
ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ

*Елена Альшанская, Эльвира Гарифулина,
Александр Гезалов, Галина Рахманова*

НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ: ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 481 ГЛАЗАМИ ЭКСПЕРТОВ

С принятием в 2014 г. Постановления Правительства № 481 в России начался новый этап развития системы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Этот нормативный документ вступил в силу в сентябре 2015 г., а первый опыт его применения по сути появляется только сейчас. В связи с этим обсуждение таких вопросов, как содержание основных изменений, барьеры на пути их реализации, возможная роль некоммерческих организаций, которые в последнее время стали одними из ключевых игроков на этом поле, а также своевременность столь серьезных решений и причины, по которым они были приняты, становится особенно актуальным и может иметь прикладное значение. Этот материал представляет ответы российских экспертов – Эльвиры Гарифулиной, Галины Рахмановой, Елены Альшанской и Александра Гезалова – на указанные вопросы. Среди ключевых изменений, введенных Постановлением, эксперты выделяют переориентацию институциональных учреждений на открытый формат работы, ограничение срока пребывания детей в учреждениях, введение индивидуального плана устройства детей и другие. К барьерам реализации Постановления эксперты относят дефицит кадровых и финансовых ресурсов в системе устройства детей, отсутствие регламентов новых процессов и системы мониторинга происходящих изменений. Роль некоммерческих организаций в сложившейся ситуации эксперты видят, прежде всего, в распространении накопленных знаний и опыта в работе с различными типами семей, детей и будущих замещающих родителей. Наконец, принятие Постановления эксперты рассматривают как закономерный этап в эволюции российской системы устройства детей либо как реакцию на ухудшение положения детей в связи с введенными в 2012 г. ограничениями на иностранные усыновления. Полученные

ответы, хотя и не описывают все поле мнений по затронутой теме, характеризуют масштаб и серьезность происходящих изменений и одновременно обозначают возможные проблемные точки, дискуссионные вопросы, а также задачи, требующие постоянного мониторинга.

Ключевые слова: Постановление Правительства № 481, негосударственные организации, некоммерческие организации, институциональный уход, экспертные мнения

DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-3-453-464

Принятие в 2014 г. Постановления Правительства Российской Федерации № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей», по мнению многих исследователей и экспертов, обозначило начало нового этапа в реформировании и развитии системы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в России. Этой темы в той или иной степени касаются авторы всех статей текущего номера журнала. За время его подготовки редакторы приняли участие в ряде тематических встреч, научных семинаров, конференций и отдельных секций, и на каждой из них обязательно происходил разговор о роли Постановления и актуальности, точности и реалистичности принятых решений, а также о перспективах их исполнения. Постановление № 481 вступило в силу в сентябре 2015 г., а первый опыт его применения появляется только теперь. В связи с этим обсуждение таких вопросов, как содержание основных изменений, барьеры на пути их реализации, возможная роль некоммерческих организаций, которые в последнее время стали одними из ключевых игроков на этом поле, а также своевременность столь серьезных решений и причины, по которым они были приняты, оказывается уместным и может иметь практическое значение.

Специально для этого номера мы попросили ответить на перечисленные вопросы четырех российских экспертов – руководителя программ Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко Эльвиры Гарифулиной, заместителя Председателя правления Благотворительного фонда «Виктория» Галины Рахмановой, президента Благотворительного фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам» Елены Алышанской и общественного деятеля, автора проекта «Успешные сироты» – социальный навигатор выпускников детских домов Александра Гезалова. Полученные ответы приведены ниже вместе с точными формулировками вопросов. Они ценны тем, что показывают масштаб и серьезность происходящих изменений и одновременно обозначают возможные проблемные точки, дискуссионные вопросы, задачи, требующие постоянного мониторинга – хотя озвученный в этом материале список, безусловно, не является исчерпывающим. С точки зрения редакторов номера, эти материалы могут представлять интерес для широкого круга читателей, исследователей и практиков.

Эльвира ГАРИФУЛИНА**Руководитель программ Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко**

1. После принятия Постановления № 481 происходит изменение формата, целей работы детских домов. Скажите, пожалуйста, какие изменения лично Вы считаете наиболее важными, существенными и почему?

Самое важное, что детские дома переориентируются с содержания детей в «закрытом учреждении» до совершеннолетия на использование всех возможностей, чтобы обеспечить ребенку проживание в семье – кровной или замещающей: готовят детей, проводят школы приемных родителей, создают службы по сопровождению семей, в которые «уходят» дети. А пока идет отладка этого процесса, параллельно в самом детском доме создают условия, более приближенные к семейным: маленькие группы, постоянные воспитатели, братья и сестры в одной группе, уютные комнаты, приучение к домашним обязанностям – уборка, готовка, пусть даже в качестве обучающих занятий, допустимых СанПиН. Еще позитивный момент – учреждения становятся более открытыми и к обучению, и к новым технологиям и моделям, и к взаимодействию с разными партнерами, в том числе специализированными НКО, волонтерами, наставниками.

2. Видите ли Вы в настоящий момент какие-то барьеры к реализации практических изменений в формате работы детских домов, предусмотренных Постановлением № 481? Если да, то какие из них являются наиболее серьезными и почему?

На мой взгляд, пока не все детские учреждения прониклись идеей изменений. Некоторые «реформируют» себя несколько фрагментарно, например, ограничиваются ремонтами спален или каких-то других пространств – и все. Не работают с детьми, ссылаясь на то, что дети (особенно подростки) говорят, что им в учреждении комфортнее, практически не работают над реабилитацией кровной семьи ребенка, не всегда качественно работают по сопровождению семей и детей. Не весь персонал учреждения вовлечен в изменения, обучен и мотивирован. Наконец, есть и технические препятствия: некоторые постулаты Постановления конфликтуют с различными документами других инстанций, в частности проверяющих структур – санитарные нормы, пожарная безопасность и др. Недостаточно прописаны и, соответственно, понимаются, разделяются показатели эффективности и результаты в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Требуется отладка механизма мониторинга и оценки. Более того, на мой взгляд, в процесс оценки полезно включать и детей, и выпускников.

3. Какую роль Вы видите для НКО в реализации реформы? Появляются ли в ходе ее реализации новые задачи или возможности для работы

НКО в сфере сиротства? В частности, какие новые задачи или возможности Вы видите для Вашей НКО?

Как правило, некоммерческие общественные организации более продвинуты в вопросах профилактики сиротства и семейного устройства, сопровождения в сложных ситуациях. На протяжении последних лет у них был более широкий доступ к результатам исследований, обучению, знаниям. Они были более свободны в реализации своих проектов и развитии деятельности, менее регламентированы, поэтому теперь их опыт может служить катализатором конструктивных изменений в учреждениях, некоммерческие организации могут делиться накопленным опытом и заниматься обучением специалистов, равно как и брать на себя отдельные функции в сфере решения проблемы сиротства. Особенно это актуально для организаций, которые работают с детьми-инвалидами, поскольку у них другое отношение к таким детям и их возможностям, чем в государственных учреждениях. Сейчас крепнут ассоциации приемных родителей, усыновителей, которые становятся опорой, с одной стороны, для самих себя, с другой – для потенциальных родителей, выпускников детских учреждений, самих учреждений и даже органов опеки и попечительства. Программа «Семья и дети» фонда Тимченко выявляет детские дома и общественные организации, которые уже достигли определенных результатов благодаря созданным ими моделям, технологиям, инструментам. Программа «вкладывается» в их развитие в том числе в качестве ресурсных центров – стажировочных площадок. Таких, которые могут и готовы оказывать качественные профессиональные услуги семьям и детям в шаговой доступности, делиться своим опытом. Мы помогаем создать более дружественное к приемным семьям окружение, чтобы способствовать решению проблемы сиротства, организуем международный обмен опытом и продвигаем оценку в сфере детства, в том числе с участием самих детей.

4. Как Вы считаете, что стало основным драйвером, причиной происходящей реформы? Почему сейчас происходят такие радикальные изменения в этой сфере?

Сама историческая реальность подтолкнула к этому, стали доступны и широко обсуждаются результаты российских и международных исследований. Появились авторитетные эксперты в сфере детской психологии и защиты детства, которые смогли убедительно показать и доказать принимающим решения представителям власти всю важность для ребенка жить именно в семье, а не в учреждении. Поэтому в комплексе политическая воля, экспертное сообщество, продвинутые НКО и критическая масса людей, заинтересованных в серьезных изменениях российской системы защиты детства, стали тем самым драйвером и даже уже привели к определенному прогрессу, если сравнивать с ситуацией 10–15 лет назад.

Галина РАХМАНОВА**Заместитель председателя правления Благотворительного детского фонда «Виктория»**

1. После принятия Постановления № 481 происходит изменение формата, целей работы детских домов. Скажите, пожалуйста, какие изменения лично Вы считаете наиболее важными, существенными и почему?

Численность детей, пребывающих в детских учреждениях, уменьшается на протяжении последних полутора десятилетий, хотя и неравномерными темпами. По оценкам Росстата, на начало 2016 г. в институциональных учреждениях находилось около 60 тысяч детей. С точки зрения Постановления № 481 эти дети находятся в организациях временно и должны быть устроены в семьи. Налицо прямое указание на приоритетность семейного устройства и на необходимость передавать детей в семьи, что должно увеличить шансы детей на семейное устройство (многие годы шансы быть устроенным в семью касались не более 15% детей, проживающих в учреждениях). Это, безусловно, должно быть отмечено как существенное изменение. Здесь есть и более глубокое, на мой взгляд, изменение, которое прямо не зафиксировано, и, возможно, и не предполагалось разработчиками Постановления. С введением временного характера пребывания в учреждении вольно или невольно признается необходимость сузить период времени, в течение которого может быть ограничено право ребенка на частную жизнь, на автономию, право распоряжаться своим временем, имуществом, досугом, в целом своей жизнью, что сегодня повсеместно имеет место в российских организациях общественного воспитания.

Еще одно очень важное изменение, которое должно произойти в соответствии с Постановлением, – это то, что детские учреждения становятся открытыми организациями, сотрудничающими в интересах детей с разными акторами системы защиты детства, прежде всего, с обществом в лице волонтеров, благотворительных и некоммерческих организаций, фондов. Такие элементы работы, как коллегиальные органы, публичная отчетность, совместные мероприятия с привлечением «посторонних» людей и т.п. должны содействовать открытости, социальной интеграции закрытых ранее учреждений, что представляется ключевой задачей в рамках реформирования системы институциональной заботы в России.

2. Видите ли Вы в настоящий момент какие-то барьеры к реализации практических изменений в формате работы детских домов, предусмотренных Постановлением № 481? Если да, то какие из них являются наиболее серьезными и почему?

Самый большой барьер, на мой взгляд, это отсутствие в институциональном сегменте профессиональных компетенций, необходимых для реализации

Постановления, причем во многих отношениях. Например, детские дома никогда в массовом порядке не занимались разработкой индивидуального плана развития ребенка, или подготовкой детей к устройству в семью, равно как и не готовили приемных родителей, не сопровождали семьи, и многое другое... О взаимодействии с «непонятными» некоммерческими организациями вообще говорить не приходится. К сожалению, этот тотальный дефицит нельзя преодолеть быстро, и он не может быть преодолен внутри системы. В процессе разработки и реализации индивидуального плана развития и жизнеустройства ребенка детскому учреждению необходимо научиться привлекать профессиональные и общественные ресурсы, налаживая партнерство с экспертными организациями и сообществом. Это должно было бы стать обязательным требованием к функционированию учреждения временного пребывания. Но об этом в Постановлении ничего не сказано.

В условиях финансового кризиса нереалистичной выглядит идея размещения детей в помещениях, устроенных по квартирному типу. К тому же, идея плохо согласуется с практикой уже действующих законов, указов и постановлений, когда детские дома закрывают, особенно малокомплектные, а детей переводят в большие организации, либо, в административном порядке, фактически принудительно – и для детей, и для семей – «переводят» в приемные семьи.

Обращает на себя внимание отсутствие в Постановлении конкретных сроков пребывания ребенка в детском учреждении. Это же относится и к индивидуальному плану развития и жизнеустройства ребенка. Каковы критерии его выполнения, как происходит мониторинг, как оцениваются результаты, как принимаются решения? Как дети будут воссоединяться со своими биологическими семьями? Если этого нет на бумаге, будет ли это в жизни? На мой взгляд, это существенные пробелы, и связаны они с тем, что я бы назвала главным барьером для реформы детских учреждений, в том числе и для реализации Постановления: чрезмерно большое упование на то, что семейное устройство/семья решит все проблемы сиротства и избавит нас от необходимости иметь несемейные формы, в том числе учреждения временного пребывания. Как показывает мировой опыт, это в корне ошибочная позиция. Наряду с хорошо развитым семейным устройством должны быть и профессиональные хорошо работающие формы несемейного устройства.

3. Какую роль Вы видите для НКО в реализации реформы? Появляются ли в ходе ее реализации новые задачи или возможности для работы НКО в сфере сиротства? В частности, какие новые задачи или возможности Вы видите для Вашей НКО?

Так получилось, что именно в сфере некоммерческого сектора сформировалось достаточно компетентное в вопросах работы с детьми и семьей сообщество. Достигнут хороший уровень зрелости специалистов, накоплены знания, отработаны технологии, есть профессиональные команды,

проводятся семинары, вебинары, курсы повышения квалификации, обучающие мероприятия и т. д. Даже сформировалось партнерство некоммерческих организаций по развитию оценки проектов в сфере детства. Я думаю, что при наличии финансовых ресурсов, НКО могли бы стать источником знаний и лучшей практики для реформы детских домов, могли бы быть привлечены к обучающим, просветительским мероприятиям, могли бы стать партнерами государства при оказании услуг – возможны разные формы. Что касается направлений работы, это прежде всего относится к таким областям, как работа с семьей в кризисе, подготовка приемных родителей, сопровождение приемной семьи, кейс-менеджмент, индивидуальные планы развития детей и семей и т. п. Особенно я бы отметила потенциал НКО, при наличии соответствующих решений со стороны государственных организаций, в области подготовки детей к передаче в семью и последующее сопровождение семьи. Я вижу это как перспективное направление развития для нашего фонда. Мы также видим большой потенциал в организации и развитии диалога специалистов из разных сфер, включая специалистов государственных организаций для детей-сирот. Мы могли бы содействовать созданию компетенции в отборе и подготовке семей к профессиональному приемному родительству.

4. Как Вы считаете, что стало основным драйвером, причиной происходящей реформы? Почему сейчас происходят такие радикальные изменения в этой сфере?

С одной стороны, эти изменения зрели уже целое десятилетие. В России за это время сложился новый институт приемной семьи (возмездной опеки). Сегодня в приемных семьях живет гораздо больше детей, чем в учреждениях. Причем формировался этот институт именно «в борьбе» с детскими домами, как альтернатива детскому дому, как его замена, что по логике вещей должно было в конце концов привести к утрате детским домом его прежней роли. Общественное мнение тоже требовало что-то сделать с детскими домами, которые уже давно видятся как неподобающая среда для развития и воспитания детей. Я бы сказала, что Постановление еще раз законодательно «закрепляет» приоритет приемной семьи как формы устройства детей-сирот над детским домом.

Есть и второй момент, на мой взгляд, может быть, даже более существенный. Если мы посмотрим на официальную статистику за последние десять лет, то мы увидим, что после всплеска в 2007–2009 гг. темпы сокращения численности детей, находящихся в учреждениях, резко снизились и в 2010–2012 гг. фактически были равны нулю; численность институционализированных детей замерла на уровне 105 тысяч. Это происходило на фоне разных мер поддержки семейного устройства. А после принятия так называемого «закона Димы Яковлева» в конце 2012 г., запретившего американским гражданам усыновлять российских детей, ситуация могла усугубиться, и правительство

было вынуждено действовать и принимать меры с целью обязать детские дома и органы опеки отдавать детей на воспитание в семьи.

Елена АЛЬШАНСКАЯ

Президент Благотворительного фонда «Волонтеры в помощь детям-сиротам»

1. После принятия Постановления № 481 происходит изменение формата, целей работы детских домов. Скажите, пожалуйста, какие изменения лично Вы считаете наиболее важными, существенными и почему?

Здесь к важным нужно отнести целый ряд изменений. Прежде всего, это изменение целеполагания на семейное жизнеустройство. Но кроме этого, это пересмотр каждые полгода плана по семейному жизнеустройству ребенка, усложнение приема ребенка по заявлению и необходимость аргументировать посещения и участие в воспитании для замещающих родителей (опекунов), постоянство состава воспитателей, вывод детей на обучение во внешние образовательные и досуговые организации.

2. Видите ли Вы в настоящий момент какие-то барьеры к реализации практических изменений в формате работы детских домов, предусмотренных Постановлением № 481? Если да, то какие из них являются наиболее серьезными и почему?

Во-первых, существуют финансовые барьеры в двух аспектах:

- необходимое финансирование на изменение учреждений (по квартирному типу), на расширение штатного состава (организация служб по работе с кровной и приемной семьей);
- принцип финансирования учреждений, исходя из количества детей и подушевое формирование количества воспитательного состава. Как пример: в группу на шесть человек полагается один воспитатель, и если дети уходят в семью и в группе остается два-три ребенка, то по нынешней структуре финансирования необходимо закрыть эту группу, уволить воспитателя и слить эту группу с другой.

Держать одного воспитателя на двоих-троих детей нынешняя финансовая система не позволяет, что делает невозможным реализацию Постановления с этой точки зрения.

Второй барьер – отсутствие кадровой подготовки на всех уровнях, начиная с руководителей министерств, ведомств и заканчивая непосредственно сотрудниками в учреждениях.

3. Какую роль Вы видите для НКО в реализации реформы? Появляются ли в ходе ее реализации новые задачи или возможности для работы НКО

в сфере сиротства? В частности, какие новые задачи или возможности Вы видите для Вашей НКО?

Постановление № 481 определяет, что учреждения могут быть любой формы собственности, устанавливая абсолютно для всех единые правила, что сейчас дает возможность более активно создавать негосударственные учреждения для детей-сирот и пытаться получить на них финансирование.

Все процессы изменений требуют довольно серьезной поддержки: от финансовой до административной и образовательной. Во многих регионах эта работа не организована на государственном уровне и участие НКО – единственное, что может сделать реформу реальной.

Мы уже третий год занимаемся переподготовкой кадров учреждений для детей-сирот города Москвы и видим необходимость еще большего развития своей организации в этом направлении, в расширении практики обучения. Нам было бы очень интересно поучаствовать в полном цикле реформирования: начиная с процессов планирования, заканчивая полной реорганизацией учреждения.

4. Как Вы считаете, что стало основным драйвером, причиной происходящей реформы? Почему сейчас происходят такие радикальные изменения в этой сфере?

В рамках работы Совета при правительстве РФ по вопросам попечительства в социальной сфере общественными организациями был поднят вопрос о необходимости деинституционализации, а также комплексно рассмотрен вопрос о необходимых причинах этих изменений и о тех отрицательных последствиях, которые возникают у детей при коллективном воспитании. В соответствии с этим было принято решение начать процесс реорганизации. Ранее, опять-таки при помощи общественных организаций, эта задача была включена в Концепцию государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года.

Кроме того, к этому процессу подвел и долгий этап развития альтернативных практик работы детских домов, работы по семейному жизнеустройству, опыт патронатных детских домов. Они подготовили почву и дали возможность привести в качестве примеров уже реализованные модели на территории РФ, не обращаясь только к зарубежному опыту.

Александр ГЕЗАЛОВ

Общественный деятель, эксперт по вопросам социального сиротства, автор проекта «Успешные сироты» – социальный навигатор выпускников детских домов

1. После принятия Постановления № 481 происходит изменение формата, целей работы детских домов. Скажите, пожалуйста, какие изменения лично Вы считаете наиболее важными, существенными и почему?

Во-первых, Постановление № 481 декларирует новый виток деятельности учреждений – теперь уже не детских домов, а центров семейного устройства – это, наверное, одно из самых положительных изменений, ведь мы уходим от стигмы «детский дом».

Во-вторых, приняв этот нормативный акт, политики признали, что институциональная система требует реформы, перехода из одного качества в другое. Постановление № 481 пошатнуло убеждение, что институциональные учреждения нельзя реформатировать. Пока что «рывка» по этому направлению нет – к сожалению, то, что они стали называться «семейные», не привело к качественным изменениям, но это новая позиция.

2. Видите ли Вы в настоящий момент какие-то барьеры к реализации практических изменений в формате работы детских домов, предусмотренных Постановлением № 481? Если да, то какие из них являются наиболее серьезными и почему?

Первый барьер – все изменения ложатся на неподготовленность кадров, на нежелание системы действительно расстаться с детьми, из которых большинство подростки, а есть и много детей с ОВЗ. Система пока не перестроилась и не начала готовить подростков к тому, что они перейдут в семью, и подавать сигналы обществу, что есть те, кого можно забрать.

Второй барьер – четко не прописаны стандарты работы учреждения относительно семейного устройства. В тексте Постановления есть «переделать», «реформатировать», «обозначить», но четких градаций возрастных категорий, времени пребывания ребенка, ответственности сторон, лифтов для возвратов в кровную семью – ничего этого нет. Для того, чтобы наша система заработала, ей нужно дать сигнал и конкретно сказать, сколько ребенок пребывает в учреждении, сколько детей должно быть, кто за что отвечает, кто несет ответственность за неустройство и так далее. На сегодняшний день за ситуацию в регионе в целом ответственность несут губернаторы, но есть риск, что Постановление позволит от этого формально уйти, потому что на территориях регионов больше нет детских домов. Тогда мы можем вернуться в русло «детей-сирот нет, детских домов нет, никто ни за что не отвечает».

Третий барьер – система не подготовилась к работе с кризисными семьями. Эти дети и их родители находятся в кризисе, и нужно в их семьях что-то менять. В рамках системы нет специалистов – клинических психологов, психотерапевтов, реабилитологов, – потому что они дорого стоят; их функции ложатся на воспитателей, зам. по воспитательной работе, на психолога. Юристов в учреждении тоже чаще всего нет. Результат – реализация национальной стратегии в интересах детей невозможна, в том числе, по тем позициям, которые затрагивает Постановление – это и восстановление кровных связей, и поиск родителей, и работа с кризисными семьями на территории просто физически в учреждении невозможна.

3. Какую роль Вы видите для НКО в реализации реформы? Появляются ли в ходе ее реализации новые задачи или возможности для работы НКО в сфере сиротства?

Я скептически отношусь к современным общественным организациям. Связано это с тем, что там мало профессионалов – в них занято много волонтеров, у них очень много желания и горения, но для преодоления этой трудности профессионально нужно быть выше, чем директор детского дома. К сожалению, многие специалисты и сотрудники НКО на сегодняшний день не владеют ресурсами в широком смысле: компетенциями, знаниями, финансами. Учитывая, что грантовая история у нас сегодня практически прекратилась, нанять специалиста, который мог бы заместить или дополнить работу учреждений, крайне сложно. Есть, безусловно, высоко профессиональные организации, которые стараются это сделать – это ИРСУ Петрановской, АНО «Про-мамы» – их единицы, и все они находятся в Москве, где проблем с ресурсами меньше. В масштабах же страны власти обращают мало внимания на то, что у нас общественные организации не владеют ресурсным полем. Это приводит к тому, что страдает качество, не хватает специалистов высокого уровня, вовлеченных в какие-то долгосрочные процессы. Поэтому я считаю, что пока НКО не могут создать здоровой конкуренции государству в работе с кризисными семьями, в том числе с детьми, которые находятся в детских домах.

4. Как Вы считаете, что стало основным драйвером, причиной происходящей реформы? Почему сейчас происходят такие радикальные изменения в этой сфере?

Давайте не будем скрывать, что закон Димы Яковлева по сути поставил перед государством задачу каким-то образом менять ситуацию, в которой мы оказались. Этот закон был принят под влиянием политических мотивов, и политический контекст не лег на реальную ситуацию с общественными организациями и общественным сознанием. Попытка быстро решить этот вопрос на уровне субъектов, на уровне законодательства, не удалась: система меняется неохотно, и в самом начале мы столкнулись с целым комплексом вопросов и трудностей, с которыми до сих пор не ясно, что делать. Например, по реструктуризации органов опеки – что с ними делать? Куда их заводить? За что они отвечают? Убирать какие-то функции или не убирать? Как стандартизировать жизнь бедных семей? Является ли бедность фактором отправки в детский дом? Оказалось, что внутри системы все настолько запутано, неправильно, что нужны серьезные изменения и ресурсы для их реализации. В результате, принятие Постановления № 481 стало мощным институциональным ответом, призванным перекрыть возникшую после принятия закона Димы Яковлева риторику.

Elena Alshanskaya, Elvira Garifulina, Aleksander Gezalov, Galina Rakhmanova

A NEW STAGE IN THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN SYSTEM FOR THE PLACEMENT OF ORPHANS: GOVERNMENT DECREE NO. 481 IN EXPERT OPINIONS

Adoption of the Government Decree No. 481 marked a new stage in the evolution of the system of substitute care for children placed out of parental care in Russia. This normative act came into force in September 2015, and the first experience of its application essentially only appeared recently. Given this context it is relevant and useful to discuss issues such as the content of major changes introduced in the Decree No. 481 and the barriers to their implementation. Another important issue is the possible role of non-profit organisations that have recently become one of the key players in this field, as well as the timeliness involved in such serious decisions and the reasons why they were adopted. This paper presents the answers of the four Russian experts – Elvira Garifulina, Galina Rakhmanova, Elena Alshanskaya and Aleksander Gezalov – to these questions. Among the key changes introduced by the Decree No. 481, experts highlight the reorientation of institutions towards an open format of work, the limitation of the length of stay of children in institutions, the introduction of an individual plan for the placement of children, as well as some other changes. Speaking of barriers, the experts refer to the shortage of personnel and financial resources in the system of children's placement, the lack of regulations for new processes together with a system for monitoring the changes that are taking place. The role of non-profit organisations in the current situation is seen in disseminate their accumulated knowledge and experience in working with different types of families, children and future replacement parents. Finally, the experts consider the adoption of the Decree as a logical step in the evolution of the Russian system of child care or as a reaction to the worsening of the situation of children in connection with the restrictions introduced in 2012 on foreign adoptions. The responses, though they do not describe the entire field of opinions on the topic, characterise the scale and severity of the changes that have occurred, and, at the same time, identify possible problem points, discussion issues, and tasks that require monitoring.

Key words: Government Decree 481, non-governmental organisations, non-profit organisations, institutional care, expert opinions

DOI: 10.17323/727-0634-2017-15-3-453-464