

**А.О. Макаренцева**

Центр «Институт социального анализа и прогнозирования» ИПЭИ РАНХиГС,  
Москва

**С.В. Коржук**

Центр «Институт социального анализа и прогнозирования» ИПЭИ РАНХиГС,  
Москва

## **Деинституционализация сиротства и становление сферы услуг замещающим семьям<sup>1</sup>**

**Аннотация.** Настоящая работа продолжает серию исследований, посвященных мониторингу реформы деинституционализации сиротства в России. В качестве информационной базы исследования используются опубликованные данные Росстата, сведения из форм федерального статистического наблюдения, Федерального банка данных о детях-сиротах, а также материалы глубинных интервью с замещающими родителями и экспертами в сфере устройства детей без попечения. В статье выделяются содержательные уровни реформы и новейшие направления ее развития, а также показан ход реализации реформы через количественные показатели динамики процессов в сфере устройства детей без попечения. Авторы приходят к выводам, что публикуемая статистика сиротства плохо отражает задачи реформы и ее достижения, а замедление снижения институционального контингента детей без попечения требует разработки новых мер. С опорой на материалы глубинных интервью исследуется становление сферы услуг замещающим семьям. Однако сейчас усилия государства в роли прямого поставщика услуг конкурируют с сектором некоммерческих организаций, вместо того чтобы дополнять и усиливать работу друг друга.

**Ключевые слова:** деинституционализация сиротства, социальная политика, дети без попечения, приемные семьи, социально-ориентированные некоммерческие организации.

Классификация JEL: I38, J13.

Для цитирования: **Макаренцева А.О., Коржук С.В.** (2024).

Деинституционализация сиротства и становление сферы услуг замещающим семьям // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 3 (64). С. 154–170.

DOI: 10.31737/22212264\_2024\_3\_154-170

EDN: RBZAZH

### **1. Деинституционализация сиротства: 2014–2023 гг.**

Концептуально современный этап реформирования системы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, начался с Постановления № 481 в 2014 г.,<sup>2</sup> которое утвердило идеалом заботы о детях семейное устройство. Реформирование в этой сфере подобно тому, какое идет в сфере устройства детей без попечения и имеет несколько уровней.

1. Уровень идей (идеалы заботы о детях, заложенные в архитектуре реформы). Основная идея состоит в том, что каждый ребенок имеет право жить и развиваться в семье.

2. Уровень реализации программных идей в законодательных изменениях институционально оформляет идеалы заботы.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

<sup>2</sup> Постановление 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».

3. Уровень фактического состояния системы. Мониторинг реальных изменений, в частности на основе статистики сиротства, показывает, как разные институты справляются с задачами реформы.

4. Уровень развития. Результаты мониторинга подсвечивают проблемы в реализации реформы, постановке новых задач.

Социальная политика в отношении детей, оставшихся без попечения родителей, реализуется в том же пространстве идей, что и государственная семейная политика в целом. Эта политика в России концентрируется на патерналистской помощи семьям с детьми, находящимся в неблагоприятном положении. С 04.07.2020 вступили в силу конституционные поправки, согласно которым «государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ч. 4 ст. 67.1). Внесение этих изменений в Конституцию РФ закрепило патерналистскую функцию государства в отношении детей без попечения.

Второй уровень реформы подробно описан в исследовании (Шпаковская, Кулмала, Чернова, 2019). Исходные условия, в которых в России стартовал процесс деинституционализации сиротства и результаты первых лет реформирования проанализированы в многочисленных работах (Kulmala, Rasell, Chernova, 2017; Birjukova, Sinyavskaya, 2017; Авдеева, Русакова, 2017; Тарасенко, 2018; Birjukova, Makarentseva, 2020; Макаренцева, Хасанова, 2020; Макаренцева, Коржук, 2022). Цели настоящей статьи – анализ третьего и четвертого уровней реформы по состоянию на сегодняшний день.

За почти 10 лет реформирования часть поставленных задач была решена, часть – пока осталась недостигнутой, кроме того, возникли новые актуальные направления реформы. На основе предложенной ЮНИСЕФ модели улучшения результатов в системе ухода за детьми (Ийзендорн и др., 2020) были систематизированы промежуточные результаты (табл. 1).

Таблица 1.

Реформа деинституционализации сиротства в России с 2014 г. в свете задач улучшения результатов в системе ухода за детьми

Цель	Профилактика: дети остаются в семьях	Меры реагирования: дети переводятся из учреждений в безопасную и благоприятную семейную среду		Укрепление всей системы защиты и обеспечения благополучия детей	
Задача	Существенное уменьшение случаев устройства детей в учреждения	Значительное увеличение числа детей, реинтегрированных в кровные семьи	Развитие замещающего семейного устройства	Укрепление механизмов координации, управления и администрирования	Повышение качества и расширение доступа к системе социальной работы и социального сопровождения
Актуальное состояние задачи (на 2023 г.)	Задача поставлена, но не решена. Профилактическая работа с кровными семьями недостаточна	Есть небольшой прогресс в решении этой задачи	Задача в значительной степени решена: рост числа детей, устроенных на семейное воспитание	Задача поставлена, в процессе решения	Задача поставлена, в процессе решения

В первые годы реформирования наиболее активные шаги предпринимались в следующих направлениях: 1) введение сплошной практики школ приемного родительства; 2) интенсификация семейного устройства; 3) развитие возмездной формы опеки, и в частности приемных семей.

В 2018 г. стартовало «Десятилетие детства», фокусом внимания которого были заявлены опережающая профилактика семейного неблагополучия, привлечение мультидисциплинарных команд для определения потребностей и нужд детей и семей, имеющих детей, и дальнейшая необходимая помощь<sup>3</sup>. Однако, несмотря на значительную законодательную проработку услуг социального сопровождения семей с детьми в трудной жизненной ситуации<sup>4</sup>, на практике их роль в профилактике сиротства остается невысокой. Необходима модернизация услуг сопровождения семей в группе риска изъятия детей и сопровождения замещающих семей, о чем подробнее будет рассказано во второй части статьи. Недостаточность мер профилактики сиротства означает, что фактически текущая реформа распадается на два плана – поддержка семейного устройства и трансформация учреждений для детей-сирот и детей без попечения.

К настоящему времени акторы политики в сфере устройства детей вплотную подошли к решению задач нового этапа, который включает следующие мероприятия.

1. Дальнейшую унификацию учреждений для детей без попечения. Эта задача отражена в Поручении Правительства РФ от 3 марта 2020 г. № ТГ-П8–1607 о переходе к единому ведомственному подчинению организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В ряде регионов вопрос о переходе к единой подведомственной организации уже решен, а в отдельных регионах, среди которых Москва, данная модель уже реализуется на практике<sup>5</sup>. Однако развернутый мониторинг реализации плана мероприятий не публикуется.

2. Отказ от «Домов ребенка» (бывших в ведении Министерства здравоохранения). С 2023 г. запущен пилотный проект реструктуризации «Домов ребенка» в 14 регионах России<sup>6</sup>, означающий реальный отказ от помещения в учреждения детей до 4 лет и переформатирование учреждений под центры ранней помощи семьям с детьми-инвалидами, ясли или центры сопровождения приемных семей. В рамках реализации проекта государство разделило свои роли со специально созданной в 2022 г. Коалицией некоммерческих организаций (НКО) «Семья с рождения»<sup>7</sup>. Данный шаг отражает уверенное движение сферы устройства детей в сторону межсекторного взаимодействия.

К настоящему моменту не определены механизмы активизации семейного устройства детей этой категории. Мониторинг хода реализации проекта в сводном виде не публикуется, однако по заявлениям Уполномоченного при

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства».

<sup>4</sup> «Модельная программа по внедрению социального сопровождения семей с детьми» и др.

<sup>5</sup> По состоянию на 2023 г. планы перехода на единое ведомственное подчинение приняты во всех субъектах РФ, 18 регионов завершили работу, связанную с переходом. *Источник:* выступление директора Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Фальковской Л.П. на XI Всероссийском съезде руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

<sup>6</sup> Московская, Белгородская, Воронежская, Тульская, Рязанская, Пензенская, Калининградская, Нижегородская, Новосибирская, Тюменская области, Краснодарский, Ставропольский, Пермский, Приморский края.

<sup>7</sup> АНО «Азбука семьи», АНО «Партнерство каждому ребенку», БФ «Арифметика добра», БФ «Дети ждут», БФ «Дети наши», БФ «Измени одну жизнь», БФ «Солнечный город», межрегиональная благотворительная общественная организация «Российский комитет “Детские деревни – SOS”», Национальный фонд защиты детей от жестокого обращения, Негосударственный центр поддержки семьи и детей «Вместе», Фонд Тимченко.

Президенте РФ по правам ребенка за первый год его реализации пилотные регионы уже продемонстрировали сокращение контингента детей в домах ребенка<sup>8</sup>. Частично это было сделано в результате работы с кровными семьями и возврата в них детей.

3. Реорганизацию сети органов опеки и попечительства. С 2020 г. идет разработка «Концепции совершенствования деятельности органов опеки и попечительства»<sup>9</sup>, предполагающей установление *универсальной модели органов опеки и попечительства* и формирование *единой терминологии* в области защиты прав детей и семьи. Вопрос о создании единого ведомства, отвечающего за все вопросы опеки и попечительства, поднимается на протяжении нескольких лет. С 2022 г. началась реализация региональных планов мероприятий, направленных на профилактику социального сиротства на 2022–2025 гг., в которых также отражены вопросы единой системы управления органами опеки. В 2023 г. запущен пилотный проект в Москве по выведению части услуг из органов опеки в семейные центры и МФЦ<sup>10</sup>.

Еще одно направление развития реформы деинституционализации сиротства – формирование полноценного *института профессиональных приемных семей*. О том, какие задачи может решить этот институт и как он должен создаваться, мы писали в предыдущей работе (Макаренцева, Коржук, 2022). В настоящее время в России действует формат профессиональной семьи, однако он почти не отличается от формата приемной семьи и не решает специфических задач в данной области.

## 2. Мониторинг реформы

### 2.1. Динамика выявления и устройства детей

Прежде чем перейти к анализу того как представленные выше шаги отражаются в статистике сиротства, мы должны осветить базовый вопрос, сколько в России сирот. Методология сбора этой информации и противоречия между разными источниками данных подробно обсуждались в наших предыдущих исследованиях (Viyukova, Makarentseva, 2020; Макаренцева, Хасанова, 2020). По обобщенным данным Росстата, общая численность детей-сирот и детей без попечения родителей в России сокращается с 2005 г. (рис. 1). В 2021 г. она опустилась до 400 тыс. детей, включая тех, кто устроен на семейное воспитание (без учета усыновленных). Пандемия коронавируса создала флуктуации в статистике сиротства. В 2020 г. ограничения, связанные с распространением коронавируса, привели к снижению числа детей-сирот и детей без попечения выявленных за год – 43,4 тыс. человек против 46,8 тыс. человек в 2019 и 2021 г. соответственно.

Абсолютная численность ежегодно выявляемых детей без попечения сокращается, в том числе и естественным образом, на фоне сокращения контингента детей в России. Удельный вес выявляемых детей без попечения снизился

<sup>8</sup> «Львова-Белова рассказала о результатах пилотного проекта по сокращению количества детей до 4 лет в домах ребенка» // *RG.RU*. 20.12.2023 (<https://rg.ru/2023/12/20/lvova-belova-rasskazala-o-rezultatah-pilotnogo-proekta-po-sokrashcheniiu-kolichestva-detej-do-4-let-v-domah-rebenka.html>).

<sup>9</sup> «О совершенствовании деятельности органов опеки и попечительства» директор Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Минпросвещения РФ Л.П. Фальковская, 2021 г. (<https://frcopesa.ru/wp-content/uploads/2021/12/falkovskaja-lp-prezentacija.pdf>).

<sup>10</sup> Новый формат оказания услуг в сфере опеки в столице оценили уже свыше 2 тысяч москвичей // *RG.RU*. 11.05.2023 (<https://rg.ru/2023/05/11/novyj-format-okazaniia-uslug-v-sfere-opeki-v-stolice-ocenili-uzhe-svyshe-2-tysiach-moskvichej.html>).

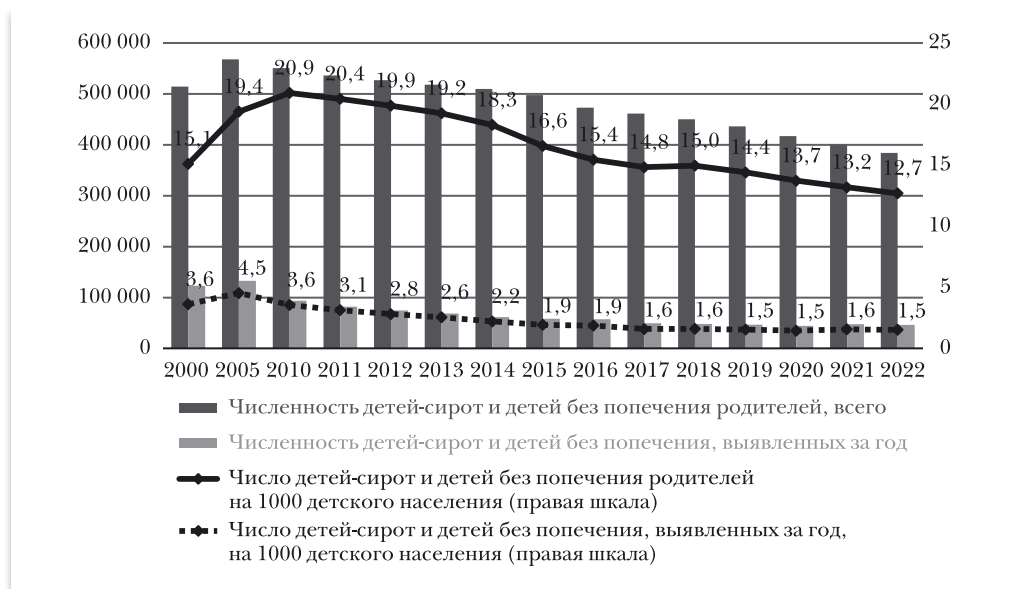


Рис. 1.

Масштабы сиротства в России, 2000–2022 гг.

Источник: Российский статистический ежегодник по годам.

с 2014 по 2022 г. с 2,2 до 1,5 промилле – соответственно, при этом основное снижение пришлось на 2014–2017 гг.

Структура устройства учтенных за год детей без попечения почти не изменилась за 2014–2022 гг. (по данным формы 103-РИК). Так, из числа выявленных и учтенных за год были устроены в учреждения 20% детей в 2022 г. (18,6% – в 2014 г.), под опеку любого вида – 67,1% в 2022 г. (63% – в 2014 г.).

Анализ сведений из Федерального банка данных (ФБД)<sup>11</sup> о детях-сиротах позволяет обогатить ведомственную статистику и показать движение контингента детей, а также их демографический портрет. В течение 2023 г. – с февраля по ноябрь – мы проводили сбор данных из ФБД. Значительная часть анкет детей, представленных в нем в ноябре (78%), находились там на протяжении всего десятимесячного периода наблюдения («постоянный контингент»). С февраля по ноябрь из Банка данных выбыли 11 784 детей, поставлены на учет – 10 132 ребенка, информация о 2 226 детях была внесена в Банк данных, а затем в течение полугода они либо были устроены в семьи, либо выбыли по достижению совершеннолетия (6,7%). На конец ноября в Банке данных содержалась информация о 35 889 детях. Распределения детей по полу, возрасту, здоровью, наличию и числу братьев или сестер оставались практически неизменными в течение десяти месяцев наблюдения (колебания в пределах 2%).

Большинство детей (67%, табл. 2, столбец 1), проживающих институционально и нуждающихся в семейном устройстве, – подростки от 12 лет и старше. В структуре прибывших их меньше – 47% (столбец 5), однако именно они становятся абсолютным большинством постоянного контингента учреждений и выбывают из него гораздо чаще по достижению совершеннолетия, чем устро-

<sup>11</sup> В ФБД содержится информация только о детях, которые могут быть переданы на семейные формы воспитания (со «статусом»).

**Таблица 2.**

Социально-демографические характеристики детей в Банке данных в феврале–ноябре 2023 г., % по столбцам

Социально-демографические характеристики	На ноябрь 2023 г.	Постоянный контингент в феврале–ноябре	Прибывшие за февраль–ноябрь и выбывшие в этот же период	Выбывшие за февраль–ноябрь (без столбца 3)	Прибывшие за февраль–ноябрь (без столбца 3)
	1				
<b>Пол</b>					
Мальчики	60,7	62,1	52,2	56,5	56,0
Девочки	39,3	37,9	47,8	43,5	44,0
<b>Возраст</b>					
0–2 года	3,2	1,1	30,6	8,4	11,5
3–6 лет	7,5	5,9	20,4	10,7	13,0
7–11 лет	22,6	21,1	24,3	16,1	28,5
12–17 лет	66,8	72,0	24,7 <sup>12</sup>	64,8 <sup>13</sup>	47,0
<b>Группа здоровья</b>					
I или II группа	41,4	36,4	61,7	47,9	59,8
III группа	30,3	30,0	33,2	33,9	30,5
IV или V группа	28,3	33,5	5,1	18,2	9,7
<b>Наличие братьев/сестер</b>					
Нет	38,3	40,5	32,7	42,5	30,2
Есть, нет ссылки в БД	21,1	38,1	22,3	21,5	20,7
Есть, есть ссылки в БД	40,6	21,4	44,9	36,0	49,1

енные в семью. Та же закономерность прослеживается для детей с серьезными нарушениями здоровья (IV или V группы здоровья). Среди поставленных на учет их доля составляет 9,7% (столбец 5), а среди постоянного контингента – 33,5% (столбец 2) (табл. 2).

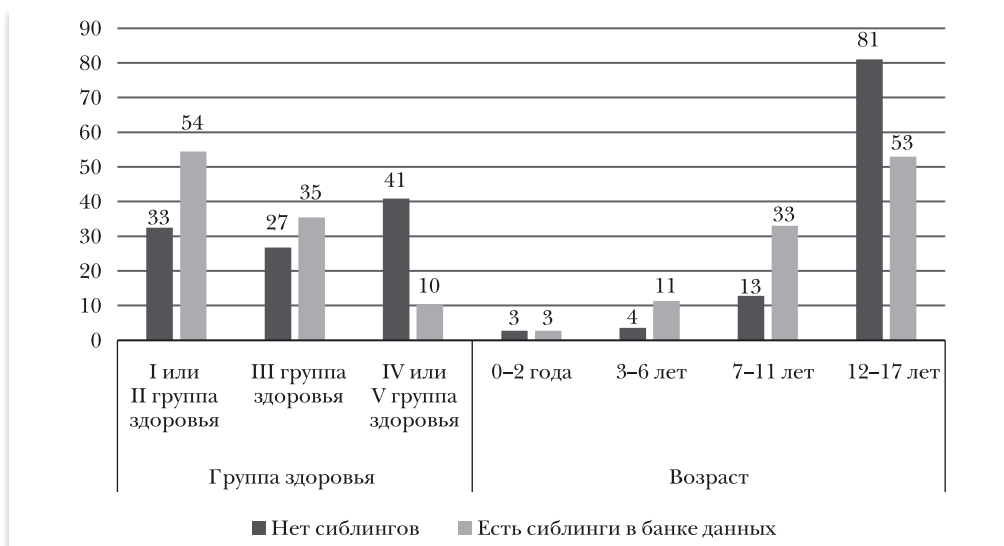
В анкетах 40,6% детей (столбец 1) есть ссылки на их братьев или сестер, информация о которых также размещена в Банке данных. В таком случае *сиблинги*<sup>14</sup> могут быть устроены в семью только вместе, так как по закону различать таких детей нельзя, если это не противоречит интересам ребенка. Однако нельзя утверждать, что это препятствует их устройству – среди устроенных в семьи их доля находится на том же уровне (44,9%), а среди постоянного контингента детей она не так высока.

Дети, которые могут быть переданы в замещающую семью только с сиблингами, имеют от 1 до 8 братьев или сестер. У половины детей есть один брат или сестра (46%), однако высока доля детей из многодетных кровных семей: 28% имеют двух сиблингов, 15% – трех, 12% – четырех или больше. При этом

<sup>12</sup> По достижению совершеннолетия – 6,7%.

<sup>13</sup> По достижению совершеннолетия – 47,5%.

<sup>14</sup> Сиблинги (sibling) – дети, у которых общими являются оба родителя или один из родителей.

**Рис. 2.**

Распределение детей по здоровью и возрасту в зависимости от наличия сиблингов, ноябрь 2023 г., %

сиблинги в среднем здоровее и младше детей, у которых нет братьев или сестер (рис. 2).

Меры, предпринятые по интенсификации семейного устройства — социальная реклама, повышение выплат на детей под неродственной опекой — несли результаты уже в первые годы реформирования. Однако сейчас предел эффективности этих мер достигнут, что видно из замедления динамики численности детей в Федеральном банке данных. Контингент детей, ждущих семейного устройства, изменяется по мере выбывания из него наиболее простых для устройства детей.

## 2.2. Реинтеграция в кровную семью

О динамике процессов реинтеграции детей без попечения в кровные семьи можно судить из двух разрозненных показателей (табл. 3). Первый отражает долю возвратов в кровные семьи из числа выявленных детей без попечения в течение отчетного года. Его сложно интерпретировать, так как при удлинении периода работы с кровной семьей он может снижаться, что и происходит в последние годы. Второй показатель отражает долю реинтегрированных в кровную семью из числа воспитанников учреждений. Этот показатель уверенно рос до 2018 г. Численность и удельный вес детей, возвращенных кровным родителям из замещающих семей, за наблюдаемый период снизился. В целом в абсолютных числах показатель реинтегрированных детей остается очень низким.

Получившее развитие помещение детей из семей в трудной жизненной ситуации в организации «на время» было заявлено мерой сохранения кровных семей, однако оно дало как положительные, так и отрицательные результаты. Для того чтобы временное помещение детей в организации действительно работало, необходимо ограничить возможности его продления, с одной сто-

**Таблица 3.**

Статистика учета детей, оставшихся без попечения, и реинтеграции в кровную семью

Учет детей, оставшихся без попечения, и реинтеграция в кровную семью	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Всего детей выявлено и учтено на конец года <sup>*</sup> :	60 111	58 716	50 531	49 106	47 640	44 210	47 545	46 074
из них возвращены родителям	3 273	3 069	2 426	2 082	1 997	1 638	1 706	1 654
доля реинтегрированных в кровную семью из числа выявленных в этом году	5,4	5,2	4,8	4,2	4,2	3,7	3,6	3,6
Выбыло воспитанников из учреждений для детей-сирот и детей без попечения родителей, всего <sup>**</sup> :	24 202	20 843	19 603	21 830	22 221	19 082	19 868	19 467
из них к родителям	2 749	3 851	4 333	6 800	6 887	5 755	5 738	6 136
доля реинтегрированных в кровную семью из числа воспитанников учреждений	11,4	18,5	22,1	31,1	31,0	30,2	28,9	31,5
Снято с учета детей, находящихся на воспитании в семьях..., выбыли к родителям	13 191	13 357	13 347	12 248	11 520	10 067	8 843	8 481
доля воспитывающихся в замещающих семьях	3,0	3,0	3,1	2,9	2,8	2,5	2,3	2,3

Источники: \* данные статистической формы 103-РИК, \*\* данные статистической формы Д-13.

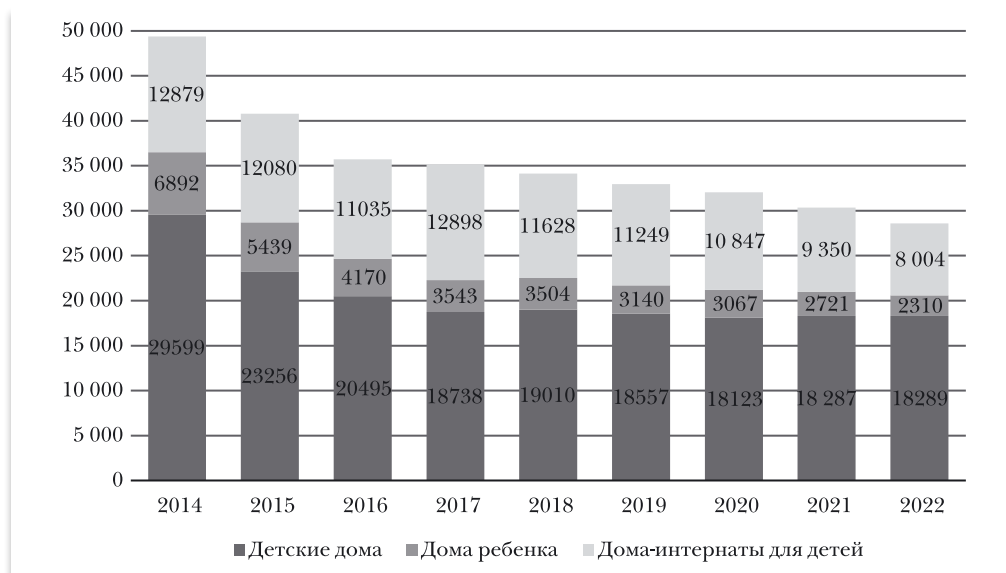
роны, и проводить активную социальную реабилитацию кровной семьи в этот период, – с другой.

### 2.3. Укрепление всей системы защиты и обеспечения благополучия детей

Помимо основного направления реформы – переориентации с государственных учреждений на семейные формы заботы о детях-сиротах – она предполагает и организационно-структурные изменения в *институциональной системе жизнеустройства* детей без попечения. Постановлением Правительства РФ № 481 (от 24 мая 2014 г.) было установлено, помимо прочего, что воспитанники интернатов должны получать образование в расположенных рядом образовательных организациях. Была проведена реструктуризация учреждений для детей-сирот. Учреждения для детей-сирот и детей без попечения родителей стали частью системы социальной защиты, почти покинув систему образования. По замыслу реформаторов, это должно сделать систему социального обеспечения более отзывчивой к потребностям получателей услуг, т.е. кровных и замещающих семей. 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 (Тарасенко, 2018).

Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в таких интернатах (детские дома, дома ребенка и детские дома-интернаты)<sup>15</sup> снизилось с 2014 по 2022 г. с 49 370 человек до 28 603 человек. Частично это обусловлено структурными изменениями детского контингента, а отчасти – интенсификацией семейного устройства. При этом распределение

<sup>15</sup> По данным Росстата и Российского статистического ежегодника. Здесь не учитываются школы, так как с 2016 г. численность воспитанников школ-интернатов в этой статистике не публикуется.

**Рис. 3.**

*Структура институционального контингента детей-сирот и детей без попечения родителей по типам учреждений, человек*

*Источник: данные формы Д-13 и Росстата.*

по типам учреждений почти не изменилось: больше всего детей – в детских домах – 63,9% (в 2022 г.), в домах-интернатах 28%, в домах ребенка – 8,1%, причем численность последней категории детей сократилась за 9 лет реформирования с 14,1% (рис. 3). Данные по 2023 г. должны показать ее дальнейшее снижение.

Число домов ребенка стало сокращаться еще до 2014 г. За период наблюдения с 2012 г. (табл. 4) оно упало в 1,8 раза, а число воспитанников в них – в 3 раза. Еще более значительное сокращение отмечается в численности детей без попечения в составе воспитанников домов ребенка – в 4,8 раза. Доля детей, не имеющих статуса «оставшийся без попечения родителей», в домах ребенка за этот период выросла (в основном, это дети с инвалидностью, помещенные в дома ребенка для получения медико-социальных услуг). В случае полного отказа от данного вида учреждений значительная часть из них станет получателями услуг ранней помощи.

**Таблица 4.**

Сведения о сети домов ребенка

Сведения	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Число домов ребенка (на конец года)	207	176	161	145	136	134	116
Число детей в домах ребенка	15993	11530	8575	7524	6166	5968	5324
в том числе сироты и оставшиеся без попечения родителей	11145	6892	4170	3504	3067	2721	2310
в среднем детей в учреждении, человек	77,3	65,5	53,3	51,9	45,3	44,5	45,9
доля детей без статуса в домах ребенка	30,3	40,2	51,4	53,4	50,3	54,4	56,6

*Источник: Социальное положение и уровень жизни населения, Росстат.*

Среди новорожденных, чьи родители отказались от них, не все попадают в дома ребенка — часть довольно быстро оказываются в замещающей семье. Статистики структуры контингента отказников в домах ребенка нет, однако из вторичных источников известно, что наиболее высокий риск оказаться там — у детей с серьезными проблемами здоровья (хромосомные аномалии, множественные нарушения развития генетической основы, положительный ВИЧ-статус, глубокая недоношенность и др.). Понимание характеристик этих детей необходимо для адекватного представления о том, какие семейные формы устройства им могут подойти. Такой формой могла бы стать профессиональная замещающая семья. Однако в настоящее время институт профессиональных замещающих семей в России не развит (Макаренцева, Коржук, 2022). Базу под него не успели бы создать в том же темпе, в каком идет уже запущенный проект реструктуризации домов ребенка.

Современный этап российской политики в отношении детей без попечения идет по пути *индивидуализации работы с ребенком*. В статистическом учете этот вектор также должен найти отражение. Однако статистика сиротства остается слабо ориентированной на отслеживание хода реформы, из-за чего создается впечатление, что ее реализация затормозилась. Однако это не так, и глубинные изменения в сфере устройства детей без попечения продолжаются. Для адекватного мониторинга реформы необходимы кардинальные преобразования в сфере статистики сиротства, а именно сбор и публикация показателей, отражающих задачи реформы. В частности, должны рассчитываться индивидуализированные показатели, которые при анонимной агрегации будут показывать длительность пребывания ребенка в учреждениях попечения. Сокращение этого времени в отношении всех детей без попечения заявлено среди задач социальной политики в отношении детей-сирот и детей без попечения родителей.

### **3. Становление сферы услуг замещающим семьям: взгляд приемных родителей и экспертов сферы устройства**

В 2023 г. нами было проведено 20 глубинных интервью с замещающими родителями из разных регионов России (от Калининградской области до Забайкальского края). На момент интервью респонденты воспитывали от 1 до 7 приемных детей, стаж замещающего родительства составлял от 1 года до более 20 лет. Часть родителей имеют опыт воспитания детей с серьезными нарушениями здоровья, подростков, сиблингов. Также было проведено три экспертных интервью со специалистами в сфере сиротства и защиты детства, работающими по профилактике социального сиротства. Анализ материалов глубинных интервью с приемными родителями и экспертами позволил выявить специфику институциональной среды в российской сфере устройства таких детей.

Становление российской сферы услуг для замещающих семей в ее современном виде берет начало с 1990-х годов<sup>16</sup>; ее развитие в основном пришлось на 2000–2010-е годы. К завершению советского периода истории Россия подошла с устоявшимся типом преимущественно институциональной заботы о детях. Тогда она представляла собой крупные учреждения на несколько сотен человек, которые нередко находились за пределами больших городов и были изолированы от внешней социальной инфраструктуры. В быстро меняющихся социаль-

<sup>16</sup> Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г.

ных условиях появлялись первые благотворительные фонды, НКО и программы в сфере альтернативной (семейной) заботы о детях без попечения. Во многом они опирались и продолжают опираться на западный опыт в этой сфере, адаптируя существующие методики к российским условиям. Особенностью институциональной среды стало быстрое, но точечное освоение наиболее достижимых ниш в социальной сфере сектором некоммерческих организаций (НКО).

В настоящий момент двумя наиболее крупными участниками сферы услуг для замещающих семей являются *государство* и *некоммерческие организации*. Коммерческие организации представлены значительно меньше, и обращение к их услугам нередко происходит через посредника в лице НКО. Например, такими могут быть специализированные частные медицинские организации, услуги которых оплачиваются через фонды<sup>17</sup>.

Государство в сфере устройства детей без попечения, и в частности в сфере предоставления услуг замещающим семьям, выступает и в роли прямого поставщика услуг, и того, кто формирует институциональную среду и условия функционирования в ней всех акторов. В настоящее время усилия государства направлены на упорядочивание сектора НКО, и в том числе социально-ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), к которым относятся и организации, ведущие деятельность в сфере устройства детей без попечения. В 2013 г. был принят «Закон об основах социального обслуживания...»<sup>18</sup>, в котором СО НКО была отведена специальная роль. В 2017 г. изменились правила финансирования НКО и были введены конкурсы с четкими условиями принятия заявок. В 2021 г.<sup>19</sup> был создан реестр СО НКО, призванный упорядочить критерии отбора организаций, претендующих на получение поддержки. В настоящий момент активно развивается прямое субсидирование поставщиков услуг (гранты и контракты). Однако создание реестра СО НКО и активизация грантовой деятельности не в полной мере решили поставленные перед ними задачи. Произошло размывание границ сектора НКО в связи с созданием множества организаций непосредственно под грантовые цели, поэтому исследование сектора НКО в сфере устройства стало затруднено.

Сектор НКО обладает рядом преимуществ в роли поставщика социальных услуг, и это является мотивацией к формированию систем смешанного производства общественных благ. Однако он имеет и ряд ограничений. Прежде всего услуги НКО плохо масштабируются. Гибкость таких организаций – их преимущество перед государственным сектором, но в то же время и риск, который никак не компенсируется.

Вопрос: *«Почему у нас очень много инновационных услуг в НКО и не так много в государственных?»*

Ответ эксперта, представителя Благотворительного фонда: *«Потому что у НКО нет таких обязательств, нет таких жестких требований, как в государственных учреждениях. И поэтому некоторые практики просто не передаются, не могут масштабироваться, потому что они держатся там на хороших людях,*

<sup>17</sup> В частной медицинской организации GMS Clinic есть «Центр усыновительной медицины», услуги которого для детей-сирот оплачивают такие крупные фонды, как Русфонд, Волонтеры в помощь детям-сиротам и др.

<sup>18</sup> Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» от 28.12.2013 № 442-ФЗ.

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2021 г. № 1290 «О реестре социально ориентированных некоммерческих организаций».

*которые работают в НКО, но их невозможно широко распространить, потому что все равно нужен контроль качества».*

Следует использовать преимущества НКО – способность оперативно и гибко реагировать на потребности населения, повышать качество услуг и апробировать новые практики. СО НКО способны предлагать инновационные решения проблем целевых групп, специализируясь на узких услугах и обеспечивая тем самым их качество (Старшинова, Бородкина 2020). Вместе с тем они как поставщики зачастую не могут обеспечить комплексного подхода к предоставлению социальных услуг, а государство в критериях отбора проектов на гранты не должно этого требовать.

Отметим, что общественные настроения после 2020 г. меняются, и это сказывается на возможностях работы НКО в социальной сфере. Исчезновение источников иностранного и сокращение частного финансирования привело к росту веса государственной поддержки для СО НКО. В настоящее время СО НКО все чаще выполняют роль поставщика социальных услуг за счет бюджета.

Поддержка НКО в сфере устройства детей без попечения родителей должна иметь разносторонний характер. Помимо бюджетной поддержки, необходимо создавать возможности для роста данного сектора, в частности, поощрять сотрудничество организаций, обмен опытом не только на межрегиональном, но и на международном уровне. В обозримом будущем государству и НКО следует стать равновесными участниками, охватывая разные целевые аудитории и оказывая разные типы услуг, реализуя свои преимущества в этой сфере.

До 2014 г. государство напрямую не предоставляло услуг сопровождения замещающим семьям и не занималось решением данных задач. На предыдущих этапах деинституционализации сферы сиротства эти услуги – точно и стихийно – предоставлял только некоммерческий сектор. Несмотря на невысокий охват услугами со стороны НКО, в общественном сознании именно им отведена главенствующая роль. Можно утверждать, что государство запоздало в сфере услуг замещающим семьям и проигрывает НКО в роли прямого поставщика услуг. Сейчас усилия государства, направленные на модернизацию своих услуг для замещающих семей и семей с рисками изъятия, интенсифицировались, однако пока оно выбирает те видимые ниши и ту целевую аудиторию, которые уже покрыты НКО. *Возникает конкуренция там, где должно быть дополнение и смешанное производство благ.* На конкуренцию между государством и НКО указывали многие респонденты из нашей серии интервью:

*«Опека звонила, предлагала встречи для приемных родителей, но на тот момент мы уже ходили на встречи в фонде, если у меня будет выбор пойти к психологу от опеки или пойти к психологу от некоммерческого фонда, то я пойду к психологу от некоммерческого фонда» (родитель, 2 приемных ребенка).*

У потребителя услуг уже сформировалось позитивное отношение к фондам и настороженное – к государству. Они видят роль государства в качестве спонсора фондов, а не как прямого поставщика услуг:

*«Я думаю, что [услуги] должны оказывать негосударственные фонды. Пусть государство спонсирует фонды, дает им гранты» (родитель, 5 приемных детей).*

Задачей текущего этапа и ближайшего будущего, помимо продолжения модернизации сферы поддержки замещающих семей, станет преодоление уже

сформированных негативных убеждений в отношении государственных услуг. Представители сектора НКО, сегодня — фактические конкуренты государству на этом поле — нередко поддерживают в общественном сознании негативные установки о качестве государственных услуг и роли государства.

Один из респондентов отмечает, что *«опека с КДН [Комиссия по делам несовершеннолетних] воспринимается как карательный орган, вызывает уйму тревог и опасений»*. Он также говорит о том, что государство уже взяло на себя работу с этими установками: *«Часть функции органов опеки передается учреждениям «Мой семейный центр» <...> Теперь все в Москве называется «Моя поликлиника», «Мой социальный центр», «Мой семейный центр». Это делается для формирования имиджа. Я как врач высшей категории точно знаю, что профилактика начинается с двух вещей. Самое первое — это безопасность и имидж... А второе — это уже качество услуг. То, что делает реальная государственная московская машина, — она меняет имидж. Появился новый сайт, новая информационная политика. Задачей государственной системы стало конвенциональное отношение клиентов к системе. Индикатором стало то, что люди должны приходить сами — отслеживается число тех, кто обратился самостоятельно в первый раз»* (эксперт, представитель БФ).

В целом задачи модернизации услуг замещающим семьям в государственном секторе должны учитывать его особенности. К таковым относятся инерционность, масштабируемость, стандартизация, высокий охват и доступ к услугам, комплексные услуги.

Если рассматривать конкретные запросы услуг со стороны замещающих семей, то чаще всего звучит запрос услуг специализированных психологов:

*«Безусловно есть поведенческие трудности, очень не хватает грамотных психологов. Именно психологов, которые в теме приемного родительства. Психологов много, но далеко не все разбираются в теме особенностей приемного родительства»* (родитель, 1 приемный ребенок).

Услуга психологического сопровождения приемных семей в России есть и в некоммерческом, и в государственном секторах, однако она нуждается в дальнейшем масштабировании и специализации. В связи с массовостью запроса сектор НКО не может покрыть его весь, и задача государства в том числе интенсифицировать профессиональную подготовку и переподготовку психологов, специализирующихся на сопровождении замещающих семей.

Развитие отношений между некоммерческими и государственными организациями должно идти не по модели конкуренции, а по модели открытого сотрудничества:

*«И департамент увеличивает число таких профилактических услуг — например, подростковые клубы, — которые делают государственные организации привлекательнее для получателей услуг. А некоммерческие организации распространяют о себе информацию — какие-то рекламные буклеты и так далее. Но при этом очень многие тоже сотрудничают с государственными учреждениями, у которых не хватает ресурсов для такой работы. Госучреждения направляют к ним семьи, которые нуждаются в услугах»* (эксперт, представитель БФ).

#### 4. Выводы

Деинституционализация сиротства состоит в реформе институтов, в процессе которой трансформируется содержание деятельности государственных и негосударственных институтов в сфере попечения детей. Промежуточный мониторинг результатов показал, что общее число детей-сирот и детей без попечения в России с 2005 г. сокращается. Число детей, нуждающихся в семейном устройстве, ежегодно сокращается, однако после 2017 г. темпы этого значительно снизились. Контингент детей, ждущих семейного устройства, изменился по мере выбывания из него наиболее простых случаев устройства детей в замещающие семьи. В учреждениях для детей-сирот задерживаются дети с серьезными нарушениями здоровья (треть постоянного контингента Банка данных по детям-сиротам) и подростки (72%), при этом число сиблингов, подлежащих совместному устройству, среди них ниже. С одной стороны, это может быть связано с выбытием их братьев и сестер из Банка данных при достижении совершеннолетия. С другой – возраст и здоровье выступают большей помехой для устройства в семью, чем наличие брата или сестры. Большинство детей с IV или V группой здоровья (68,5%) выбывают из Банка данных только при достижении совершеннолетия. У каждого третьего выбывшего из этой группы ребенка в учреждениях для детей-сирот остались братья или сестры. Интенсификация семейного устройства сложных категорий детей может идти по пути профессионализации замещающего родительства. Для адекватного мониторинга необходимы серьезные преобразования в сфере статистики сиротства, а именно – сбор и публикация показателей, отражающих конкретные задачи реформы. Сейчас статистика сиротства все еще не работает, на то чтобы подсвечивать акторам политики изъяны реформы и те места, где реформа замедлилась, а продолжает служить целям ведомственной отчетности.

Трудности текущего этапа реформы состоят в снижении возможностей бюджета – федерального и регионального – для социальной сферы в связи с кризисным периодом в российской экономике. Кроме того, происходит изменение соотношения сил ключевых акторов в поле заботы о детях без попечения: снижение веса НКО<sup>20</sup>, дальнейший рост веса государства, повышение веса института возмездной опеки. В условиях изменения институциональной среды и экономического кризиса НКО в целях снижения рисков значительной потери своего веса как участника политики устройства детей укрупняются и сближаются с государством. Наиболее явный пример – создание коалиции НКО «Семья с рождения» с государственным проектом реструктуризации домов ребенка.

Межсекторное партнерство в сфере устройства детей без попечения родителей должно развиваться на основе *концепций смешанных систем производства общественных благ*. Другими словами, требуется добиваться взаимосвязанных действий поставщиков из разных секторов, обеспечивающих необходимый результат для достижения качества производимых общественных благ (Salamon, Toepler, 2015; Pestoff, 2012).

Необходимо продолжать деятельность, направленную на модернизацию и повышение качества услуг замещающим семьям со стороны государства. Прежде всего это касается услуг психологического сопровождения семей. Необходимо их масштабировать, повысить информированность целевой аудито-

<sup>20</sup> Сектор НКО остановился в росте с 2022 г., а финансирование со стороны населения и организаций снизилось.

рии и обеспечить к ним доступ, специализировать такие услуги путем подготовки профильных психологов для работы с приемными семьями.

Модернизация функционирования сферы попечения опирается на успехи модернизации в других социальных сферах. Корни многих проблем, проявляющихся в сфере устройства детей, на самом деле лежат за ее пределами. В частности, недостаточно активно ведется работа с кровной семьей после изъятия ребенка или при риске изъятия, что является следствием нехватки законодательно закрепленных механизмов социальной работы с семьями, где имеется «зависимость», и профилактики зависимостей.

На данном этапе развития сферы устройства детей без попечения одной из самых актуальных задач остается реформирование системы органов опеки, деятельность которых не менялась в ходе предыдущих этапов деинституционализации сиротства. Можно предложить следующие направления реформирования:

- 1) разделение функций, при котором рядовые услуги службы опеки, связанные с выдачей разрешения на сделки с имуществом (купля-продажа, обмен) и распоряжение деньгами на счетах несовершеннолетних, будут обособлены от функций, связанных с устройством детей без попечения;
- 2) переподчинение органов опеки единому управляющему и контролирующему органу, стандартизация их деятельности;
- 3) введение открытой статистической отчетности о деятельности органов опеки и попечительства.

Первый пункт фактически начал апробироваться с 2022 г. в Москве: стандартные услуги переехали в центры «Мои документы»<sup>21</sup>, а услуги для устройства детей – в «Семейные центры».

О необходимости интенсификации работы, направленной на стандартизацию деятельности органов опеки, говорят многие наши респонденты:

*«Опеки все разные, люди все разные... у меня было такое ощущение, будто я переезжал из одного государства в другое. Вплоть до того, что ты по-разному подаешь документы, они [специалисты органов опеки] по-разному смотрят, разное требуют, т.е. вообще все по-разному»* (родитель, 2 приемных ребенка).

На основе интервью с экспертами в сфере сиротства можно утверждать, что в сфере услуг замещающим семьям развивается гибкий индивидуальный подход – подбор наиболее релевантных комбинаций услуг и видов поддержки, форматов их предоставления и длительности на основе оценки проблемы семьи, потребностей и ресурсов клиентов.

Еще один зарождающийся тренд – акцент на превентивных услугах и формах поддержки, направленных не просто на преодоление негативных последствий (например, факт разлучения ребенка с кровной семьей; возврат детей из замещающих семей и т.д.), а на их недопущение, своевременное выявление и устранение причин и условий, способных привести к этим негативным последствиям. Если клиент уже оказался в сложной жизненной ситуации, то, помимо преодоления негативных последствий, помощь будет ориентирована также на восстановление способности самостоятельно справляться с кризисом.

<sup>21</sup> Постановление Правительства Москвы от 30 марта 2023 г. № 508-ПП «О порядке предоставления отдельных государственных услуг в сфере опеки, попечительства и патронажа в городе Москве».

## ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Авдеева В.П., Русакова М.М.** (2017). Теоретические основания и результаты исследования социальной политики в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в постсоветских странах // *Петербургская социология сегодня*. № 8. С. 111–136. [Avdeeva V.P., Rusakova M.M. (2017). Theoretical foundations and results of studies of social policy in relations between orphans and children without parental participation in Post-Soviet Countries. *Petersburg Sociology Today*, 8, 111–136 (in Russian).]
- Макаренцева А.О., Коржук С.В.** (2022). Возможности профессиональных замещающих семей в деинституционализации сиротства // *Социологические исследования*. № 4. С. 44–55. DOI: 10.31857/S013216250014317-1 [Makarentseva A.O., Kozhuk S.V. (2022). The capabilities of professional foster families in the further Orphanhood deinstitutionalization in Russia. *Sociological Studies*, 4, 44–55. DOI: 10.31857/S013216250014317-1 (in Russian).]
- Макаренцева А.О., Хасанова Р.Р.** (2020). Изменения масштабов сиротства в России в ходе реформы деинституционализации // *Экономическое развитие России*. Т. 27. № 10. С. 98–108. [Makarentseva A.O., Khasanova R.R. (2020). Change in Orphanhood scale in Russia in the context of deinstitutionalization reform. *Russian Economic Developments*, 27, 10, 98–108 (in Russian).]
- Старшинова А.В., Бородкина О.И.** (2020). Деятельность НКО в сфере социальных услуг: общественные ожидания и региональные практики // *Журнал исследований социальной политики*. № 18 (3). С. 411–428. [Starshinova A.V., Borodkina O.I. (2020). Activities of NGOs in the field of social services: Public expectations and regional practices. *The Journal of Social Policy Studies*, 18 (3), 411–428 (in Russian).]
- Тарасенко А.В.** (2018). Региональные особенности реформы сиротских учреждений в России // *Журнал социологии и социальной антропологии*. Т. 21. № 3. С. 115–139. [Tarasenko A.V. (2018). Regional particularities of the reform of institutionalized care for children in Russia. *The Journal of Sociology and Social Anthropology*, 21, 3, 115–139 (in Russian).]
- Шпаковская Л., Кулмала М., Чернова Ж.** (2019). Идеальная организация заботы о детях, оставшихся без попечения родителей: реформа системы защиты детей как борьба за ресурсы и признание // *Laboratorium: Журнал социальных исследований*. № 1. С. 57–81. DOI: 10.25285/2078-1938-2019-11-1-57-81 [Shpakovskaya L., Kulmala M., Chernova Zh. (2019). The ideal organization of care for children left without parental care: Russia's child welfare reform as a battle over resources and recognition. *Laboratorium: Russian Review of Social Research*, 11, 1, 57–81. DOI: 10.25285/2078-1938-2019-11-1-57-81 (in Russian).]
- Biryukova S., Makarentseva A.** (2020). Statistics on the deinstitutionalisation of child welfare in Russia. In: *Reforming child welfare in the Post-Soviet Space. Institutional Change in Russia*. Ed. by M. Kulmala, M. Jäppinen, A. Tarasenko, A. Pivovarova. N.Y.: Routledge, 23–46. ISBN: 9780367556440.
- Biryukova S., Sinyavskaya O.** (2017). Children out of parental care in Russia: What we can learn from the statistics. *The Journal of Social Policy Studies*, 15 (3), 367–382. DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-3-367-382 [Biryukova S., Sinyavskaya O. (2017). Children out of parental care in Russia: What we can learn from the statistics // *Журнал исследований социальной политики*. Т. 15 (3). С. 367–382 (на англ. языке). DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-3-367-382]

- Iizendorn M.H. van, Bakermans-Kranenburg M., Dushinskii R., Fox N.A., Goldman P.S., Gunnar M.R.** et al. (2020). Institutionalisation and deinstitutionalisation of children. 1: A systematic and integrative review of evidence regarding effects on development. *The Lancet Psychiatry*, 7 (8). DOI: 10.1016/S2215-0366(19)30399-2
- 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. DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-3-353-366 [Kulmala M., Rasell M., Chernova Zh. (2017). Overhauling Russia's child welfare system: Institutional and ideational factors behind the paradigm shift // *Журнал исследований социальной политики*. Т. 15. № 3. С. 353–366. DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-3-353-366 (на англ. языке).]
- Pestoff V.** (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 1102–1118. DOI: 10.1007/s11266-012-9308-7
- Salamon L.M., Toepler S.** (2015). Government–nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26, 2155–2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651-6

Поступила в редакцию 25.01.2024

Received 25.01.2024

A.O. Makarentseva

Institute of Social Analysis and Prediction, RANEPА, Moscow, Russia

S.V. Korzhuk

Institute of Social Analysis and Prediction, RANEPА, Moscow, Russia

## Deinstitutionalization of orphanhood and the development of services for foster families<sup>22</sup>

**Abstract.** This work continues a series of studies devoted to monitoring the deinstitutionalization reform of orphanhood in Russia. The research information base includes data from Rosstat, statistical forms, the Federal Data Bank on children without parental care, as well as in-depth interviews with foster parents and experts in the field of placing children without parental care. We begin by highlighting the substantive levels of the reform and the latest directions of its development, and also show the progress of its implementation through quantitative indicators of the dynamics in the field of placing children without parental care. We conclude that published statistics on orphanhood poorly reflect the objectives of the reform and its achievements. Slowing down the decline in the institutional population of children without parental care requires new measures. In the article, based on in-depth interviews, we explore the formation of the service sector for foster families. In this area, the state is intensifying its efforts as a direct provider of services. But so far, there is competition between the public and non-profit sectors where there should be complementation and mixed production of goods.

**Keywords:** *deinstitutionalization of orphanhood, social policy, children without parental care, foster families, socially oriented non-profit organizations.*

JEL Classification: I38, J13.

For reference: **Makarentseva A.O., Korzhuk S.V.** (2024). Deinstitutionalization of orphanhood and the development of services for foster families. *Journal of the New Economic Association*, 3 (64), 154–170 (in Russian).

DOI: 10.31737/22212264\_2024\_3\_154-170

EDN: RBZAZH

<sup>22</sup> The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research program.