

УДК 39+37

DOI: 10.33876/2311-0546/2023-4/265-284

Научная статья

© А. А. Мартыненко

РАБОТА С ЖАЛОБАМИ В ОРГАНАХ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА: МЕЖДУ ЭКОНОМИЕЙ УСИЛИЙ И «НАСТОЯЩЕЙ» ЦЕЛЬЮ РАБОТЫ

Статья посвящена антропологическому анализу механизма работы сотрудников органов опеки и попечительства с жалобами. По мнению автора, процесс обработки и ответов на обращения помогают сотрудникам определять цель своей работы в их собственном профессиональном понимании. Служащие органов опеки относятся к категории низовых бюрократов и сталкиваются с противоречивыми определениями своих функций как со стороны законодательства и вышестоящих чиновников, так и со стороны граждан. В статье рассмотрены жалобы в отдел опеки и попечительства, поступившие от соседей, близких родственников или родителей ребенка в период с 2020 по 2022 гг. На нескольких полевых примерах описаны реакции сотрудниц на разные типы жалоб: в одних случаях на обращения даются формальные ответы, в других же следует быстрая и деятельная реакция. Рассмотрены условия, формирующие практику «юстировки» — настройки профессиональной оптики и понимания общих для коллектива задач. Подобная практика воплощается в формате совместных обсуждений жалоб от граждан, в результате которых в коллективе опеки вырабатывается собственное понимание «настоящей» цели своей работы и определяется выбор бенефициаров помощи. При антропологическом анализе жизни коллектива опеки оказывается проблематично разделить две сосуществующие установки: стремление сохранить свои временные и эмоциональные ресурсы через игнорирование и формальные ответы на жалобы, и, одновременно, желание выполнять лишь ту работу, которая соотносится с представлением о «настоящей» цели их деятельности.

Ключевые слова: антропология бюрократии, органы опеки и попечительства, уличная бюрократия, жалобы

Ссылка при цитировании: Мартыненко А. А. Работа с жалобами в органах опеки и попечительства: между экономией усилий и «настоящей» целью работы // Вестник антропологии. 2023. № 4. С. 265–284.

© Alexandra Martynenko

HANDLING COMPLAINTS IN RUSSIAN CHILD PROTECTION SERVICE: BETWEEN SAVING EFFORT AND THE “REAL” WORK

The article is devoted to everyday practice of handling complaints in Russian child protection service. This practice helps social workers to define the main goal of work in their own professional understanding. Employees of child protection service belong to the category of street-level bureaucrats and face contradictory expectations about their work both from the administration and from citizens. The article is based on complaints from neighbours, close relatives or parents, which were collected at the period from 2020 to 2022. Field examples are used to describe the reactions of social workers due to such complaints. Work with complaints forming the practice of “alignment” — a process of setting up professional optics and understanding the common goal for the team when individual interpretation of each employee may be assumed. This process is embodied in collective discussions of complaints from citizens. As a result of this practice, the child protection workers develop their own understanding of the “real” goal of the work and determines the choice of beneficiaries. In the anthropological analysis of the everyday life of the child protection team, it turns out to be problematic to separate two coexisting attitudes: the desire to preserve their time and emotional resources through ignoring and formal responses to complaints, and, at the same time, the desire to perform only that work which correlates with the idea of the “real” goal.

Keywords: anthropology of bureaucracy, child protection service, street-level bureaucracy, complaints

Author Info: Martynenko Alexandra A. — Junior Researcher, Laboratory of Anthropological Linguistic, Institute of Linguistic Studies (Saint Petersburg, Russian Federation,). E-mail: amartynenko@eu.spb.ru ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-3006>

For citation: Martynenko, A. A. 2023. Handling Complaints in Russian Child Protection Service: Between Saving Effort and the “Real” Work. *Herald of Anthropology (Vestnik Antropologii)* 4: 265–284.

Введение

Моя полевая работа проводилась в одном из отделов органов опеки и попечительства муниципального округа Санкт-Петербурга в течение 2019–2022 гг. Я пришла туда на студенческую практику, а в последствии стала одним из членов небольшого женского коллектива. Мои собеседницы, а потом и коллеги, знали о том, что одновременно я веду исследование. Отдел опеки и попечительства находился в одном из густонаселенных районов города и состоял из пяти сотрудниц¹. Если в начале моей работы коллеги дели-

¹ На момент проведения исследования коллектив состоял из 4-х сотрудниц (я также была официально трудоустроена), каждой из которых было около 30-ти, а также руководительницы, женщины 50-ти лет.

лись со мной лишь необходимым минимумом правил и инструкций, то уже после первого года знакомства наши отношения позволяли вести пространные беседы о том, как, по мнению сотрудниц, «на самом деле» должна быть организована работа отдела и система защиты детей в целом. Доверие коллег и искренние ответы на мои вопросы дали возможность реконструировать логику их и даже моих собственных действий, которые часто не укладывались в формальные предписания официальных инструкций.

С первого дня работы моё внимание неизменно привлекали жалобы от граждан, работа с которыми составляет ежедневную обязанность коллектива опеки. При этом я увидела, что одни бумаги сотрудницы встречают саркастическими замечаниями, обсуждают внутри отдела или показывают коллегам по муниципальному образованию для того, чтобы отметить особенно курьезные фразы, которые впоследствии становятся локальным фольклором. Некоторые жалобы вызывают упреки или быстро забываются ввиду формального ответа на них. После внимательного чтения и непродолжительного обсуждения третьих сотрудницы начинают звонить в школы, полицию или же спешат выехать к ребенку.

Хотя жалобы сами по себе являются интересным материалом для анализа с точки зрения представлений граждан о «правильном» детстве и родительстве, в данной статье я хотела бы сосредоточиться на стороне получателей таких обращений — коллективе отдела опеки и попечительства¹. Моя позиция в поле как сотрудника опеки позволяла зафиксировать непосредственную реакцию на жалобы — реакцию, которая возникает прежде, чем гражданин получит официальный ответ с заверенным печатью безликим канцеляритом. Разная реакция сотрудниц на жалобы — от возмущения и смеха до деятельного участия — также определяет и то, кому и каким образом в конце концов будут «оказаны услуги» органов опеки и попечительства, по закону обязанные предоставляться всем в одинаковом порядке. Неравномерное распределение помощи продиктовано собственным представлением коллектива о целях своей работы, а также о гражданах, которые к ним обращаются.

Сотрудники органов опеки и попечительства в силу своего профессионального статуса и наличия дискреции (т. е. свободы принимать решения по своему усмотрению) относятся к профессиональному сообществу т.н. уличных или низовых бюрократов (*street-level bureaucrats*) — государственных служащих, которые предоставляют услуги населению и/или обеспечивают соблюдение законов, а также непосредственно взаимодействуют с гражданами. Политолог Майкл Липски и его коллеги, которые ввели этот термин в социальные науки, относили к низовым бюрократам учителей, полицейских, врачей, судей и социальных работников (Lipsky 2010 [1980]).

Наряду с определенной свободой в принятии решений, которая свойственна данному уровню власти, низовые бюрократы также постоянно сталкиваются с ограничениями, вызванными, в частности, недостаточностью временных и финансовых ресурсов, запросами от людей и руководства быстрее рассматривать поступающие обращения и, вместе с этим, запросами на индивидуальный подход к каждому случаю. Ряд исследователей рассматривает повседневность бюрократов как постоянное балансирование между ожиданиями рядовых граждан и вышестоящих инстанций

¹ Исследования текстов жалоб с точки зрения лингвистики, их поэтики, прагматики, а также особенностей бытования в бюрократическом мире можно найти в следующих статьях: (Козлова, Сандомирская 1996: 152–186; Утехин 2004: 274–305; Muravyeva 2014: 93–104; Глазанова, Руднева 2021: 166–174).

(*Maynard-Moody, Musheno 2003; Chun, Rainey 2005; Meyers et al. 2007*). Кроме того, как отмечал Майкл Липски, одной из особенностей работы бюрократов является отсутствие четко определенной цели их деятельности, которая вырабатывается в условиях постоянной неопределенности (*Lipsky 2010: 31*).

Можно говорить о том, что цель работы органов опеки с некоторыми допущениями определяется гражданами, законодателями и самими сотрудниками одинаково — это «защита детей». Однако попытки определить то, каким образом и в отношении каких детей должна осуществляться защита, вызывают противоречия между названными группами. Что значит защищать детей и какие средства нужны для этого? В каких ситуациях требуется оказывать защиту, и, в конце концов, каких именно детей нужно защищать?

Органы опеки и попечительства, как в Санкт-Петербурге, так и в других городах, вписаны в обширную сеть учреждений, занятых в социальной защите и поддержке детства. Она включает суды, прокуратуру, школы, детские сады, поликлиники, детские больницы, службы сопровождения и медиации, центры содействия семейному воспитанию (бывшие детские дома) и т. д. Многоуровневая система законов и нормативных актов, регулирующая их повседневную деятельность, даже на уровне анализа документов дает противоречивые толкования целей работы по защите детства. Согласно семейному кодексу, органы опеки отвечают, как за детей, оставшихся без попечения родителей, так и за детей, у которых родители есть (например, в случае определения места проживания ребенка после развода супругов или в случаях работы с противозаконным поведением детей). Сотрудники опеки одновременно обязаны обеспечивать права ребенка, но и работать со всей семьей, учитывать интересы её членов, которые могут противоречить друг другу. В ситуации подобной неопределенности и конфликтующих между собой задач сотрудницы вынуждены самостоятельно решать, как ответить на многочисленные запросы от разных сторон в сфере защиты детства, и формируют собственные представления о «настоящей» цели своей работы.

Под «настоящей» целью я подразумеваю задачи рабочей деятельности в собственном понимании профессионалов. В ситуации рассмотрения обращений¹ возникает конфликт общественных ожиданий по поводу деятельности низовых бюрократов и ожиданий самих бюрократов в отношении заявлений граждан. Бюрократы выстраивают общую для коллектива систему ценностей и создают механизмы классификации обращений, которые позволяют им отделять важные в их понимании ситуации, соотносящиеся с «настоящей» целью работы, от не релевантных и не соответствующих ей. В этой статье я анализирую механизмы работы с несколькими типами жалоб, которые провоцируют сотрудниц на обсуждение задач своей деятельности и границ собственных полномочий.

Представления граждан о целях работы сотрудников опеки кристаллизуются в жалобах и обращениях, которые в большом количестве поступают в отдел². В качестве

¹ Хотя с бюрократической точки зрения разные способы письменной коммуникации граждан с институтами как «заявление», «жалоба», «обращения» предполагают разную прагматику, на практике письма, приходящие в отдел опеки, могут быть подписаны любым из этих названий. В данной главе я буду использовать эти номинации как взаимозаменяемые.

² Подробнее о высоких ожиданиях граждан от работы социальных служб, а также крайне неопределенных условиях работы в рамках публичного внимания к детским смертям см. в книге Гарри Фергюсона «Protecting children in time: Child abuse, child protection and the consequences of modernity» (*Ferguson 2004*).

предварительных замечаний стоит отметить два существенных аспекта, обуславливающих механизмы рассмотрения обращений: письменная форма подачи жалобы и сформированное доверие внутри бюрократических институтов. Письменная форма подачи жалобы придаёт ей большую, по сравнению с устной, легитимность. Зафиксированная на бумаге или в качестве электронного обращения, пронумерованная и зарегистрированная как «входящая», жалоба начинает «жить» в бюрократическом мире. На письменное обращение сотрудницам необходимо реагировать в установленные законом сроки¹. Таким образом, работа с письменными обращениями, в отличие от устных, требует обязательного вложения рабочего времени и ресурсов отдела опеки.

Написать обращение в органы опеки может представитель государственной инстанции (например, учитель, врач детской поликлиники, полицейский, судья) или же гражданин, обеспокоенный нарушением прав и интересов как своего, так и постороннего ребенка. Однако обращения от представителей других инстанций по умолчанию имеют для сотрудниц опеки более высокий статус по сравнению с обращениями от граждан. Коммуникация между институциями более регламентирована и прозрачна: у обращения, отправленного из школы, будет исходящий номер, следовательно, такая бумага зафиксирована у того, кто её направил и теперь ожидает ответа. Внутри такого обращения также включено бюрократическое, то есть всегда находящееся в дефиците, время сотрудников школы или полиции, которое они вложили в подготовку документа. В этом случае предполагается, что, если коллеги из другого ведомства — такие же низовые бюрократы — потратили свое рабочее время на написание текста жалобы, она действительно имеет больше оснований, чем недовольство пожилой женщины, вызванное детским плачем за стеной соседней квартиры.

В этой статье я сосредоточусь на жалобах от соседей, близких родственников или родителей ребенка в период с 2020 по 2022 гг. В отличие от обращений из официальных учреждений, которым сотрудницы опеки доверяют, каждая жалоба от индивидуального лица проходит процедуру коллективного обсуждения, классификации и проверки на соответствие «настоящей» цели работы органов опеки в понимании самих сотрудниц. К практике коллективного обсуждения жалоб мне кажется удачным применить термин «юстировка», который напрямую не связан с социальными науками. Чаще всего этот термин, происходящий от немецкого глагола *justieren* — «выверять» — используется в оптике. При юстировке осуществляется проверка и наладка оптического прибора, подразумевающая достижение верного взаиморасположения его элементов и правильного их взаимодействия, обеспечивающее точность, правильность и надёжность действия всего механизма.

На мой взгляд, применение этого термина при анализе работы коллектива опеки с жалобами может быть продиктовано и принятой в социальных науках метафорой об особой «оптике» (будь она антропологическая или свойственная изучаемому сообществу). Такой подход определяет и соотносит взгляды индивидов с символическими системами коллектива, позволяя сформировать общие представления о разных явлениях, как бы фокусируя индивидуальные приборы по единым настройкам для четкого изображения, которое доступно всем участникам. Таким образом, я предлагаю

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Статья 12. Сроки рассмотрения письменного обращения. Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

гаю использовать термин «юстировка» в значении процесса настройки общих ценностей и определения единых для коллектива целей работы.

Я опишу несколько примеров реакции сотрудниц на жалобы: в одних случаях, после обсуждения в коллективе, на обращения ими будут даваться формальные ответы, в других же последует довольно быстрая и деятельная реакция. Я также рассмотрю условия, формирующие практику юстировки.

Жалобы от соседей

Большинство жалоб с просьбой обратить внимание на семьи с детьми, которые поступают в отдел опеки, написаны соседями. Стандартное начало обращений от соседей, как правило, содержит в себе жалобы на шум, который доставляет дискомфорт окружающим: *Примерно 1,5 мес. назад поселилась семья с двумя детьми, снимающая эту квартиру. Дети мальчик лет примерно 10 и девочка лет около 3-х. Семья ведёт себя очень шумно. Наша квартира находится этажом ниже, и мы в течение всего дня до ночи воспринимаем это* (муж., от 08.12.2020); *Они (дети) ежедневно нарушают режим тишины после 23.00, бегают, топают, кричат, кидают на пол вещи, из-за чего каждую ночь моя семья не может полноценно выспаться* (жен., от 11.07.2021).

Такие жалобы чаще всего вызывают недовольство сотрудниц опеки. Несмотря на аргументацию, которая подкрепляет эти тексты, сотрудницы трактуют подобные ситуации как связанные, прежде всего, с жизнью в многоквартирных домах, где соседи не могут договориться между собой. Исходя из перспективы, предполагается, что собственно безопасность ребенка не является истинным мотивом такой жалобы. Обращения, поступающие от посторонних по отношению к ребенку людей, одна из сотрудниц опеки с раздражением прокомментировала: *«Почему кому-то вообще есть дело до чужих детей?»* (Полевой дневник, 18.11.2021).

Кроме криков и стуков, особенно «весомым» аргументом, с точки зрения жалобщиков, становится шум в ночное время, свидетельствующий о «неправильном» родителстве соседей: *«Режим дня у ребенка нарушен полностью. Он может не спать до 12, часу ночи. ... Соседи на мои просьбы, что ребенок прыгает и скачет и днем и вечером, не спит до часу ночи, а то и до 2, потому что самая активность после 21, 22, 23, когда ребенок такого возраста уже должен ложиться спать, а не скакать по квартире (после моих попыток поговорить, ребенок начинает прыгать с удвоенной силой)* (жен., от 30.03.2022).

Скепсис по отношению к таким жалобам на шум иллюстрирует фраза сотрудницы, прочитавшей объёмную жалобу жительницы многоэтажного дома на шумящего ребенка: *«Вот хоть раз бы мы вышли, и там реально был кошмар!»* (Полевой дневник, 15.02.2021). Со слов руководительницы, возглавляющей отдел уже более десяти лет, в её практике не было случая, когда обращение соседей выявляло бы реальные ситуации, например, семейного насилия или нахождения детей в опасности: *«В большинстве же это люди, которые сами не могут пойти и попросить родителей и лялю не шуметь»* (Полевой дневник, 31.03.2022).

Бурное обсуждение в коллективе опеки вызвала жалоба женщины на сестру, проживающую с ней в одной квартире. В сбивчиво написанном обращении женщина сетовала, что сестра намеренно выкрутила ручки окон для того, чтобы они всегда

были открыты: *«Все лето мы жили с открытым окном... Она мотивировала поступок, что ей жарко... Моя семья кушает на кухне. И объяснение, и разговоры она не понимает. В конце концов это просто опасно для жизни и здоровья маленьких детей!!! Я прошу органы опеки отреагировать на сложившуюся ситуацию. Открытая в квартире дверь на улицу не должна быть, при проживании маленьких детей»* (жен., от 27.10.2020).

Несколько дней после поступления этой жалобы сотрудницы, переговариваясь, аргументировали свое недовольство и нежелание тратить рабочее время на посещение этой квартиры: *«Просто понимаешь, что если мы вот так к каждому будем ходить из-за ручек! Сами не могут договориться между собой, и сразу, даже секунды не подумав, пишут опека помогите! А потом нас долбаёт комитет или КДН¹, что почему по неблагополучке мы контроль не осуществляем. Когда! Ручки тут у людей выкрутили»* (Полевой дневник, 11.11.2020).

Как правило, после посещения квартиры, на которую поступила жалоба, сотрудницы пишут ответ, где пытаются нормализовать причину беспокойства соседей. Например, отчитываются о «профилактической беседе» с соседями о соблюдении режима дня ребенка и обязанности соблюдать тишину: *«Специалист по опеке и попечительству провела профилактическую беседу с N. по вопросу надлежащего исполнения родительских обязанностей. Матери разъяснено, что в соответствии со ст.ст. 63, 65 СК РФ родители обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей»* (ответ на обращение от 22.11.2020).

Раздражение сотрудниц, недовольство потраченным временем на проверку квартир и домов, а также постоянный поиск возможностей не выполнять подобную работу остаются за рамками формального ответа.

Жалобы родителей друг на друга

Другой распространенный тип обращений, поступающих в отдел опеки, это жалобы родителей друг на друга по поводу воспитания детей. Типичный контекст такой жалобы — невозможность родителей после развода договориться о месте проживания детей, порядке встреч с ними, а также по ряду других вопросов вроде выбора школы, кружка, вплоть до питания, одежды или «правильного» времяпрепровождения ребенка: *Бывшая супруга систематически нарушает права детей, прошу защитить права моих детей* (муж., от 11.11.2021); *Отец не работает, не может быть назван мужчиной и примером для своих детей, негативно влияет на их психологическое здоровье* (жен., от 17.12.2021); *... Уехала со своим сожителем на отдых. А малолетнюю D. оставила дома одну. За которой присматривала её старшая сестра* (муж., от 08.09.2021).

Во время полевой работы мне чаще всего удавалось зафиксировать реакции сотрудниц именно на жалобы родителей. Самую распространённую из них сформулировала руководительница отдела: *«Вот они же в какой-то миг сделали ребенка? А теперь папа у неё [матери] самый плохой на свете. О чем она думала, когда с ним связывалась?»* (Полевой дневник, 22.03.2021).

Письменный ответ на такую жалобу предельно лаконичен: сотрудницы опеки как бы «разъясняют» одному из родителей, что соблюдение прав и интересов ребен-

¹ Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

ка — это обязанность именно родителя, а не сотрудниц. Ответ состоит из ссылок на статьи семейного кодекса о правах и обязанностях родителя, в которых графически выделяются нужные элементы: «...*Ваше заявление рассмотрено, информация, содержащаяся в заявлении, принята к сведению. В соответствии с п.1 ст. 63 СК РФ родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей. Родители несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. В соответствии с п.1 ст. 64 СК РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей. В соответствии с п.1 ст. 65 СК РФ обеспечение интересов детей должно быть предметом основной заботы их родителей*».

Формально, как и в случае любых других обращений, сотрудницы обязаны реагировать на жалобы родителей: например, позвонить тому взрослому, на которого написана жалоба, или же выйти с проверкой условий проживания ребёнка с родителем. Тем не менее в реальной повседневной практике коллектива почти все обращения родителей заканчиваются подобным ответом с перечислением статей. Так происходит во многом потому, что в представлении сотрудниц привычка современных родителей делегировать разрешение семейных или иных конфликтов различным инстанциям является дополнительным фактором, мешающим органам опеки заниматься своей «настоящей» работой: «*Большинство людей, которые к нам приходят, которые вот между собой там мамы, папы не разговаривают. Первое что? Они приходят, пишут в опеку заявление: “Мама не дает общаться!”*. Не обратился ни к психологу, ни поговорить с ней, ну то есть. Сразу — это ваша работа, вы должны, должны мне ребенка предоставить» (Интервью 10.11.2021).

Важно понимать, что многие родители обращаются в отдел опеки по рекомендации судов и адвокатов, не имея представления о задачах и полномочиях органов опеки. Одно из направлений модернизации семейной политики в Санкт-Петербурге предполагает упор на досудебное разрешение конфликтов. Часто именно в суде родителям рекомендуют договориться с помощью органов опеки или службы медиации¹, чем многие из обратившихся пытаются воспользоваться. Однако в изучаемом отделе опеки скептически относятся к подобной процедуре, так как считают, что истинная ее цель — снизить нагрузку судов за счет ресурсов органов опеки и попечительства.

При этом сотрудницы опеки понимают, что соглашения, заключенные между родителями с посредничеством опеки, не имеют юридической силы и могут быть расторгнуты в одностороннем порядке в любой момент. Одна из сотрудниц с сарказмом отметила: «*Нашей этой бумажкой можно потереться! Её ведь никому не покажешь — ни полиции, ни приставам, потому что она никакой ценности не представляет. Только решение суда. Поэтому пусть сразу туда идут*» (Полевой дневник, 13.09.2021).

Сотрудницы считают, что большинство подобных конфликтов касаются отноше-

¹ Службы медиации — это государственные учреждения, созданные для разрешения споров во внесудебном порядке для того, чтобы облегчить работу районных судов. Специалисты этих служб (обычно выпускники факультетов психологии, конфликтологии) помогают гражданам заключать мировые соглашения по разнообразным судебным тяжбам, в том числе связанными с семейными спорами о воспитании детей. Одним из принципов этой государственной услуги является добровольное желание сторон заключить соглашение, что на практике почти невозможно внутри такой чувствительной сфере как семейные конфликты. В то же время повестка в суд от бывшего супруга или супруги носит более официальный характер и принуждает вторую сторону активно участвовать в разрешении конфликта. В Санкт-Петербурге последние несколько лет (не без сопротивления в том числе органов опеки) происходит активное внедрение услуг служб медиации.

ний между взрослыми, а ребенок в этих случаях является скорее инструментом для манипуляций родителей. Таким образом, ответы на жалобы родителей в адрес бывшего супруга/супруги максимально формальны и, следовательно, наименее содержательны: «...Вы в праве обратиться в суд с исковым заявлением о лишении родительских прав отца ребенка. Орган опеки и попечительства будет привлечен к участию в деле в качестве третьего лица». Как и в ситуации с жалобами соседей на шум, подобные обращения интерпретируются сотрудниками как беспокойство взрослых за собственный комфорт и желание сделать жизнь бывшего мужа или жены труднее.

Жалобы, на которые реагируют

Жалобы от соседей или родителей могут спровоцировать и другую, менее бюрократизированную и более активную реакцию сотрудниц опеки. В один из приёмных дней в отдел постучалась пожилая женщина, которая хотела передать уже написанную жалобу на соседей. Сотрудницы, занятые своими делами и очевидно не желающие разбираться с ещё одним соседским конфликтом, попросили её отнести своё обращение секретарю для регистрации и заверили, что рассмотрят документ как можно скорее. Не высказав сопротивления против такого порядка подачи жалобы, женщина закрыла дверь в кабинет. Переглянувшись, сотрудницы вздохнули, ожидая новой работы с «бабкой», как принято называть в отделе опеки пожилых женщин.

Через некоторое время секретарь принесла зарегистрированное обращение, написанное пожилой женщиной от руки. Приготовившись к чтению вслух и заранее улыбаясь в предвкушении особенно изобретательных аргументов, одна из сотрудниц пробежала глазами текст. Тем не менее чтения вслух не последовало. Вместо этого она быстро направилась в кабинет к руководительнице, откуда они вернулись уже вместе, чтобы обсудить написанное.

В тексте обращения женщина указывала, что её соседи, мужчина и женщина среднего возраста, долгое время не выходят на улицу, а их дети, мальчик и девочка, звонят в квартиры, чтобы попросить еды. Женщина указывала, что много раз давала детям еду и продукты, но всё-таки просит органы опеки проверить семью. Руководительница набрала её номер, указанный в обращении и попросила вернуться, чтобы подробнее рассказать о ситуации. Реакция на жалобу в этом случае вызвала деятельное участие всех сотрудниц опеки, двое из которых вместе с женщиной отправились по названному адресу. Не обнаружив детей и родителей дома, сотрудницы связались с полицией для того, чтобы инспектор могла навестить семью и поставить её на контроль вместе с органами опеки¹.

Несмотря на то, что жалоба поступила от соседки, сотрудницы отреагировали на неё со всей серьёзностью, хотя и пытались создать «барьер» в виде подачи жалобы через секретаря. В данной ситуации речь шла о повторяющемся событии (просьба о еде) и отсутствии рядом с детьми взрослых. Такое положение детей сотрудницы маркируют как небезопасное и требующее прямого участия органов опеки.

¹ К сожалению, мне не удалось полностью проследить развитие этой истории, однако в документах, сопровождающих работу с этой семьей, отмечалось, что в семье «оба родителя часто выходят на работу в совпадающие смены, оставляя им достаточное количество пищи, а о привычке своих детей ходить к соседям узнали от полиции». При проверке полицией и опекой «...оснований для постановки семьи на контроль нет. Факта неблагополучия в семье не выявлено».

Сотрудники опеки — жертвы системы?

Рассмотренные случаи реакций на жалобы позволяют говорить о том, что сотрудники опеки вырабатывают собственные представления о «настоящей» цели своей работы, которые в одних случаях позволяют без лишних рассуждений отправлять формальный ответ на обращение, а в других действовать активно. Как уже было сказано, потребность в самостоятельном определении своих задач обусловлено служебным положением низовых бюрократов, чьи цели по-своему определяют и руководящие органы, и граждане.

Для выполнения цели — защиты детей — законодатели формулируют функции органов опеки попечительства. Согласно Федеральному закону «Об опеке и попечительстве»¹ к задачам сотрудниц относятся: защита прав и законных интересов граждан, которые нуждаются в опеке или находятся под ней (например, детей, которые проживают в приемных семьях); контроль приемных родителей, опекунов, а также детских домов и психиатрических интернатов, куда помещаются как недееспособные взрослые, так и дети. Кроме этого, органы опеки должны следить за сохранностью имущества детей, которые смогут воспользоваться им после совершеннолетия — например, покинув приемную семью или детский дом. В случае недееспособных взрослых сотрудницы контролируют опекунов, которые ухаживают за таким человеком для того, чтобы опекун не воспользовался имуществом недееспособного в личных целях.

Одновременно с этими задачами, согласно Семейному Кодексу, органы опеки должны обеспечивать право ребенка жить и воспитываться в семье². Обеспечение этого права налагает на сотрудников опеки еще несколько дополнительных полномочий — профилактику социального сиротства³ и участие органов опеки в семейных спорах⁴. Например, сотрудники опеки обязаны не только брать на себя роль законных представителей ребенка, когда у него по каким-либо причинам не оказались родители, но и участвовать в собраниях Комиссии по делам несовершеннолетних, куда вполне может попасть ребенок из семьи за хулиганство, преступление или другие поступки, которые представители комиссии считают «антиобщественными». Функция органов опеки в этом случае сводится к назидательной и даже «устрашающей», ведь именно сотрудники опеки вправе подать иск о лишении родительских прав тех родителей, которые не справляются с воспитанием своих детей.

Подобная необходимость участвовать в качестве дисциплинирующего органа там, где по мнению сотрудниц, эту дисциплину должны поддерживать родители и где задачи опеки не имеют четкого определения, неизменно вызывает критику в коллективе. Критика, впрочем, направлена не на родителей, а на устройство самой системы и на Комитет по социальной политике: *«Но вот сейчас мы сидим на Комиссии. Я вот получаю постановление, я ругаюсь, я говорю, че вы мне дадите? Тут мама и папа. Почему опека-то? Потому! Ну и как бы и все. Мне что делать, МНЕ? Вы курирующий наш ну как бы орган. Давайте, организовывайте совещание между*

¹ Федеральный закон "Об опеке и попечительстве" от 24.04.2008 N 48-ФЗ.

² СК РФ Статья 54. Право ребенка жить и воспитываться в семье.

³ Федеральный закон от 07.06.2013 N 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

⁴ СК РФ Статья 78. Участие органа опеки и попечительства при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей.

руководителями, там, отделов опеки и руководителями центров помощи семье и детям, там, председателями комиссий. Давайте собирайте и говорите, кто чем должен заниматься. Раз мы не понимаем закон федеральным там сто двадцатый!» (Полевой дневник, 15.06.2022).

Таким образом, органы опеки не только берут под опеку детей, оставшихся без близких, но и тех, чью близость с родителями пытаются сохранить через дисциплинарное воздействие на последних. Именно через такие задачи вышестоящие инстанции — Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга, правительство города — представляют себе цели деятельности органов опеки. Эта цель состоит как в заботе о детях, которые оказались без родителей и которых следует устроить в приемную семью или детский дом, так и в поддержании системы дисциплинарной власти в отношении семей. Аналогичная система с разными вариациями существует и в других субъектах Российской Федерации.

Дополнительной задачей, как уже было сказано выше, становится участие в конфликтах между родителями из-за детей. Объединение усилий нескольких комитетов Санкт-Петербурга и правительства города для снижения количества судебных разбирательств между родителями сталкивается с практически полным игнорированием этой инициативы со стороны рядовых сотрудниц опеки. Отсутствие юридической силы мировых соглашений, подписанных родителями в отделе опеки, постоянно заставляют сотрудниц избегать работы с семейными конфликтами, несмотря на активный запрос со стороны граждан.

В рамках политики *New Public Management*, созданной в западных странах и направленной на борьбу с низкой эффективностью работы государственных учреждений, для бюрократов стали устанавливаться показатели эффективности, а также конкретизировать задачи и цели их деятельности (Barzelay 2001). Можно говорить как о явных, так и менее регламентированных изменениях в показателях эффективности, также действующих и для органов опеки в России.

В период с середины 1990-х по 2009-й гг. социальный кризис спровоцировал рост количества детей, оставшихся без попечения родителей и попавших под государственную защиту. Основными причинами выступали либо недостаточный доход родителей, либо отсутствие подходящего для проживания ребенка пространства (Рыкун, Южанинов 2009). В этот период количество детей-сирот постепенно увеличивалось. Так, к середине 2000-х гг. около 800 000 детей остались без родительского попечения (Khlinovskaya-Rockhill 2010: 1). Однако начиная с 2006 г., после ежегодного обращения президента В. В. Путина к Федеральному Собранию, была признана острая проблема демографического кризиса. Работа по борьбе с социальным сиротством стала приоритетным направлением реформ. Социологи отмечают, что с этого момента семейная политика взяла консервативный курс по охране семьи, который способствовал сокращению числа детских домов и устройству детей в приёмные семьи (Чернова, Кулмала, Шпаковская 2019: 59).

В рамках обозначенных реформ эффективность деятельности органов опеки стала измеряться количеством детей, устроенных в приемные семьи, а также количеством проведенных «профилактических» действий, направленных на то, чтобы дети остались дома — например, работа с семьями, где родители имеют зависимости (от алкоголя или наркотиков), но которые могли бы, с точки зрения государства, после необходимого лечения и помощи выполнять свои родительские обязанности. Таким

образом, в своих ежедневных практиках сотрудники опеки постепенно сосредоточились именно на работе с приемными семьями, а также с семьями, которые были маркированы как «неблагополучные». Так как именно этот труд оценивается вышестоящими органами в качестве показателей эффективности, сотрудницы изучаемого коллектива опеки стремятся освободить свое рабочее время под выполнение задач, требующих обязательного отчета¹.

Однако было бы упрощением объяснять игнорирование жалоб или «формализм» работы коллектива опеки лишь той рамкой, которую задают им политики, законодательство и контролирующие инстанции. На мой взгляд, подобная объяснительная модель сводит любые выводы о работе бюрократов к формуле «жертвы системы», то есть к воображению их такими же, как и граждан, заложниками непродуманных систем управления и контроля. К внимательному отношению к подобному редуционизму призывает и антрополог Ахил Гупта в своём исследовании работы индийских чиновников (*Gupta 2012*).

Именно наличие дискреции, одной из ключевых характеристик низовой бюрократии, позволяет сотрудницам каждый раз самостоятельно выбирать, как отреагировать на жалобу или гражданина: отнестись с пониманием или равнодушием, использовать свои профессиональные ресурсы или же ограничиться формальным ответом. Невозможно объяснить разницу их реакций, грубость и безучастность в одних случаях и деятельное участие в других лишь неопределенностью задач и целей на государственном уровне. Кроме этого, даже противопоставляя себя руководителям высших государственных инстанций, сотрудницы опеки так или иначе используют полномочия органов власти, обладая, в том числе, инструментами по «изъятию» детей из семьи.

Можно отметить, что в исследуемом отделе опеки сосуществуют две установки: сотрудницы не реагируют на жалобы и потому, что стремятся освободить время «для себя» и не перегружаться работой (как бы прячась за безличную бюрократическую систему), и, в то же время, потому, что у них есть собственные представления о «настоящей» цели их функций, для которой важно сохранить временные и эмоциональные ресурсы. Именно невозможность разделить две этих установки создаёт проблему для исследования реакций на жалобы у сотрудниц опеки. Однако, как кажется, именно это обстоятельство делает исследование бюрократии по-настоящему антропологическим. В описанных выше условиях — запутанных указаний от руководителей и стремлении сократить свою нагрузку — сотрудницы опеки вырабатывают несколько этапов проверки жалобы на её соответствие «настоящей» цели их работы.

Коммуникация в отделе опеки и попечительства

При поступлении в отдел жалобы внимательно рассматриваются на предмет их соответствия формальным критериям — например, действительно ли адресатом

¹ Сотрудники по крайней мере еще четырех опеков, соседствующих в пределах одного района, намеренно стараются «держать на контроле» удобное для вышестоящих инстанций и для них самих количество проблемных семей. Это количество, как правило, колеблется в районе 20–25 семей на 100 000 населения. По мнению сотрудников, если семей будет больше, то это вызовет вопросы о неблагополучной ситуации в муниципалитете. Если же количество семей будет меньше, то отдел опеки рискует получить комментарии о своей неэффективной работе («недовывяляли», по выражению одной из сотрудниц).

являются органы опеки. Сократить количество жалоб уже «на входе» сотрудницам помогает перенаправление гражданина в другие инстанции: например, в суд или полицию. Если к обращению гражданина есть возможность привлечь другие службы, сотрудницы опеки обязательно ею воспользуются. Еще одним способом уменьшить количество обращений является быстрый формальный ответ на письменное или устное обращение, настолько избыточный ссылками на законодательство и бюрократическими формулами, что граждане, не обладая такими же отточенными навыками чтения подобного типа письма, не имеют возможности продолжить переписку.

Тем не менее этот способ сокращения работы требует от сотрудниц и некоторой осторожности, так как многие обращающиеся вполне могут оказаться компетентными, и не только продолжить переписку, но и пожаловаться в вышестоящие инстанции. Важным формальным критерием остается упоминаемая подотчетность другим органам власти. Проверки прокуратуры или администрации района по вопросам рассмотрения жалоб заставляют сотрудниц опеки каждый раз оценивать способность гражданина «пойти выше». Как правило, если такая угроза отсутствует, то сотрудницы могут ограничиться формальным и часто неторопливым ответом в письменной или устной форме. Быстро определить, можно ли «развернуть» посетителя, является одним из поощряемых в коллективе опеки навыком и критерием профессионализма.

В случае если жалоба не была переадресована, а сотрудницы не могут ограничиться формальным ответом, коллектив приступает к активному обсуждению ситуации. Моя возможность зафиксировать большое количество неформальных реакций на обращения была задана именно коллективным характером обсуждения, которое, в свою очередь, является практикой юстировки, определяющей коллективный характер бюрократического действия. Как отмечал антрополог Бернардо Зака, одна из существенных особенностей работы низовых бюрократов заключаются в том, что они «не работают одни»: «Они обмениваются приветствиями, шутками и историями друг с другом; они задают друг другу вопросы и обращаются друг к другу за эмоциональной поддержкой и советом; они поощряют, бросают вызов и осуждают друг друга...» (*Zacka* 2017: 154)¹. Коллективный способ коммуникации с гражданами является базовым для сотрудниц опеки, так как ответы на обращения всегда отправляются от имени всего отдела. Несмотря на то, что жалобы распределены между сотрудницами по принципу их специализации в отделе — кто-то отвечает на жалобы относительно неблагополучных семей, кто-то о недееспособных гражданах, а кто-то о детях-сиротах — каждая из сотрудниц знает, чем занимается другая, благодаря непрерывающимся в течение рабочего дня разговорам. Хорошим тоном в коллективе при поступлении жалобы считается выражение своего мнения по поводу текста. Несмотря на то что сотрудницы находятся в разных кабинетах (три сотрудницы в одном и две в другом), часто они собираются в одном из них, чтобы обсудить тот или иной случай.

Джоди Сандфорд, исследующая теорию и практику предоставления социальных услуг, подчеркивает некоторую изолированность низовых бюрократов от внешней среды и устойчивость в отношении новых политических директив. В частности, она приходит к выводу, что низовые бюрократы при принятии решений на местах руководствуются в основном коллективными практиками или, как называет их автор

¹ Указание на цитату и перевод приводится из неопубликованной магистерской диссертации Александры Захаровой о повседневности сельских бюрократов, защищенной на факультете антропологии ЕУСПб в июне 2022 г.

статьи, «схемами», которые сотрудники разрабатывали для осмысления своей повседневной работы. В тех случаях, когда инициативы руководителей соответствовали этим коллективным схемам, бюрократы находили разумным подчиняться новым указаниям. Однако в случае, когда новые идеи представлялись работникам не соотносящимися с реалиями их повседневных практик, это провоцировало бюрократов на создание таких схем, которые давали бы им право не заниматься поставленной задачей и использовать свое рабочее время на выполнение того, что они сами считают важным (Sandfort 2000). Таким образом, сотрудницы опеки в ходе коллективных обсуждений производят и поддерживают подобные схемы.

Как было показано выше, жалобы, несмотря на их разнообразие, касаются повторяющихся ситуаций и проходят процедуру классификации внутри коллектива. Процесс классификации помогает быстро соотнести ту или иную жалобу с уже знакомой ситуацией. Так одна из сотрудниц отметила между делом: *«Все, знаешь, заходят и говорят — у меня такая особенная и сложная ситуация! Вот они все так говорят! У людей же это все в первый раз. А мы одно и то же слушаем»* (Полевой дневник, 11.11.2021).

Повторяющиеся жизненные истории провоцируют сотрудниц вырабатывать стандартные реакции, которые становятся принятыми в коллективе. Это поддерживается как самой практикой обсуждения, так и особой лексикой — своего рода локальным профессиональным жаргоном, с помощью которого маркируются похожие между собой ситуации. Например, в случае родительских жалоб принято говорить, что родители «шизнутые» и их «нужно держать за ручку»; в случае жалоб от соседей следует вздохнуть и задать риторический вопрос: «Что им всем надо?». С одной стороны, постоянная работа по классификации и сведению к единому образцу подчас совершенно разных по содержанию жалоб могут задаваться недостатком времени и ресурсов. С другой стороны, палитру этих стандартных реакций в значительной степени задаёт руководительница отдела, и именно из её лексикона заимствуется большинство языковых формул, которыми принято выражать своё мнение. Остальные сотрудницы быстро усваивают этот набор реакций, пользуясь им в повседневных делах.

Документооборот отдела устроен таким образом, что каждая из бумаг, входящая и исходящая, проходит через стол руководительницы. Зная это, часто сотрудницы ещё на этапе обсуждения, не приступив к написанию ответа, пытаются выяснить, какую реакцию на жалобу следует выразить, чтобы не переписывать исправленный руководительницей ответ. Часто сама начальница приходит в соседний кабинет, чтобы высказать своё мнение и выслушать мнение сотрудниц. В процессе обсуждения сотрудницы и руководительница вырабатывают общую стратегию ответа на обращение: на какое из них возможно «отписаться», а на какое обратить внимание и выйти в адрес.

Устойчивые границы коллектива также поддерживаются и с внешней стороны. Несмотря на тесные контакты с другими органами вроде полиции, суда или соседними отделами опеки, сотрудницы этого коллектива редко обращаются за помощью к своим коллегам, предпочитая принимать самостоятельные решения, что также поощряется руководительницей. Разделяемое сотрудницами убеждение в том, что только они могут принимать «по-настоящему верные» решения, также проистекает из практик коллективных обсуждений «неправильных» действий других отделов опеки, «бестолковых» обращений граждан и противоречивых решений руководства.

Цель работы в понимании сотрудниц

Так или иначе, несмотря на выработанные механизмы по сокращению своей работы, а также принятые в коллективе способы реакции на обращения граждан, мои полевые наблюдения показывают, что у сотрудниц опеки существует и другая объяснительная модель, соотносящаяся с представлениями о «настоящей» работе, которая рационализирует их нежелание разбираться с жалобами на шум или бывшего супруга/супругу. Эта «настоящая» цель — защита тех детей, которые оказались без взрослых, когда ни один из родителей или родственников не может им помочь (например, если родители ребенка употребляют алкоголь или наркотики). В этом случае, считают сотрудницы, ребенок действительно оказывается без *опеки*, и именно они в этот момент берут опеку над ним, выступая, тем самым, в качестве «временного родителя». В один из приёмных дней руководительница отдела, пытаясь предотвратить появление письменной жалобы на бывшую супругу от разъярённого отца, специально отметила: *«Вы просто, может быть, не понимаете, чем в принципе занимаются органы опеки? Мы занимаемся детьми-сиротами и недееспособными. У вас дети не остались без родительского попечения»* (Полевой дневник, 25.05.2022).

Исследования социальных работников, учителей, полицейских иллюстрируют многочисленные примеры так называемой «позитивной дискриминации», которая используется для оказания помощи тем людям, которых низовые бюрократы считают наиболее нуждающимися или заслуживающими внимания (Goodsell 1981; Vinzant et al. 1998; Maynard-Moody, Musheno 2003). Низовые бюрократы могут использовать профессиональный опыт и собственное представление о целях своей деятельности не только для сокращения работы, но и в интересах клиентов¹.

Описанные выше противоречия в запросах разных групп к сотрудникам органов опеки, а также рассмотренные ситуации обращения сотрудниц с жалобами помогают определить, что механизм «позитивной дискриминации» работает у них в первую очередь для группы детей, оказавшихся без попечения родителей. Сотрудницы в ответ на заявления неизменно обращают внимание на дефицит времени для работы с теми жизненными ситуациями, когда должна выполняться их «настоящая» задача как органов опеки и попечительства. Так, одна из сотрудниц буквально отождествляет коллектив, цель своей работы и группу детей, к которым приложены основные усилия: *«И вообще мы типа дети-сироты. Ну, то есть оставшиеся без попечения»* (Полевой дневник, 15.06.2022).

В повседневности отдела случаи, при которых сотрудницам нужно срочно выехать на помощь ребенку, оказываются в меньшинстве. Часто трудовые будни могут быть вполне свободными, и сотрудницы посвящают время разговорам, чаепитиям или интернет-серфингу. В то же время в эти не особо загруженные дни они всё равно будут стараться отсеивать максимальное количество жалоб и «разворачивать» граждан. До известной степени такую специфику рабочего времени можно сравнить с работой пожарных, ожидающих чрезвычайной ситуации, которая может возникнуть в любой момент и на которую необходимо будет немедленно отреагировать.

¹ Номинация тех, с кем работают низовые бюрократы, как «клиентов» характерна для англоязычных статей. В отделе опеки сотрудницы никогда не пользовались этим словом. Это требует отдельной рефлексии о бюрократическом языке и том, что слово «клиент» будет характерно для тех мест, где происходит получение услуг по законам рынка, а не от государственных бюрократических учреждений.

Продолжая эту аналогию, и в случае работы опеки, и в случае работы пожарных, можно сказать, что профессиональная деятельность этих групп связана со спасением человеческих жизней. Более того, в случае опеки речь идёт о жизни детей, что даёт коллективу социальную санкцию на самостоятельные действия с целью оказания помощи особенно ценной категории населения. Этот «карт бланш» позволяет сотрудницам эффективно управлять своим временем. Возможность проводить рабочий день в режиме ожидания срочного дела и «защита» от нежелательных обращений через грубость, игнорирование и «разворачивание» граждан представляется коллективу опеки справедливой (Kelly 1994).

В самом начале полевого исследования руководительница учила меня «правильно» распоряжаться своим статусом сотрудницы опеки. В частности, она предлагала миновать любые очереди в бюрократических учреждениях с помощью демонстрации удостоверения и громкого сообщения всем присутствующим о том, что я занимаюсь детьми-сиротами (что лишь иногда было правдой). Такой ход достаточно часто используется для прекращения нежелательных разговоров с гражданами или обвинений в формальных ответах. В ходе беседы или переписки сотрудницы постоянно в разных формах акцентируют внимание на понимаемой как единственно правильной для них цели работы: «Мы работаем с теми, у кого нет родителей». Подобный аргумент, как правило, достаточно быстро прекращает диалог между ними и жалобщиком — граждане, будто стесняются отнимать рабочее время у сотрудниц.

Можно предположить, что постоянно сосредотачивая внимание на отдельной категории детей, которые оказываются в опасном положении без близких (дети-сироты, дети, чьи родители подвергают их жизни опасности), сотрудницы коллектива опеки разделяют представление о своей миссии. Миссия, которая понимается в данном случае как предназначение организации, оказывается сопряжена с высоким моральным статусом деятельности по защите детей, оказавшихся в уязвимом положении.

Известные мне зарубежные исследования представлений сотрудников систем защиты детей в США и Великобритании об их профессиональной миссии показывают непротиворечивый набор высказываний — как правило, все сотрудники в интервью подчеркивают гуманистический характер высшей цели своей работы. Почти все сотрудники, с которыми разговаривали исследователи, в качестве мотивации выбора профессии ссылались на желание «защищать детей», «делать мир лучше», «служить обществу» (Rycraft 1994; Busch, Folaron 2005; Bell 2020). Однако ни одна из сотрудниц опеки во время моей полевой работы не мотивировала индивидуальный выбор профессии альтруистическими соображениями — заботой о благе детей, желании предотвратить преступления в их отношении и т.п. Объяснять свою работу подобными вещами в коллективе не принято.

В один из дней руководительница попросила всех сотрудниц заполнить анкету, присланную из Комитета по социальной политике. Анкета содержала вопросы об удовлетворенности рядовых сотрудников опеки своей работой. Один из вопросов был сформулирован следующим образом: «Чувствуете ли вы значимость своей работы, которая связана с защитой прав и интересов детей?». Этот пункт анкеты вызвал особенно яркую реакцию сотрудниц, которые в ироническом ключе обсуждали несоответствие своего высокого профессионального предназначения и заработной платы.

Намеренное избегание толкования своей деятельности как работы, связанной с производством общественного блага, со спасением людей, может также объясняться

принятым в коллективе противопоставлением себя и чуждого реальной работе низовых бюрократов витиеватого языка официальных документов — затрудненного к пониманию, сдобренного перечислениями задач и полномочий, трудно исполнимых в реальной практике. Нескольким сотрудницам опеки после года работы предстояло пройти процедуру государственной аттестации, в рамках которой представитель Комитета по социальной политике в присутствии комиссии должна была задавать вопросы относительно законодательной базы и процессов работы. Проработав почти год, одна из сотрудниц за неделю до экзамена впервые ознакомилась с теми документами, которые регламентируют её деятельность. В числе этих документов был часто цитируемый в официальных бумагах закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹.

Сотрудница вслух вычитывала положения этого закона, как бы приглашая других оценить высокую миссию работы коллектива: «... *И ещё! Содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию... воспитанию патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с... традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой КУЛЬТУРЫ! Охренеть, вот я даже не знала, что у меня такая важная работа!*» (Полевой дневник, 15.11.2021).

Ирония в отношении декларируемых в официальных документах целях и миссии работы органов опеки служит сотрудницам еще одним способом юстировки, своеобразным противопоставлением себя как гражданам, так и вышестоящим инстанциям. Сотрудницы выполняют работу, которая, по их мнению, никогда не закончится, так как часть родителей постоянно не будут справляться с воспитанием детей. Специфика работы может быть понята исключительно при наличии «низовой» экспертизы, которой обладают только сами сотрудницы.

Заключение

Стремление в публичном дискурсе приписать бюрократам равнодушие и безразличное отношение к индивидуальным судьбам часто игнорирует представления самих бюрократов о «настоящей» цели их работы, а также повседневные практики и условия труда. Тем не менее оказывается проблематично разделить две установки, сосуществующие в коллективе опеки. Намеренное игнорирование отдельных категорий жалоб, грубость в отношении граждан, формальные ответы продиктованы удобной для отдельного сотрудника безличностью бюрократической системы и индивидуальным желанием освободить своё рабочее время. Подобные характеристики вполне оправданно закрепились в стереотипном представлении о работе низовых бюрократов.

Одновременно, эта же грубость и «формализм» определяется представлением коллектива опеки о том, что рабочее время и эмоциональные ресурсы следует сохранить на те обращения, которые соответствуют «настоящей» цели функций коллектива — защиты детей, оставшихся без родителей и близких взрослых. Социально поощряемая деятельность по защите детей, которые могут рассчитывать лишь на помощь государственных органов, позволяет сотрудницам опеки эффективно распоряжаться своим временем, рационализируя бездействие, грубость и формальные от-

¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 N 124-ФЗ.

веты по другим категориям жалоб через высокий моральный статус работы с детьми без взрослых — «настоящей» работой, которая может возникнуть в любой момент. При этом в самом коллективе не принято обсуждать свою деятельность в терминах миссии охраны детства или альтруистического производства общественного блага.

На мой взгляд, именно юстировка при ответах на жалобы позволяет сотрудницам в ходе коллективного обсуждения вырабатывать как общие ценностные координаты, так и формулировать «настоящую» цель своей работы. Ситуация неопределенности целей и задач, возложенных на органы опеки, как на уровне законов, так и на уровне получателей их услуг, заставляет коллектив опеки вырабатывать собственные реакции и взгляды. Они, в свою очередь, помогают им быстрее классифицировать ситуацию и настроить внутри коллектива единый подход к тому, что может предполагать разные индивидуальные трактовки.

Источники и материалы

Полевой дневник — Полевой дневник автора, 2020–2022 гг.

Научная литература

- Глазанова Е., Руднева Е. Социолингвистический опрос о понятности официального языка: принципы типизации ответов // Активные процессы в современном русском языке: национальное и интернациональное / отв. ред. Рацибурская Л. В. М.: Флинта. 2021. С. 166–174.
- Козлова Н., Сандомирская И. «Наивное письмо» и производители нормы // Вопросы социологии. 1996. № 7. С. 152–186.
- Рыкун А., Южанинов К. Профилактика социального сиротства: институциональные и дискурсивные аспекты // Журнал исследований социальной политики. 2009. Т. 7. № 2. С. 241–260.
- Утехин И. Из наблюдений над поэтикой жалобы // *Studia Ethnologica*: Труды факультета этнологии. 2004. № 2. С. 274–305.
- Шпаковская Л., Кулмала М., Чернова Ж. Идеальная организация заботы о детях, оставшихся без попечения родителей: реформа системы защиты детей как борьба за ресурсы и признание // *Laboratorium*: Журнал социальных исследований. 2019. № 1. С. 57–81. <https://doi.org/10.25285/2078-1938-2019-11-1-57-81>
- Barzelay M. *The New Public Management: Improving Research and Policy dialogue*. New York: University of California Press, 2001. 218 p.
- Bell L. *Exploring Social Work: An Anthropological Perspective*. Bristol: Bristol University Press / Policy Press. 160 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctvwcjh2p>
- Busch M., Folaron G. Accessibility and Clarity of State Child Welfare Agency Mission Statements // *Child Welfare*. 2005. P. 415–430.
- Chun Y., Rainey H. Goal Ambiguity and Organizational Performance in US Federal Agencies // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. Vol. 15. No. 4. P. 529–557. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui030>
- Ferguson H. *Protecting Children in Time: Child Abuse, Child Protection and the Consequences of Modernity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. 262 p.
- Goodsell C. T. (ed.). *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press, 1981. 267 p.
- Gupta A. *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. London: Duke University Press, 2012. 368 p.
- Kelly M. Theories of Justice and Street-Level Discretion // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1994. Vol. 4. No. 2. P. 119–140. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037201>

- Khlinovskaya-Rockhill E.* Lost to the State: Family Discontinuity, Social Orphanhood and Residential Care in the Russian Far East. New York: Berghahn Books, 2010. 336 p.
- Lipsky M.* Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russell Sage Foundation, 2010. 300 p.
- Maynard-Moody S., Musheno M.* Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. 216 p. <https://doi.org/10.3998/mpub.11924>
- Meyers M. K. et al.* Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy // The Handbook of Public Administration, ed. by J. Rabin, W. Bartley Hildreth and G. J. Miller. Middletown: Taylor&Francis. 2007. P. 153–163.
- Muravyeva M. et al.* The Culture of complaint: approaches to complaining in russia-an overview // Laboratorium. Журнал социальных исследований. 2014. Т. 6. № 3. С. 93–104;
- Rycraft J.* The Party Isn't Over: The Agency Role in the Retention of Public Child Welfare Case-workers // Social Work. 1994. Vol. 39. No. 1. P. 75–80.
- Sandfort J.* Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System // Journal of Public Administration Research and Theory. 2000. Vol. 10. No. 4. P. 729–756.
- Vinzant J., Denhardt J., Crothers L.* Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service. Washington: Georgetown University Press, 1998. 185 p.
- Zacka B.* When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency. Cambridge: Harvard University Press, 2017. 337 p.

References

- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. New York: University of California Press. 218 p.
- Bell, L. 2020. *Exploring Social Work: An Anthropological Perspective*. Bristol: Bristol University Press / Policy Press. 160 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctvwejh2p>
- Busch, M. and G. Folaron. 2005. Accessibility and Clarity of State Child Welfare Agency Mission Statements. *Child Welfare*: 415–430.
- Chun, Y. and H. Rainey. 2005. Goal Ambiguity and Organizational Performance in US Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15(4): 529–557. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui030>
- Ferguson, H. 2004. *Protecting Children in Time: Child Abuse, Child Protection and the Consequences of Modernity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 262 p.
- Glazanova, E. and E. Rudneva. 2021. Sociolinguisticheskij opros o ponjatnosti oficial'nogo jazyka: principy tipizacii otvetov [Sociolinguistic Survey on the Comprehensibility of the Official Language: Principles of Typification of Answers]. In Raciburskaja L. V. et al. (eds.). *Aktivnye processy v sovremennom rusском jazyke: nacional'noe i internacional'noe* [Active Processes in the Modern Russian Language: National and International]. Moscow: Flinta. P. 166–174.
- Goodsell, C. T. (ed.). 1981. *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*. Bloomington: Indiana University Press. 267 p.
- Gupta, A. 2012. *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. London: Duke University Press. 368 p.
- Kelly, M. 1994. Theories of Justice and Street-Level Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(2): 119–140. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037201>
- Khlinovskaya-Rockhill, E. 2010. *Lost to the State: Family Discontinuity, Social Orphanhood and Residential Care in the Russian Far East*. New York: Berghahn Books. 336 p.
- Kozlova, N. and I. Sandomirskaya. 1996. «Naivnoe pis'mo» i proizvoditeli normy [“Naive Writing” and Norm Producers]. *Voprosy sociologii* 7: 152–186.
- Lipsky, M. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation. 300 p.

- Maynard-Moody, S. and M. Musheno. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-Level Judgment*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 216 p. <https://doi.org/10.3998/mpub.11924>
- Meyers, M. K. et al. 2007. Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In *The Handbook of Public Administration*, ed. by J. Rabin, W. Bartley Hildreth and G. J. Miller. Middletown: Taylor&Francis. 153–163.
- Muravyeva M. et al. 2014. The Culture of complaint: approaches to complaining in russia-an overview. *Laboratorium: Zhurnal sotsial'nykh issledovaniy* 6 (3): 93–104.
- Rykun, A. and K. Yuzhaninov. 2009. Profilaktika sotsial'nogo sirotstva: institutsial'nye i diskursivnye aspekty [Prevention of Social Orphanhood: Institutional and Discursive Aspects]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki* 7(2): 241–260.
- Rycraft, J. 1994. The Party Isn't Over: The Agency Role in the Retention of Public Child Welfare Caseworkers. *Social Work* 39(1): 75–80.
- Sandfort, J. 2000. Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(4): 729–756.
- Shpakovskaya, L., M. Kulmala and Zh. Chernova. 2019. Ideal'naia organizatsiya zaboty o detyakh, ostavshikhsya bez popечeniia roditel'ei: reforma sistemy zashchity detei kak bor'ba za resursy i priznanie [Ideal Organization of Care for Children Left Without Parental Care: Reform of the Child Protection System as a Struggle for Resources and Recognition]. *Laboratorium: Zhurnal sotsial'nykh issledovaniy* 1: 57–81. <https://doi.org/10.25285/2078-1938-2019-11-1-57-81>
- Utehin, I. 2004. Iz nabljudenij nad pojetikoj zhaloby [Observations on the Poetics of Complaint]. *Studia Ethnologica: Trudy fakul'teta jetnologii* 2: 274–305.
- Vinzant, J., J. Denhardt and L. Crothers. 1998. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington: Georgetown University Press. 185 p.
- Zacka, B. 2017. *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge: Harvard University Press. 337 p.