

---

*Ульяна Сересова*

*Елена Шутикова*

## **ПРОФЕССИОНАЛЫ И ПРИЕМНЫЕ РОДИТЕЛИ: СТРАТЕГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

В работе для изучения взаимодействия сотрудников органов опеки и приемных родителей использованы методологические основы теории политического цикла и критической теории. Эмпирическое исследование включает десять фокусированных интервью с женщинами 28–45 лет, усыновившими или взявшими под опеку детей в Москве и Московской области в 2013–2014 гг., и девять экспертных интервью с сотрудниками органов опеки и попечительства, социальной защиты и комиссий по делам несовершеннолетних. Сотрудники социальных учреждений и органов государственной и местной власти, ответственные за реализацию социальной политики, рассматриваются как профессионалы, а женщины, усыновляющие (принимające под опеку) детей – как непрофессионалы. Социальная политика в отношении детей-сирот проанализирована в качестве одного из направлений публичной политики, выделены ее политические эффекты. Деятельность органов опеки в контексте политического процесса представляется двойственной. С одной стороны, меры по социальной защите детей улучшают имидж власти и тем самым обеспечивают легитимность режима. С другой стороны, предаваемые огласке случаи использования органов опеки для контроля и/или наказания семьи, напротив, существенно снижают уровень доверия к власти. Это противоречие становится важным фактором, влияющим на ход реформирования системы социальной защиты. В статье рассматривается соотношение контроля семьи и помощи ей в ходе оказания различных социальных услуг, а также вопрос о критериях социального благополучия, которые оправдывают

---

Ульяна Игоревна Сересова – к.полит.н., доцент, ГБОУ ВО Московской области «Академия социального управления», Москва, Россия. Электронная почта: [ulyana\\_sereseva@mail.ru](mailto:ulyana_sereseva@mail.ru)

Елена Алексеевна Шутикова – к.и.н., доцент, ГБОУ ВО Московской области «Академия социального управления», Москва, Россия. Электронная почта: [shutikova\\_elena@mail.ru](mailto:shutikova_elena@mail.ru)

интервенцию. Выявлено, что профессионалы могут относить к семьям, контроль в отношении которых со стороны государства им кажется легитимным, не только те, что маркируются как «социально неблагополучные», но и семьи с некровными детьми вообще. Многообразие способов взаимодействия приемных родителей и государственных органов проявилось в широкой гамме взаимных влияний: 1) контроль семьи со стороны государства; 2) контроль деятельности органов власти со стороны родителей; 3) забота государства о приемных родителях; 4) безразличие; 5) кооперация чиновников и родителей на равных.

*Ключевые слова:* социальная политика, политический цикл, критическая теория, приемные семьи, дети-сироты, социальные работники, социальная защита детей

В статье рассматривается практика взаимодействия сотрудников органов опеки и попечительства с будущими и настоящими приемными родителями. При анализе государственного управления в этой области мы используем теорию политического цикла, а для изучения указанных взаимоотношений опираемся на критическую теорию. Политический контекст социальной помощи представляется важным, поскольку он задает условия, в которых функционируют государственные органы опеки и попечительства. Социальная политика может пониматься как «обратная связь», замыкающая функционирование демократической политической системы. Она обеспечивает легитимность власти и «политическую преданность» населения властной элите (Kersbergen 2003).

Социальная политика анализируется и как серия политических конфликтов по поводу того, что считать социальной проблемой, и что в связи с этим общество ждет от государства (Di Nitto 2005). В отличие от исследований по социальной работе, в политической науке рассматривается не организация социальной помощи населению, а процесс принятия властью политических решений, имеющих дело с социальными проблемами. В этом случае в рамках теории политического цикла публичная политика предполагает процессуальный подход как методологическую модель изучения социальной политики (Dye 2008). Политический процесс в рамках упомянутой модели включает (1) идентификацию проблемы, (2) вынесение ее на повестку дня, (3) формулирование политических альтернатив, (4) выбор наилучшего политического курса и его легитимация через превращение в закон, (5) реализацию политики и (6) ее оценку.

Для проведения эмпирического исследования необходим ещё один подход – критический. В интерпретации профессионализма он актуализирует вопросы демонстрации власти – в нашем случае сотрудниками органов опеки и попечительства – в отношении родителей и детей. С этой точки зрения, профессионал является одновременно и агентом социального контроля, и специалистом, предлагающим помощь, защиту и заботу людям в трудной жизненной

ситуации (Романов, Ярская-Смирнова 2005: 17; Smale et al. 2000: 36–37). Таким образом, и процессуальный, и критический подходы здесь сходятся в том, что цель социальной политики (как на этапе принятия решения, так и на этапе его реализации) – проявление власти и контроля, а не только помощи и заботы.

Мы анализируем социальную политику в отношении детей-сирот в России и реакцию общества на нее. Для того чтобы изучить политический курс в области социальной защиты детей-сирот, был проведен анализ российских законодательных и нормативно-правовых актов и статистики. Восприятие этого курса населением в целом и приемными родителями в частности было проанализировано через блоги, публикации СМИ, а также десять фокусированных интервью с женщинами 28–45 лет, усыновившими или взявшими под опеку детей в 2013–2014 гг., проживающими в Москве и Московской области. Эти данные дополнены девятью экспертными интервью с сотрудниками органов опеки и попечительства, социальной защиты и комиссий по делам несовершеннолетних, которые показывают, как профессионалы воспринимают «детскую» социальную политику.

### **Зарубежный опыт взаимоотношений профессионалов и семей**

Западные исследования социального патроната, действующего в Европе и США с 1960-х гг., подробно описывают эту технологию (Даллер 1993: 160–164). Информация о признаках социального неблагополучия может поступать в службу защиты детей как от профессионалов (врачей, учителей, полиции), так и от других граждан. Сотрудник должен по результатам первого визита принять решение о том, проводить ли работу с родителями (осуществлять патронат) или изъять ребенка из семьи.

Патронат может реализовываться в трех направлениях: рекомендация родителям посещать психотерапию (если речь идет о проблемных личностных качествах родителя); помощь в социальной адаптации (получение пособий, образования, трудоустройство, т.к. считается, что стрессовая ситуация из-за социальных проблем может повышать риск плохого обращения с детьми); и воспитательная работа с самим ребенком. Обычно вмешательство бывает краткосрочным (от 3 до 12 месяцев). Если положение детей усугубляется, то их передают в приемную семью. Тем не менее, все источники – и правовые акты, и специализированная литература – отмечают, что приоритетом считается сохранение детей в родной семье.

Фостерная (приемная) семья получает денежное финансирование из муниципального бюджета за воспитание детей. Британское исследование свидетельствует, что услуги социального патроната чаще всего оказываются детям из бедных семей, уже получающим социальные пособия (Smale et al. 2000: 18)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Здесь и далее перевод с языка оригинала авторов.

Однако те же самые источники указывают на ряд проблем, связанных с социальным патронажем. Во-первых, авторы фиксируют нечеткость определений плохого обращения, недостаточного ухода за детьми и связанных с ними понятий. Исследование 1980-х гг. в США констатировало: «Если составление сообщения поручить профессионалу, то определения, которые он будет использовать, варьируются в зависимости от его специальности – социальная работа, медицина, психология, социология, право или педагогика» (Миллинг 1993: 198). В другом исследовании, опирающемся на серию интервью с практикующими социальными работниками, автор также приходит к выводу об отсутствии четких критериев, по которым профессионалы могут провести оценку риска неблагополучия (физического, психологического насилия) в семье (Scherz 2011). Специалисты, работающие с проблемными семьями, признаются в интервью, что «[о]ни будут прокляты, если отнимут ребенка, и прокляты, если не сделают этого» (Ibid.: 38), подчеркивая этическую дилемму, с которой они сталкиваются, когда защита прав ребенка приходит в противоречие с принципом сохранения семьи.

Иными словами, те обстоятельства, что покажутся одному специалисту однозначным свидетельством социального неблагополучия и необходимости социальной интервенции, другой может интерпретировать как вариант нормы. Специалисты также переживают внутренний конфликт: с одной стороны, профессия требует симпатии и демонстрации безусловного принятия особенностей клиента (в данном случае – семьи), с другой стороны, часто необходимо проявить власть и пойти на конфликт для защиты интересов ребенка (Ferguson 2004: 218). Отсюда следует и вторая проблема – профессионал не может однозначно решить, какие способы будут адекватны в конкретном случае.

Основные технологии социальной работы с проблемными семьями и детьми на Западе были институционализированы в начале – середине XX в. Для этого периода развития социальной политики характерна разработка подробной законодательной базы, выстраивание четкой иерархии органов государственной власти и системы учреждений, разделения полномочий между разными типами социальных служб, стремление к управлению пространством, временем и людьми (Ferguson 2004: 192). Современный этап развития общества характеризуется как эпоха постмодерна, его можно описать в терминах «текущей современности» (Бауман 2008). Так, проблемы, связанные с неопределенностью феномена социального неблагополучия и представлений об универсальных и эффективных социальных технологиях, этические дилеммы формируют, по мысли Гарри Фергюсона, *liquid welfare* – «текущую социальную политику» (Ferguson 2004: 212–220). Она предполагает не только и не столько выполнение должностных инструкций, сколько индивидуальный подход, основанный на рефлексивной практике. Таким образом, возрастает роль профессионала в практике социальной работы с семьей.

## Российский политический курс в области социальной защиты детей

Основу российской социальной политики 1990-х – 2000-х гг. по профилактике социального сиротства составляли Семейный Кодекс, Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 120-ФЗ от 24.06.1999 г. и Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» № 48-ФЗ от 24.04.2008 г. Это законодательство ориентировалось на устройство детей в семьи, что могло повлиять на статистику уменьшения количества детских домов и увеличения численности переданных под опеку детей и в приемные семьи. Так, за период 2005–2013 гг. количество домов ребенка уменьшилось с 252 до 194; количество детских домов за тот же период уменьшилось с 1325 до 911, а численность детей в них – с 72,3 до 40,4 тыс. человек; число школ-интернатов для детей-сирот и оставшихся без попечения родителей уменьшилось со 160 до 62, в них в 2005 г. воспитывалось 22,9 тыс. детей, в 2011 – 6,1 тыс. человек (Росстат 2015а). Количество детей, переданных под опеку (попечительство), увеличивается с 2000 г. по 2013 г. с 32,9 до 42,6 тыс.; количество детей в приемных семьях за тот же период – с 4,4 до 116,1 тыс.; численность усыновленных детей уменьшается с 153,5 до 123,8 тыс. человек (Росстат 2015b). Таким образом, самыми распространенными формами семейного устройства являются опека и приемные семьи, а не усыновление.

Однако вопрос о детях-сиротах, детях из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации или социально опасном положении, не был на повестке дня, скорее – в дискуссиях специалистов в области социальной работы, юриспруденции и педагогики. «Детский» вопрос стал частью политической повестки в 2012 г., когда Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект о социальном патронате (Законопроект 2012) и особенно после принятия т.н. «Закона Димы Яковлева» (Федеральный закон 2012), запретившего усыновление сирот семьями из США, и президентского указа о мерах по защите детей-сирот (Указ Президента РФ 2012). СМИ много писали о действующей системе патроната в Финляндии и Норвегии, «отнимающей» детей у живущих там россиян. Была развернута общественная дискуссия не только о том, какие меры социальной помощи детям стоит считать эффективными, но и о том, как, когда и в какой мере государство может и должно вмешиваться в частную жизнь семьи с целью оказания помощи детям.

Законопроект о социальном патронате предлагал модель по профилактике социального сиротства на основе профессионального сопровождения семей в социально опасном положении с целью предотвратить ситуации, связанные с риском для жизни ребенка. Социальный патронат как отдельная технология социальной работы, в отличие от опекуна, усыновления, помещения ребенка в детский дом, ориентирован на работу с родительской семьей. Сторонники законопроекта описывали его в категориях реализации прав ребенка

на безопасность, развитие, обучение. Социальный патронат рассматривался как средство исправления «неправильной» семьи под контролем специалиста, который «проверяет, сделал ли ребенок уроки, фиксирует, не пьют ли родители, прошли ли какой-то, может быть, специальный курс по переподготовке, помогает устроиться родителям на работу» (Гарант 2010).

В Москве социальный патронат как мера профилактики социального сиротства реализуется с 2010 г. (Закон г. Москвы 2010). Однако, проблема патроната и – шире – взаимоотношений органов государственной власти (в частности, органов опеки и попечительства и специалистов по социальной работе из системы социальной защиты) с различными типами семей вошла в политический дискурс только в связи с обозначенными политическими событиями конца 2012 г.

### **Отношение россиян к реформам в области социальной защиты детей**

Противники социального патроната в России говорят о неконтролируемом вмешательстве государства в личную жизнь человека, о потребности семьи в помощи, а не контроле со стороны государства. Наиболее спорной в законопроекте 2012 г. можно считать статью, согласно которой патронат вводится в отношении семьи, где родители

своими действиями (бездействием) создают условия, препятствующие нормальному воспитанию и развитию [ребенка], и (или) отрицательно влияют на его поведение, и при этом отсутствуют достаточные основания для ограничения или лишения родителей (одного из них) родительских прав (Законопроект 2012).

Фактически, речь идет об этических дилеммах, которые работники социальных служб на Западе обсуждают давно: непонятно, как на язык юриспруденции «перевести» слова из повседневности о «нормальном воспитании».

Значимыми акторами в политическом протесте против реформы стали родительские общественные организации православно-консервативной направленности, которые консолидировались вокруг «Родительского все-российского сопротивления» и «Ассоциации родительских комитетов и сообществ». Они предлагают патерналистскую модель семейной политики – государство обеспечивает семью, а «проблемных» берут на поруки общественные организации. При этом в риторике этих родительских НКО наблюдается смешение идеологий: законопроект критикуется с позиций либеральной идеологии (невмешательство государства в частную жизнь), идеальным вариантом для семейной политики считается социал-демократическое социальное государство (с материальной помощью и социальными услугами для семьи), пропагандируются консервативные семейные цен-

ности – многодетность, борьба с абортами, религиозность (Пчелинцев 2014). С одной стороны, развернута широкая кампания против законопроекта, с другой стороны, этими же заинтересованными группами декларируется поддержка действующей политической элиты. Этот двойственный статус законопроекта стал одним из важных факторов реализации реформы.

Либеральная оппозиция рассматривает «детский» вопрос через призму несогласия с запретом на усыновление иностранными семьями, которое представляется как право и шанс сироты получить достойный уровень жизни. Деятельность органов опеки и попечительства представляется формой борьбы политического режима в России с оппозицией, фиксируются случаи целенаправленной работы государственных служащих с семьями участниц протестного движения (Навальный 2013; Баронова 2012; Никитенко 2012; Егорова, Полякова 2011).

Раздавалась критика социального патроната и в СМИ. Например, «Комсомольская правда» опубликовала статью под названием «Толстые тетки будут ломиться в двери и шарить по холодильникам» (Варсегов, Грачева 2013), описывая функциональные обязанности социальных работников и представляя их в качестве «врагов» семьи. В. Путин заявил, что «ряд положений <...> неоднозначны в трактовке, содержат явные социальные риски, и, главное, в них далеко не в полной мере учтены российские семейные традиции» (Президент России 2013).

В феврале 2013 г. в Госдуму был внесен новый законопроект, где под социальным патронатом подразумевалась «форма оказания патронатным воспитателем необходимой помощи ребенку [не семье], в случае его признания в установленном порядке нуждающимся в государственной поддержке» (Законопроект 2013). Однако этот законопроект не дошел до первого чтения – в 2014 г. первый законопроект во время второго чтения был отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения «в связи с утратой актуальности» (Заключение по проекту федерального закона 2014).

Таким образом, социальный патронат как целенаправленный политический курс находится на этапе формулировки политических альтернатив и легитимации через закон (3-й этап в соответствии с теорией политического цикла). Очевидно, что социальный патронат, вызвавший бурную общественную реакцию, не мог стать фактором, консолидирующим российское общество, а это, согласно теории, должно быть одной из важнейших функций социальной политики. В случае его реализации он мог бы стать угрозой легитимности политической власти, т.к. деятельность государства в отношении «неблагополучных» семей была оценена негативно как консервативными политическими силами, так и либеральной оппозицией. Тем не менее, в 2013 г. патронат фактически был узаконен в других формулировках в виде социально-педагогических услуг для семей с детьми и их социального сопровождения (Федеральный закон 2013: ст. 21–22), а сам термин «социальный патронат» выведен из общественных дискуссий.



## Государственные органы власти и приемные родители

Таким образом, реформа, хотя и была «заморожена» и впоследствии переформулирована, стимулировала развитие общественной дискуссии о взаимоотношении государства в лице профессиональных сотрудников органов опеки и семей, «нормальных» и тех, которые нуждаются в интервенции. Как реализуется итоговый вариант на практике в повседневных взаимодействиях государства и граждан? Критически проанализированные эмпирические данные позволяют сформулировать пять стратегий взаимодействия государственных органов опеки и попечительства и приемных родителей.

*Контроль и препятствия со стороны государства.* Приемные матери разделяют для себя органы опеки на «детские» (в муниципалитете, откуда усыновлен ребенок) и «свои» (по месту своей постоянной регистрации). Критика работы инспекторов органов опеки и попечительства звучит, в основном, в адрес «детской» опеки. Она связана, прежде всего, с процессом «переезда» ребенка из-под ответственности одних чиновников к новым, когда те «запугивают диагнозами» (ж., 36 лет, ребенок усыновлен), «не выписывают заключения на ребенка» (ж., 30 лет, два приемных ребенка).

Также сотрудники органов опеки вольно трактуют документы, определяющие «нормальность» условий, которые потенциальные родители будут обеспечивать детям. То, что в одном случае считают нормой, в другом – критерием неблагополучия. Так, информант упоминает следующую претензию: «Почему у вас не куплена для ребенка кровать – не дадим заключение положительное» (ж., 31 год, ребенок под опекой, документы на усыновление в процессе оформления). В другом же случае отсутствие кровати препятствием для усыновления не оказалось. Специалисты осознают, что в документах нет четких критериев социального неблагополучия: «то, что в Московской области будет считаться неблагополучной семьей, где-нибудь в Липецкой, Воронежской области будет вполне нормальной» (ж., сотрудник органов опеки и попечительства, стаж работы 8 лет). Возникает противоречие: профессионалы, с одной стороны, говорят, что государство должно контролировать семьи в социально опасном положении и некрвные семьи; с другой стороны, они понимают, что нет четких должностных инструкций, которые бы обозначали точку отсчета для интервенции. Размытость понятия «социальное неблагополучие», которое часто используется в профессиональном и публичном дискурсе, легитимирует контролирующую функцию социальной политики (Ярская-Смирнова и др. 2014).

*Контроль со стороны родителей.* Родители могут предавать гласности проблемы взаимодействия с органами опеки и попечительства, привлекать средства массовой информации и негосударственные школы приемных родителей, для того чтобы ускорить процесс передачи ребенка в семью. Эта стратегия может оказаться эффективной: «детская» опека передает ребенка, а «своя» опека относится к информантке «с осторожностью»



(ж., 36 лет, ребенок усыновлен). Стратегия, когда приемный родитель идет на открытый конфликт с органами опеки, и в дальнейшем приносит положительный результат. Институты гражданского общества становятся тем ресурсом, который помогает родителям в борьбе с государством.

*Кооперация органов опеки и приемных родителей.* Кооперативная стратегия предполагает взаимодействие профессионалов в области социальной защиты и приемных родителей на равных, когда инспекторы помогают собрать документы, предоставляют информацию о ребенке, демонстрируют заинтересованность в передаче ребенка в семью. В этом случае родители отмечают уважительное отношение со стороны профессионалов, минимально необходимое вмешательство в семью, которое расценивается как поддержка.

Профессионалы, работающие в рамках этой стратегии, осознают противоречивость своей социальной роли, требующей как контроля, так и помощи: *«Функция контроля – это простое посещение семьи и беседа с ребенком о будущем и настоящем»* (ж., 61 год, на пенсии, до этого – начальник органа опеки и попечительства муниципального района). Модель основывается на рефлексивной позиции специалиста, выполнении должностных инструкций и демонстрации симпатии.

*Стратегия безразличия.* Сотрудники органов опеки могут демонстрировать безразличие: *«делать ничего не хотят, ... ничего не знают, работать не хотят»* (ж., около 30 лет, ребенок под опекой), пренебрегая функциональными обязанностями, например, не осуществляя положенные посещения опекунской семьи. В таких ситуациях, когда нет контроля, но нет и помощи со стороны государства, родители пытаются самостоятельно решить свои проблемы – найти информацию о положенных льготах, оформлении отпуска по уходу за ребенком и т. п.

*Забота о родителях и детях.* Органы опеки могут оказывать помощь приемным семьям в тех случаях, когда обычные социальные гарантии недоступны, например, написать ходатайство местным властям о выделении ребенку под опекой, не достигшему трех лет, места в детском саду вне очереди. В определенных ситуациях статус некровной семьи дает преимущество. Однако забота всегда имеет обратной стороной проблему контроля и вмешательства. В этом случае интервенция легитимируется семьями. Этой же точки зрения могут придерживаться и специалисты органов опеки и попечительства: отношения с приемными семьями описываются как *«доброжелательные»* (ж., около 35 лет, сотрудник органов опеки и попечительства, стаж работы 8 лет), в то же время поведение социально неблагополучных семей обозначается как *«в основном агрессивное»* (ж., 61 год, на пенсии, до этого – начальник органа опеки и попечительства муниципального района).

Воспитание неродного ребенка воспринимается как социально одобряемая деятельность, связанная с преодолением трудностей: *«это нелегкий труд – растить детей со сложной психикой, с поломанной судьбой»* (ж., 52 года, сотрудник органов опеки и попечительства, стаж 8 лет). Эта идея воспроизводит

социальные стереотипы о том, что «ребенок-сирота как "Другой" несет угрозу "правильному", "ответственному" родителю» (Ярская-Смирнова и др. 2015).

\*\*\*

Деятельность органов опеки и попечительства в контексте политического процесса представляется двойственной. С одной стороны, меры по социальной защите детей улучшают имидж власти и, тем самым, обеспечивают легитимность режима. С другой стороны, предаваемые огласке случаи использования органов опеки для контроля и/или наказания семьи, напротив, снижают уровень доверия к государственным органам. Широкие обсуждения реформы патроната разными политическими силами заставили изменить ход реформы, скрыть непопулярные формулировки и техники.

Многообразие способов взаимодействия приемных родителей и органов власти проявлялось в широкой гамме взаимных влияний: от строгого контроля государства за будущими и нынешними приемными родителями до заботы, воспринимаемой родителями как гуманное и понимающее отношение. В этом диапазоне выявленных возможностей в наибольшей степени отрицательно воспринимались родителями ситуации безразличия чиновников, их бездействия и активного сопротивления инициативам и требованиям приемных родителей. В описанных ситуациях последние активно прибегали к способам гражданского протеста, используя в качестве «союзников» институты гражданского общества. В их роли, как правило, выступали негосударственные школы приемных родителей, а также представители СМИ. Но, скорее, родители не видят себя в качестве равных партнеров во взаимодействии с инспекторами органов опеки и попечительства. Семьи готовы к активной позиции социального работника – контролирующей или заботящейся, – а себя видят в качестве пассивной – принимающей помощь или реагирующей на контроль – стороны.

### Список источников

Баронова М. (2012) *Как ко мне приходили органы опеки*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgK> (дата обращения: 1 октября 2013).

Бауман З. (2008) *Текущая современность*, СПб.: Питер.

Варсегов и Грачева (2013) Толстые тетki будут ломиться в двери и шарить по холодильникам. *Комсомольская правда*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgT> (дата обращения: 20 апреля 2015).

Гарант (2010) *О концепции государственной семейной политики: интервью с Мизулиной Е. Б.* Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgZ> (дата обращения: 20 марта 2015).

Даллер К. Г. (1993) Социальная защита детей. *Энциклопедия социальной работы*, Т. 3, М.: Центр общечеловеческих ценностей: 160–164.

Егорова А., Полякова Е. (2011) Кто пугает Евгению Чирикову. *Радио «Свобода»*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgx> (дата обращения: 1 октября 2013).

Заключение по проекту федерального закона (2014) *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патроната и деятельности органов опеки и попечительства № 42197–б*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgv> (дата обращения: 20 апреля 2015).

Закон г. Москвы (2010) *Об организации опеки, попечительства и патронажа в г. Москве* № 12-ЗК от 14.04.2010 г.

Законопроект (2012) *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления социального патронажа и деятельности органов опеки и попечительства* № 42197-6. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgj> (дата обращения: 20 апреля 2015).

Законопроект (2013) *О патронате в Российской Федерации* № 217944-6 от 07.02.2013 г. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3pgm> (дата обращения: 20 апреля 2015).

Миллинг К. Э. (1993) Дети, страдающие от плохого обращения. *Энциклопедия социальной работы*, Т. 1, М.: Центр общечеловеческих ценностей: 198.

Навальный А. (2013) *Один день – одно имя. Мария Баронова*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3ph6> (дата обращения: 1 октября 2013).

Никитенко Я. (2012) *Маше Алехиной угрожают отнять ребенка*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3phG> (дата обращения: 1 октября 2013).

Президент России (2013) *Владимир Путин выступил на проходящем в Москве Съезде родителей России*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3phN> (дата обращения: 1 августа 2016).

Пчелинцев С. (2014) *Благодарим за помощь детям, сиротам, инвалидам и многодетным*. Доступно по ссылке: <http://goo.gl/iwVMiA> (дата обращения: 23 мая 2016).

Романов П., Ярская-Смирнова Е. (2005) Антропологические исследования профессий. П. В. Романов, Е. Р. Ярская-Смирнова (ред.) *Антропология профессий*, Саратов: ЦСПГИ; Научная книга: 13–50.

Росстат (2015a) *Интернатные учреждения для детей*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3phi> (дата обращения: 20 апреля 2015).

Росстат (2015b) *Устройство детей и подростков, оставшихся без попечения родителей*. Доступно по ссылке: <https://clck.ru/A3phr> (дата обращения: 20 апреля 2015).

Указ Президента РФ (2012) *О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей* № 1688 от 28.12.2012 г.

Федеральный закон (2012) *О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации* № 272-ФЗ от 28.12.2012 г.

Федеральный закон (2013) *Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации* № 442-ФЗ от 28.12.2013 г.

Ярская-Смирнова Е. Р., Присяжнюк Д. И., Вербилович А. Е. (2015) Приемная семья в России: публичный дискурс и мнения ключевых акторов. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 4 (81): 157–173.

Ярская-Смирнова Е., Романов П., Антонова В., Бирюкова С. (2014) Благополучие и неблагополучие в концептуальном аппарате семейной политики и защиты детства в современной России. В. Шмидт, Е. Ярская-Смирнова, Ж. Чернова (ред.) *Политика семьи и детства в постсоциализме*, Москва: Вариант; ЦСПГИ: 72–95.

Di Nitto D. M. (2005) *Social Welfare: Politics and Public Policy. 6<sup>th</sup> ed.*, Boston: Pearson Education.

Dye Th. R. (2008) *Understanding Public Policy. 11<sup>th</sup> ed.*, New Jersey: Pearson.

Ferguson H. (2004) *Protecting Children in Time: Child Abuse, Child Protection and the Consequences of Modernity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kersbergen K. v. (2003) Welfare State Reform and Political Allegiance. *The European Legacy*, 8 (5): 559–571.

Scherz Ch. (2011) Protecting Children, Preserving Families: Moral Conflict and Actuarial Science in a Problem of Contemporary Governance. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 34 (1): 33–50.

Smale G., Tuson G., Statham D. (2000) *Social Work and Social Problems*, New York: Palgrave.

Uliana Seresova

Elena Shutikova

## STATE SOCIAL SERVICES AND ADOPTIVE PARENTS: STRATEGIES OF INTERACTION

This study reflects upon problems in social policy towards orphans, with a focus on interactions between potential and actual foster parents and the staff from state social services. The concepts of policymaking processes and political cycles are used to analyze state policy towards children. The relations between professional social workers and (unprofessional) foster parents are described by referring to the framework of critical theory. State social policy is regarded as a link fulfilling two goals: reinforcing the legitimacy of state power and ensuring the public remains loyal to the authorities. Social policy is analyzed as a series of political conflicts. Public policy as a process includes the following stages: the identification of problems, agenda setting, policy formulation, policy legitimation, policy implementation, and, finally, policy evaluation. Critical theory prefers to see the professional social worker as an agent of public control and a representative of power. Thus, both approaches identify public policy as a tool of power and control rather than help and care. This case study includes policy analysis, a qualitative analysis of the media, ten in-depth interviews with foster mothers from Moscow and the surrounding region, as well as nine expert interviews. According to the results of our study, five strategies can be identified in the interactions between professionals and foster parents: 1) state attempts to control the family, 2) the attempts of parents to control the authorities by blaming them for problems, 3) the cooperation of officials and foster parents as equal partners, 4) a strategy of ignorance where the care authorities claim to be 'just doing their jobs', and 5) genuine care for the children and families from the side of the state.

*Key Words:* social policy, policymaking process, critical theory, foster families, orphans, social workers, child protection

## References

Baronova M. (2012) *Kak ko mne prikhodili organy opeki* [How Social Workers Visited Me]. Available at: <https://clck.ru/A3pgK> (accessed 1 October 2013).

Bauman Z. (2008) *Tekuchaya sovremennost'* [Liquid Modernity], St. Petersburg: Piter.

Uliana Seresova – Candidate of Political Science, Associate Professor, Department of Social Sciences and Humanities, Academy of Public Administration, Moscow, Russian Federation. E-mail: [ulyana\\_seresova@mail.ru](mailto:ulyana_seresova@mail.ru)

Elena Shutikova – Candidate of History, Associate Professor, Department of Public Administration, Academy of Public Administration, Moscow, Russian Federation. E-mail: [shutikova\\_elena@mail.ru](mailto:shutikova_elena@mail.ru)

Daller K. G. (1993) Sotsial'naya zashchita detey [Child welfare system]. *Entsiklopediya sotsial'noy raboty* [Encyclopedia of Social Work], Vol. 3, Moscow: Tsentr obshchechelovecheskikh tsennostey: 160–164.

Di Nitto D. M. (2005) *Social Welfare: Politics and Public Policy. 6th. ed.*, Boston: Pearson Education.

Dye Th. R. (2008) *Understanding Public Policy. 11th ed.*, New Jersey: Pearson.

Egorova A., Polyakova E. (2011) Kto pugaet Evgeniyu Chirikovu [Who frightens Evgenia Tchirikova]. *Radio 'Svoboda'*. Available at: <https://clck.ru/A3pgx> (accessed 1 October 2013).

Federal'nyy zakon (2012) *O merakh vozdeystviya na lits, prichastnykh k narusheniyam osnovopolagayushchikh prav i svobod cheloveka, prav i svobod grazhdan Rossiyskoy Federatsii* [Federal Law On Measures to Influence Persons Involved in the Breaching of Human Rights, Civil Rights and Freedoms in Russia] No. 272-FZ from 28 December 2012.

Federal'nyy zakon (2013) *Ob osnovakh sotsial'nogo obsluzhivaniya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii* [Federal Law On Basics in Social Services for the Citizens of Russia] No. 442-FZ from 28 December 2013.

Ferguson H. (2004) *Protecting Children in Time: Child Abuse, Child Protection and the Consequences of Modernity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Garant (2010) *O kontseptsii gosudarstvennoy semeynoy politiki: interv'yu s Mizulinoy E. B.* [On the Concept of State Family Policy: An Interview with Ye. B. Mizulina]. Available at: <https://clck.ru/A3pgZ> (accessed 20 April 2015).

Iarskaya-Smirnova E. R., Prisyazhnyuk D. I., Verbilovich A. E. (2015) Priemnaya sem'ya v Rossii: publichnyy diskurs i mneniya klyuchevykh aktorov [The Foster Family in Russia: Public Discourse and Opinions of Key Actors]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii* [Journal of Sociology and Social Anthropology, 4 (81): 157–173.

Iarskaya-Smirnova E., Romanov P., Antonova V., Biryukova S. (2014) Blagopoluchie i neblagopoluchie v konceptual'nom apparate semeynoy politiki i zaschity detstva v sovremennoy Rossii. ['Welfare' and 'Non-welfare' in the Concept of Family Policy and Child Protection in Contemporary Russia]. V. Schmidt, E. Iarskaya-Smirnova, Zh. Chernova (ed.) *Politika semyi i detstva v postsotsializme* [Politics and Policy of Family and Childhood in Postsocialism], Moscow: Variant, TSPGI: 72–95.

Kersbergen K. v. (2003) Welfare State Reform and Political Allegiance. *The European Legacy*, 8 (5): 559–571.

Milling K. E. (1993) Deti, stradayushchie ot plokhogo obrashcheniya [Children Suffering from Parental Neglect]. *Entsiklopediya sotsial'noy raboty* [Encyclopedia of social work], Vol. 1, Moscow: Tsentr obshchechelovecheskikh tsennostey: 198.

Navalny A. (2013) *Odin den' – odno imya. Maria Baronova* [One Day – One Name. Maria Baronova]. Available at: <https://clck.ru/A3ph6> (accessed 1 October 2013).

Nikitenko Y. (2012) *Mashe Alekhinoy ugrozhayut otnyat' rebenka* [They Threaten to Take Maria Alekhina's Child Away]. Available at: <https://clck.ru/A3phG> (accessed 1 October 2013).

Pchelintsev S. (2014) Blagodarim za pomoshch' detyam, sirotam, invalidam, bezhentsam i mnogodetnym [We Appreciate Your Help for Children, Orphans, Disabled People, Refugees and Large Families]. Available at: <http://goo.gl/iwVMiA> (accessed 23 May 2016).

- Prezident Rossii (2013) *Vladimir Putin vystupil na prohodjashhem v Moskve S'ezde roditelej Rossii* [Vladimir Putin Presents at Parents Conference in Moscow]. Available at: <https://clck.ru/A3phN> (accessed 1 August 2016).
- Romanov P., Iarskaya-Smirnova E. (2005) Antropologicheskie issledovaniya professiy [Anthropological studies of professions]. P. V. Romanov, E. R. Yarskaya-Smirnova (eds.) *Antropologiya professiy* [Anthropology of Professions], Saratov: TsSPGI; Nauchnaya kniga: 13 50.
- Rosstat (2015a) *Internatnye uchrezhdeniya dlya detey* [Children' Social Services]. Available at: <https://clck.ru/A3phi> (accessed 20 April 2015).
- Rosstat (2015b) *Ustroystvo detey i podrostkov, ostavshikhsya bez popecheniya roditeley* [Accommodation of Children, who Suffered from Parental Neglect]. Available at: <https://clck.ru/A3phr> (accessed 20 April 2015).
- Scherz Ch. (2011) Protecting Children, Preserving Families: Moral Conflict and Actuarial Science in a Problem of Contemporary Governance. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 34 (1): 33–50.
- Smale G., Tuson G., Statham D. (2000) *Social Work and Social Problems*, New York: Palgrave.
- Ukaz Prezidenta RF (2012) *O nekotorykh merakh po realizatsii gosudarstvennoy politiki v sfere zashchity detey-siroi i detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditeley* [Presidential Decree On Some Measures to Enforce State Policy in Protection of Children Left Without Parents] № 1688 from 28 December 2012.
- Varsegov and Gracheva (2013) Tolstye tetki budut lomit'sya v dveri i sharit' po holodil'nikam [Fat Ladies Will Be Knocking at my Door and Look Through the Refrigerators]. *Komsomol'skaya Pravda* [Komsomol Truth]. Available at: <https://clck.ru/A3pgT> (accessed 20 April 2015).
- Zaklyuchenie po proektu (2014) *O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosam osushchestvleniya sotsial'nogo patronata i deyatelnosti organov opeki i popechitel'stva* [Assessment of the Bill On Modification of Some Legal Acts of Russia Related to Enactment of Social Patronage and Practices of Guardianship State Services] № 42197–6 from 16 January 2014. Available at: <https://clck.ru/A3pgv> (accessed 20 April 2015).
- Zakon g. Moskvy (2010) *Ob organizatsii opeki, popechitel'stva i patronazha v g. Moskve* [Law of Moscow City On Organisation of Guardianship and Patronage in Moscow] No. 12-ZK from 14 April 2010.
- Zakonoproekt (2012) *O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii po voprosam osushchestvleniya sotsial'nogo patronata i deyatelnosti organov opeki i popechitel'stva* [Bill On Modification of Some Legal Acts of Russia Related to Enactment of Social Patronage and Practices of Guardianship State Services] No. 42197–6. Available at: <https://clck.ru/A3pgj> (accessed 20 April 2015).
- Zakonoproekt (2013) *O patronate v Rossiyskoy Federatsii* [Bill On Patronage in Russia] No. 217944–6 from 7 February 2013. Available at: <https://clck.ru/A3pgm> (accessed 20 April 2015).