



ОТ ЗВОНКА ДО КАРТОЧКИ:
В ПОИСКАХ ДИСКРЕЦИИ У ОПЕРАТОРОВ
СЛУЖБЫ ЕДИНОГО НОМЕРА «112»

Дмитрий Евгеньевич Серебrennikov

Европейский университет в Санкт-Петербурге, Институт проблем правоприменения
6/1А Гагаринская ул., Санкт-Петербург, Россия
serebrennikov.dmtr@eu.spb.ru

Аннотация: Один из классических вопросов в исследованиях низовой бюрократии — вопрос о дискреции, т.е. свободе действий служащего при принятии решения. В последние десятилетия дискуссия о низовой бюрократии претерпела изменения. Внимание исследователей сосредоточилось на ее новых формах, в частности на «бюрократии-у-экрана» (*screen-level bureaucrats*) — различных диспетчерах и операторах, принимающих звонки и сообщения от граждан. Традиционно считается, что такие служащие практически полностью лишены возможности действовать самостоятельно, а их работа максимально сведена к строгому алгоритму. В статье на материале интервью и включенного наблюдения в двух муниципальных диспетчерских службах единого номера «112» предпринята попытка показать, как именно организована повседневность диспетчеров и каким образом им удается, оставаясь в рамках формальных ограничений, получать большую свободу действий. Дискреция диспетчеров представляется двоякой. Сущность их работы — постоянное общение с представителями других экстренных служб — задается рамками процедурной дискреции (регламентов и инструкций). Однако в некоторых случаях, работая с происшествием, они могут переключать ситуацию с «рутинной» на «чрезвычайную», расширяя таким образом свои возможности. Кроме того, существующие рамки могут трансформироваться в случае доверительных отношений между диспетчерами разных служб. Тогда при контакте с представителями других органов власти действия диспетчера ограничены не столько правилами, сколько непроговариваемой конвенцией, которая будет отличаться в разных взаимодействиях в зависимости от степени доверия между собеседниками.

Ключевые слова: дискреция, низовая бюрократия, *screen-level bureaucrats*, диспетчер, система «112».

Для ссылок: Серебrennikov Д. От звонка до карточки: в поисках дискреции у операторов службы единого номера «112» // Антропологический форум. 2023. № 59. С. 130–152.

doi: 10.31250/1815-8870-2023-19-59-130-152

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

FROM CALL TO EMERGENCY CARD: LOOKING FOR DISCRETION
OF “112” OPERATORS

Dmitrii Serebrennikov

Institute for the Rule of Law, European University at St Petersburg
6/1A Gagarinskaya Str., St Petersburg, Russia
serebrennikov.dmtr@eu.spb.ru

Abstract: One of the classic research questions of street-level bureaucracy studies is the question of the discretion of the officials when making a decision. In recent decades, the discussion about such bureaucrats has changed. Research has focused on new forms of bureaucracy, e.g., *screen-level bureaucrats* — various dispatchers and operators who receive calls and messages from citizens. Traditionally, such employees are considered to be almost completely deprived of the ability to act independently, and their work is reduced to following a strict algorithm as much as possible. This article employs data from 20 semi-structured interviews and three participant observation sessions in two cases of municipal emergency call centers of the unified “112” hotline. It attempts to elucidate the daily operations of dispatchers and the mechanisms through which they manage to operate within formal constraints while gaining a broader degree of discretion. The discretion exercised by dispatchers has a dual nature. Their core task involves constant communication with representatives from other emergency services, governed by procedural discretion (regulations and instructions). However, in certain circumstances when dealing with incidents, they can shift a situation from “routine” to “emergency”, thereby expanding their operational possibilities. Moreover, the existing frameworks can undergo transformation when there is a higher level of trust between dispatchers from different services. In such cases, when interacting with other authorities, the dispatcher’s actions are constrained less by rules and more by unspoken conventions, which can vary in different interactions depending on the level of trust between the conversing parties.

Keywords: discretion, street-level bureaucrats, *screen-level bureaucrats*, dispatcher, “112” system.

To cite: Serebrennikov D., “Ot zvonka do kartochki: v poiskakh diskretsiu u operatorov sluzhby edinogo nomera “112” [From Call to Emergency Card: Looking for Discretion of “112” Operators], *Antropologicheskij forum*, 2023, no. 59, pp. 130–152.

doi: 10.31250/1815-8870-2023-19-59-130-152

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



Дмитрий Серебренников

От звонка до карточки: в поисках дискреции у операторов службы единого номера «112»

Один из классических вопросов в исследованиях низовой бюрократии — вопрос о дискреции, т.е. свободе действий служащего при принятии решения. В последние десятилетия дискуссия о низовой бюрократии претерпела изменения. Внимание исследователей сосредоточилось на ее новых формах, в частности на «бюрократии-у-экрана» (*screen-level bureaucrats*) — различных диспетчерах и операторах, принимающих звонки и сообщения от граждан. Традиционно считается, что такие служащие практически полностью лишены возможности действовать самостоятельно, а их работа максимально сведена к строгому алгоритму. В статье на материале интервью и включенного наблюдения в двух муниципальных диспетчерских службах единого номера «112» предпринята попытка показать, как именно организована повседневность диспетчеров и каким образом им удается, оставаясь в рамках формальных ограничений, получать большую свободу действий. Дискреция диспетчеров представляется двоякой. Сущность их работы — постоянное общение с представителями других экстренных служб — задается рамками процедурной дискреции (регламентов и инструкций). Однако в некоторых случаях, работая с происшествием, они могут переключать ситуацию с «рутинной» на «чрезвычайную», расширяя таким образом свои возможности. Кроме того, существующие рамки могут трансформироваться в случае доверительных отношений между диспетчерами разных служб. Тогда при контакте с представителями других органов власти действия диспетчера ограничены не столько правилами, сколько непроговариваемой конвенцией, которая будет отличаться в разных взаимодействиях в зависимости от степени доверия между собеседниками.

Ключевые слова: дискреция, низовая бюрократия, *screen-level bureaucrats*, диспетчер, система «112».

«Сегодня более реалистичным видением термина “бюрократия” была бы комната с тихо гудящими серверами и системным администратором», — так Марк Бовенс и Стравос Зуридис характеризуют стремительную цифровизацию значительной части функций «уличных бюрократов» (*street-level bureaucrats*, далее SLB) [Bovens, Zouridis 2002: 175]¹. В последние годы наблюдается существенный рост числа исследований такой бюрократии «цифры» [Zouridis et al. 2020], но при этом без внимания остается другой тип служащих, ежедневно взаимодействующих с гражданами. Речь идет о «бюрократии-у-экрана» (*screen-level bureaucrats*, далее ScrLB)² — различных диспетчерах и операторах³ государственных служб. В сравнении

Дмитрий Евгеньевич Серебренников

Европейский университет
в Санкт-Петербурге,
Институт проблем
правоприменения,
Санкт-Петербург, Россия
serebrennikov.dmr@eu.spb.ru

¹ Под бюрократами здесь будут пониматься чиновники нижних уровней власти, т.е. либо те, кто принимает и регистрирует различную информацию от населения («столоначальники»), либо представители экстренных служб, которые постоянно общаются с населением, репрезентируя при этом государство.

² Конвенционального перевода этого термина на русский язык не существует, однако изначально он описывал поколение новых чиновников 1980-х гг., которые принимали заявки от граждан, «вбывая» их в компьютерные базы данных (заменившие привычную бюрократам бумагу). В отличие от своих предшественников, они ставили галочки и заполняли графы на экране и обладали меньшей дискрецией (а также принимали заявки по телефону). Следуя этой логике, мы переводим их как «бюрократы-у-экрана».

³ Здесь и далее «дежурный», «диспетчер» и «оператор» употребляются как синонимы.

с остальными низовыми бюрократами их работа кажется крайне форматизированной и имеющей минимальную дискрецию, т.е. свободу и вариативность действий, в рамках которых бюрократ может самостоятельно принимать решения [Lipsky 2010: 14]. Обычно управляющие стремятся снизить дискрецию низовых исполнителей, чтобы препятствовать злоупотреблению властью. Обратной стороной этого становятся крайняя формализация работы и сложность обойти правила (даже при необходимости), т.е. забюрократизированность рабочего процесса. Однако есть основания полагать, что за избыточной бюрократизацией повседневности таких работников скрываются постоянная импровизация и обход правил [Попова 2021].

Какие же возможности действовать по своему усмотрению есть у ScrLB? В статье я пытаюсь ответить на этот вопрос и рассмотреть специфику дискреции у бюрократов этого типа через погружение в мир диспетчеров службы единого номера «112». Это система «одного окна», которая обеспечивает вызов экстренных оперативных служб (пожарных, полиции, скорой помощи, спасателей, службы газа и др.) по телефонному номеру «112» на всей территории России. Ее диспетчеры, с одной стороны, должны непрерывно принимать сообщения о происшествиях и распределять их по разным ведомствам (муниципального и регионального уровня), а с другой — погружены в сложную систему соподчинения разных ведомств и служб внутри одного муниципалитета. Поэтому вопрос об их дискреции представляется важным для изучения. Он позволяет проследить, как на уровне отдельных дежурных выстраиваются отношения в общем институциональном поле.

Материалом для анализа служат два кейса муниципальных диспетчерских служб «112» в одном из регионов России в 2018–2019 гг. На тот момент изучаемые диспетчерские службы проработали со времени их создания около полутора лет. В ходе полевой работы проведено три сессии включенного наблюдения на сменах у диспетчеров, записаны интервью с двадцатью информантами и сделан анализ внутренней документации диспетчерских служб. Интервью были посвящены не только теме низовой дискреции операторов «112», но и широкому спектру вопросов, связанных с организационным контекстом создания и функционирования диспетчерской службы в муниципалитете. Доступ в поле в одном случае получен через ключевого информанта, в двух других — посредством официального запроса в районную администрацию. Этот подход мог повлиять на восприятие информантами исследователя, например как представителя проверяющих органов. Однако (по субъективным оценкам во время полевой работы) такой эффект прояв-

лялся скорее в разговоре с представителями администрации диспетчерских служб, чем с самими операторами.

Позицию дежурного можно описать через волейбольную метафору «раздающего», поскольку задача диспетчера сводится к принятию сообщения (по аналогии с мячом в волейболе) и как можно более быстрой передаче его другим службам, не «оставляя» его у себя. При каждой такой передаче дежурный должен действовать по строго очерченным правилам. Обобщенную формулировку этой деятельности дал один из руководителей дежурной службы: «Получается, мы как передаточное звено» (муж., руководитель ЕДДС¹, кейс № 2). Однако часто сама ситуация создает условия, чтобы оператор поступал несколько иначе, чем предписано. В итоге, обладая лишь телефоном и информацией о функциях разных служб, операторы могут играть более важную роль при работе с разными происшествиями, координируя службы между собой².

Основной тезис работы состоит в том, что, несмотря на крайнюю забюрократизированность работы диспетчера, у него есть пространство для самостоятельных действий. Во-первых, он может изменять свой повседневный режим работы, переводя «рутиную» в «чрезвычайную ситуацию». Во-вторых, степень его дискреции зависит от наличия неформальных отношений с представителями других экстренных служб. Там, где диспетчер не обладает нужными контактами, можно наблюдать процедурную дискрецию, т.е. использование существующих строгих правил в свою пользу и достижение желаемого через апелляцию к регламентам. В ситуации более доверительных отношений возможна неформальная дискреция. В этом случае при контакте с представителями других органов власти действия диспетчера ограничены не столько правилами, сколько непроговариваемой конвенцией, которая будет отличаться в разных взаимодействиях в зависимости от степени доверия между собеседниками.

Бюрократы и вопрос дискреции

Термин «уличная бюрократия» введен Майклом Липски для изучения «нижнего» уровня работы государства — тех чиновников, которые ежедневно лицом к лицу взаимодействуют с населением: работников социальных служб, врачей, полицейских и пр. [Lipsky 2010 (1980)]. Исследователи, продолжившие

¹ Единая дежурно-диспетчерская служба 112, см. о ней ниже.

² И таким образом приблизиться к модели работы американской системы «911», операторы которой имеют ресурсы для контролирования других экстренных служб [Simpson 2021]. В российском же дизайне система «112» должна функционировать не более как «передаточное звено».

работать в этом русле, достаточно быстро заметили, что из-за введения новых технологий повседневная деятельность таких чиновников меняется. В связи с этим упомянутые выше Марк Бовенс и Стравос Зуридис ввели разграничение разных типов бюрократов. К «уличным бююкратам» добавились «бююкраты-у-экрана» и «бююкраты-системные-разработчики» (*system-level bureaucrats*, далее SyLB), т.е. разработчики разнообразных электронных государственных систем, которые заменяют «обычных» SLB.

Это открыло дорогу большому числу исследований SyLB и цифровизации государственной службы, поскольку многие функции государства уже делегируются «гудящим серверам» [Zouridis et al. 2020]. На заре «бююкратов-системных-разработчиков», в 1990-е гг., некоторые ученые даже полагали, что цифровизация подведет к тому, что традиционный «низовой бююкрат» будет полностью исключен из работы государственных органов. Однако другие исследователи относились и относятся к тезису о вытеснении старых SLB скептически, говоря, что в ряде областей, например в образовании и социальной работе, алгоритмы не смогут заменить человека [Buffat 2015].

Технооптимизм в отношении бююкратии может вести к ложным интерпретациям и по другим причинам. Например, из-за динамики изменений носителей информации и перехода от бумажного к компьютеризированному документообороту. Известны случаи, когда компьютерные системы не вытесняют бумагооборот, а, напротив, увеличивают. В этом смысле позицию ScrLB важно понимать не как бююкрата, который работает только с компьютером, а как чиновника, обязанного заполнять строго регламентированные формы, не взаимодействуя с собеседником лично [Hull 2012]. Несмотря на распространенность бююкратов, рутина которых организована таким образом, ScrLB оставались практически без внимания исследователей. Сейчас редко удается встретить работы, которые бы описывали их деятельность, ограничения, а главное дискрецию.

Вопрос о дискреции — один из важнейших в сфере исследования бююкратии [Lipsky 2010: 14]. Традиционно считается, что основная проблема SLB, вызывавшая критику такого способа организации работы, заключается в их избыточной дискреции. Бююкрат может самостоятельно принимать решения, в повседневной работе слабо зависит от начальства, и это открывает дорогу злоупотреблениям при выполнении им своих обязанностей [Zacka 2017: 34]. Два других типа бююкратов не имеют такой свободы. В случае SyLB дискреция сводится к техническим решениям по реализации и поддержке алгоритма. Таким образом, вопрос о возможности действовать по своему усмотрению

нию на низовом уровне сводится к тому, как технически реализована та или иная программа. Учитывая, что на уровне повседневных взаимодействий с пользователями даже у автономных алгоритмов можно обнаружить разные «стили» работы [Серебренников и др. 2023], это концептуальное решение кажется спорным.

Работа «бюрократов-у-экрана» (ScrLB) формализована, в ней нет места для отклонений от протокола. Если говорить о диспетчерах, то их ежедневная работа заключается в том, чтобы правильно «доставить» сообщение о происшествии адресатам и убедиться, что они его приняли. Со стороны кажется, что ScrLB должен работать как машина, принимая звонки от граждан, но в действительности такая алгоритмизация невыполнима. Оператор находится на стыке ведомств, служб с разными интересами и стилем работы (пожарные, скорая, полиция, муниципальные службы и пр.). На уровне микроинтеракций диспетчеры вынуждены постоянно разрешать противоречие между соблюдением внутренних инструкций (за нарушение которых установлены санкции) и выполнением поступающих по телефону запросов. В этом контексте они подобны переводчикам между разными институциональными мирами: бюрократией и правом, с одной стороны, и повседневностью граждан (которую причина звонка обычно ломает) — с другой. Операторы учатся понимать, когда и как можно отклоняться от регламентов и предписаний, и зачастую подходят к этому вопросу творчески [Попова 2021].

Если посмотреть не на коммуникацию в отдельном разговоре, а на общую структурную позицию операторов, то окажется, что с каждой из организаций они используют свои приемы ведения коммуникации. Эти техники призваны лучшим образом донести уникальный случай звонящего до «карточки», которую заполняют в экстренных службах [Zimmerman 1992: 459–460]. Какие именно действия могут предпринимать для этого дежурные и только ли в вариативности диалоговых практик проявляется их дискреция?

С точки зрения институционального взаимодействия работа диспетчеров системы «112» представляется первым этапом «путешествия» поступившего сообщения по разнообразным службам и ведомствам. Работники в каждой из организаций на этом пути (например, диспетчерская «112» — районная больница — отделение скорой помощи) имеют свои стимулы, правила и организационную культуру, которые не всегда могут соотноситься с их аналогами у следующей по цепочке службы. Ярким примером этого может быть сложноустроенная правоохранительная система в России. Служба единого номера

выполняет здесь роль своеобразных ступенек к большому зданию «траектории уголовного дела» [Панеях и др. 2018]. Поэтому задача операторов заключается в том, чтобы производить «правильные» сообщения для дальнейших получателей, т.е. работать по вызову быстро, формулировать текст понятно для контрагентов, неукоснительно соблюдать предписанный алгоритм работы. Кажется, в этом контексте дежурный имеет слишком мало ресурсов, инструментов и мотивации для дискреции при институциональном взаимодействии, а не только при микрокоммуникации. Существует ли она у него вообще? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть контекст создания в России системы «112».

Система «112»: история и особенности

До появления системы «112» в середине 2010-х гг. каждая из экстренных служб (пожарные, полиция, скорая помощь, коммунальные службы) имела свою дежурную часть, обычно унаследованную от советской системы. Она была и во многом остается первой инстанцией, с которой сталкивается гражданин при контакте с экстренными службами. Задача дежурного состояла в том, чтобы осуществить первичную категоризацию сообщения и мобилизовать необходимые подразделения для отработки заявки. Например, по такому сценарию работает дежурная часть полиции [Волков и др. 2015: 18].

С конца 2000-х гг. предпринимались попытки создать единый орган для коммунальных служб, чтобы гражданин мог не искать среди десятков телефонных номеров необходимую ему организацию, а позвонить в единую систему и подать заявку любого рода: от ремонта лопнувшей батареи до спасения с дерева кота. Однако такие программы носили инициативный характер и могли кардинально отличаться от муниципалитета к муниципалитету. Обычно их создание было связано с желанием администраций городов усилить контроль над деятельностью коммунальных служб, но возникали и другие поводы. В частности, руководству коммунальных служб часто звонили по ночам недовольные жители, которые не могли найти в телефонном справочнике другого номера для контакта с «коммунальщиками» [Бычкова, Попова 2013: 213]. Уже в 2010-х гг. создание единых коммунальных диспетчерских было реализовано в рамках системы «112».

Первые попытки создания единой системы экстренного вызова для всех (а не только коммунальных) служб начались в России еще раньше, с середины 2000-х гг., после того как в 2004 г. было принято соответствующее постановление Правительства РФ [Постановление 2004]. Однако из-за разногласий и проблем

с разграничениями полномочий (в первую очередь между МЧС и Минкомсвязи) проект фактически не двигался с места [Счетная палата 2019: 5–10]. Чтобы обозначить четкие правила и план развития системы, в 2008 г. Правительством РФ была утверждена концепция системы «112» и началось ее пилотное развертывание в регионах: в Астраханской, Калужской и Курской областях [Распоряжение 2008].

Для того чтобы дать толчок к созданию единой системы, в 2013 г. была запущена Федеральная целевая программа «112». Согласно этой программе, система «112» должна была обеспечивать маршрутизацию и аккумулировать все поступающие звонки и сообщения от сработавших датчиков в единые дежурно-диспетчерские службы (ЕДДС), которые чаще всего создавались на базе единых диспетчерских «коммунальщиков», упомянутых выше. ЕДДС — это общая диспетчерская для всех экстренных служб в одном или нескольких муниципалитетах. В ряде случаев муниципальные ЕДДС могут координироваться региональным Центром обработки вызовов (ЦОВ) или его аналогами.

Контроль над созданием системы должны были обеспечивать МЧС, Минтранс и руководители субъектов РФ. Соответственно бюджет проекта распределялся между федеральным центром, субъектовыми и местными властями. Предполагалось, что система будет работать на едином программном обеспечении, разработанном МЧС. Сначала планировалось развернуть систему к 2012 г. [Счетная палата 2019: 7], однако ее развитие шло крайне медленно, и во время полевого этапа моего исследования (2018–2019 гг.) она не была запущена даже в пилотном режиме в 35 регионах России.

Это характеризует ключевую особенность всей государственной программы. Деньги по ней выделялись в субъекты, однако общего дизайна системы государство не предложило. В результате регионы самостоятельно выбирали для себя модель построения системы «112». Это обернулось множеством разнообразных решений, которые подчас плохо стыкуются друг с другом по техническим причинам. Так, в 43 регионах были построены централизованные системы¹, а в 42 — децентрализованные² [Счетная палата 2019: 35]. Централизованные системы также отличаются между собой: в одних субъектах звонок поступает сначала к ЦОВ, а потом направляется к ЕДДС, в других — наоборот [Рыжов, Айбасов 2021]. Кроме того, около половины регионов в настоящее время самостоятельно создают

¹ Когда все вызовы сначала поступают в региональный ЦОВ, а потом передаются в районные ЕДДС.

² Когда все вызовы сразу поступают к районным ЕДДС.

инфраструктуру единого номера без оглядки на рекомендации федеральных властей. Экстренные службы, которые должна связать система «112», не всегда охотно идут на сотрудничество и критикуют реализацию программы [Счетная палата 2019: 40–49]. В результате диспетчер ЕДДС находится на острие конфликта организационных и межведомственных противоречий, обладая при этом крайне ограниченной свободой действия.

Материал и данные

Материалом для исследования послужили два кейса диспетчерских служб в одном из регионов России, которые я изучал в 2018–2019 гг. В самом регионе можно наблюдать жестко централизованный дизайн системы, региональную модель финансирования (власти региона также курируют создание системы), тесную связь службы «112» с гражданскими властями муниципалитета и региона (например, об экстренных сообщениях особой категории сразу докладывают губернатору). Во время проведения полевого исследования система «112» переходила с тестового этапа на промышленную мощность, при этом, согласно закрытым государственным рейтингам, регион считается одним из лучших в России по показателям работы системы. Дежурные в ЕДДС работали уже больше года и каких-то перемен из-за изменения формального статуса проекта не замечали.

Всего было собрано 20 интервью в ЕДДС двух районов. Первая служба (кейс № 1) — в муниципалитете с большим потенциально опасным предприятием. Она была создана на основе дежурной службы спасательной бригады, операторы которой среди прочего должны были вести постоянный мониторинг экологической ситуации в муниципалитете. Как дежурная служба она *de facto* существовала с конца 1990-х гг. ЕДДС имеет собственное отдельное большое здание и, по заверениям работников администрации города, обладает авторитетом среди экстренных служб. Работающие в ней операторы проходят обучение в специальных классах при самом ЕДДС. Некоторые из них до этого работали в других экстренных службах, например в полиции. Диспетчеры также активно используют систему городских камер наблюдения АПК «Безопасный город», но не для поиска или поимки преступников, а для мониторинга работы «коммунальщиков» и остальных служб (с этой целью специально наняли дополнительного дежурного в каждую смену).

Другая диспетчерская служба была создана в начале 2018 г. на основе единой коммунальной диспетчерской с добавлением к ней новых функций (кейс № 2). В это время к помещению существовавшей службы добавили еще одну комнату, где соз-

дали отдельное рабочее пространство для дежурного системы «112», назвав все вместе ЕДДС. Из-за спешки при развертывании системы операторов брали на работу без обучения и опыта, поэтому, по их собственному признанию, первые рабочие месяцы были очень трудными.

Диспетчерские представляют собой небольшие организации (около 15 человек). Смена дежурных операторов состоит из двух человек, которые работают сутки через трое. Работа у дежурных крайне напряженная (что признают они сами) — и психологически, и из-за риска уголовной ответственности при «неправильно отработанном» происшествии. В обеих организациях проведены интервью с большинством сотрудников и три сессии включенного наблюдения во время дневной смены дежурных. Помимо этого, для лучшего понимания общей структурной позиции дежурных муниципальных ЕДДС, записано несколько экспертных интервью с руководителями регионального ЦОВ и одним из дежурных операторов-психологов. При изучении кейсов проведен анализ нормативно-правовой документации, связанной с ЕДДС, ЦОВ и системой «112», а также внутренней документации некоторых ЕДДС, предоставленной информантами.

Позиция оператора: формальный алгоритм работы и неформальные связи

Для того чтобы понять специфику дискреции операторов ЕДДС, необходимо выяснить, по каким институциональным правилам¹ они работают и как выстраиваются их взаимоотношения с представителями других экстренных служб.

В исследуемом регионе звонок по номеру «112» изначально попадает в региональный ЦОВ. Там оператор принимает вызов и открывает карточку в единой системе экстренных служб. Он заполняет ее основные поля (пол, возраст, местоположение звонящего, описание случая)² и после этого отправляет ее в соответствующие экстренные службы и муниципальное ЕДДС. При этом старые номера экстренных служб («01», «02», «03» и т.д.) продолжают существовать, но фактически ведут на дежурные службы «112». Локальные номера экстренных служб (например, службы газа) обычно связаны с местными диспетчерскими, но и их постепенно переводят на централизованную организацию и встраивают в систему единого номера.

¹ Значительная часть описания регламента работы диспетчеров приводится без ссылок на соответствующие региональные постановления во избежание деанонимизации региона исследования.

² Поля могут отличаться в зависимости от типа происшествия.

С этого момента звонок становится «сообщением о происшествии» (далее — происшествие), а заполнение оставшихся граф его карточки — основной обязанностью районных дежурных. Дежурный ЕДДС проверяет поступившее сообщение и уточняет данные, выясняет, получили ли сообщение экстренные службы и как они собираются по нему работать, а также принимает решение о том, какие еще службы можно подключить к работе. В некоторых случаях сообщение изначально получает и обрабатывает именно районный дежурный, например если звонок поступает по старым номерам дежурных служб, при срабатывании разнообразных датчиков в районе (скажем, при пожаре в лесу), в случае фиксации происшествия по камерам наблюдения и пр.

После начала работы по происшествию задача районного дежурного — заполнить оставшиеся поля карточки и затем «закрыть» ее, т.е. удостовериться, что работа по ней проведена в полном объеме. На всех этапах дежурный должен строго следовать регламенту, в котором посекундно расписано, сколько времени у него должно уходить на каждый тип работы (принятие вызова, организация реагирования, уточнение данных, внесение сведений о работе других служб и пр.)¹. При этом у дежурных нет позитивных КРП² для работы, измеряемых, например, в скорости и слаженности действий.

Соб.: *А вашу работу в итоге оценивают из статистики? <...> или за что, к примеру, могут премию выписать?*

Инф.: *Ну... я даже этого вопроса не касалась. Премий у нас еще не было. У нас поощрительных вообще нету. Только оклад (жен., оператор ЕДДС, кейс № 1).*

Основных стимулов для быстрой работы у операторов два. Первый — риск персональной уголовной ответственности³ в случае неблагоприятных последствий при работе служб над инцидентом (примеры чего случались и живы в памяти информантов). Второй — давление начальства, поскольку контрольные показатели, связанные со скоростью и качеством работы над происшествием, все-таки есть, но по ним оцениваются ЕДДС в целом, а не отдельные дежурные. После создания карточки в общей системе операторы ЕДДС и ЦОВ могут видеть, как по ней работают другие службы (какие поля они отмечают, какие комментарии оставляют и пр.).

В случае если оператор считает, что ему необходимо как-то вмешаться в процесс, наступает любопытная развилка. Фор-

¹ См. типичный пример такого «плана»: [Кочанов и др. 2012].

² Key performance indicators — ключевые показатели эффективности.

³ Ст. 124б, 125б, 237 и 293 УК РФ.

мально общение с рядом служб происходит через региональный уровень (оператор ЕДДС отправляет запрос в ЦОВ, ЦОВ — в региональную диспетчерскую профильного ведомства, а от туда уже она попадает обратно на районный уровень). Таким образом, диспетчерская служба предстает своеобразным проводником от звонящего к конкретной экстренной службе. Однако фактически у операторов установлен (часто неформальный) контакт с другими дежурными и заинтересованными лицами: пожарными, полицией, службой скорой помощи, «коммунальщиками» и рядом других организаций (например, школами и детскими садами). С каждым из контрагентов у оператора свои взаимоотношения: с кем-то контакт выстроен очень хорошо, а с кем-то наоборот.

Так, в изучаемых кейсах дежурные больше всего жаловались на трудности во взаимодействии со службой скорой помощи. По другую сторону провода обычно их встречают пожилые женщины-операторы при межрайонных больницах с большой нагрузкой. В силу возраста они медленно работают с компьютером, что сказывается на заполнении карточки. При этом ни ЦОВ, ни ЕДДС не имеют возможности повлиять на скорость работы дежурного оператора формально, поэтому им приходится использовать неформальные пути, пусть с неочевидным успехом. Так, оператор ЕДДС (кейс № 2) рассказывала, что, несмотря на систему «одного окна», дежурные из регионального ЦОВ часто не могут дозвониться до некоторых больниц. В таком случае районному диспетчеру приходится искать способ связаться с медицинским учреждением в обход единых номеров.

Критическое отношение к системе проявляется и со стороны скорой помощи. Это можно проиллюстрировать записью из полевого дневника наблюдения на заседании межведомственной комиссии по работе системы «112», куда меня пригласил один из информантов: «Представители одной из межрайонных больниц, которые сидят рядом со мной, матом отзывались о “112”, говоря, что она ужасно работает». Такая реакция была вызвана тем, что, по мнению врачей, единый номер не разгружает их приемные, а скорее, наоборот, перенаправляет к ним большее число звонящих.

Во взаимодействии с полицией, с одной стороны, наблюдается противоположная ситуация: им легко дозвониться, с ними выстроен рабочий контакт. С другой — из-за того что обе стороны осознают больший институциональный вес «02»¹, коммуника-

¹ У меня нет прямых подтверждений этому, однако на эту мысль наводило общее отношение операторов «112» к диспетчерам полиции.

ция с полицией оказывается крайне формальной. К тому же она часто идет через региональный уровень (Главное управление МВД по региону, или «главк»), что должно обеспечить качественную обработку заявки районными полицейскими, но в итоге оборачивается более сложной и многоступенчатой коммуникацией.

У нас УМВД находится здесь [в городе], но у нас ни до кого не доходит, если что-то случается здесь такое. По линии полиции. Сигнал приходит. Если я звоню как человек — к примеру, убивают на улице. Звоню в «112». Оператор спрашивает, по какому вопросу, записывает все данные и т.д., кто звонил. Они, допустим, не звонят в УМВД по району, а звонят в главк. А те уже переправляют информацию в районное управление (муж., начальник отдела муниципалитета по делам ГО и ЧС, кейс № 2).

Не стоит считать, что дежурный ЕДДС вынужден общаться только в формальном ключе. Яркий пример обратного — взаимодействие с пожарной службой. Пожарные организационно близки дежурным ЕДДС в двух смыслах. Во-первых, в 2015 г. МЧС законодательно добилось закрепления за собой права создавать всю инфраструктуру и методические рекомендации для обучения персонала, обслуживающего систему «112» [Счетная палата 2019: 19]. Кроме того, министерство выпустило методические рекомендации для субъектов РФ и муниципальных образований по разработке технических проектов для системы «112», в которых обязало закрепить за муниципальными ЕДДС мониторинг работы всех остальных диспетчерских служб [Методические рекомендации 2015: 25–27].

Во-вторых, большинство диспетчеров и руководителей изучаемых ЕДДС имеют опыт службы в МЧС или в армейских структурах. Сами информанты при этом описывали обе профессии как крайне близкие друг к другу. Все опрошенные руководители — военные пенсионеры, подавляющая часть работников изученных ЕДДС — военные пенсионеры или пенсионеры МЧС. Обучение сотрудников и разработку ГОСТов для работы системы проводит МЧС. Учитывая, что МЧС распределяло 81 % бюджета на реализацию федеральной целевой программы, связанной со «112», такую тесную связь допустимо экстраполировать и на другие регионы, в которых создание системы возложено на МЧС.

Общее «воинское» понимание своей работы как защиты муниципалитета от угроз (в первую очередь природных) роднит дежурных «112» и пожарных. Диспетчеры охотнее звонят в «01», чтобы удостовериться в выполнении задач по происшествию или узнать, не нужна ли какая-то помощь, самостоятельно осматривают установленные в ЕДДС камеры наблюдения в поиске

пожаров или чрезвычайных ситуаций. В случае кейса № 1 такая инициативность связана и с тем, что дежурные имеют возможность отправить на место происшествия муниципальных спасателей¹. В кейсе № 2 ЕДДС не обладает таким ресурсом, и операторы, несмотря на схожий дискурс, не проявляют особого рвения, сетуя, что все равно к ним будут мало прислушиваться.

Однако в обоих кейсах есть один тип «контрагентов», которых дежурные могут не столько мониторить, сколько контролировать. Речь идет о коммунальных службах. В этом случае дежурные не только отсылают сообщение о происшествии конкретной службе, но и проверяют итог работы, не стесняясь звонить в администрацию населенного пункта.

Вот сейчас [дежурный] у меня будет обзванивать несколько деревень — произведена ли расчистка снега или нет <...>. А разброс у нас до 60 км <...> и трактор может... ну не уехать в деревню ради двух жилых домов. Поэтому мы делаем мониторинг такой <...>. Она должна знать, какая деревня к какому населенному пункту принадлежит <...>. Кто в этом поселении глава администрации и как к нему обратиться. Какой к нему подход. То ли надо [стучит по столу] нажать на него, то ли надо с ним [говорит мягко] ну та-ак (жен., старший оператор ЕДДС, кейс № 1).

Помимо перечисленного ЕДДС могут контактировать с муниципальными организациями, не относящимися к экстренным службам: школами, детскими садами, экологическими организациями и пр. С такими институтами выстроено неформальное общение, когда дежурный может позвонить, допустим, директору школы, чтобы узнать о характере происшествия, случившегося неподалеку или с одним из учеников. Судя по косвенным свидетельствам, при наличии такого контакта руководители этих организаций в случае необходимости также могут обращаться напрямую к диспетчеру. В целом операторы описывают себя как наиболее близкий к «простым людям» орган власти, который оказывает им помощь.

Ну часто происходит так, что граждан просто никто не слышит. Они не знают, кому пожаловаться и как добиться своего, и считают, что наша служба — это последняя инстанция. Но очень часто, кстати, многие вопросы наша служба решает. Поэтому... поэтому такое впечатление и складывается, что стоит позвонить нам и вопрос будет решен. Потому что все

¹ Поскольку силы реагирования на пожары разделены на разные уровни, муниципальные спасательные бригады могут напрямую подчиняться ЕДДС, но работать при ликвидации пожаров вместе с региональными пожарными из МЧС.

остальные службы граждан, может быть, не очень слушают, а наша служба... вот как-то реагируют на наши сообщения быстро (жен., оператор ЕДДС, кейс № 1).

Принимая сообщение, муниципальный дежурный ЕДДС должен как можно быстрее обработать его — собрать всю необходимую информацию и проследить, чтобы остальные службы выполнили свои задачи. Фактически же он¹ существует в сложной системе межведомственных отношений, где контакт с каждой службой выстроен по-разному.

От диспетчеров ЕДДС ждут координации работы других служб, но они могут обеспечить ее только при взаимодействии с МЧС. С остальными службами контакт выстраивается либо с трудом (скорая помощь), либо крайне формально при отсутствии рычагов влияния (полиция). Только там, где дежурные ЕДДС выполняют функцию контроля и мониторинга текущей ситуации, у них есть больше возможности действовать по своему усмотрению при работе над происшествиями. Происходит это с коммунальными службами и муниципальными органами власти.

В поисках дискреции ScrLB

Дежурный в разных режимах повседневности

С точки зрения формальных регламентов у дежурных ЕДДС есть два «режима» работы, которые можно описать как два режима повседневности: обычную рутину ответа на звонки и чрезвычайную ситуацию (ЧС).

Рутинная повседневность в достаточной степени «алгоритмична»: оператор «отрабатывает» карточки в соответствии с некоторыми формальными правилами и неформальными конвенциями отношений как внутри ЕДДС, так и с другими службами. Такая специфика работы не уникальна. Дон Циммерман показывает, как меняются структуры организации разговора у операторов системы «911» в зависимости от собеседника [Zimmerman 1992: 434]. Во время моих полевых наблюдений в одном случае (кейс № 2) дежурные сидели и спокойно общались, лишь изредка отвечая на звонки и посматривая на монитор. В другой службе (кейс № 1) они фактически не отвлекались на разговор со мной и непрерывно работали с поступавшими вызовами, а также следили за деятельностью коммунальных служб.

Работа диспетчеров разительно отличается в случае ЧС, когда, по словам информантов, нет понимания, кто должен стать

¹ Или скорее она, поскольку в изучаемых кейсах все операторы — женщины.

ответственным за работу с происшествием. При создании рекомендаций для определения чрезвычайной ситуации МЧС обозначило ее как «комплексное» происшествие, т.е. такое, в работе с которым необходимо участие более чем одной экстренной службы. Благодаря этому подходу при любом происшествии, требующем координации и взаимодействия различных экстренных служб, ЦОВ и ЕДДС получают право координировать их действия [Положение 2015: гл. 2]. В этой ситуации диспетчер ЕДДС может сам решать, какие дополнительные службы или организации ему вызывать, кому и в какой форме сообщать о произошедшем дополнительно.

Широкое определение ЧС в законе [Федеральный закон 1994] позволяет по-разному трактовать ее «на практике». На примере методических рекомендаций и программ, по которым учат операторов ЕДДС в одном из изучаемых кейсов, можно сказать, что «чрезвычайная ситуация» — крайне размытый термин именно с практической точки зрения. К категории ЧС ожидаемо относятся стихийные природные (буря, ураган, наводнение, пожары и пр.) и техногенные явления (взрывы, утечка газа и пр.). Помимо этого, сюда входят террористические акты, аварии на железнодорожном, водном и любом общественном транспорте (включая метро), а также нападение преступника или собаки. Таким образом, по логике составителей рекомендаций, все эти происшествия могут попасть под полную или частичную сферу ответственности ЕДДС.

В результате в реальности ЧС оказывается достаточно частым явлением. Она не ломает повседневность, а представляется одним из ее режимов, в который по необходимости переключаются операторы.

[Разговор о чрезвычайных ситуациях:]

Соб.: *И в таких случаях вы начинаете всех поднимать по этой карточке и следить?*

Инф.: *Да-да. Поэтому я всегда ставлю на контроль, звоню [в разные службы], узнаю, какая поступила к ним информация, и уже в [региональный центр] докладываю не вот эту первую информацию, которую мне скорая дает сразу... а полную (жен., оператор ЕДДС, кейс № 1).*

Одной из типовых чрезвычайных ситуаций оказывается практически любое ДТП, особенно с участием детей. Информацию о ДТП с несовершеннолетним дежурный обязан сразу же отправить в региональную администрацию, а позже составить еженедельный отчет для администрации области о том, как реагировали на происшествие экстренные службы и какие были проведены работы по устранению его последствий. Типовое описание ДТП является устойчивым паттерном, который

повторяется буквально в каждом интервью с работниками ЕДДС в качестве примера чрезвычайной ситуации.

Мне надо знать, какой вред здоровью причинен, потому что я это докладываю в [региональный центр]. Вот. В вышестоящее руководство, что у нас произошло ДТП. И особенно, если это касается несовершеннолетних детей. Пока до конца их не доведу, значит... [жестами показывает, что не завершит работу] (жен., оператор ЕДДС, кейс № 2).

Важно помнить, что оператор обязан следить за любыми вызовами и, если считает нужным, уточнять необходимую информацию и контролировать реагирование других дежурных служб [Кочанов и др. 2012: 13]. При этом у операторов ЕДДС есть важный организационный принцип — точно знать, что работа по карточке завершена или завершится в обозримой перспективе [Там же: 13–15].

Система «112» так устроена, что если ДТП, то главное управление [МВД] в [региональном центре] берет его под контроль, и пока местные [полицейские] его не отработают, карточка не снимается. Их тоже за это дерут: «Почему не отработано это ДТП?» (муж., представитель районного отдела ГО и ЧС, кейс № 2).

Другим примером чрезвычайной ситуации, произошедшей во время наблюдения на смене операторов кейса № 1, стал пожар на небольшой свалке рядом с корпусами нефтеперерабатывающего завода. В этом случае дежурная изначально получила информацию по неформальным каналам от экологов муниципалитета, которые первыми заметили дым. После этого она самостоятельно проверила ряд датчиков и камер, чтобы получить подтверждение. Затем информация поступила из других неформальных источников, после чего дежурная сама приняла решение действовать в соответствии с ЧС и, запустив необходимый алгоритм работы, начала обзванивать разные службы. Важно подчеркнуть, что оператор проявила инициативу и действовала на основании неоформленных по процедуре данных (т.е. без звонка, «карточки» и пр.), проверив по доступным ей городским камерам и датчикам, наблюдаются ли признаки пожара. Она выстроила работу вне заданных алгоритмов, изменив в итоге формат своих действий, и координировала пожарных, полицию, спасателей и коммунальные службы во время ликвидации пожара.

Таким образом, один из элементов дискреции, который можно наблюдать у диспетчеров «112», — переключение режимов повседневности. После переключения оператор снова работает в рамках предписаний, но уже при ЧС, и это дает ему большую свободу действий для устранения последствий происшествия.

Один «раздающий» и разные «принимающие»

Как было сказано, повседневность диспетчеров ЕДДС можно описать как игру в волейбол с позиции «раздающего». И если направление подачи строго регламентировано, то ее характер и различные техники, нацеленные на то, чтобы ее «приняли», могут меняться. Казалось бы, за исключением экстренных случаев дежурные ЕДДС должны лишь вбивать информацию от звонящего в систему по специальному протоколу. Однако благодаря общему электронному документообороту у оператора есть дополнительная возможность следить за разными службами, работающими над ситуацией, поскольку из диспетчеров экстренных служб он единственный может узнать дальнейшую судьбу происшествия. Операторы ЕДДС видят больше, чем дежурные полиции или пожарной части, у которых есть доступ только к карточкам собственного ведомства.

[Карточка передается службам] параллельно, информация приходит на наш «112». Наш оператор здесь не участвует. Он только видит, что прошел сигнал в определенную службу. Но это не его прерогатива. Он просто может эту карточку открыть и посмотреть, что там случилось. Вот он нажимает и полностью эту карточку видит [показывает] (муж., специалист районного отдела ГО и ЧС, кейс № 2).

Работа по карточкам должна быть завершена в определенные сроки, но из-за большой нагрузки дежурные других экстренных служб часто не соблюдают обозначенный в регламентах темп работы по сообщениям¹. Дежурный ЕДДС почти не имеет рычагов давления на другие службы, что ставит его в «слабую позицию» во время разговора. В таком случае почти единственным способом ускорить работу «скорой», полиции или пожарных становится телефон. При появлении в системе новой карточки работник ЕДДС сам решает, как именно проверять выполнение этой задачи. При этом, мониторя деятельность коллег из других служб, он исходит не из регламента, а из собственных представлений. Об этом свидетельствуют как мои полевые наблюдения, так и заявления самих дежурных.

Соб.: *А как вы можете решить какие-то проблемы? То есть вы, условно, просите или как-то еще?*

Инф.: *Нет <...> [к примеру] полиция, мы им звоним. — «Да, мы выехали, это все не оправдалось». Они-то все-таки с машиной.*

Соб.: *А им приходится отзваниваться и вам, и в дежурную часть?*

¹ Регламент не всегда соблюдают и в самих ЕДДС, в основном по техническим причинам или из-за большой нагрузки операторов.

Инф.: Нет, они никому не отзваниваются. Мы не отзваниваемся. Это чисто дело для своего спокойствия, чтобы узнать, что проблема решена (жен., оператор ЕДДС, кейс № 2).

В соответствии с регламентом, если часть карточки со стороны МВД заполнена корректно, оператор не обязан проверять работу его сотрудников. Однако слова дежурной показывают, что, оставаясь в рамках регламента, не позволяющего отклониться от формальной процедуры, решение о том, как часто звонить по каждому конкретному случаю в разные службы, она принимает на свое усмотрение.

Со временем, взаимодействуя с теми «принимающими», которые охотнее идут на контакт (в исследованных кейсах это пожарные, коммунальные службы, муниципальные и социальные организации), дежурные начинают узнавать своих собеседников по голосу. Отношения со многими из них постепенно выстраиваются в неформальном ключе, образуя сеть знакомств между диспетчерами. К каждому из них вырабатывается свой подход и стиль общения, понимание того, в каком случае о какой услуге его можно попросить. Такая неформальная сеть контактов рождает свой тип дискреции, проявляющийся в просьбах проверить статус работы по какому-то происшествию, в возможности поторопить какую-либо службу с выполнением задач или (в случае кейса № 1) предложить помощь спасательной бригады, организованной внутри ЕДДС.

Заключение

Операторы муниципальных ЕДДС службы «112» — представители *screen-level bureaucracy*, существующие в рамках системы, которая жестко регламентирует их действия при работе с множеством других экстренных служб. При этом формально сами они не обладают практически никакими рычагами влияния или возможностью выйти за рамки установленных правил. Их можно было бы представить как показательный пример алгоритмизированной «бюрократии-у-экрана», однако даже в таких условиях у диспетчеров есть поле вариативности действий.

Во-первых, в их власти переключаться между режимами работы, переводя повседневную рутину в режим ЧС. Во-вторых, поскольку повседневная деятельность диспетчеров связана с коммуникацией, их дискреция меняется в зависимости от контрагента, с которым они имеют дело. В случаях взаимодействия с экстренными службами, с которыми либо не налажен контакт (скорая помощь), либо отсутствуют рычаги прямого давления (полиция), можно наблюдать процедурную дискре-

цию, т.е. вариативное использование существующих правил для достижения нужного результата. В двух исследованных ЕДДС это операционализируется через количество звонков, которые делает диспетчер в какую-либо службу по одному происшествию. В ситуации общения с пожарными или муниципальными службами, с которыми установлен тесный контакт, мы видим неформальную дискрецию. В этом случае диспетчер обладает большей свободой действий, которая основана на доверии и выстроенных неформальных взаимоотношениях.

Благодарности

Выражаю благодарность Кириллу Титаеву и всем сотрудникам Института проблем правоприменения ЕУСПб за советы при работе над ранней версией текста. Я особенно признателен Екатерине Ходжаевой, чьи комментарии были очень ценны при доработке статьи.

Источники

Кочанов С.А., Агеев С.В., Ковтун О.Б., Измалков В.А. Алгоритм действия операторов «Системы-112» при получении сообщения о происшествии // Технологии гражданской безопасности. 2012. Т. 9. № 3 (33). С. 12–21.

Методические рекомендации по разработке системных проектов телекоммуникационной подсистемы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» для субъектов РФ. М.: Б.и., 2015. 38 с. <<https://digital.gov.ru/ru/documents/4737/>>.

Положение о единой дежурно-диспетчерской службе муниципального образования (утверждено протоколом заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности № 7 от 28 августа 2015 г.). М.: Б.и., 2015. <https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358363/>.

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 894 «Об утверждении перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи, и о назначении единого номера вызова экстренных оперативных служб». <<https://base.garant.ru/187754/>>.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 1240-п. <<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102164032&backlink=1&&nd=102123974>>.

Счетная палата РФ. Основные положения отчета о результатах совместного экспертно-аналитического мероприятия «Анализ расходовании Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и субъектами Российской Федерации средств, направленных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы “Создание системы обеспечения вызова экстренных

оперативных служб по единому номеру "112" в Российской Федерации на 2013–2017 годы"». М.: Би., 2019. <<https://ach.gov.ru/upload/medialibrary/news/СП-отчет-112.pdf>>.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с изменениями и дополнениями). <<https://base.garant.ru/10107960/>>.

Библиография

- Бычкова О., Попова Е. Вещи и люди в жилищно-коммунальном секторе России, 1991–2006 годы // Хархордин О., Алапура Р., Бычкова О. Инфраструктура свободы: общие вещи и *res publica*. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2013. С. 147–246. (Res Publica. Вып. 8).
- Волков В., Дмитриева А., Титаев К., Ходжаева Е., Четверикова И., Шкляррук М. Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России [Доклад]. СПб.: ИПП ЕУСПб, 2015. 144 с.
- Панях Э., Титаев К., Шкляррук М. Траектория уголовного дела: институциональный анализ. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2018. 476 с.
- Попова К.А. Стандартизация и профессионализм в работе операторов колл-центра // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2021. № 3. С. 105–133. doi: 10.14515/monitoring.2021.3.1953.
- Рыжов А.А., Айбазов С.Р. Обоснование мотивационного смысла деятельности сотрудников единых дежурно-диспетчерских служб на примере ЕДДС-112 городского округа Химки // Ткаченко П.Н., Рыжов А.А. (ред.). Совершенствование Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны Российской Федерации на современном этапе. Химки: АГЗ МЧС России, 2021. С. 125–129.
- Серебренников Д., Ходжаева Е., Шепелева О. «Алгоритм низового уровня»: два стиля автоматизированного правоприменения в работе приложения «Социальный мониторинг» // Журнал исследований социальной политики. 2023. Т. 21. № 1. С. 7–24. doi: 10.17323/727-0634-2023-21-1-7-24.
- 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.
- Buffat A. Street-Level Bureaucracy and E-Government // Public Management Review. 2015. Vol. 17. No. 1. P. 149–161. doi: 10.1080/14719037.2013.771699.
- Hull M.S. Documents and Bureaucracy // Annual Review of Anthropology. 2012. Vol. 41. P. 251–267. doi: 10.1146/annurev.anthro.012809.104953.
- Lipsky M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2010. XXIII+275 p.

- Simpson R.* Calling the Police: Dispatchers as Important Interpreters and Manufacturers of Calls for Service Data // *Policing: A Journal of Policy and Practice*. 2021. Vol. 15. No. 2. P. 1537–1545. doi: 10.1093/police/paaa040.
- 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.
- Zimmerman D.H.* The Interactional Organization of Calls for Emergency Assistance // *Drew P., Heritage J. (eds.)*. Talk at Work: Interaction in Institutional Settings. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 418–469.
- Zouridis S., van Eck M., Bovens M.* Automated Discretion // *Evans T., Hupe P. (eds.)*. Discretion and the Quest for Controlled Freedom. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. P. 313–329. doi: 10.1007/978-3-030-19566-3_20.

From Call to Emergency Card: Looking for Discretion of “112” Operators

Dmitrii Serebrennikov

Institute for the Rule of Law, European University at St Petersburg
6/1A Gagarinskaya Str., St Petersburg, Russia
serebrennikov.dmtr@eu.spb.ru

One of the classic research questions of street-level bureaucracy studies is the question of the discretion of the officials when making a decision. In recent decades, the discussion about such bureaucrats has changed. Research has focused on new forms of bureaucracy, e.g., screen-level bureaucrats — various dispatchers and operators who receive calls and messages from citizens. Traditionally, such employees are considered to be almost completely deprived of the ability to act independently, and their work is reduced to following a strict algorithm as much as possible. This article employs data from 20 semi-structured interviews and three participant observation sessions in two cases of municipal emergency call centers of the unified “112” hotline. It attempts to elucidate the daily operations of dispatchers and the mechanisms through which they manage to operate within formal constraints while gaining a broader degree of discretion. The discretion exercised by dispatchers has a dual nature. Their core task involves constant communication with representatives from other emergency services, governed by procedural discretion (regulations and instructions). However, in certain circumstances when dealing with incidents, they can shift a situation from “routine” to “emergency”, thereby expanding their operational possibilities. Moreover, the existing frameworks can undergo transformation when there is a higher level of trust between dispatchers from

different services. In such cases, when interacting with other authorities, the dispatcher's actions are constrained less by rules and more by unspoken conventions, which can vary in different interactions depending on the level of trust between the conversing parties.

Keywords: discretion, street-level bureaucrats, screen-level bureaucrats, dispatcher, "112" system.

Acknowledgments

I express my gratitude to Kirill Titaev and all the employees of the Institute for the Rule of Law (EUSP) for their useful comments on an earlier version of the text. I am especially grateful to Ekaterina Khodzhaeva whose comments were invaluable for finalizing the article.

References

- 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.
- Buffat A., 'Street-Level Bureaucracy and E-Government', *Public Management Review*, 2015, vol. 17, no. 1, pp. 149–161. doi: 10.1080/14719037.2013.771699.
- Bychkova O. Popova E., 'Veshchi i lyudi v zhilishchno-kommunalnom sektore Rossii, 1991–2006 gody' [Things and People in the Housing and Utility Sector in Russia, 1991–2006], Kharkhordin O., Alapuro R., Bychkova O., *Infrastruktura svobody: obshchie veshchi i res publica* [Infrastructure of Liberty: Common Things and Res Publica]. St Petersburg: European University at St Petersburg Press, 2013, pp. 147–246. (Res Publica, vol. 8). (In Russian).
- Hull M. S., 'Documents and Bureaucracy', *Annual Review of Anthropology*, 2012, vol. 41, pp. 251–267. doi: 10.1146/annurev.anthro.012809.104953.
- Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010, XXIII+275 pp.
- Paneyakh E., Titaev K., Shklyaruk M., *Traektoriya ugovnogo dela: institucionalnyy analiz* [Trajectory of a Criminal Case: Institutional Analysis of Russian Criminal Justice System]. St Petersburg: European University at St Petersburg Press, 2018. 476 pp. (In Russian).
- Popova K. A., 'Standartizatsiya i professionalizm v rabote operatorov koll-tsentra' [Standardization and Professionalism in the Work of Call Center Operators], *Monitoring obshchestvennogo mneniya: ekonomicheskie i sotsialnye peremeny*, 2021, no. 3, pp. 105–133. doi: 10.14515/monitoring.2021.3.1953. (In Russian).
- Ryzhov A. A., Aybazov S. R., 'Obosnovanie motivatsionnogo smysla deyatelnosti sotrudnikov edinykh dezhurno-dispetcherskikh sluzhb na primere EDDS-112 gorodskogo okruga Khimki' [Justification of the Economic and Motivational Sense of the Activities of the Employees of Unified Duty Dispatch Services on the Example of EDDS-112 of the City District

- of Khimki], Tkachenko P. N., Ryzhov A. A. (eds.), *Sovershenstvovanie Yedinoy gosudarstvennoy sistemy preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy i grazhdanskoj oborony Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape* [Enhancing the Unified State Emergency Prevention and Response System and Civil Defense of the Russian Federation in the Contemporary Era]. Khimki: Academy of Civil Defense of the Ministry of Emergency Situations of Russia, 2021, pp. 125–129. (In Russian).
- Serebrennikov D., Khodzhaeva E., Shepeleva O., “Algoritm nizovogo urovnya”: dva stilya avtomatizirovannogo pravoprimereniya v rabote prilozheniya “Sotsialny monitoring” [“Street-Level Algorithm”: Two Styles of Automated Law Enforcement by the Social Monitor Application], *Zhurnal issledovaniy sotsialnoy politiki*, 2023, vol. 21, no. 1, pp. 7–24. doi: 10.17323/727-0634-2023-21-1-7-24. (In Russian).
- Simpson R., ‘Calling the Police: Dispatchers as Important Interpreters and Manufacturers of Calls for Service Data’, *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2021, vol. 15, no. 2, pp. 1537–1545. doi: 10.1093/police/paaa040.
- Volkov V., Dmitrieva A., Titaev K., Khodzhaeva E., Chetverikova I., Shklyaruk M., *Diagnostika raboty pravookhranitelnykh organov po okhrane obshchestvennogo porjadka i perspektivy sozdaniya munitsipalnoy militsii v Rossii* [Assessing Law Enforcement Agencies’ Performance in Maintaining Public Order and Exploring the Prospects for Establishing Municipal Police in Russia]: A Report. St Petersburg: IRL EUSP, 2015, 144 pp. (In Russian).
- 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.
- Zimmerman D. H., ‘The Interactional Organization of Calls for Emergency Assistance’, Drew P., Heritage J. (eds.), *Talk at Work: Interaction in Institutional Settings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 418–469.
- Zouridis S., van Eck M., Bovens M., ‘Automated Discretion’, Evans T., Hupe P. (eds.), *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 313–329. doi: 10.1007/978-3-030-19566-3_20.