Медведевым в 2010 году, что становится основой для принятия ряда национальных политических программ в отношении детства (Bindman, Kulmala, and Bogdanova 2019). Например, «Национальная стратегия действия в интересах детей на 2012–2017 годы», принятая президентским указом в июне 2012 года¹, предполагала реорганизацию детских домов в «центры поддержки семьи», целью которых стала помощь в семейном устройстве воспитанников в биологические или приемные семьи, организация обучающих и поддерживающих сервисов для родителей. Этот документ был чрезвычайно важным с точки зрения формулировки ключевых идей в отношении альтернативных интернатной заботе форм защиты детей (Ярская-Смирнова, Присяжнюк и Вербилович 2015). После его принятия потребовалось еще несколько лет для развития механизмов реализации предложенной стратегии. Ключевым документом реформы стало Постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 года № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»², которое на официальном уровне кардинально изменило смысл заботы в интернатах. Постановление было оценено экспертами-практиками как революционное, поскольку «на его основании жизнь в детских домах и домах ребенка может стать больше похожей на нормальную детскую, чем на тюремную. Дети смо-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35418>.

² Опубликовано в *Российской газете*, 27 мая 2014 г. <https://rg.ru/2014/05/27/detdom-site-dok.html>.

гут жить в условиях, приближенных к семейным, больше не будут разлучать братьев и сестер, сироты смогут учиться в соседних детских садах и школах»³.

Начиная с 2009 года количество детей без попечения родителей начало стабильно снижаться. В 2014 году, например, в интернатах находилось уже 613 000 детей. В целом за последние десять лет количество детей в интернатах сократилось на 15,6%. Количество детей, попадающих в систему институциональной заботы, демонстрирует сходный тренд снижения. Самым высоким это число оказалось в 2005 году, когда 130 000 детей попали в систему. К 2015 году их количество сократилось до 58 200, то есть на 56%. Светлана Бирюкова и Оксана Синявская, анализируя доступные статистические данные, утверждают, что такие цифры нельзя считать свидетельством успешной деинституционализации в результате политических усилий (Biryukova and Sinyavskaya 2017:370–371). По их мнению, сокращение количества детей без попечения родителей в 2005–2009 годах связано с общим сокращением детского населения России. В относительных показателях количество детей-сирот среди всех детей продолжало расти, достигнув максимума в 2,8% в 2009 году, после чего начало постепенно снижаться. Доля детей, попадающих ежегодно в систему, в свою очередь, демонстрирует позитивный тренд начиная с 2008 года, – она сократилась с 0,4% до 0,2% детского населения в 2015 году. Как полагают Бирюкова и Синявская, последние данные могут рассматриваться как доказательство улучшения работы по предотвращению изъятия. В то же время, это может быть результатом «игры с цифрами» (Kulmala et al. forthcoming). В современной российской политической системе приоритет, отдаваемый реформе со стороны федерального правительства, означает серьезное административное давление на региональные власти. При этом российские регионы часто испытывают недостаток ресурсов для полноценной реализации данной политики, что приводит к имитации внешних изменений и «декоративному ремонту» системы.

Тем не менее, очевидно, что произошел переход от институциональной заботы как приоритетной формы защиты детей без попечения родителей к заботе семейной. Если в 2000 году 27% сирот находились в госучреждениях, то в 2014 году в них проживало только 12% детей. Более того, с 2005 года доля детей, устроенных в семью, увеличилась более чем в 10 раз – с 2% до 20% (Biryukova and Sinyavskaya 2017; Kulmala et al. forthcoming).

Вместе с тем приведенные выше данные не учитывают детей, помещаемых в детские дома временно, по заявлению родителей. Временное интернатное устройство рассматривается как мера социальной поддержки семьи и предлагается родителям в трудной жизненной ситуации (Khlinovskaya Rockhill 2010; Kulmala et al. forthcoming). Эта мера предоставляет родителям возможность решить свои проблемы, в то время как государство берет на себя заботу о детях. В этом случае дети помещаются в интернат на срок до 6 месяцев с возможностью продления. При этом они не имеют официального статуса «социальных сирот» (поскольку их ро-

³ Елена Альшанская, «“Эти дети станут полноценными членами общества”: как изменится жизнь сирот». *Афиша Daily*, 2 сентября 2015 г. <https://daily.afisha.ru/archive/gorod/people/eti-deti-stanut-polnocennymi-chlenami-obshchestva-kak-izmenitsya-zhizn-sirot>.

дители не ограничены в правах) (Kulmala et al. forthcoming). Как следствие, эти дети не попадают в официальную статистику. Поскольку количество детей-сирот в учреждениях сегодня является одним из показателей эффективности региональных властей, временное помещение в интернаты детей «без статуса» является одним из способов имитации реформ (Kulmala et al. forthcoming). Таким образом, детские дома продолжают существовать, несмотря на то, что их число сокращается: в конце 2017 года их насчитывалось 1193, по сравнению с 1457 интернатами в 2015 году (Тарасенко 2018).

За исключением случаев «временного помещения» дети дошкольного возраста без проблем со здоровьем практически всегда оказываются в семьях. По данным Бирюковой и Синявской, дети старше 6 лет составляют большинство тех, кто находится сегодня в институтах (Biryukova and Sinyavskaya 2017:374). В 2015 году такие дети составляли более 90% проживающих в учреждениях. Вне зависимости от возраста, инвалидность представляет наибольший риск попадания ребенка в систему резидентной заботы. В целом, доля детей с той или иной формой инвалидности в учреждениях достаточно высокая: в возрастной группе до 5 лет – 33% детей, в группе от 5 до 10 лет их количество составляет 45%, а в группе старше 10 лет – 25% (Семья, Зайцев и Зайцева 2016:74, 79–80). Доля детей в возрасте до 7 лет достаточно высока в коррекционных детских домах, это также означает, что у маленьких детей, не устроенных в семьи, часто бывают серьезные проблемы со здоровьем или ментальным развитием (Biryukova and Sinyavskaya 2017:379).

Несмотря на особенности практической реализации реформы, разница в представлении об идеальной заботе по сравнению с советским временем, когда в приоритете было коллективное воспитание и, как следствие, доминировали крупномасштабные сегрегированные интернатные учреждения (Khlínovskaya Rockhill 2010; Bindman et al. 2019), настолько значительна, что может быть концептуализирована как смена политической парадигмы (Kulmala et al. 2017), под которой понимается фундаментальный пересмотр идеалов и целей в определенном политическом поле (см. также: Khmel'nitskaya 2015:16). Такая перемена была обоснована теорией привязанности, которая стала широко признанным способом описания факторов развития ребенка и воплощается как на уровне идеалов, так и на уровне институционального дизайна (Шмидт 2016). Изменению политического идеала заботы способствовали и другие факторы. Среди них внутренние и международные скандалы, привлекшие внимание общественности к бедственному положению системы институциональной заботы, общее направление реформ государственного сектора в сторону повышения эффективности бюджетных расходов, официальная консервативная идеология семейных ценностей (Kulmala et al. 2017). Этот политический сдвиг может рассматриваться как результат идеологического оформления демографического кризиса, а также попыток правительства Путина возродить нацию. Все выше перечисленные факторы составляют специфику социально-политического контекста реформы системы защиты детей в 2010-х годах.

Хотя принятие итоговых решений проходит прежде всего на уровне федерального правительства, множество других социетальных акторов, включая НКО, играют важную роль в процессе изменения политической парадигмы (Kulmala et al. 2017; Bindman et al. 2019). В данный момент реорганизация системы заботы происходит на региональном и локальном уровнях.

ДАННЫЕ

Мы анализируем мнения экспертов – чиновников, сотрудников детских сиротских учреждений, представителей НКО, приемных родителей, – которые участвуют в реализации политики деинституционализации сиротства и от действий которых зависит то, как воплощаются в жизнь реформы, в каких направлениях происходит изменение системы защиты детей. Всего было собрано 70 экспертных интервью в 10 регионах России и проведено 5 фокус-групп с приемными родителями в 4 регионах. Все эмпирические данные были получены в период за 2016–2018 годы в рамках проекта «Child’s Right to a Family: Deinstitutionalization of Child Welfare in Putin’s Russia» (Хельсинкский университет, рук. Мери Кулмала). При анализе интервью и фокус-групп мы выделяем способы понимания экспертами следующих тем: 1) представления респондентов о функциях семьи, государства, НКО, рынка в осуществлении заботы о детях-сиротах; 2) их идеи о необходимых условиях взаимодействия агентов, участвующих в осуществлении заботы о детях-сиротах. Поскольку мы имеем дело с интервью, то есть с дискурсивными репрезентациями опыта и мнений, мы изучаем изменения в системе защиты детей на уровне идеалов, но не на уровне практик.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ РЕФОРМЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ АРЕНА: ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ОПТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Анализируя процессы адаптации и имплементации реформы, мы обращаемся к неоинституциональному подходу, в частности – теории социального научения (*social learning*) (Hall 1993) и стратегической интеракции (*strategic interaction approach*) (Jasper 2004). Эти подходы рассматривают процессы политических изменений как результат взаимодействия политических и социальных сил.

Обычно политический цикл от разработки до полной реализации подразделяется на несколько этапов. Например, выделяют 6 этапов политического цикла (Werner and Wegrich 2007): 1) формирование политической повестки: признание проблемы и выбор проблемных областей; 2) формулировка политики; 3) принятие решений; 4) адаптация; 5) имплементация; 6) оценка. Мы не фокусируемся на ранних этапах политического процесса (формулировке политической повестки, формировании политики и ее законодательном оформлении), которые уже были проанализированы в других работах (например, Bindman et al. 2019), в центре нашего внимания – этап адаптации новых идей и имплементации политики. Революционный парадигмальный переход произошел на уровне формулировки политики и принятия политических решений, реализация ее по-прежнему является

открытым процессом. Как полагает Марина Хмельницкая (Khmelnitskaya 2015), в контексте российского гибридного политического режима модель социального научения на этапе имплементации политики включает два дополнительных этапа: введение политики на практике и политическое одобрение практикующих акторов (Khmelnitskaya 2015:26).

Теория социального научения показывает, что в основе изменений принципов и содержания конкретных политик лежит трансформация политической парадигмы. Смена политической парадигмы запускает процесс замены политических инструментов (*instruments*) и конкретных принципов их работы (*settings*) (Khmelnitskaya 2015), то есть выработку принципов работы конкретных политических механизмов и институтов в рамках новой парадигмы. В процессе настройки работы политических инструментов участвуют различные социетальные акторы, которые обсуждают, какие инструменты должны использоваться и каковы принципы их работы (Khmelnitskaya 2015:26). Таким образом, нас интересует то, как акторы видят процесс имплементации и способы обоснования своего присутствия в системе защиты детей.

Для описания процессов адаптации политики деинституционализации мы используем подход анализа стратегических интеракций (*strategic interaction approach*), разрабатываемый Яспером (Jasper 2015). При анализе политических процессов данный подход предлагает различать политические арены и их игроков. Арены представляют собой набор ресурсов и правил, предлагающих определенные вознаграждения и задающие спектр возможных действий и их результатов. Каждый игрок арены обладает ресурсами (материальными и символическими) и способностями (умениями, знаниями, технологиями), которые определяют возможные репертуары их действий. Ресурсы и способности позволяют игрокам участвовать в игре, бороться за доминирующую позицию, мобилизовать ресурсы и извлекать для себя дополнительные прибыли (Jasper 2004:5). Адаптировав для целей нашего исследования схему, предложенную Яспером, мы описываем позиции ключевых игроков, доступные им возможности и ресурсы (материальные и символические), анализируем дискурсивные стратегии игроков, используемые ими для легитимации своей позиции в рамках реформы, а также выделяем их стратегии адаптации к изменяющимся условиям.

Таким образом, реформа (как процесс) открывает пространство (окно возможностей) для новых акторов, становится полем игры вокруг идеальной реорганизации системы заботы, последующего перераспределения труда между акторами и перераспределения ресурсов. В борьбе участвуют разные акторы с совпадающими и противоречивыми интересами. Мы ставим следующие исследовательские вопросы: *кто* (государство, НКО, приемные родители) должен осуществлять заботу о детях-сиротах, *как, где* и с использованием *каких ресурсов*?

Мы изучаем то, как изменяется система, которая перестраивается под новые задачи, и то, как представляют участники реформы эти изменения. Мы не рассматриваем эффективность реформы, не даем оценку эффективности этих форм. Важно отметить также, что мы рассматриваем смену политической парадигмы в области защиты детей не на уровне *policy making*, а на уровне ее реализации, что

может включать в себя широкий ряд риторических стратегий и практических действий, как направленных на то, чтобы адаптировать сам идеал к реальности, с которой имеют дело акторы системы, так и на то, чтобы привести реальность в соответствие с идеалом.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ РЕФОРМЫ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ АРЕНА: ИГРОКИ И РЕСУРСЫ

Реформа деинституционализации изменила общую идеологию социальной заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, а также правила игры для акторов игрового поля реформы политики защиты детей. Она законодательно изменила правила работы детских домов, одновременно открыв окно возможностей для деятельности НКО и приемных семей, которые активно включились в процесс налаживания работы инструментов системы (условия и правила финансирования интернатов, НКО, семей, правила их функционирования и взаимодействия, правила и условия передачи детей в семейные формы устройства и пр.). Основными игроками на этапе имплементации реформы являются государственные учреждения, занимающиеся заботой о детях; НКО, специализирующиеся в данной сфере; приемные семьи/родители. У каждого из этих акторов есть специфические интересы в пространстве реформы, своя констелляция символических и материальных ресурсов, свои представления о благополучии ребенка и способах его достижения, а также о том, как в идеале должна быть организована система защиты детей. Мы понимаем, что данная типология игроков является относительно условной и схематичной, поскольку каждый реальный участник системы заботы о детях может выступать в разных ролях одновременно. Например, на базе государственного учреждения могут открываться НКО, выполняющие вспомогательные функции для данного учреждения, а его сотрудники могут в этом случае также быть учредителями и работниками НКО. Сотрудники учреждений также могут (и так нередко происходит) брать под опеку и попечительство детей-воспитанников. Приемные родители могут инициировать создание родительских помогающих НКО, а также быть профильными специалистами государственных учреждений, работающих с детьми-сиротами. Таким образом, позиции игроков могут меняться в зависимости от контекста взаимодействия. Респонденты в нашем исследовании были отнесены к экспертам одного из типов игроков (учреждения, НКО, семья) согласно следующим критериям: основная аффилиация, опыт работы, образование. Анализируемые нами мнения экспертов связаны с их позицией в качестве игрока того или иного типа.

Предлагая свою схему анализа стратегического взаимодействия, Яспер обращает внимание на то, что политические и социальные акторы не просто взаимодействуют друг с другом, но вступают в борьбу за ресурсы. Эти ресурсы неравным образом распределены между игроками, их наличие позволяет определить репертуар действий. Проведенный нами анализ позволил выделить следующие типы ресурсов, циркулирующих на арене реформы деинституционализации.

МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ (ФИНАНСИРОВАНИЕ И ИНФРАСТРУКТУРА)

В существующей системе обеспечения благосостояния детей основным источником материальных ресурсов выступает государство (федеральный и региональные бюджеты), которое при помощи различных механизмов (прямого, целевого, грантового для организаций, а также в виде пособий, зарплат, льгот для граждан) осуществляет финансирование данной сферы. Здесь также присутствует негосударственное финансирование в виде частных пожертвований, спонсорской помощи и частных фондов. Достаточно сложно оценить роль негосударственного финансирования, однако, по свидетельству экспертов, хотя негосударственные источники не являются основной формой финансирования, они могут поддерживать работу НКО или отдельных направлений работы государственных учреждений. Таким образом, борьба ведется прежде всего за привлечение государственного финансирования, впрочем, негосударственные источники также принимаются игроками в расчет.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕСУРСЫ

Механизмы управления и регулирования данной сферы включают не только законодательные формы, но и формы административного давления и торга внутри системы сверху вниз. Такое давление имеет место в случаях когда контролирующие органы (региональные и федеральные правительства) требуют от акторов «на местах» (детских домов, органов опеки, НКО) необходимых отчетных показателей по выполнению законодательных постановлений, предполагающих сокращение количества детских домов, количества воспитанников в детских домах, увеличение числа детей, устроенных в семьи, и пр. Игроки стараются предоставить необходимые показатели (изменяя принципы своей работы и/или производя манипуляции с отчетными цифрами). В обмен игроки получают административную поддержку, которая может иметь форму личного карьерно-административного продвижения, выделения целевого финансирования (например, для перестройки здания детского дома), включения НКО в список социально-полезных организаций и пр.

СИМВОЛИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

К символическим ресурсам относятся репутация, а также знания и практические навыки, которые дают основания для получения признания в качестве эксперта. Признание осуществляется государством, например, при назначении акторов в качестве официальных экспертов, участников различных советов и совещательных органов при (федеральных и региональных) правительственных организациях. Участие в таких советах потенциально позволяет игрокам влиять на принятие законодательных решений, определяющих правила игры (в том числе в свою пользу). Признание также дает возможность занять значимые посты в системе государственного управления и стать узнаваемой фигурой в медийном пространстве. К символическим ресурсам относится и известность в медийном пространстве.

Игроки, присутствующие на арене реформы, конкурируют за доминирующее положение в качестве основных тюнеров и бенефициаров системы. Доминирующее положение (Bourdieu 1993) в поле реформы (в терминологии Яспера, политической арены реформы) системы защиты детей помимо аккумуляции материальных ресурсов дает возможность приобретать символические ресурсы, позволяющие определять идеал заботы в качестве нормативного образца.

СЕМЬЯ КАК ИДЕАЛ ЗАБОТЫ

Ориентиры реформы задает идейная политическая парадигма (Khmelnitskaya 2015:26), в данном случае идеал заботы (Kremer 2007). Анализируя ответы экспертов, мы выделили основные позиции, которые разделяют все респонденты, принявшие участие в исследовании. Ответы экспертов показали, что смена политической парадигмы в сфере защиты детей произошла не только на уровне официальных деклараций (федеральные и региональные программы, адресованные детям-сиротам), но и на уровне установок специалистов разного профиля и уровня, работающих в данной области. Все эксперты согласны с тем, что идеалом заботы о детях без попечения родителей является семья. Эксперты также демонстрируют консенсус относительно того, что существовавшая ранее система институтов советского типа является устаревшей и нуждается в реформе.

Однако существует целый ряд вопросов, вызывающих дебаты и расхождения во мнениях: статус семьи (кровная, приемная, профессиональная), границы компетенции семьи (могут ли, например, инвалиды и подростки успешно воспитываться семьей или для них нужны специальные учреждения), возможные формы, степень и условия интервенции в жизнь семьи со стороны государства и НКО. Дебатировается также тип взаимоотношений между государством, семьей и НКО в организации заботы о детях без попечения родителей. Обсуждение всех этих вопросов на этапе имплементации политики составляет процесс настройки политических инструментов, реализации идеалов и конкретных принципов работы этих инструментов (Khmelnitskaya 2015).

Далее рассмотрим позиции ключевых игроков реформы, декларируемые ими цели, доступные им ресурсы, их дискурсивные стратегии легитимации своей роли в системе защиты детей, действия, предпринимаемые ими для достижения своих целей, а также их представления о благополучии и идеальной организации хорошей заботы о детях без попечения родителей.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ В БОРЬБЕ ЗА СОХРАНЕНИЕ ДОМИНИРУЮЩЕЙ ПОЗИЦИИ

Государство контролирует основные материальные ресурсы: деньги, кадры, знания и инфраструктуру. При этом реформа деинституционализации представляет угрозу для системы государственных интернатных детских учреждений, поскольку предполагает их сокращение. При этом изменяются и принципы их работы. Новые правила вызывают опасения со стороны персонала государственных учреждений, связанные с возможной потерей работы. Отстаивая свои интересы, со-

трудники учреждений предлагают свое видение благополучия детей и хорошей заботы на основе специализированных педагогических и медицинских знаний, навыках и опыте работы. Они дискурсивно определяют свою зону компетенции как заботу о «сложных» детях.

ДИСКУРСИВНЫЕ СТРАТЕГИИ ЛЕГИТИМАЦИИ СВОЕЙ РОЛИ

Понимание благосостояния ребенка здесь строится через гарантии его физического благополучия и развития. Профессиональный опыт (врачей и педагогов), а также доступные материальные ресурсы гарантируют правильное и сбалансированное питание, обеспечение необходимых медицинских процедур, чистоту и гигиену в местах проживания детей. Профессиональные знания сотрудников обеспечивает обучение и реабилитацию детей с ментальными и физическими нарушениями. Сам способ говорения сотрудников о своей работе с детьми связан, прежде всего, с рассказами о «достижениях» детей, освоении ими навыков и знаний (часто выраженных в цифрах и показателях), участиях и победах детей в соревнованиях и конкурсах. Сотрудники с гордостью говорят о том, что им удастся предоставлять детям качественное питание, а работа педагогов помогает корректировать поведение и развивать навыки детей из неблагополучных семей и с ментальными нарушениями. Новые идеалы заботы, заданные реформой, заставляют сотрудников государственных учреждений задуматься о том, как совместить принципы семейной и профессиональной заботы.

Два наших учреждения остались чисто коррекционными учреждениями, востребованность в них огромная, специалисты работают классные, действительно оказывают стоящую помощь детям, и на выходе мы видим детей, которые не только выходят в общеобразовательные школы после дошкольного отделения, мы видим даже тех детей с школы-интерната [для] умственно отсталых, которые так же достаточно успешно социализируются [...], это показывает высокий профессионализм кадров, которые работают в этих учреждениях (Директор коррекционной школы-интерната, регион зашифрован⁴, 2016).

Сотрудники учреждений полагают, что не все дети могут жить в семье. Они используют категорию «сложных» для семейного устройства детей. К ним относятся инвалиды, сиблинги (при наличии большого количества родных братьев и сестер), подростки. Таких детей, по мнению представителей учреждений, не берут семьи, поскольку не обладают необходимыми ресурсами для обеспечения их благосостояния, в то время как государственные институты и их персонал имеют опыт, знания, а также достаточную материальную базу для заботы о «сложных» детях (например, специализированное медицинское и реабилитационное оборудование, помещения для одновременного проживания большого количества детей и пр.).

Ниже приведена цитата, демонстрирующая типичную аргументацию, используемую в качестве обоснования необходимости государственных интернатов для обеспечения заботы о «сложных» детях:

⁴ Здесь и далее – название региона зашифровано в целях сохранения анонимности.

Дети [подросткового возраста] сложные, потому что они понимают, что их оторвали от семьи. Эта категория сложная и сказать, что она когда-нибудь уйдет, они всегда будут. Под семейное их никто не возьмет, их не берут даже близкие родственники, потому что они сложные (Чиновник, регион зашифрован, 2016).

Поскольку большинство детей, находящихся в системе учреждений в данный момент, относятся к категории «сложных» (как видно из приведенных ранее данных), представители государства полагают, что институциональная форма заботы по-прежнему остается востребованной.

Утверждение о неспособности семьи справиться с воспитанием «сложных» детей является дискурсивной стратегией, направленной на отстаивание зоны компетенции учреждений в условиях реформы.

СТРАТЕГИИ ДЕЙСТВИЯ

Ключевыми стратегическими действиями учреждений по адаптации к новым правилам является переобучение персонала и перестройка зданий. Реформирование системы государственных институтов видится экспертам следующим образом. Прежде всего помещения для проживания детей должны быть организованы по квартирному типу, а отношения между работниками и подопечными должны стать подобны семейным (малоконтактные группы, постоянные воспитатели, посещение общих школ и медицинских учреждений за пределами учреждения). Такие изменения невозможны без перестройки существующих зданий, рассчитанных на большие группы и сегрегацию воспитанников. Реконструкция зданий, большинство из которых являются советскими типовыми строениями, представляет собой самое главное и наиболее затратное (с финансовой и временной точек зрения) направление реформы.

Обсуждение жилищной инфраструктуры интернатов является общим местом интервью с чиновниками и представителями администраций детских домов. Так, директор одного из детских домов Самары описывает пространственные изменения организации жизни детей не только как основное содержание реформы, но и как катализатор дальнейших изменений в содержании заботы и условиях взаимодействия с персоналом:

Создаются условия в детском доме, группы семейного типа, где дети разновозрастные, по 8 человек в группе. В такие группы мы поставили стиральную машинку, у нас есть «начальник стиральной машинки», он знает, что делать; блинницу, тостеры; проводятся различные праздники, чаепития, как в семье. У нас один ребенок за это отвечает, другой за то, и все-таки, когда в группе меньше детей, воспитателям есть возможность уделить каждому особое внимание. Стараемся, чтобы меньше менялись педагоги, привыкли к двум и вот они уже (Директор детского дома, регион зашифрован, 2016).

Перестройка зданий представляет собой финансовую проблему, но и с точки зрения противоречия положений реформы существующим техническим и пожарными требованиями эксплуатации зданий:

Сделаем мы [здания] по семейному типу, все там будет: будет комната, кухня, ванная, но СНИПы нам не позволяют, чтобы ребенок стирал, готовил; пожарные не позволяют еще что-то делать. Мы не можем все, что не входит в разрешенные продукты, давать и получается ненастоящая семья [...]. Сейчас самое сложное – это привести материальную базу в соответствие с этими нормами. Все эти учреждения строились давно, в 60-70-80-ых, они сейчас не попадают ни под какие СНИПы, ни под какую «пожарку», ни подо что (Чиновник, регион зашифрован, 2016).

Здания советских детских интернатных учреждений перестраиваются не только для обеспечения проживания квартирнго типа, но и для выполнения новых функций детских домов, как центров временного пребывания, содействия семейному устройству, социальной адаптации выпускников, постинтернатного сопровождения.

Мы службу постинтернатного сопровождения создали, мы еще хотим, у нас есть помещение на первом этаже, под социальную гостиницу для выпускников. Ведь, если ребята, девушки, которые оказались без жилья, на питание денег нет, работы нет, учебы нет, иди в никуда, воруй или на помойках где-то живи. И у нас очень хорошее помещение, оно обустроено, уютное, единственное, немножко вливаний сделать, я письмо в министерство написала, сделать отдельный вход с улицы (Директор специального коррекционного детского дома, регион зашифрован, 2016).

Вторая значимая линия стратегических действий связана с обучением и переобучением сотрудников государственных учреждений. Переквалификация сотрудников интернатов позволяет учреждениям перестраиваться и осваивать новые направления работы:

Она [директор] сказала, сделаю все, приложу все усилия, чтобы сохранить весь коллектив. Мы никого не сократим из сотрудников, будем перестраиваться, будет социальная гостиница, будет оказывать другие услуги, может, кому-то придется переучиваться, курсовую подготовку проходить, но обязательно я сохраню весь контингент – народ сразу успокоился (Сотрудник специального коррекционного детского дома, регион зашифрован, 2016).

Таким образом, представители государственных учреждений и чиновники отстаивают важность своей работы, пытаются сохранить институты и их персонал. Представители государственных детских домов определяют благосостояние детей как своих воспитанников: через профессиональное воздействие, развитие, обучение, лечение. Сотрудники администраций детских домов и педагоги высоко ценят свои профессиональные знания, навыки и опыт работы с детьми без попечения родителей. Они видят свою роль в заботе о «сложных» для семейного устройства детях. Эта категория детей, а также новые направления деятельности учреждений в качестве специфической сферы их компетенции дает им право претендовать на различные ресурсы. Для обеспечения своего присутствия в системе благосостояния детей учреждения осуществляют ремонт и перестройку своих

зданий по семейному типу, а также проводят соответствующее переобучение персонала.

НКО В БОРЬБЕ ЗА МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ И РЕПУТАЦИЮ

НКО являются относительно новым актором на арене реформы системы обеспечения благосостояния детей. Они активно включаются в борьбу за материальные и символические ресурсы, предлагая собственный способ понимания благополучия детей, а себя – как наилучших его поставщиков.

НКО выступают носителями идеи участия, социального партнерства. Их основными ресурсами являются международная экспертиза (новые знания и методы работы), опыт работы с использованием новых принципов и знаний и опыт работы с ситуациями, семьями и детьми, которые не входили в зону компетенции государственных учреждений (например, сопровождение семей в ситуации риска изъятия ребенка, сопровождение принимающих семей, социальная адаптация выпускников, наставничество и пр.).

ДИСКУРСИВНЫЕ СТРАТЕГИИ ЛЕГИТИМАЦИИ

О способе понимания благополучия детей и наилучшей организации заботы у НКО широкая палитра мнений. Однако его смысловым ядром является отсылка к новейшему современному опыту помощи детям, оставшимся без попечения родителей. Апелляция к актуальному знанию и опыту его применения в российском контексте отличает интервью с представителями НКО от интервью с сотрудниками государственных учреждений, которые говорят о профессиональном знании и опыте как укорененных в традициях российской и советской педагогики и медицины.

Значимым идеологическим компонентом здесь выступает теория привязанности. В частности, представители НКО говорят о необходимости создания условий для психологического комфорта ребенка здесь и сейчас с учетом его потребностей в поддержании отношений заботы и привязанности с постоянным взрослым. При этом развитие детей, коррекция поведения, а также их образовательные достижения (о которых говорят государственные профессионалы) являются результатом жизни ребенка в комфортных для него психологических условиях, созданных в семье или учреждении, развивающей и поддерживающей окружающей среды. НКО видят своими основными клиентами детей, а свою работу как помощь детям.

Деятельность НКО представляет собой пространство символической борьбы. В частности, респонденты разделяют НКО на умеющие и не умеющие правильно работать с детьми, оставшимися без попечения родителей. Последние должны отфильтровываться институциональными правилами арены. Под «умными НКО» понимаются те, которые понимают специфику проблем таких детей, могут работать с семьями в трудной жизненной ситуации, с приемными семьями, а также нацелены на системные изменения. Респонденты противопоставляют «умные» НКО организациям, имеющим спекулятивные или меркантильные

цели, деятельность которых ограничивается разовыми благотворительными акциями (подарки, концерты, развлечения), без учета специфики потребностей детей-сирот и системы в целом:

Любое вмешательство в детский дом – это большая проблема, большинство волонтеров об этом не задумываются, есть такое понятие как преактивное расстройство психики у детей, когда громадное количество непонятных людей ходит. Особенно если это маленький ребенок, который может ожидать, что меня вот-вот заберут, а на самом деле придут, поулыбаются и все. Мы выступали против: они и так ласки не имеют, и тут оказывается, депривация полнейшая [...]. Поэтому девиз нашего проекта: «Умная помощь сиротам». Мы проводили семинары для соцработников, для волонтеров (Руководитель отдела по социальному служению и благотворительности У епархии Русской православной церкви, 2016).

Представители НКО предлагают рассматривать заботу о детях-сиротах как социальную услугу, предоставлять которую могут различные социальные акторы (государственные, частные, НКО). Они видят принципы устройства политики помощи детям следующим образом: государство контролирует основные ресурсы (финансирование, инфраструктура), но под строгим контролем передает на аутсорсинг некоторые услуги. Получатели заботы (приемные семьи и интернаты семейного типа) могут выбирать поставщика услуги. Квазирыночные механизмы в этом случае регулируют отношения между субъектом и объектом заботы при доминировании государственного сектора и контроле негосударственных поставщиков со стороны государства. При этом представители НКО полагают, что могут взять на себя роль осуществления изменений в системе государственных институтов, поскольку система кажется им ригидной и слишком бюрократизированной для самостоятельного изменения.

СТРАТЕГИИ ДЕЙСТВИЯ

Несмотря на то, что представители НКО декларируют свое превосходство с точки зрения знаний и опыта работы с детьми без попечения родителей, их позиции являются слабыми с точки зрения контроля материальных ресурсов и институциональной стабильности. Они вынуждены бороться за контролируемые государством экономические ресурсы. Они соглашаются с необходимостью государственного контроля деятельности НКО, поскольку правила, задаваемые государством, могут потенциально отфильтровать «неумные» НКО и дать больше шансов «умным». При этом представители НКО обнаруживают, что реальные практики контроля неэффективны, государственный контроль приобретает форму «административных рынков», где выбор поставщиков определяется знакомствами, связями и административными обменов.

Сейчас я думаю, что в детский дом может войти [только] человек, имеющий статус добровольца, официально подтвержденный; и кроме того, что ему разрешает министерство, он как доброволец должен какие-то справки собирать. С одной стороны, все понятно [такие меры необходимы], с другой стороны,

это такая система, которая позволяет не пускать тех, кто не очень удобен, несмотря на то, что он делает очень много (Специалист благотворительного фонда, регион зашифрован, 2016).

Эксперты свидетельствуют, что законодательство, формально созданное для контроля качества предоставляемых услуг (в частности различные реестры НКО, допущенные для участия в конкурсах на закупку услуг) становится предметом неформального торга и различных отчетных манипуляций для региональных властей:

Мы подавали [заявки на участие в конкурсе государственных грантов]. Я говорю, вот же у нас социальная гостиница. С меня взяли расписку, что не буду подавать им счета на оплату, а они меня включают в реестр. Такой консенсус, соглашение, как в анекдоте: просил у начальника повышение к зарплате, а то уволюсь, мы пришли к консенсусу – начальник мне не стал повышать зарплату, а я не уволился (Директор благотворительного фонда, регион зашифрован, 2015).

На практике НКО диверсифицируют спектр, предоставляемых ими услуг. Они решают задачи, с которыми государственные институты (по мнению представителей НКО) не могут справиться: от работы с биологическими семьями до ухода за детьми и выпускниками учреждений. Предполагая своими клиентами детей в ситуации риска, НКО также видят свою роль в медиации взаимодействия между разными участниками системы, например, между приемными и биологическими родителями, между биологическими семьями и изъятыми детьми, между НКО разного типа, между НКО и государственными институтами и т. п. Например, руководитель московской НКО, занимающейся поддержкой семейного устройства, описывает цели этой организации как достижение широких системных изменений через обучение государственных специалистов:

Наши изменения не столько в том, чтобы они [сотрудники государственной системы заботы о детях без попечения родителей] что-то узнали, мы очень много работаем с системой ценностей и с тем, чтобы люди посмотрели по-другому, с преодолением стереотипов. Мы стремимся к повышению качества принимаемых решений в широком смысле слова [...]. Обучая людей, можно вызвать некое давление, потому что когда люди понимают, что то, как они делали всегда, это было, может быть, не самым лучшим ни для детей, ни для них [...]. Наша задача в том, чтобы они увидели какие-то моменты, как это сделать. Потому что они всегда готовы говорить: «Ну да, у них там Европа, конечно, все прекрасно». А наша задача в том, чтобы собраться на группу [обучающую], для этого не нужна ни Европа, ни начальство, ни изменять законодательство. Отменить какие-то болезненные для детей практики – для этого ничего не нужно, просто нужно перестать так делать и все (Руководитель НКО, Москва, 2018).

Таким образом, НКО нуждаются в материальных ресурсах и институциональных гарантиях. Дискурсивная легитимация себя как экспертов позволяет пред-

ставителям НКО претендовать на расширение зон компетенции, отвоевывать пространство действия у государства. Эксперты говорят о возможности передачи НКО некоторых функций государственных учреждений, связанных с заботой, организацией обучения, лечения, психологического консультирования детей, а также различных сервисов госучреждений для биологических, приемных семей и выпускников.

Они предлагают взять на себя функции изменений в системе, пересмотрев роль государства и НКО в сторону увеличения доли участия третьего сектора. На практике НКО диверсифицирует свои сервисы, предлагая разные формы помощи детям в ситуации риска. Одновременно они успешно выступают в качестве экспертов и консультантов в вопросах налаживания политических инструментов реформы.

ПРИЕМНЫЕ СЕМЬИ: БОРЬБА ЗА АВТОНОМИЮ

Приемные семьи с символической точки зрения являются основными бенефициарами реформ деинституционализации заботы о детях, оставшихся без попечения родителей. Дискурс реформы строится вокруг идеи сокращения учреждений и максимального расширения заботы, осуществляемой семьями.

ДИСКУРСИВНЫЕ СТРАТЕГИИ

Способ понимания благополучия ребенка приемными родителями можно предать как стратегию легитимации автономии семьи. Приемные родители полагают, что семья является гарантом благополучия ребенка. Только семья может предложить хорошую заботу о ребенке, поскольку только родители, занимаясь повседневной заботой, ежедневно наблюдая ребенка, знают о его настоящих потребностях. Основой благополучия ребенка и хорошей заботы о нем, с их точки зрения, выступает родительская любовь. Любовь становится специфической зоной компетенцией родителей, которой не имеют другие агенты. На основе этой компетенции приемные семьи требуют автономии и возможности самим определять правила игры, выбирать поставщиков сервисов для себя.

Приемные родители выступают за устранение всех форм институциональной заботы в отношении детей, независимо от их возраста, состояния здоровья и количества сиблингов. Они отводят государственным институтам и НКО роль провайдеров сервисов для семьи. Государству при этом отдают функции финансовой поддержки семьи, которая выступает основным заказчиком и потребителем сервисов. Функции детских домов должны взять на себя приемные семьи или профессиональные фостерные семьи при наличии локально доступных сервисов, благодаря которым у них появятся возможности осуществлять заботу о детях, относящихся к «сложным» категориям.

Родители и принимающие семьи, с точки зрения респондентов, должны быть основными потребителями услуг поддержки осуществляемой ими заботы, получить свободу выбора услуги и ее провайдера. В идеале государственные органи-

зации и НКО оказываются равнозначными конкурентами на (квази)рынке услуг обеспечения благосостояния детей.

Суть отношений приемной семьи и внешних по отношению к ней агентов (государство, НКО) эксперты определили как «помощь» или «поддержка». Используя эти термины, приемные родители подразумевают, что материальные ресурсы, знания и практическая помощь в заботе могут предоставляться внешними агентами, но контроль над осуществлением этой помощи должен быть передан семьям. Эксперты предлагают выстраивать такую «помощь» на следующих принципах. Во-первых, поддержка должна осуществляться по запросу со стороны приемной семьи, поскольку родители лучше осведомлены о потребностях своей семьи. Во-вторых, поддержка должна иметь форму помощи семье, а не контроля и возможного наказания действий родителей. Содержательно поддержка может иметь форму психологической, материальной, медицинской помощи, помощи по уходу и др. Основным получателем социальной помощи должны быть именно семьи, а не дети (как это часто видят НКО). Логика аргументации строится через оправдание семьи как абсолютного гаранта благополучия ребенка.

СТРАТЕГИИ ДЕЙСТВИЯ

Сами приемные родители в условиях дефицита необходимой и вызывающей доверие помощи (прежде всего со стороны государства) рассматривают родительские он-/оффлайн сети и объединения взаимопомощи приемных родителей в качестве ресурса для себя. Такие формальные и неформальные ассоциации, в отличие от государственной помощи, вызывают доверие, с одной стороны, тем, что видят проблемы приемных родителей «изнутри», а с другой – представляют собой форму взаимопомощи в противовес внешнему контролю. Родительские ассоциации и сети осуществляют обмен опытом решения проблем и юридических вопросов, взаимное консультирование по поводу возможности получения дополнительного финансирования. Они предоставляют материальную, информационную, психологическую помощь, помощь в осуществлении заботы о детях в форме взаимобмен и коллективных действий.

Другие родители помогали и морально, и обменом вещами. Когда в самом начале у нас появилась девочка, то нам помогали вещами, одеждой. Приемные родители. И книжечки давали первое время. Конечно, у нас еще не было, мы еще не получали на тот момент за счет государства, и нам помогали приемные родители. Ну и конечно советами, как лучше, как удобнее. Они уже прошли через это, у них уже опыт был, и они делились всем, чем могли. А мы рады были принять. И благодарны им за это (Приемная мама одного ребенка, Нижний Новгород, 2015).

Таким образом, приемные семьи хотели бы получить больше автономии и гарантий неприкосновенности. В частности, в собранных интервью неоднократно высказываются опасения касательно возможности волонтаристского вмешательства и изъятия детей представителями государственных органов. Государство должно выступать гарантом автономии семьи. При этом от НКО родители ожидают

адекватной своим запросам поддержки: материальной, сервисной, консультативной, экспертной (например, помощь психолога). Стратегией легитимации важности своей роли для родителей выступает понимание семьи как гаранта благополучия и хорошей заботы о ребенке. Практические стратегии родителей связаны с выстраиванием различных форм взаимной поддержки и помощи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Благополучие ребенка и способ понимания этого благополучия является стратегическим концептом, интерпретируя который игроки арены на этапе имплементации реформы деинституционализации заботы осуществляют легитимацию своей деятельности. Благополучие ребенка выступает ставкой в игре (Bourdieu 1993), вокруг которой ведется символическая борьба. Возможность определения понимания благополучия ребенка позволяет определять игрокам специфическую зону компетенции. Государственные учреждения видят свою задачу в заботе о «сложных» детях, НКО – в посредничестве и медиации между разными игроками, а также в работе с теми категориями детей и родителей, с которыми не работают государственные учреждения (семьи и выпускники), приемные семьи требуют автономии и готовы принимать всех детей без попечения родителей. Отставание собственных зон компетенции позволяет требовать материальных ресурсов и признания как со стороны государства, так и общества.

Разные взгляды на благополучие ребенка вписаны в более широкое видение агентами устройства социальной заботы о детях, оставшихся без попечения родителей. Все игроки разделяют парадигмальный консенсус относительно приоритета семейной заботы. Основные различия между ними заключаются в представлениях о том, какие должны использоваться политические инструменты для реализации идеала и как эти инструменты должны быть практически настроены. Невозможно понять противоречивость оценок имплементации реформы, не поместив полученные нами результаты в более широкий контекст изучения социальной политики в России. Специалисты в области исследований социальной политики отмечают ее гетерогенный и противоречивый характер, сложность ее концептуализации в рамках сложившихся типологий моделей социальной политики. Обобщение мнений экспертов с точки зрения имеющихся классификаций поможет сравнить политику в области детства с другими видами политик, а также поместить российский опыт на глобальную карту политик защиты детей.

Разные мнения игроков, обусловленные их стратегическими целями и доступными ресурсами, могут быть обобщены с точки зрения различных моделей обеспечения благосостояния граждан, которые разработаны в рамках исследований социальной политики. Эти модели разделяются с точки зрения основного источника благосостояния граждан: государство, рынок, семья (Esping-Andersen 2009). Применительно к организации заботы о детях мы предлагаем выделять следующие модели: этатистская, квазилиберальная и фамилистская. Эти названия выбраны нами для того, чтобы подчеркнуть значение основного провайдера благополучия детей.

В этатисткой модели государство выступает основным провайдером осуществления заботы (Cook 2011). Государственные организации здесь выполняют широкий спектр функций от интернатного проживания для детей со специальными потребностями (сироты, инвалиды, подростки) до помощи семьям в трудной жизненной ситуации и постинтернатного сопровождения. При этом используются обширные специализированные знания и опыт персонала в области медицины, педагогики, психологии, укорененные в советских и российских традициях помощи детям-сиротам. Квазилиберальная модель связана с идеей выбора потребителями (семьями и государственными учреждениями) поставщика сервисов заботы. Поставщиками сервисов здесь видятся прежде всего НКО, которые могут предложить гибкую систему сервисов, основанную на актуальном международном знании и опыте помощи детям. Мы назвали эту модель квазилиберальной, поскольку в российской версии правила работы НКО и возможности их выбора потребителями услуг находятся под строгим контролем со стороны государства (Nemment 2009). Фамилистская модель может быть представлена как модель локальной поддержки (*community-based model*) и обеспечения социальных сервисов (Fellin 1993). Здесь фостерные семьи выступают единственными поставщиками заботы о детях, оставшихся без попечения родителей, они же выбирают доступные сервисы, предлагаемые госучреждениями и НКО, опираясь также на сети взаимопомощи.

Анализ моделей идеальной организации социальной заботы о детях без попечения родителей позволяет сделать выводы о направлениях институционального развития системы обеспечения благосостояния детей на данном этапе имплементации реформы. Во-первых, государственные интернатные учреждения остаются значимым поставщиком заботы, изменив идеологию и форму своей деятельности. Во-вторых, деятельность НКО как провайдера заботы в системе остается лимитированной (поскольку государственные институты, обладая финансовыми и административными ресурсами, развивают новые модели деятельности и составляют конкуренцию для НКО). Однако роль НКО как экспертов-носителей новейшего международного знания в области помощи детям без попечения родителей остается востребованной, что дает им возможность и в дальнейшем влиять на выработку политики в этой сфере. В-третьих, границы автономии семьи и формы помощи семьям представляют собой наиболее очевидные линии напряжения внутри системы, поскольку связаны с определением взаимоотношений между государством и обществом и ответственности за детей.

Стратегия действия для государственных институтов состоит в том, чтобы сохранить свое присутствие и доминирующую позицию в пространстве социальной заботы о детях. Семьи и НКО стремятся оспорить доминирующую позицию государственных учреждений, при этом НКО настаивают на своей роли экспертов и носителей нового знания. Приемные родители хотят получить больше автономии и свободу выбирать поставщиков и форму заботы, но представители НКО и государства видят опасность в автономии семьи. Они опасаются волюнтаризма, нарушения экспертных конвенций благополучия ребенка (пренебрежение медицинскими, гигиеническими требованиями, волюнтаризма в выборе

воспитательных методов). Родители также подозреваются в «безответственности» (возврат детей), некомпетентности, меркантильности. Эти аргументы становятся основой для требований ограничения автономии семьи, в результате которых могут появиться законодательно оформленные правила деятельности приемных семей или внешний контроль (также в форме помощи) со стороны государства и НКО.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Рыкун, Артем и Константин Южанинов. 2009. «Профилактика социального сиротства: институциональные и дискурсивные аспекты». *Журнал исследований социальной политики* 7(2):241–260.
- Семья, Галина, Георгий Зайцев и Надежда Зайцева. 2016. «Формирование российской модели преодоления социального сиротства». *Психологические науки и образование* 21(1):67–82.
- Тарасенко, Анна. 2018. «Региональные особенности реформы сиротских учреждений». *Журнал социологии и социальной антропологии* 21(3):115–139.
- Шмидт, Виктория. 2016. «Привязанность в действии: психологическая теоретизация связи ребенка и матери в (пост)социалистической Чехии». *Laboratorium: журнал социальных исследований* 8(1):58–81.
- Ярская-Смирнова, Елена, Дарья Присяжнюк и Ольга Вербилович. 2015. «Приемная семья в России: публичный дискурс и мнения ключевых акторов». *Журнал социологии и социальной антропологии* 18(4):157–173.
- Bindman, Eleanor, Meri Kulmala, and Elena Bogdanova. 2019. "NGOs and the Policy-Making Process in Russia: The Case of Child Welfare Reform." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 32(2):207–222.
- Biryukova, Svetlana, and Oxana Sinyavskaya. 2017. "Children out of Parental Care in Russia: What We Can Learn from the Statistics." *Journal of Social Policy Studies* 15(3):367–382.
- Bourdieu, Pierre. 1993. *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. Cambridge: Polity Press.
- Cook, Linda J. 2011. "Russia's Welfare Regime: The Shift toward Statism." Pp. 14–35 in *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-Socialist Countries*, edited by Maija Jäppinen, Meri Kulmala, and Aino Saarinen. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity.
- Fellin, Phillip. 1993. "Reformulation of the Context of Community Based Care." *Journal of Sociology & Social Welfare* 20(2):57–67.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain." *Comparative Politics* 25(3):275–296.
- Hemment, Julia. 2009. "Soviet-Style Neoliberalism?" *Problems of Post-Communism* 56(6):36–50.
- Holm-Hansen, Jørn, Mikhail Firsov, Lars Kristofersen, Larisa Malik, Lev Mardakhaev, and Trine Myrvold. 2005. "Alternatives to Orphanages in Northwest Russia: Preconditions and Obstacles in Policy Development." Pp. 62–79 in *Placement of Orphans: Russian and Nordic Experiences*, edited by Jørn Holm-Hansen. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.
- Jasper, James. 2004. "A Strategic Approach to Collective Action: Looking for Agency in Social-Movement Choices." *Mobilization: An International Quarterly* 9(1):1–16.
- Jasper, James. 2015. *Players and Arenas: The Interactive Dynamic of Protest*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Khilovskaya Rockhill, Elena 2010. *Lost to the State: Family Discontinuity, Social Orphanhood and Residential Care in the Russian Far East*. Oxford: Berghahn Books.
- Khmel'nitskaya, Marina. 2015. *The Policy-Making Process and Social Learning in Russia: The Case of Housing Policy*. London: Palgrave Macmillan.

- Kremer, Monique. 2007. *How Welfare States Care: Culture, Gender and Parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kulmala, Meri, Micheal Rasell, and Zhanna Chernova. 2017. "Overhauling Russia's Child Welfare System: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift." *Journal of Social Policy Studies* 15(3):353–366.
- Kulmala, Meri, Maija Jäppinen, and Zhanna Chernova. Forthcoming. "Reforming Russia's Child Protection System: From Institutional to Family Care." In *Oxford International Handbook of Child Protection Systems*, edited by Jill Duerr Berrick, Neil Gilbert, and Marit Skivenes. Oxford: Oxford University Press.
- Rotkirch, Anna, Anna Temkina, and Elena Zdravomyslova. 2007. "Who Helps the Degraded Housewife?: Comments on Vladimir Putin's Demographic Speech." *European Journal of Women's Studies* 14(4):349–357.
- Werner, Jann, and Kai Wegrich. 2007. "Theories of the Policy Cycle." Pp. 43–61 in *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.

THE IDEAL ORGANIZATION OF CARE FOR CHILDREN LEFT WITHOUT PARENTAL CARE: RUSSIA'S CHILD WELFARE REFORM AS A BATTLE OVER RESOURCES AND RECOGNITION

Larisa Shpakovskaya, Meri Kulmala, Zhanna Chernova

Larisa Shpakovskaya is a PhD candidate in sociology and Associate Professor, Department of Sociology, National Research University–Higher School of Economics, Saint Petersburg. Address for correspondence: ulitsa Sedova, 55-2, Rm. 217, Saint Petersburg, 192148, Russia. slarisalarisa@gmail.com.

Meri Kulmala is a university researcher and research coordinator at the University of Helsinki Inequality Initiative (INEQ). Address for correspondence: PL 4, Yliopistonkatu 3, Helsinki, 00014, Finland. meri.kulmala@helsinki.fi.

Zhanna Chernova is a Doctor of Sociology and Professor in the Department of Sociology, National Research University–Higher School of Economics, Saint Petersburg. Address for correspondence: ulitsa Sedova, 55-2, Rm. 217, Saint Petersburg, 192148, Russia. chernova30@mail.ru.

Russia is undergoing a reform of its child welfare system. The general aim of the reform is deinstitutionalization. This implies fundamental changes at the ideological and institutional levels to redesign the system of residential care for children left without parental care and to develop a system of family placement. Based on expert interviews, the article examines the institutional logic of the reform implementation, presenting expert opinions on how care should be organized for children left without parental care in terms of ideals of care, as well as institutional structure (location of

care, agents involved in care, and resources available to those agents). As a theoretical framework we use the neoinstitutional approach, in particular, the theory of social learning and the strategic interaction approach. The article identifies main players in the reform arena (state residential institutions, NGOs, and foster families), as well as the discursive strategies they use to legitimize their role, action strategies, their ideas about children's well-being, and ideas about how childcare should ideally be arranged. We identify three competing ideal care models: paternalistic, quasi-liberal, and familial. These models present paradigmatic directions of deinstitutionalization of care for children left without parental care, resulting from the current reforms the child welfare system.

Keywords: Care; Children Left without Parental Care; Deinstitutionalization; Social Policy

REFERENCES

- Bindman, Eleanor, Meri Kulmala, and Elena Bogdanova. 2019. "NGOs and the Policy-Making Process in Russia: The Case of Child Welfare Reform." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 32(2):207–222.
- Biryukova, Svetlana, and Oxana Sinyavskaya. 2017. "Children out of Parental Care in Russia: What We Can Learn from the Statistics." *Journal of Social Policy Studies* 15(3):367–382.
- Bourdieu, Pierre. 1993. *The Field of Cultural Production: Essays on Art and Literature*. Cambridge: Polity Press.
- Cook, Linda J. 2011. "Russia's Welfare Regime: The Shift toward Statism." Pp. 14–35 in *Gazing at Welfare, Gender and Agency in Post-Socialist Countries*, edited by Maija Jäppinen, Meri Kulmala, and Aino Saarinen. Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2009. *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity.
- Fellin, Phillip. 1993. "Reformulation of the Context of Community Based Care." *Journal of Sociology & Social Welfare* 20(2):57–67.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain." *Comparative Politics* 25(3):275–296.
- Hemment, Julia. 2009. "Soviet-Style Neoliberalism?" *Problems of Post-Communism* 56(6):36–50.
- Holm-Hansen, Jørn, Mikhail Firsov, Lars Kristofersen, Larisa Malik, Lev Mardakhaev, and Trine Myrvold. 2005. "Alternatives to Orphanages in Northwest Russia: Preconditions and Obstacles in Policy Development." Pp. 62–79 in *Placement of Orphans: Russian and Nordic Experiences*, edited by Jørn Holm-Hansen. Oslo: Norwegian Institute for Urban and Regional Research.
- Iarskaia-Smirnova, Elena, Dar'ia Prisiazhniuk, and Ol'ga Verbilovich. 2015. "Priemnaia sem'ia v Rossii: Publichnyi diskurs i mneniia kliuchevykh aktorov." *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii* 18(4):157–173.
- Jasper, James. 2004. "A Strategic Approach to Collective Action: Looking for Agency in Social-Movement Choices." *Mobilization: An International Quarterly* 9(1):1–16.
- Jasper, James. 2015. *Players and Arenas: The Interactive Dynamic of Protest*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Khilovskaya Rockhill, Elena 2010. *Lost to the State: Family Discontinuity, Social Orphanhood and Residential Care in the Russian Far East*. Oxford: Berghahn Books.
- Khmelnitskaya, Marina. 2015. *The Policy-Making Process and Social Learning in Russia: The Case of Housing Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Kremer, Monique. 2007. *How Welfare States Care: Culture, Gender and Parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kulmala, Meri, Maija Jäppinen, and Zhanna Chernova. Forthcoming. "Reforming Russia's Child Protection System: From Institutional to Family Care." In *Oxford International Handbook of Child Protection Systems*, edited by Jill Duerr Berrick, Neil Gilbert, and Marit Skivenes. Oxford: Oxford University Press.

- Kulmala, Meri, Micheal Rasell, and Zhanna Chernova. 2017. "Overhauling Russia's Child Welfare System: Institutional and Ideational Factors behind the Paradigm Shift." *Journal of Social Policy Studies* 15(3):353–366.
- Rotkirch, Anna, Anna Temkina, and Elena Zdravomyslova. 2007. "Who Helps the Degraded Housewife?: Comments on Vladimir Putin's Demographic Speech." *European Journal of Women's Studies* 14(4).
- Rykun, Artem, and Konstantin Iuzhaninov. 2009. "Profilaktika sotsial'nogo sirotstva: Institutsional'nye i diskursivnye aspekty." *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* 7(2):241–260.
- Sem'ia, Galina, Georgii Zaitsev, and Nadezhda Zaitseva. 2016. "Formirovanie rossiiskoi modeli preodoleniia sotsial'nogo sirotstva." *Psikhologicheskie nauki i obrazovanie* 21(1):67–82.
- Shmidt, Viktoriia. 2016. "Priviazannost' v deistvii: Psikhologicheskaia teoretizatsiia sviazi rebenka i materi v (post)sotsialisticheskoi Chekhii." *Laboratorium: Russian Review of Social Research* 8(1):58–81.
- Tarasenko, Anna. 2018. "Regional'nye osobennosti reformy sirotskikh uchrezhdenii v Rossii." *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii* 21(3):115–139.
- Werner, Jann, and Kai Wegrich. 2007. "Theories of the Policy Cycle." Pp. 43–61 in *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.