



УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА И СИТУАЦИИ ДИСКРЕЦИИ: КАК СЧИТАЮТ СТРАДАНИЯ НИЗОВЫЕ БЮРОКРАТЫ

Никита Александрович Мишаков

Европейский университет в Санкт-Петербурге
6/1А Гагаринская ул., Санкт-Петербург, Россия
mishakov.nikita@gmail.com

Аннотация: Процесс признания нуждаемости — юридическая процедура, с помощью которой определяется, должно ли государство оказать социальную помощь гражданину и если да, то в каком объеме. В статье исследуется организация, созданная в одном из российских городов для реализации этой процедуры. Представители этой организации — типичные низовые бюрократы, если использовать определение Майкла Липски. Они взаимодействуют с гражданами лицом к лицу и определяют, в каком виде будут предоставлены те или иные услуги от государства и получит ли их гражданин вообще. Создание этой организации означало перераспределение полномочий в социальной сфере, фрагментацию процесса назначения и оказания социальной помощи и, по крайней мере формально, более жесткое разделение между процессом принятия решения и работы в соответствии с ним. В статье анализируется, как в условиях такой фрагментации, а также внедрения новых инструментов автоматизации принятия решений сохраняется пространство дискреции — возможность на локальном уровне влиять и в некоторых случаях определять способ осуществления работы. Исследование основано на качественной методологии, основным материалом стали интервью со служащими. Помимо этого, анализировались документы и проводилось наблюдение. Автор демонстрирует, как преодолеваются возникающие «разрывы» в социальной сфере и как профессиональные и этические категории специалистов организации определяют реализацию процесса признания нуждаемости в целом и процесса оценивания в частности.

Ключевые слова: низовая бюрократия, дискреция, универсализация, бюрократическая оптика, квантификация.

Для ссылок: Мишаков Н. Универсальные правила и ситуации дискреции: как считают страдания низовые бюрократы // Антропологический форум. 2023. № 59. С. 48–72.

doi: 10.31250/1815-8870-2023-19-59-48-72

URL: <http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/059/mishakov.pdf>

UNIVERSAL RULES AND DISCRETIONARY SITUATIONS: HOW DO STREET-LEVEL BUREAUCRATS CALCULATE SUFFERING

Nikita Mishakov

European University at St Petersburg
6/1A Gagarinskaya Str., St Petersburg, Russia
mishakov.nikita@gmail.com

Abstract: Needs assessment (*ocenka nuzhdaemosti*) is a legal procedure in the Russian welfare system to determine whether citizens qualify for social benefits and, if so, to what extent. The article examines one of the Russian state agencies conducting this procedure. Public officials of the agency examined are typical “street-level bureaucrats” according to Michael Lipsky’s definition. They interact with citizens face to face and determine in what form certain services will be provided by the state and whether they will be provided at all. The creation of the agency has meant a redistribution of power in the social sphere in the region, a fragmentation of the process of prescribing and delivering social care and, at least formally, a stricter separation between the decision-making process and the work carried out according to it. The article analyses how, in the face of this fragmentation, as well as the introduction of new tools for automating decision-making, the space of discretion — the ability at a local level to influence and, in some cases, determine the way work is carried out — is preserved. The research was carried out using qualitative methods, predominantly through interviews. In addition, documents were analyzed and observation was conducted. The author demonstrates how the emerging “gaps” in the social sphere are overcome and the professional and ethical categories of the bureaucrats determine the implementation of the needs assessment process, in particular the evaluation procedures.

Keywords: street-level bureaucracy, discretion, universalization, bureaucratic optic, quantification.

To cite: Mishakov N., ‘Universalnye pravila i situatsii diskreitsii: kak schitayut stradaniya nizovye byurokraty’ [Universal Rules and Discretionary Situations: How Do Street-Level Bureaucrats Calculate Suffering], *Antropologicheskij forum*, 2023, no. 59, pp. 48–72.

doi: 10.31250/1815-8870-2023-19-59-48-72

URL: <http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/059/mishakov.pdf>



Никита Мишаков

Универсальные правила и ситуации дискреции: как считают страдания низовые бюрократы

Процесс признания нуждаемости — юридическая процедура, с помощью которой определяется, должно ли государство оказать социальную помощь гражданину и если да, то в каком объеме. В статье исследуется организация, созданная в одном из российских городов для реализации этой процедуры. Представители этой организации — типичные низовые бюрократы, если использовать определение Майкла Липски. Они взаимодействуют с гражданами лицом к лицу и определяют, в каком виде будут предоставлены те или иные услуги от государства и получит ли их гражданин вообще. Создание этой организации означало перераспределение полномочий в социальной сфере, фрагментацию процесса назначения и оказания социальной помощи и, по крайней мере формально, более жесткое разделение между процессом принятия решения и работы в соответствии с ним. В статье анализируется, как в условиях такой фрагментации, а также внедрения новых инструментов автоматизации принятия решений сохраняется пространство дискреции — возможность на локальном уровне влиять и в некоторых случаях определять способ осуществления работы. Исследование основано на качественной методологии, основным материалом стали интервью со служащими. Помимо этого, анализировались документы и проводилось наблюдение. Автор демонстрирует, как преодолеваются возникающие «разрывы» в социальной сфере и как профессиональные и этические категории специалистов организации определяют реализацию процесса признания нуждаемости в целом и процесса оценивания в частности.

Ключевые слова: низовая бюрократия, дискреция, универсализация, бюрократическая оптика, квантификация.

Для того чтобы начать оказывать социальную помощь гражданину, государство должно опознать его как «нуждающегося», т.е. имеющего законное право претендовать на социальную помощь¹. Такая процедура признания гражданина нуждающимся может быть устроена по-разному, но в рамках настоящего исследования рассматривается ситуация, когда для этого создана отдельная организация (для анонимизации в статье она будет называться «Центр»), чьей единственной функцией стало определение того, необходима ли гражданину помощь со стороны государства и если да, то в каком объеме. От решения Центра зависит, получит ли человек возможность ходить на реабилитационные мероприятия или, например, отправить ребенка в досуговый центр, сможет он ли воспользоваться услугами сиделки, как часто и, главное, что конкретно такой специалист будет делать: приносить продукты, готовить, читать вслух или ограничится уборкой раз в несколько дней. Хотя процедура оценива-

Никита Александрович Мишаков

Европейский университет
в Санкт-Петербурге,
Санкт-Петербург, Россия
mishakov.nikita@gmail.com

¹ В России эта юридическая категория определяется Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (редакция от 28 апреля 2023 г.) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

ния граждан строго регламентирована, а для принятия решений существует множество инструкций, анкет и правил, она не исчерпывается формальными документами.

Сотрудники Центра отлично это понимают: «Допустим, принес он [гражданин] неправильный пакет документов. *Можно формально подойти*, принять заявление и сделать отказ. <...> С другой стороны, да, можем подсказать, посодействовать: “Тут надо эту справку на эту заменить, и будет все у нас хорошо”» (специалист Центра; выделено мною). Должностные инструкции не запрещают, но и не обязывают дополнительно разъяснять посетителю последствия предоставления тех или иных справок. Но именно эта работа *между* правилами в значительной степени определяет результат его взаимодействия с бюрократическим миром. Универсальные правила и единообразное следование им считаются отличительными чертами бюрократии, а неспособность отойти от инструкций регулярно высмеивается и критикуется. Тем не менее исследователям бюрократий начиная с Вебера [Вебер 2016: 263] понятно, что универсальное и единообразное поведение — это скорее идеал, которого не просто добиться, а вовсе не обязательная характеристика бюрократий. Эта статья о том, как происходит бюрократическая работа за пределами универсальных правил и почему труден путь к унификации работы бюрократий.

Низовые бюрократы: что мы знаем о них?

Для описания сотрудников бюрократий, непосредственно взаимодействующих с гражданами, таких, например, как специалисты Центра, Майклом Липски был введен термин *низовая бюрократия (street-level bureaucracy)* [Lipsky 1969; 2010]. Липски обратил внимание на то, что какими бы ни были правила и контроль за их исполнением, у сотрудников низовой бюрократии остается пространство выбора, как именно реализовывать эти правила и инструкции в той или иной конкретной ситуации. Работа Липски вдохновила целый ряд исследователей на то, чтобы изучать локальные практики бюрократий [Maynard-Moody, Musheno 2003; Brodtkin, Marston 2013; Brodtkin 2017].

Одним из ключевых понятий, которые разрабатывал Липски, было понятие дискреции. Липски использовал его для описания ситуаций, когда выбор бюрократа ограничивается существующими законами и должностными инструкциями, но не может быть полностью элиминирован. Пример, который использовал сам Липски, — это работа полицейских. Казалось бы, она строго регулируется законами, существуют должностные инструкции, которые описывают последовательность необходимых действий. Часто действия полицейских фиксируются на камеру.

Но даже в таких условиях у полицейских остается выбор: на кого обратить внимание, за кем наблюдать и попросить документы, кто именно заслуживает подозрения и дополнительной проверки, с какой интонацией задавать вопросы. Все это существенно влияет на то, какой опыт взаимодействия с полицией будет у граждан, и при этом определяется самим полицейским. Такие действия полицейских и вообще любых низовых бюрократов крайне сложно регулировать. Понятие дискреции стало одним из основных в дискуссии о низовых бюрократах и активно развивается до сих пор [Hupe 2013; Evans, Hupe 2020a]. Среди факторов, делающих дискрецию возможной, обычно выделяют глубокое понимание контекста непосредственными исполнителями [Evans, Hupe 2020b] и их пограничное положение, включающее контакты как с внешним не-бюрократическим миром, так и с внутренним бюрократическим [Protas 1978; 1979; Tummers et al. 2015].

Признавая наличие дискреции в работе низовых бюрократов, Липски и другие авторы вместе с тем предполагали, что она может ограничиваться и сокращаться: дробление задач, отсутствие у самих низовых бюрократов контроля за финальным результатом собственной работы, ограниченность информации и ресурсов — все это по мере развития бюрократического аппарата сокращает пространство самостоятельных решений. Это ведет к тому, что «ключевой характеристикой хорошей работы становится способность следовать правилам и процедурам, а не способность выносить индивидуальные профессиональные суждения» [Lymbery 2000: 131]. Ключевую роль здесь играет то, что Найджел Пэртон характеризовал как движение «от знания к информации» [Parton 2008]. Вместо цельного знания о своих клиентах социальные работники оперируют «разукорененной, деконтекстуализированной и объективированной» информацией [Ibid.: 262]. Там, где раньше была цельная история о человеке, остается набор параметров из анкеты: пол, возраст, доход, категория нуждаемости.

Таким образом, один из дебатов вокруг понятия дискреции и низовых бюрократов в целом связан с попыткой ответить на вопрос, сохранится ли дискреция вообще в новых условиях контроля над бюрократиями [Evans, Harris 2004]. Возможно, наиболее радикальная попытка в этом отношении была предложена в работе Бовенса и Зуридиса, где разрабатывается понятие *screen-level bureaucracy* — бюрократии «экранного» уровня [Bovens, Zouridis 2002]. Авторы указывают на тенденцию к сокращению непосредственного контакта между бюрократом и гражданином, взаимодействие лицом к лицу заменяется экраном компьютера, а принятие решений — заполнением заранее созданных формуляров и оглашением автоматически выданного

решения. Надо отметить, что для Бовенса и Зуридиса, и во многом для самого Липски, вопрос о дискреции — это вопрос контроля государственной политики (*policy*), возможности реализовывать те или иные государственные проекты: «[Р]ешения низовых бюрократов, установленный ими рутинный порядок и инструменты, которые они изобретают, чтобы справиться с неопределенностью и рабочим давлением, фактически *становятся* государственной политикой. <...> Чтобы понять, как и почему эти организации иногда действуют вопреки собственным правилам и целям, необходимо знать, как эти правила воспринимаются работниками организации, какой свободой действий обладают сотрудники, чтобы поступать в соответствии со своими предпочтениями и какое давление они испытывают» [Lipsky 2010: XIII]. Это во многом привело к тому, что часть дебатов о низовых бюрократах развивается скорее в контексте дискуссии о государственном управлении (*public administration*) с некоторым уклоном в поиск практических способов контроля низовых бюрократов [O'Loughlin 1990].

Тем не менее развивались и альтернативные подходы к описанию работы низовых бюрократов: фокусирующиеся на важности свободы и профессионального выбора [Jos, Tompkins 2004; Strier, Bershtling 2016], предлагающие отойти от модели рационального бюрократа и включить в описание работы низовых бюрократов этическое измерение [Kelly 1994; Evans 2014; Zacka 2017; Kjaerulff 2020; Pors, Schou 2021]. Идеальный контроль за работой низовых бюрократов и стремление к нему в таких исследованиях рассматривается не как желаемый результат, а как проблема, которая мешает бюрократам профессионально выполнять свою работу.

Последний аспект, связанный с этическими выборами низовых бюрократов, получает все больше исследовательского внимания. Неустранимость этических дилемм и необходимости осуществлять моральный выбор заставляет пересматривать как текущие описательные модели работы бюрократов, так и представления об идеальных бюрократиях в целом.

Исследование, результаты которого здесь представлены, с одной стороны, пытается показать, почему и как сохраняется пространство дискреции, несмотря на процесс фрагментации задач и унификации правил работы, который Липски считал одной из причин сокращения дискреции. С другой стороны, демонстрируется важность тех этических выборов, с которыми сталкиваются низовые бюрократы, и значимость этого аспекта в модели низкой бюрократии в целом. В заключительной части статьи анализируются различные способы работы с документом для оценки нуждаемости. Этот документ позволяет «оцифро-

вать» состояние гражданина и мог бы сделать процесс принятия решений почти автоматическим. Хотя в исследованиях бюрократий тема материальности документов пользуется популярностью [Hull 2012], значительная часть работ, посвященных непосредственно низовой бюрократии, фокусируется на процессе интерпретации низовыми бюрократами правил и инструкций. В этой статье документ рассматривается как инструмент, который специалисты Центра могут использовать разными способами, не все из которых предполагают автоматизацию и сокращение роли низового бюрократа в этом процессе.

Процесс признания нуждаемости

Центр был создан в одном из городов Северо-Западного округа России около пяти лет назад. Его исключительная задача — понять, нуждается ли гражданин в помощи от государства, и если да, то в каком объеме. В случае положительного решения обращающийся получит «индивидуальную программу социальных услуг» — документ, в котором указано, какая помощь ему требуется. С этой программой нуждающийся обращается к так называемым поставщикам социальных услуг, которые занимаются непосредственным оказанием помощи, например предоставляют сиделок или организуют реабилитационные мероприятия. Сейчас в Центре работает чуть менее 200 человек, его отделения есть в каждом районе города. В общем виде схема оказания социальных услуг выглядит так:

1. Городские власти определяют количество социальных услуг для различных категорий граждан и в целом занимаются регулированием этой сферы.
2. Отдельный орган — Центр — принимает решение относительно конкретных граждан на предмет того, какая помощь и в каком объеме им нужна.
3. В случае положительного решения, гражданин должен сам выбрать организацию — поставщика социальных услуг, которая и будет оказывать услуги, назначенные Центром.
4. Государственные и негосударственные поставщики услуг оказывают социальные услуги гражданам и получают финансирование от города.

В ряде случаев, например при работе с заявителями, которым требуется назначение сиделки или помещение в интернат, специалист использует «Акт оценки условий жизнедеятельности», который состоит из закрытых и открытых вопросов. Например, один из вопросов анкеты — «Может ли гражданин одеться?» Есть три варианта ответа: «самостоятельно», «с трудом», «с посторонней помощью». В зависимости от ответа человек полу-

чает ноль баллов, полбалла или один балл¹. Эта анкета должна позволить оценивать всех людей одинаковым образом. По итогам опроса количество баллов подсчитывается, и человеку назначается та или иная категория с определенным набором стандартных услуг, на которые он может претендовать.

Создание отдельного органа, который занимается довольно узкоспециализированной задачей, вполне вписывается в тренд на фрагментацию работы, описываемый Липски и другими исследователями. Центр оценивает гражданина, но саму помощь ему оказывают организации — поставщики социальных услуг, никак с ним не связанные. Формально еще до создания Центра процедуру признания человека нуждающимся и последующее оказание ему помощи осуществляли разные органы: признание — функция органов местной администрации, оказание непосредственной помощи — функция поставщиков социальных услуг. Однако разделение долгое время оставалось только на бумаге. На деле поставщики социальных услуг, которые обладают опытом продолжительного взаимодействия с нуждающимися, играли огромную роль в признании нуждаемости, в частности нередко сами занимались сбором и подачей документов, составлением перечня необходимых услуг, а местные администрации часто подходили к проверке этих документов не критично. Это, вероятно, было связано с тем, что у местных администраций было множество других обязанностей и отсутствовала возможность самостоятельно оценивать нуждаемость. Как описывает эту ситуацию один из участников исследования, «вы представьте, у них там кипа в 200 дел — они просто штампуют подписи и все. Ну, может, выборочно пару дел посмотрят, не более» (специалист Центра).

Создание Центра должно было окончательно разделить функции оценивания состояния человека и работы в соответствии с этой оценкой. Теперь путь к получению социальных услуг выглядит так:

1. Гражданин должен получить в Центре индивидуальную программу, в которой описано, какие именно услуги ему положены. При этом попасть в Центр он может разными способами. Обычно гражданин узнает от знакомых, социальных работников или врачей, что ему, вероятно, положены какие-то социальные услуги. В зависимости от осведомленности этих знакомых ему могут сразу посоветовать обратиться в Центр, либо он начинает заниматься поиском самостоятельно, например звонит по

¹ Вопросы анкеты и количественная оценка регулярно меняются, но суть остается прежней: по ряду закрытых вопросов нужно оценить состояние человека. Данный пример был актуален на 2021 г. Ниже приведен пример анкеты, из которого видно, что она стала более вариативной и сложной.

знакомым ему номерам государственных служб. В конце концов поиски гражданина должны привести его в Центр.

2. Попад в Центр, гражданин проходит процедуру оценивания, в ходе которой получает документ, фиксирующий, какие именно социальные услуги ему положены.

3. Наконец, получив такой документ от Центра, гражданин идет к организациям, которые будут работать в соответствии с этим документом, т.е. оказывать названные социальные услуги.

Сами сотрудники иногда говорят о причинах разделения между теми, кто принимает решение (Центр), и теми, кто работает в соответствии с ним (поставщики социальных услуг), так: «В моем понимании служба наша была создана, чтобы избежать злоупотреблений со стороны поставщиков. Чтобы они не поставили те услуги, которые не нужны» (специалист Центра). Стремление организаций-поставщиков назначить как можно больше услуг объясняется необходимостью выполнить госзадание и желанием получить большую субсидию по результатам оказания услуг¹. Эмпирической задачей этого исследования была попытка понять, как в действительности выглядит процесс признания нуждаемости после введенных изменений.

Методология и описание поля

Исследование проводилось около полутора лет, с февраля 2021 г. Основным источником данных стали интервью с сотрудниками и руководителями нескольких районных центров, а также законодательные документы, регулирующие деятельность Центра. Дополнительным источником стало иногда удававшееся наблюдение за работой специалистов Центра. Обычно его получалось осуществить, придя за некоторое время до назначенной встречи или задержавшись после интервью. В ходе таких коротких наблюдений главной ценностью была возможность увидеть взаимодействие между сотрудниками и, гораздо реже, взаимодействие сотрудников и посетителей.

Главная цель полевой работы — понять, как именно устроена работа сотрудников Центра, какие требования и задачи перед ними стоят, какие практики выполнения этих задач существуют, из чего складываются и как преодолеваются ограничения в работе, как устроено повседневное взаимодействие внутри Центра и с другими организациями. В недавнем исследовании российской бюрократии, вышедшем когда писалась эта статья, такой

¹ Финансирование государственных и негосударственных поставщиков социальных услуг устроено по-разному, но, упрощая, можно сказать, что оно прямо пропорционально количеству оказанных услуг.

метод назван «сравнительно-аналитической» этнографией, «в рамках которой исследовательский фокус нацелен *не на максимально возможное погружение в жизненные миры конкретных людей и их социального опыта, а на практики и социальные ситуации, в которых взаимодействуют те или иные акторы и которые оказывают значительное влияние на их идентичность*» [Барышникова и др. 2021: 19; выделено мною].

Возможность проводить полевое исследование была получена благодаря договоренности с руководителем организации, заинтересованным в том, чтобы лучше узнать, как устроена работа сотрудников¹. После первых переговоров я был приглашен на общую встречу, где был представлен всем руководителям районных отделений Центра по городу.

В рамках исследования проведено 21 полуструктурированное интервью с сотрудниками районных отделов Центра длительностью от 40 минут до двух часов, кроме одного исключения, когда интервью шло более четырех часов². Десять интервью записаны на диктофон полностью, одно частично, так как после вопроса о том, хочет ли человек что-то рассказать без записи, беседа продолжалась еще несколько часов. Остальные участники исследования отказались от аудиозаписи (такая возможность предлагалась всем) и во время интервью велась запись от руки. Моими собеседниками были специалисты, взаимодействующие с населением (17 интервью), руководители районных центров (3 интервью) и сотрудник организации — поставщика социальных услуг (1 интервью).

Для интервью были выбраны четыре районных центра. Стояла задача найти отделения, максимально отличающиеся по таким характеристикам, как размер коллектива и общий уровень нагрузки (для этого анализировалось количество индивидуальных программ, выдаваемых в каждом отделении). Во внимание также принималось мнение руководителя организации о том, насколько отделения отличались между собой. В каждом центре работало от 8 до 15 человек. Выборка внутри организации осуществлялась следующим образом. Первое интервью проводилось с сотрудником, который каким-то образом выбирался внутри Центра (иногда это была личная инициатива сотрудника, иногда просьба руководителя). В ходе первого интервью

¹ Заранее оговаривалось, что никаких персональных данных сотрудников я не передаю, а все результаты будут представлены в агрегированном виде после окончания исследования.

² В конце каждого интервью после выключения диктофона респондентам задавался вопрос о том, хотят ли они что-то сказать без записи. В этом случае после такого вопроса беседа продолжалась еще два часа. Содержание разговора не под запись, с одной стороны, имеет только косвенное отношение к исследовательскому вопросу статьи, а с другой — не может быть опубликовано по этическим соображениям.

выяснялось, с кем еще стоит пообщаться (чтобы осуществить выход на участника интервью не только через руководителя и личную инициативу). Помимо этого, в ходе всех интервью уточнялось, какие характеристики могут иметь значение, и одной из них оказался предшествующий опыт. Поэтому в каждом центре проводились интервью с наименее и наиболее опытными сотрудниками. Также учитывались такие критерии, как характер текущей работы (в некоторых центрах возникала специализация по видам деятельности, в таком случае интервью проводились с представителями всех специализаций).

Дискреция и сотрудничество

Важный контекст работы сотрудников Центра, упомянутый выше, заключается в том, что они не оказывают самостоятельную помощь гражданам, а только принимают решения относительно того, какая помощь необходима. Такая ситуация разрыва между решением и его исполнением может создавать проблемы, если взгляды на правильную оценку нуждаемости у Центра и организации-поставщика расходятся, что случается регулярно. Однако для решения таких разногласий между сотрудниками Центра и поставщиками социальных услуг сложилась плотная сеть неформальных связей. Немаловажную роль здесь играет то, что многие сотрудники Центра — бывшие сотрудники поставщиков социальных услуг: они знают, как устроены такие организации, зачастую лично знают людей, оставшихся «в поставщиках». В некоторых ситуациях такие неформальные связи могут влиять на процесс определения нуждаемости и благодаря кооперации позволяют всем участникам отступать от формальных правил и стандартов, когда это кажется уместным (хотя формально поставщик не является частью процесса признания нуждаемости: программу составляет Центр, а обжаловать ее может только заявитель).

Как могут проявляться такие неформальные связи? Например, некоторые специалисты предлагают поставщикам «готовить» заявителей к процедуре оценки нуждаемости. При назначении конкретных услуг специалист Центра спрашивает гражданина, нужны ли они ему (если он может на них претендовать). Названия услуг сформулированы сложно, и заявитель может не знать, что какая-то услуга ему полезна или необходима, например когда речь о комплексной реабилитации человека. «Так мы идем навстречу <...> мы поставщикам тоже говорим: “Ну подготавливайте человека, объясняйте ему <...> чтобы и вам хорошо работалось, и гражданин получил все на выходе”» (специалист Центра). Поскольку необходимо, чтобы заявитель подтвердил, что нуждается в той или иной услуге, под «под-

готовкой» обычно имеют в виду ситуации, когда социальный работник объясняет человеку, что именно он должен сказать в Центре¹.

Сказанное не означает, что Центр просто оформляет решения поставщиков социальных услуг. Многие сотрудники считают, что задача Центра — контролировать количество услуг, которые назначают организации-поставщики. Практически все информанты упоминали ситуации несогласия с поставщиками и обвиняли их в желании назначить как можно больше услуг. Один из факторов, влияющих на взаимоотношение Центра с поставщиками, заключается в том, что специалисты Центра часто по-разному относятся к разным организациям-поставщикам. Иногда это связано с контекстом сложившихся отношений, но есть и закономерности. Самый явный контраст можно наблюдать в отношении к государственным и негосударственным поставщикам: последние считаются «бизнесами», которые заинтересованы в прибыли, а потому заслуживают меньше доверия. Так, некоторые сотрудники прямо говорят, что проверяют документы от таких организаций более тщательно. Таким образом, взаимодействие между поставщиками социальных услуг и Центром представляет собой сложную совместную работу, которая иногда приводит к кооперации, а иногда — к конфликтам.

Помимо взаимодействия с поставщиками социальных услуг на этапе оценивания гражданина, специалисты Центра могут участвовать и в выборе организаций-поставщиков, которые будут эти услуги оказывать. Формально влиять на выбор организации, которая будет оказывать социальные услуги, сотрудники Центра не могут, это один из аспектов формального разрыва, описанного выше. На деле же этот выбор зачастую просто не может быть осуществлен нуждающимся человеком. «Вообще да, сам должен делать [выбор поставщика социальных услуг]. Но как может сделать выбор пожилой человек, если он ничего не знает, не пользуется интернетом. И просто дать бумажку и сказать “выбирайте” было бы неправильно. Мы стараемся как-то рассказать, опять же понимая, как человек живет, что для него будет лучше» (специалист Центра). Более того, сотрудники Центра часто осуществляют посредничество между поставщиком услуг и нуждающимся, учитывая специфику поставщиков. Например, некоторые сиделки, работающие в организациях — поставщиках социальных услуг, исповедуют ислам. Это стано-

¹ Респонденты, описывая эту ситуацию, несколько раз говорили, что граждане боятся соглашаться на услуги, потому что считают, что услуга окажется платной и им придется тратить деньги. Я не могу подтвердить или опровергнуть эту гипотезу, хотя она кажется правдоподобной и заслуживающей упоминания.

вится проблемой, если сиделка нужна мужчине. По словам одного из информантов, из-за религиозных взглядов сиделка не может оставаться одна с мужчиной в его доме. Сотрудники Центра знают, где работают такие сиделки, и помогают человеку осуществить выбор: «Мы понимаем, что к этому поставщику нельзя, потому что <...> ну не получится ничего» (специалист Центра). Другой тип ситуаций — когда помощь человеку нужна срочно. В таком случае специалист Центра может договориться с организацией-поставщиком, чтобы те начали оказывать услуги до формального завершения процедуры оценки нуждаемости.

Во всех рассмотренных в этом разделе случаях значимым аспектом является постоянная самостоятельная оценка ситуации специалистами Центра, позволяющая преодолеть «разрыв» между решением о нуждаемости и его исполнением.

Контроль дискреции

Разумеется, на то, как будет использована дискреция специалистами Центра, влияют не только сложившиеся отношения между специалистом и представителем поставщика социальных услуг, но и организационные особенности. Сотрудники Центра контролируются разными способами, в первую очередь разнообразными проверками. Предмет внутренних проверок — дела граждан. Для некоторых сотрудников Центра главную сложность представляет не общение с заявителем или непосредственно решение относительно услуг и индивидуальной программы, а документооборот. Важно, чтобы все документы были в порядке, везде стояли печати, были сделаны копии, иногда они должны быть заверены. По словам многих сотрудников, все случаи недовольства руководства их работой связаны с ошибками в документах. На вопрос о сложных моментах, которые обсуждают с коллегами, почти все рассказывали о сборе необходимых справок, правильном расчете дат и других сложностях правильного оформления данных заявителя в документах и электронных системах.

Именно страх проверок заставляет специалистов Центра спорить с поставщиками по поводу услуг и не всегда идти им навстречу. Одна из причин связана с тем, что назначение лишней услуги чревато проблемами (по крайней мере в восприятии самих сотрудников Центра). «Тут каждое дело — это сотни тысяч рублей бюджета. <...> что-то лишнее будет — проверки» (руководитель районного отделения Центра). Проверок опасаются многие сотрудники, при этом часто говорят, что в законе недостаточно четко определено, какие услуги положены по закону, а какие — нет.

Инф.: *Приняли мы такое решение [назначили услуги в спорном случае]. А что будет потом? Непонятно, как это может отразиться.*

Соб.: *А что может быть потом?*

Инф.: *Ну, я имею в виду, смотрят проверяющие органы: «А почему вы давали ему столько-то раз?» <...> И кто-то скажет: «Хорошо». А кто-то скажет: «Вы были неправы, это, возможно, нецелевой расход бюджетных средств» (специалист Центра).*

Такие опасения есть у сотрудников разных районных отделений Центра, хотя ни одной внешней проверки организация пока не проходила.

Высокая неопределенность (реальная или в восприятии специалистов) влияет на готовность договариваться и проявлять гибкость на всех уровнях организации. Руководители Центра говорят о важности «дружбы» с поставщиками и, кажется, в каких-то случаях поддерживают неформальные способы решения трудностей во взаимоотношении с ними. Так, во время одного интервью, сотруднику позвонил руководитель. Из ответов на вопросы и последующего рассказа я понял, что тому позвонили напрямую из организации-поставщика и пожаловались, что специалисты Центра не оформляют программу кому-то из граждан, с кем они ранее работали. Руководитель был недоволен этой жалобой и, хотя специалист объяснял, что гражданин неправильно оформил документы, потребовал выдать нужную программу.

Этот случай можно интерпретировать по-разному, и для однозначного ответа у меня недостаточно данных. С одной стороны, можно предположить, что руководитель вошел в положение организации-поставщика, которая не может начать оказывать услуги гражданину. С другой стороны, некоторые поставщики — крупные организации, которые могут обладать влиянием в социальной сфере, и руководство Центра могло быть заинтересовано в поддержании с ними хороших отношений. Во время другого интервью сотрудница рассказала, что Центр долгое время боролся за признание среди других организаций социальной сферы, поскольку изначально отношение к нему было скептическим.

На этом этапе кажется, что поведение специалистов Центра, связанное с попытками найти наилучшее совместное решение с поставщиками социальных услуг, вполне соответствует классической модели «рационального» низового бюрократа. Однако далее мы увидим, как поведение низовых бюрократов выходит далеко за рамки такой модели и не может быть объяснено структурным давлением со стороны руководства.

Дискреция, профессионализм и чувство справедливости

Вне контекста совместной работы с поставщиками социальных услуг специалисты Центра при назначении услуг учитывают ситуацию заявителя. Некоторые сотрудники говорят, что по человеку может быть понятно, какие услуги ему будут нужны, и в случае, если он отказывается от них, пытаются его убедить, объяснить, почему эта услуга важная и нужная для него: «Мы разговариваем с человеком, спрашиваем, что ему нужно, а потом мы зачитываем каждую услугу, спрашиваем его, потому что без его согласия мы не дадим, даже если считаем нужным. Но если человек, допустим, говорит, что нет, не хочу, а мы понимаем, что нужно, то мы ему объясняем: читаем по регламенту, объясняем, что содержит эта услуга» (специалист Центра). В этом фрагменте важный аспект заключается в том, что хотя формально для назначения любых услуг необходимо согласие заявителя, в разговоре его можно подтолкнуть к этому решению либо создать условия, в которых человеку будет проще согласиться. Одна из таких ситуаций, про которую рассказывал сотрудник Центра, — направление человека в интернат. Многие граждане боятся этого: «Потому что вот: “Это престарелый дом, там плохо и нас там сгубят”. Но на самом деле ничего такого нет там. Вот поэтому из общения с бабушкой [если она боится] можно предложить ей временное проживание [в интернате]. Если понравится, то подумаем насчет постоянного, если нет, то вернетесь в семью» (специалист Центра). Сотрудники Центра могут помочь человеку собрать необходимые документы, прийти вместе с врачом к заявителю для оформления необходимых справок. Один из специалистов рассказал, что помогал врачам заполнить необходимые формы и ездил в паспортный стол, чтобы поставить отметку о регистрации человеку, который не мог сделать это сам. Другая сотрудница искала на улице бездомного человека, о котором узнала от местных жителей. Все это выходит далеко за рамки должностных обязанностей, сотрудники оказываются в ситуации выбора между формальным выполнением своей работы и дополнительными усилиями по вовлечению в ситуацию человека и оказанию ему помощи.

Липски видел в этом одно из основных противоречий в работе низовых бюрократов: «С одной стороны, услуги предоставляются людьми людям, что подразумевает модель человеческого взаимодействия, заботы и ответственности. С другой стороны, услуги, предоставляемые через бюрократию, предполагают модель отстраненности и равного обращения в ситуации ограниченности ресурсов и возможностей, делая заботу и ответственность условными» [Lipsky 2010: 71]. Йенс Кьерульф пишет об этом как об одном из главных ограничений теории дискреции: она хорошо работает с моделью рационального актора,

«наделенного индивидуалистическими ценностями, экономической рациональностью и расчетливостью» [Kjaerulff 2020: 635], но плохо описывает и объясняет другие типы поведения, которые встречаются у низовой бюрократии [Ibid.]. Однако некоторые исследователи связывают специфику работы низовых бюрократов, обладающих дискрецией, с необходимостью делать этические выборы: в условиях неопределенности, когда необходимо сочетать локальный контекст и абстрактные правила, принимая решения, низовые бюрократы неизбежно ищут опору в своих представлениях о должном [Zacka 2017; Pors, Schou 2021]. Спрашивая о причинах такого поведения, я всегда получал примерно такой ответ: «Это наша работа, и мы хотим делать ее хорошо».

Важный фактор здесь — эмоциональная вовлеченность и эмпатия [Jensen, Pedersen 2017]. Ситуации, в которых оказываются сотрудники социальных служб, зачастую сопряжены с высокой эмоциональностью. Заявители могут вызывать жалость, сочувствие, отвращение. «[Помогали], ну потому что <...> было жалко человека, мы к ней прониклись, она одна, и сама попросилась [просила о помощи], там действительно просто была тяжелая ситуация, и мы всегда стараемся, если мы видим, что человеку некому помочь, мы стараемся предложить более обширный перечень услуг» (специалист Центра).

Эмоциональные реакции связаны с представлениями о должном и справедливом [Evans 2014]. Например, одна из сотрудниц Центра рассказывала, как оценивала нуждаемость безработного мужчины. После непосредственно оформления индивидуальной программы, она позвонила своим бывшим коллегам в организацию, которая предоставляет социальные услуги, уточнила, есть ли там продуктовые наборы и дала номер телефона обратившегося гражданина, чтобы они могли пригласить его к себе. Примечательно объяснение сотрудницы, почему она сочла необходимым помочь. Она отметила, что обратившийся пытается найти работу, не употребляет алкоголь и ему «просто не повезло, но он хочет выбраться». Иными словами, важным оказалось то, что ситуация человека несправедлива — он не виноват в ней лично, и то, что человек сам прикладывает усилия, чтобы ее преодолеть.

Среди факторов, определяющих неформальную классификацию обращающихся граждан, одним из наиболее существенных является возраст. Один специалист мотивировал свое более внимательное отношение к заявителю тем, что гражданин пожилой и отказ может воспринять болезненно. Большинство сотрудников Центра считают необходимым проявить особое внимание к пожилым заявителям, лучше разъяснить, какие

документы необходимы, посоветовать организацию-поставщика, проследить, чтобы человек дошел до поставщика после получения статуса нуждающегося. Таким образом, сотрудники действительно проводят внутреннее деление: обращают внимание на тех, кто больше нуждается, и тех, кто больше старается, выделяют пожилых людей. Такие граждане могут рассчитывать на большую помощь и участие со стороны специалистов.

При этом поведение сотрудников Центра, конечно, не гомогенно. Пока одни специалисты готовы заниматься сопровождением заявителей, собирают вместе документы и договариваются с «поставщиками», другие удивляются тому, что кто-то это делает, и уверены, что это не работа специалистов Центра. Часто различия в этих представлениях о собственной работе связано с предыдущим опытом. Некоторые сотрудники ранее работали с людьми с опытом бездомности, с алкогольной и наркотической зависимостью, с «трудными» подростками. У других опыта непосредственной социальной работы не было. Зачастую именно первые выстраивают отношения с организациями-поставщиками, формируют неформальные связи, учат поставщиков готовить заявителей к процедуре оценки нуждаемости в Центре. Вместе с сотрудниками, обладающими большим опытом в социальной сфере, работают и другие специалисты, не имеющие такого опыта. Именно последние чаще считают, что работа сотрудника Центра ограничивается приемом и заполнением документов. Иногда внутри районных организаций возникает неформальное разделение труда. Например, опытные сотрудники чаще ответственны за взаимодействие с организациями-поставщиками. По словам информантов, так проще найти с общим языком и менее вероятны конфликты. Другие сотрудники могут специализироваться на походах к заявителям домой («выход в адрес») или встречах с гражданами непосредственно в отделениях Центра. Важно помнить, что Центр — молодая организация (особенно на момент проведения исследования). Внутренняя культура в ней, скорее всего, еще только формируется, и сказать, какая модель поведения станет доминирующей, довольно трудно.

Инструменты подсчета как новые способы контроля дискреции

В предыдущих разделах я сначала рассмотрел ситуации дискреции во взаимоотношениях с поставщиками. Затем, оценив стимулы в организации, постарался объяснить мотивацию выстраивать такие взаимоотношения. Наконец, в последней части представленная модель работы низового бюрократа была дополнена анализом ситуаций морального выбора, с которыми

сталкиваются сотрудники Центра. Включим теперь в эту модель работу с документом, о которой говорилось в начале статьи.

При работе с некоторыми заявителями сотрудники Центра используют специальную анкету условий жизнедеятельности гражданина, содержащую, помимо базовой информации о человеке, ряд закрытых вопросов, ответы на которые должен дать сам заявитель или сотрудник по итогам общения с ним. За каждый ответ заявитель получает определенное количество баллов и в результате финального подсчитывания ему назначают ту или иную категорию нуждаемости, от которой, в свою очередь, зависит объем социальных услуг. Ниже приводится фрагмент такой анкеты (ил. 1)¹.

1.2 Оценка способности к самообслуживанию

Расчет для инвалидов трудоспособного возраста и граждан пожилого возраста:

0 баллов - может обслуживать себя самостоятельно без затруднений

1 балл - может обслуживать себя прилагая незначительные усилия

2 балла - может обслуживать себя с частичной помощью других лиц и/или с использованием вспомогательных технических средств

3 балла - неспособность к самообслуживанию, нуждаемость в постоянной посторонней помощи и уходе

Параметры оценки	Баллы
Соблюдение личной гигиены (умывание лица, причесывание, чистка зубов, бритье, прием ванны или душа)	
Посещение туалета, смена подгузников, абсорбирующего белья (при необходимости)	
Одевание и раздевание, включая подбор одежды в соответствии с целью и погодой	
Прием лекарственных средств	
Приготовление (разогрев) пищи	
Прием пищи	
Ведение домашнего хозяйства (уборка, стирка и т.п.)	
Оформление документов (оплата ЖКУ, услуг связи и др.)	
ИТОГО (баллов)	

Расчет оценки степени выраженности ограничений способности к самообслуживанию (зависимости от посторонней помощи)

Количество баллов	Оценка способности к самообслуживанию
0	0 Способность к самообслуживанию сохранена
1-8	1 Способность к самообслуживанию утрачена незначительно (при более длительном затрачивании времени)
9-16	2 Способность к самообслуживанию утрачена значительно
17-24	3 Способность к самообслуживанию полностью утрачена, выражена полная зависимость от других лиц

Итоговая оценка способности гражданина к самообслуживанию _____.

Ил. 1. Анкета условий жизнедеятельности гражданина

¹ Уточню, что такие анкеты нужны не для всех случаев. Например, всем заявителям пенсионного возраста положены так называемые досуговые мероприятия: это могут быть танцы, обучающие курсы по использованию компьютера или мобильного телефона и другие подобные «кружки». В таком случае анкета не требуется, достаточно подтвердить статус пенсионера. Тем не менее анкета

Для описания подобных процессов оцифровывания реальности Эспиланд и Стивенс ввели термин *commensuration* — «сведение различных качеств к общей системе измерения» [Espeland, Stevens 1998: 314]. Наиболее подходящий его перевод — *создание соизмеримости*. Этот термин хорошо описывает происходящее в Центре: люди с разными жизненными ситуациями оцениваются по стандартным процедурам и трансформируются в заявителей, а потом нуждающихся определенной категории. Создание соизмеримостей упрощает восприятие реальности, сложные и многообразные явления сводятся к простым и сравнимым сущностям, позволяя не учитывать те факторы, которые, по мнению составителей анкеты, не имеют отношения к делу.

Одна из особенностей таких инструментов квантификации — их способность заменять или вытеснять другие способы выносить суждения, которые не основаны на таком подсчете [Porter 1996; Rottenburg et al. 2015; Barman 2016]. Инструменты создания соизмеримости (как, например, опросник выше) вплетаются в повседневную жизнь организаций, которые используют эти инструменты, и могут становиться основой для принятия решений. Например, Ларс Йоханнес [Johannessen 2019] описывает, как в одной из больниц Норвегии внедрялась система оценки боли у пациентов, на основании которой им, в частности, назначались обезболивающие. Субъективные описания пациентами своего самочувствия заменялись анкетой, в которой были выделены критерии, считающиеся объективными показателями: положение тела, температура, пульс и др. Изначально предполагалось, что «объективная» система должна дополнять субъективную, но организационные особенности (в первую очередь нехватка времени) приводили к сокращению значимости субъективной оценки, потому что на ее получение уходило больше времени из-за необходимости дольше общаться с пациентом. Таким образом, «объективная» оценка, которая во многом основывалась на том, что проще увидеть или посчитать, например пульс, становилась тем, на что опирались в своей работе медики. Получающиеся цифры выглядят объективным и «правильным» отражением реальности, на их основе принимаются решения, а их оспаривание затруднительно.

Однако в случае с сотрудниками Центра можно обнаружить, что работа с инструментами квантификации устроена по-разному. Такая задача, как опрос гражданина по анкете, представленной выше, может решаться как минимум двумя спосо-

требуется всегда, если речь идет об оказании социальной помощи на дому (42 % всех заявлений от граждан в 2021 г.) и о временном или постоянном помещении человека в интернат (12 % всех заявлений в 2021 г.). Таким образом, ее используют в наиболее распространенных и одновременно наиболее критических для заявителя случаях (касающихся обеспечения базовых потребностей).

бами. Иногда сотрудник последовательно задает все вопросы по анкете, благодарит заявителя, сообщает ему, что в течение десяти дней будет принято решение, и уходит. Это возможный и используемый способ. Но есть и другой, когда решение сначала принимается сотрудником Центра исходя из его представлений, а уже после соответствующие ответы фиксируются в анкете. Так, одна из сотрудниц рассказала, что, еще поднимаясь к человеку в квартиру, обращает внимание на расположение мусоропровода. Эта, казалось бы, незначительная деталь позволяет оценить, как устроен маршрут человека, и заранее решить, нужна ли ему такая услуга, как вынос мусора (если мусоропровода нет или он находится через лестничный пролет, то сделать это самостоятельно человеку с ограниченными возможностями передвижения трудно). Другая сотрудница Центра рассказывала, что некоторые мужчины не очень пожилого возраста испытывают стеснение, говоря сотрудницам Центра (почти всегда женщинам) о невозможности самостоятельно помыться. Понимать потребности человека приходится не из прямых вопросов, а из контекста: степени чистоты в доме, запаха, количества продуктов и готовой еды, рассказа об обычном дне. При встрече с человеком можно постараться с ним познакомиться ближе и узнать о его ситуации. Это может быть важно, потому что людям тяжело говорить о своих трудностях. Анкета заполняется постфактум, иногда уже после ухода из квартиры и исходя из уже принятого сотрудником решения о том, что человеку нужно. В таких случаях роль анкеты минимальна: не так важно, какие в ней вопросы и какова их последовательность. Документ не определяет решение, как в случае, если бы вопросы просто задавались последовательно по списку.

Такие случаи — примеры идеальных ситуаций. Сотрудники могут вести себя по-разному, частично опираясь на анкету, а частично на свои способы оценки нуждаемости. Помимо этого, у анкеты есть и другие функции. Например, специалисты Центра могут использовать анкету для защиты своей работы, своего представления о том, какие услуги должны быть назначены. Так, одна из сотрудниц Центра рассказывала, что используемые в работе анкеты помогают в спорах с поставщиками социальных услуг. «Я всегда могу сказать: “Вот ответы, вот результат, вот какую программу мы назначаем”» (специалист Центра). Результат анкеты воспринимается как объективный и неоспоримый, и это ставит специалиста Центра в сильную позицию, когда переговоры с организацией-поставщиком могут становиться избыточными.

Описанные сценарии позволяют продемонстрировать потенциальную роль анкеты в решении задач сотрудниками Центра. Но роль эта именно потенциальная: несмотря на наличие такого

мощного инструмента, его использование сильно зависит от контекста. Анкета как инструмент автоматизации в принятии решений вовсе не обязательно подменяет самостоятельные суждения низового бюрократа.

Вместо заключения: из чего состоит работа низового бюрократа?

Классические теории бюрократии представляли идеальных бюрократов людьми, способными только следовать универсальным правилам, не отходящими от должностных инструкций. Эти представления по-прежнему распространены в массовой культуре, судя по сравнениям бюрократов с роботами, да и наш личный опыт обращения в государственные структуры часто поддерживает такой взгляд. Этот образ может быть выгоден и самим сотрудникам бюрократий: я просто делаю свою работу и следую правилам, в создании которых не участвую. По-видимому, этот образ не вполне точен. Сотрудники Центра, ответственные буквально за одно решение, демонстрируют это вполне наглядно.

На практике оказывается, что за фасадом «простого следования правилам» часто стоит огромное число ситуаций выбора, неопределенности, моральных дилемм и сложных решений. Это пространство структурируется множеством различных факторов: правилами, организационными стимулами, неформальными практиками общения, документами. Все это работает в совокупности и в конечном счете определяет, как будет выглядеть государственная политика, реализуемая низовыми бюрократами.

Затруднительно говорить и о какой-то единой тенденции к универсализации и сокращению дискреции в работе низовых бюрократов. Разделение функций принятия решений и оказания соответствующих услуг, активное внедрение анкет, которые должны вести к автоматизации в принятии решений, — факторы, которые должны способствовать универсализации бюрократического процесса оценки граждан. Вместе с тем потенциал этих факторов существенно снижается благодаря контрмерам, которые предпринимают в самом Центре. Например, анкета условий жизнедеятельности гражданина могла бы служить средством универсализации и формализации процесса работы с заявителями, но руководство организации старается этого не допустить. Так, по текущим правилам сотрудник *обязан* заполнять анкету после, а не во время встречи с человеком. По мнению руководства, это должно способствовать более доверительному и тесному контакту между сотрудником и заявителем.

Простое объяснение, видимо, заключается в том, что отделением Центра приходится ограничивать универсализацию ради того, чтобы работа выполнялась без сбоев. С этой целью они также вынуждены допускать неформальные отношения с поставщиками и поощрять профессионализм не столько бюрократа, сколько социального работника. Сложная и изменчивая конфигурация определяет то, каким в итоге будет низовой бюрократ, перед какими выборами будет стоять и какими обладать ресурсами для принятия решений.

Благодарности

Я благодарен за помощь в процессе исследования Кириллу Титаеву. Для меня также были ценными комментарии анонимного рецензента и терпение редакции журнала. Наконец, эта работа была бы невозможна без сообщества Европейского университета в Санкт-Петербурге. Все недостатки работы, разумеется, только на моей совести.

Библиография

- Барышникова А.В., Филиппова А., Шубина Д.О.* Госслужащие на удаленной работе: аналитическая этнография рабочих практик. М.: ЦПУР, 2021. 132 с. (Исследования по вопросам государственного управления. Вып. 14).
- Вебер М.* Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: В 4 т. М.: ИД ВШЭ, 2016. Т. 1: Социология. 446 с.
- Barman E.* *Caring Capitalism: The Meaning and Measure of Social Value.* N.Y.: Cambridge University Press, 2016. XII+266 p. doi: 10.1017/CBO9781316104590.
- Bovens M., Zouridis S.* From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control // *Public Administration Review.* 2002. Vol. 62. No. 2. P. 174–184. doi: 10.1111/0033-3352.00168.
- Brodkin E.Z.* The Ethnographic Turn in Political Science: Reflections on the State of the Art // *PS: Political Science & Politics.* 2017. Vol. 50. No. 1. P. 131–134. doi: 10.1017/S1049096516002298.
- Brodkin E.Z., Marston G.* *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics.* Washington, DC: Georgetown University Press, 2013. 336 p.
- Espeland W.N., Stevens M.L.* Commensuration as a Social Process // *Annual Review of Sociology.* 1998. Vol. 24. P. 313–343. doi: 10.1146/annurev.soc.24.1.313.
- Evans T.* The Moral Economy of Street-Level Policy Work // *Hrvatska i komparativna javna uprava — Croatian and Comparative Public Administration.* 2014. Vol. 14. No. 2. P. 381–399.
- Evans T., Harris J.* Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion // *The British Journal of Social Work.* 2004. Vol. 34. No. 6. P. 871–895. doi: 10.1093/bjsw/bch106.

- Evans T., Hupe P.* Conceptualizing Discretion // Evans T., Hupe P. (eds.). *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020a. P. 1–13.
- Evans T., Hupe P.* (eds.). *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020b. XIX+437 p.
- Hull M.S.* Documents and Bureaucracy // *Annual Review of Anthropology*. 2012. Vol. 41. P. 251–267. doi: 10.1146/annurev.anthro.012809.104953.
- Hupe P.* Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research // *Der moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*. 2013. Bd. 6. No. 2. S. 425–440. doi: 10.3224/dms.v6i2.10.
- Jensen D.C., Pedersen L.B.* The Impact of Empathy — Explaining Diversity in Street-Level Decision-Making // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2017. Vol. 27. No. 3. P. 433–449. doi: 10.1093/jopart/muw070.
- Johannessen L.E.F.* The Commensuration of Pain: How Nurses Transform Subjective Experience into Objective Numbers // *Social Science & Medicine*. 2019. Vol. 233. P. 38–46. doi: 10.1016/j.socscimed.2019.05.042.
- Jos P.H., Tompkins M.E.* The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment // *Administration & Society*. 2004. Vol. 36. No. 3. P. 255–281. doi: 10.1177/0095399704263479.
- Kelly M.* Theories of Justice and Street-Level Discretion // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1994. Vol. 4. No. 2. P. 119–140. doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a037201.
- Kjaerulff J.* Discretion and the Values of Fractal Man. An Anthropologist's Perspective on "Street-Level Bureaucracy" // *European Journal of Social Work*. 2020. Vol. 23. No. 4. P. 634–644. doi: 10.1080/13691457.2018.1553150.
- Lipsky M.* *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Madison, WI: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1969. 46 p. (Institute for Research on Poverty Discussion Papers. No. 48).
- Lipsky M.* *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2010. XXIII+275 p.
- Lymbery M.* The Retreat from Professionalism: From Social Worker to Care Manager // Malin N. (ed.). *Professionalism, Boundaries and the Workplace*. L.; N.Y.: Routledge, 2000. P. 123–138.
- Maynard-Moody S., Musheno M.* *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003. XIV+221 p.
- O'Loughlin M.G.* What Is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It? // *Administration & Society*. 1990. Vol. 22. No. 3. P. 275–302. doi: 10.1177/009539979002200.
- Parton N.* Changes in the Form of Knowledge in Social Work: From the "Social" to the "Informational"? // *British Journal of Social Work*. 2008. Vol. 38. No. 2. P. 253–269. doi: 10.1093/bjsw/bcl337.
- Pors A., Schou J.* Street-Level Morality at the Digital Frontlines: An Ethnographic Study of Moral Mediation in Welfare Work // *Administrative Theory*

- and Praxis. 2021. Vol. 43. No. 2. P. 154–171. doi: 10.1080/10841806.2020.1782137.
- Porter T.M. Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. XIV+310 p.
- Prottas J.M. The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies // Urban Affairs Quarterly. 1978. Vol. 13. No. 3. P. 285–312. doi: 10.1177/107808747801300302.
- Prottas J.M. People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. Lexington, MA: Lexington Books, 1979. XII+179 p.
- Rottenburg R., Merry S.E., Park S.J., Mugler J. (eds.). The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. XVI+365 p. doi: 10.1017/CBO9781316091265.
- Strier R., Bershtling O. Professional Resistance in Social Work: Counterpractice Assemblages // Social Work. 2016. Vol. 61. No. 2. P. 111–118. doi: 10.1093/sw/sww010.
- Tummers L.L.G., Bekkers V., Vink E., Musheno M. Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature // Journal of Public Administration Research and Theory. 2015. Vol. 25. No. 4. P. 1099–1126. doi: 10.1093/jopart/muu056.
- Zacka B. When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency. Cambridge, MA; L.: Harvard University Press, 2017. XIV+338 p. doi: 10.4159/9780674981423.

Universal Rules and Discretionary Situations: How Do Street-Level Bureaucrats Calculate Suffering

Nikita Mishakov

European University at St Petersburg
6/1A Gagarinskaya Str., St Petersburg, Russia
mishakov.nikita@gmail.com

Needs assessment (*ocenka nuzhdaemosti*) is a legal procedure in the Russian welfare system to determine whether citizens qualify for social benefits and, if so, to what extent. The article examines one of the Russian state agencies conducting this procedure. Public officials of the agency examined are typical “street-level bureaucrats” according to Michael Lipsky’s definition. They interact with citizens face to face and determine in what form certain services will be provided by the state and whether they will be provided at all. The creation of the agency has meant a redistribution of power in the social sphere in the region, a fragmentation of the process of prescribing and delivering social care and, at least formally, a stricter separation between the decision-making process and the work carried out according to it. The article analyses how, in the face of this

fragmentation, as well as the introduction of new tools for automating decision-making, the space of discretion — the ability at a local level to influence and, in some cases, determine the way work is carried out — is preserved. The research was carried out using qualitative methods, predominantly through interviews. In addition, documents were analyzed and observation was conducted. The author demonstrates how the emerging “gaps” in the social sphere are overcome and the professional and ethical categories of the bureaucrats determine the implementation of the needs assessment process, in particular the evaluation procedures.

Keywords: street-level bureaucracy, discretion, universalization, bureaucratic optic, quantification.

Acknowledgments

I am grateful for the help of Kirill Titaev during the research process. The comments of an anonymous reviewer greatly improved the original text, and the patience of the journal's editors allowed me to complete the text. Finally, this work would not have been possible without the European University at St Petersburg: its students, alumni, professors, and the community that has grown up around it. I am, of course, solely responsible for any shortcomings in this work.

References

- Barman E., *Caring Capitalism: The Meaning and Measure of Social Value*. New York: Cambridge University Press, 2016, XII+266 pp. doi: 10.1017/CBO9781316104590.
- Baryshnikova A. V., Filippova A., Shubina D. O., *Gossluzhashchie na udalennoy rabote: analiticheskaya etnografiya rabochikh praktik* [State Officials during the Period of Remote Work: An Analytical Ethnography of Working Practices]. Moscow: Center for Advanced Governance Press, 2021, 132 pp. (Issledovaniya po voprosam gosudarstvennogo upravleniya [Research in Public Administration], no. 14). (In Russian).
- Bovens M., Zouridis S., ‘From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control’, *Public Administration Review*, 2002, vol. 62, no. 2, pp. 174–184. doi: 10.1111/0033-3352.00168.
- Brodkin E. Z., ‘The Ethnographic Turn in Political Science: Reflections on the State of the Art’, *PS: Political Science & Politics*, 2017, vol. 50, no. 1, pp. 131–134. doi: 10.1017/S1049096516002298.
- Brodkin E. Z., Marston G., *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2013, 336 pp.
- Espeland W. N., Stevens M. L., ‘Commensuration as a Social Process’, *Annual Review of Sociology*, 1998, vol. 24, pp. 313–343. doi: 10.1146/annurev.soc.24.1.313.

- Evans T., 'The Moral Economy of Street-Level Policy Work', *Hrvatska i komparativna javna uprava — Croatian and Comparative Public Administration*, 2014, vol. 14, no. 2, pp. 381–399.
- Evans T., Harris J., 'Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion', *The British Journal of Social Work*, 2004, vol. 34, no. 6, pp. 871–895. doi: 10.1093/bjsw/bch106.
- Evans T., Hupe P., 'Conceptualizing Discretion', Evans T., Hupe P. (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 1–13.
- Evans T., Hupe P. (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, XIX+437 pp.
- Hull M. S., 'Documents and Bureaucracy', *Annual Review of Anthropology*, 2012, vol. 41, pp. 251–267. doi: 10.1146/annurev.anthro.012809.104953.
- Hupe P., 'Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research', *Der moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2013, Bd. 6, no. 2, SS. 425–440. doi: 10.3224/dms.v6i2.10.
- Jensen D. C., Pedersen L. B., 'The Impact of Empathy — Explaining Diversity in Street-Level Decision-Making', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017, vol. 27, no. 3, pp. 433–449. doi: 10.1093/jopart/muw070.
- Johannessen L. E. F., 'The Commensuration of Pain: How Nurses Transform Subjective Experience into Objective Numbers', *Social Science & Medicine*, 2019, vol. 233, pp. 38–46. doi: 10.1016/j.socscimed.2019.05.042.
- Jos P. H., Tompkins M. E., 'The Accountability Paradox in an Age of Reinvention: The Perennial Problem of Preserving Character and Judgment', *Administration & Society*, 2004, vol. 36, no. 3, pp. 255–281. doi: 10.1177/0095399704263479.
- Kelly M., 'Theories of Justice and Street-Level Discretion', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1994, vol. 4, no. 2, pp. 119–140. doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a037201.
- Kjaerulff J., 'Discretion and the Values of Fractal Man. An Anthropologist's Perspective on "Street-Level Bureaucracy"', *European Journal of Social Work*, 2020, vol. 23, no. 4, pp. 634–644. doi: 10.1080/13691457.2018.1553150.
- Lipsky M., *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Madison, WI: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1969, 46 pp. (Institute for Research on Poverty Discussion Papers, no. 48).
- Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2010, XXIII+275 pp.
- Lymbery M., 'The Retreat from Professionalism: From Social Worker to Care Manager', Malin N. (ed.), *Professionalism, Boundaries and the Workplace*. London; New York: Routledge, 2000, pp. 123–138.
- Maynard-Moody S., Musheno M., *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003, XIV+221 pp.

- O'Loughlin M. G., 'What Is Bureaucratic Accountability and How Can We Measure It?', *Administration & Society*, 1990, vol. 22, no. 3, pp. 275–302. doi: 10.1177/009539979002200.
- Parton N., 'Changes in the Form of Knowledge in Social Work: From the "Social" to the "Informational"?', *British Journal of Social Work*, 2008, vol. 38, no. 2, pp. 253–269. doi: 10.1093/bjsw/bcl337.
- Pors A., Schou J., 'Street-Level Morality at the Digital Frontlines: An Ethnographic Study of Moral Mediation in Welfare Work', *Administrative Theory and Praxis*, 2021, vol. 43, no. 2, pp. 154–171. doi: 10.1080/10841806.2020.1782137.
- Porter T. M., *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996, XIV+310 pp.
- Prottas J. M., 'The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies', *Urban Affairs Quarterly*, 1978, vol. 13, no. 3, pp. 285–312. doi: 10.1177/107808747801300302.
- Prottas J. M., *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, MA: Lexington Books, 1979, XII+179 pp.
- Rottenburg R., Merry S. E., Park S. J., Mugler J. (eds.), *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, XVI+365 pp. doi: 10.1017/CBO9781316091265.
- Strier R., Bershtling O., 'Professional Resistance in Social Work: Counterpractice Assemblages', *Social Work*, 2016, vol. 61, no. 2, pp. 111–118. doi: 10.1093/sw/sww010.
- Tummers L. L. G., Bekkers V., Vink E., Musheno M., 'Coping during Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015, vol. 25, no. 4, pp. 1099–1126. doi: 10.1093/jopart/muu056.
- Weber M., *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Winckelmann. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972, XXXIII+945 SS.
- Zacka B., *When the State Meets the Street: Public Service and Moral Agency*. Cambridge, MA; London: Harvard University Press, 2017, XIV+338 pp. doi: 10.4159/9780674981423.