Приступая к выполнению заданий, вы подтверждаете, что профиль и класс заданий соответствуют сведениям, указанным вами при регистрации.

Время выполнения заданий – 180 минут
Максимальное количество баллов – 100

Внимательно прочитайте предложенный текст и изучите приведенные в нем данные. Выделите основную проблему и идею этого текста. Перечитайте его еще раз и обдумайте основные аргументы, приводимые автором.

Задание к тексту состоит из трех частей: вопросы на знание/понимание, вопросы на рассуждение и вытекающий из них вопрос-резюме. Начните с выполнения вопросов на понимание – дайте лаконичные, но вместе с тем емкие ответы на них. Далее выполните вопросы на рассуждение – напишите развернутый аргументированный ответ по каждому их них. Закончите работу выполнением задания-резюме.

Ключевое понятие «бюрократия».
Мартыненко А. «Бездушные бюрократы»: как устроена работа органов опеки

Со студенческих лет я занималась волонтерством — сопровождала детей-сирот в больницах, участвовала в организации праздников в детских домах. Часто планы волонтеров на мероприятие или помощь конкретному ребенку нарушались из-за разнообразных ограничений со стороны администрации детского дома или неожиданных решений не допускать волонтеров к детям в больницах под разными предлогами. Мы постоянно обсуждали между собой бюрократов из системы защиты детства, от чиновников до воспитателей. Доставалось и «теткам из опеки», ведь многие решения по детям-сиротам принимали именно они. Абсурдные и вредные, по мнению волонтеров, действия сотрудниц опеки рисовали мне образ жестоких и обиженных судьбой женщин – как раз таких, о которых мы можем прочесть в новостях.

Вместе с тем я постоянно задавалась вопросом: если сотрудники опеки принимают такие важные и зачастую «неправильные» решения в жизни детей, то почему бы волонтерам не пойти работать прямо в отделы опеки? Мне думалось, что если бы все эти люди с их стремлением помочь детям сумели бы занять места рядовых сотрудниц, защита детства в России могла бы быть устроена иначе. Я спрашивала об этом многих волонтеров. Как правило, они говорили, что просто не могут согласовать свои убеждения с требованиями «системы», которая гасит любые инициативы и в целом настолько ригидна, что попытка изменить ее изнутри заранее обречена на провал.

Я никогда до конца не соглашалась с таким взглядом. Мне казалось, что работа в органах опеки возможна даже «в одиночку», пусть без теплого и принимающего коллектива, но зато с реальными полномочиями, позволяющими влиять на судьбы детей. Порой я просматривала сайты муниципалитетов, где были открыты конкурсы на должность сотрудника опеки. Во мне одновременно уживались неприязнь и любопытство: кто эти странные, закрытые и жестокие «тетки», в руках которых оказываются дети?

Свой интерес я направила в исследовательское русло. Кандидатам, желающим работать в органах опеки, предъявляются требования к профилю высшего образования, которое должно быть юридическим, связанным с социальной защитой или педагогическим. У меня было и педагогическое образование, и стаж работы по специальности. Это обстоятельство в совокупности с представлением о большой текучке кадров в таких службах вселяли уверенность — меня заберут с руками и ногами в первый же отдел опеки.

В начале 2019 года я начала поочередно звонить в отделы. После нескольких отказов, где-то весьма грубых, а где-то просто усталых, я пыталась предложить бесплатную помощь как практикантка. Мне отказывали раз за разом. После 35-го отдела, которому не требовалась даже бесплатная помощь с архивами документов, я отчаялась. Рассказав об этом неудачном проекте близким, я все-таки обрела удачу: друг моего отца работал в отделе социальной защиты населения одного из районов города. На следующий день отец отправился к нему. Еще через день, с «приветом от дяди Эдика», меня приняли на практику в отдел опеки недалеко от моего дома. Елизавета Ивановна и Даша взяли меня под свое шефство.

Поначалу Аня и Марина, с которыми я делила кабинет, смотрели на меня с недоверием и предпочитали не замечать. Мне на стол летели многочисленные входящие и исходящие письма и бумаги, которые после простановки номеров следовало сканировать, печатать и регистрировать. Казалось бы, именно этого я изначально и хотела — но внутри меня все кипело: неужели мое многолетнее образование не имеет тут никакого значения? Тут вообще кого-нибудь волнует, что я из престижного университета? Позднее это чувство потери собственного достоинства стало сопровождать меня во взаимодействии с клиентами опеки, которым было неинтересно не то что мое образование, но даже мое имя. Я стала понимать своих коллег чуть лучше.

Путь в исследовательское поле, который смог осуществиться лишь через клиент-патронские связи, свидетельствует как о внешней закрытости отделов опеки, так и о некоторой избирательности: все сотрудницы этого отдела опеки, кроме Даши, оставшейся здесь после студенческой практики, пришли сюда через другие госучреждения.

Первый год, когда я «проходила практику», то есть время от времени выполняла мелкую работу в отделе и не была включена в его жизнь полноценно, вынуждал меня смотреть на труд моих новых коллег исключительно с критической точки зрения. Это вполне согласовывалось с моими представлениями, подкрепленными волонтерским опытом, о сотрудницах опеки как носительницах совершенно чуждых мне взглядов на жизнь. Действительно, примеров такого поведения было достаточно: стигматизация родителей, хамство в ответ на просьбы, равнодушие к детям, вынужденным жить в семьях, где взрослые пили или употребляли наркотики.

Возможно, я бы остановилась на этой точке своих размышлений, если бы после года моей «практики» Елизавета Ивановна не предложила мне остаться в качестве специалиста первой категории — самой низкой должности в иерархии отдела. И хотя мне казалось, что я успела разобраться в устройстве коллектива, на предложение руководительницы я ответила согласием. Сейчас мне кажется это верным решением, благодаря которому я впоследствии приобрела немало опыта, не только исследовательского, но и жизненного. А жизненный опыт ценится в органах опеки выше всего.

Я проработала в должности специалиста первой категории отдела опеки и попечительства следующие два года. Главная моя обязанность заключалась в разрешении споров между родителями. Такие споры касаются вопросов, где и с кем будет проживать ребенок в случае развода родителей. Также они возникают из-за порядка общения с ребенком: типичным контекстом такого конфликта становится, например, нежелание матери отпускать детей на встречу с отцом, с которым по каким-то причинам не удалось сохранить семью. В связи с этим отец обращается в суд, чтобы через третьих лиц (судью и сотрудниц опеки) установить график встреч. При моем трудоустройстве в отдел Елизавета Ивановна несколько раз с удовольствием подчеркивала, как идеально подходят мне обязанности по разрешению споров между родителями. Всего за два года полевой работы я посетила около 160 квартир и написала для суда столько же заключений. Вместе с коллегами я посещала суды и комиссии по делам несовершеннолетних.

Мои отношения с коллективом опеки складывались постепенно. Тепло принятая Елизаветой Ивановной и Дашей, я в конце концов установила дружеский контакт с Аней и Мариной. Так как мы сидели в одном кабинете, они взяли на себя труд обучить меня важному бюрократическому трюку — как «разворачивать» посетителей. Из-за близости к двери именно я должна была выяснять, кто из посетителей стоит перед нами, и не дать ему пройти дальше. Эта роль привратника давалась мне тяжело. Аня и Марина еле сдерживали раздражение, слыша мой подобострастный вопрос: «Чем помогу помочь?» — когда дверь открывал очередной незваный гость.

В один из дней, спустя полгода работы, я разбирала ворох бумаг для судов. Какие-то дела я не могла найти в нужных папках, другие документы были отправлены нам по ошибке, стопка писем требовала немедленных ответов. В этот момент дверь кабинета открылась, и к нам уверенно вошел мужчина средних лет со словами: «Девочки, мне нужна справка!» Я холодно и резко спросила: «Какая справка? Вы уверены, что вам нужно в отдел опеки?» Мужчина замялся, начал оглядываться и сказал: «Ну, да, в опеку, наверное... Девочки, сделаете справку?» Стоя уже посередине кабинета, он ждал наших действий. «Какую вам нужно справку?» — спросила я. «Да вот, форму девять-то взять о регистрации», — бодро ответил мужчина. Я неожиданно даже для себя в ярости выпалила: «Отдел вселения на третьем этаже! На третьем! Вы можете хотя бы читать перед тем, как войти куда-то? Какой отдел опеки?!» Мужчина поспешил уйти, тихо прикрыв за собой дверь. Я стояла за своим столом, облокотившись на папки с делами, и грозно смотрела ему вслед. Коллеги взирали на меня с гордостью. Марина, улыбаясь, сказала: «Да, Сашик, как ты его!» По старой антропологической традиции, исследователи любят рассказывать о своей инициации в поле. Полагаю, что инициация состоялась в момент моего первого «разворачивания» посетителя. Тем не менее я прошу прощения у мужчины, чей хороший день был испорчен этим мистическим действом.

Если я входила в отдел опеки с «поднятым мечом», то спустя три года стала разделять многие взгляды сотрудниц и понимать их даже в тех ситуациях, которые стороннему наблюдателю могут показаться абсурдными, несправедливыми или бесчеловечными. Однако это не апологетический текст. Скорее мне важно показать, что любой социальный феномен — даже якобы рациональная и бездушная система бюрократической инстанции — невероятно сложно устроен, противоречив, двойственен и должен рассматриваться через жизнь конкретного коллектива и конкретных людей, поскольку ничего, кроме этой жизни коллективов, в государстве нет. Остальное — лишь работа нашего приученного к стереотипам воображения.

НИЗОВЫЕ БЮРОКРАТЫ

Каждая их сотрудниц опеки обладает своим социальным опытом, взглядами на жизнь, этической позицией и способами говорить и описывать этот мир.

И все же — несмотря ни на что — они остаются чиновниками и бюрократами, подвластными начальству. Вся наша нелюбовь к бюрократии концентрируется на сотрудницах опеки, если нам приходится иметь с ними дело. Дело далеко не самое приятное, ведь они приходят к нам домой и вмешиваются в наши отношения с собственными детьми.

Как остроумно замечает антрополог Тесс Ли, любая критика чиновничества содержит в себе тайную мечту о «правильной» бюрократии и надежду, что она все же может быть улучшена. Еще чуть-чуть, и мы решим все проблемы, уберем лишние процедуры, наладим документооборот, правильно распределим обязанности, посадим в тюрьму коррупционеров — и заживем разумно организованной жизнью.

Та же двойственность присуща и проблеме государственной охраны детства. Хотим ли мы, чтобы все дети были защищены? Разумеется. Хотим ли мы открывать дверь по

первому стуку сотрудниц опеки и отдавать нашу семейную жизнь на суд государственных органов? Не думаю.

Размышления о том, как определить границы вмешательства бюрократии в частную жизнь, улучшить бюрократическую систему в целом, а также каким должен быть бюрократ — непредвзято-объективным или сочувственно-индивидуальным, — представлены в социальных исследованиях бюрократии. Много десятилетий ученые пытаются наладить ее работу с помощью советов и рекомендаций, но долгое время сами бюрократы, «мелкие сошки», оставались в тени как несущественное звено в государственной политике.

На эту несправедливость обратили внимание исследователи, работающие в русле теории «уличной» бюрократии (street-level bureaucracy), которую также принято называть теорией низовой бюрократии. Американские политологи Майкл Липски, Джеффри Проттас и Майкл Браун начиная с середины 1960-х гг. решили буквально отправиться на «улицу», чтобы посмотреть, как устроена работа тех, кто на этих улицах исполняет государственную власть: полицейских, учителей, врачей, судей первой инстанции и, конечно, социальных работников. Именно они имеют прямой контакт с людьми, буквально работают на «уличном» уровне, в отличие от государственных служащих, которые занимаются управленческими вопросами или экономическим анализом. Автономия от начальства, когда работа бюрократов проходит по большей части вне надзора — попробуй уследить за каждым бюрократом на улице, — и возможность принимать решения самостоятельно наделяют уличных бюрократов настоящей политической властью.

Результаты исследований американских политологов, публиковавшиеся в следующие десятилетия, заставили как клиентов, так и вышестоящих чиновников по-новому взглянуть на условия работы низовых бюрократов, которые оказались не столь благополучными, как это могло показаться со стороны. Майкл Липски пишет о том, почему бюрократы не могут выполнять свою работу так, как от них этого ожидают. Первое условие это неадекватное предоставление ресурсов в соотношении с поставленными перед бюрократами задачами: например, отсутствие нужных полномочий для оказания помощи семье, но при этом строгий наказ начальства сделать так, чтобы семья начала жить «благополучно». Вторым условием является постоянное возрастание спроса на бюрократические услуги вкупе с невозможностью спрогнозировать количество своей работы. Служащие коммерческих фирм часто имеют представление о том, каких результатов от них ждут к концу месяца, — столько-то заключенных контрактов, столько-то отгруженных деталей. Сотрудницам опеки сложно предположить даже, сколько работы им придется выполнить через несколько часов. Третье условие — это трудноопределимые цели работы низовой бюрократии, которые к тому же часто идеализируются обществом и начальством. В частности, задачу органов опеки в самом общем виде можно определить как «защиту детей». Мнений по поводу того, когда, как и от кого защищать детей, будут тысячи. И столь же неизбежно мнение, что органы опеки работают недостаточно хорошо, чтобы с этой задачей справиться.

Другое важное условие работы заключается в том, что бюрократы часто сталкиваются с клиентами, которые вынуждают (да, именно так) применять к себе давление или силу. И вообще, очень часто связь, возникающая между клиентом и низовым бюрократом, недобровольна с обеих сторон — вы не очень хотели, чтобы полицейский штрафовал вас за курение, а он не очень-то и хотел, чтобы вы здесь курили. Так же, например, происходит и с неблагополучными семьями – члены семьи вовсе не желают, чтобы сотрудники опеки с ними работали. Однако идти на контакт друг с другом как семьям, так и сотрудницам буквально приходится.

Бюрократы приспосабливаются к условиям работы и остаются относительно независимы от организационного контроля. Один из способов уйти от него — это «дискреция» (discretion), то есть возможность низовых бюрократов принимать решения по своему усмотрению в зависимости от контекста. Относительная удаленность от надзора

вышестоящих инстанций и близость к «жизни», которая всегда оказывается трудно формализуемой, оставляют пространство для самостоятельных, а значит в каком-то смысле человечных действий. Таким образом, исследования уличной бюрократии подчеркивают невероятно напряженную ежедневную борьбу, в которой участвуют низовые бюрократы, чтобы выполнять свою работу и приносить при этом обществу пользу (такую, как они ее понимают).

Ниже расположены 5 вопросов на знание/понимание.

Вопросы на знание/понимание

Вопрос на знание/понимание. Философия (5 баллов)

Опираясь на текст, сформулируйте, в чем проявляется амбивалентность бюрократии как социального феномена. Назовите эти стороны бюрократии. Приведите по одному примеру из текста, иллюстрирующему данные стороны.

Вопрос на знание/понимание. Право (5 баллов)

Каким основным нормативным правовым актом регулируется деятельность органов опеки и попечительства в Российской Федерации?

Одной из мер защиты интересов ребенка является лишение родительских прав. В каких случаях органы опеки и попечительства вправе инициировать лишение родительских прав? Перечислите не менее трёх оснований, прямо предусмотренных Семейным кодексом РФ.

Кто еще, помимо органа опеки и попечительства в обязательном порядке участвует в рассмотрении судом дела о лишении родительских прав?

Вопрос на знание/понимание. Социология (5 баллов)

Что означает понятие «патрон-клиентские» («клиент-патронские») связи? Дайте ему определение и приведите два примера подобных отношений.

Вопрос на знание/понимание. Политология (5 баллов)

В тексте рассматривается деятельность бюрократического аппарата и его влияние на взаимодействие граждан и государства.

1. Основателем теории бюрократии принято называть Макса Вебера. Как он понимал понятие «бюрократия»?
2. Какие признаки «идеальной бюрократии» выделяет М. Вебер? Назовите и кратко охарактеризуйте два признака.
3. В тексте используются два термина - «чиновник» и «бюрократ». В чем, по Вашему мнению, отличие этих понятий?

Вопрос на знание/понимание. Экономика (5 баллов)

В тексте рассматривается деятельность сотрудников государственной службы опеки. Какое благо с экономической точки зрения предоставляет служба опеки? Дайте экономическое определение данного блага.

Ниже расположены 5 вопросов на рассуждение.

Вопросы на рассуждение

Вопрос на рассуждение. Философия (12 баллов)

Автор текста на собственном опыте убедилась, что работа в бюрократической системе меняет человека. В начале пути она испытывала «неприязнь» к сотрудникам опеки, но со временем стала «разделять многие взгляды сотрудниц и понимать их даже в тех ситуациях, которые стороннему наблюдателю могут показаться абсурдными».

Как вы считаете, подобное изменение восприятия и ценностей является неизбежным для человека, который становится частью любой бюрократической системы? Или можно сохранить первоначальные взгляды, работая внутри системы?

В ответе:

1. Выскажите и обоснуйте свою точку зрения.
2. Приведите не менее двух аргументов в защиту собственной точки зрения, опираясь на текст и обществоведческие знания.
3. Объясните, какой вывод о влиянии социальных институтов на личность можно сделать из вашей позиции.

Вопрос на рассуждение. Право (12 баллов)

Рассмотрите двойственную роль органов опеки и попечительства в современном обществе. С одной стороны, они выступают как защитный механизм для несовершеннолетних и недееспособных лиц, с другой — как институт государственного контроля, вторгающийся в частную жизнь семьи. С опорой на законодательство приведите два тезиса, развернуто иллюстрирующих суть защитной и контрольной функций органов опеки и попечительства. Приведите минимум три меры, которые могут смягчить это противоречие, снизив риск ошибочных решений органов опеки и попечительства, сохранив при этом их защитную функцию.

Вопрос на рассуждение. Социология (12 баллов)

Автор утверждает, что «относительная удаленность от надзора вышестоящих инстанций и близость к «жизни» <…> оставляют пространство для самостоятельных, а значит в каком-то смысле человечных действий». Как вы считаете, оставление пространства для «человечных действий» низовых бюрократов приносит обществу больше пользы или вреда? Почему? Приведите не менее двух аргументов. В теле вашего ответа укажите, что именно вы понимаете под пользой? Что такое «дискреция»? Приведите определение/объяснение данного понятия и приведите пример дискреции.

Вопрос на рассуждение. Политология (12 баллов)

В тексте показано, что бюрократия является необходимым элементом современного государства, но одновременно она порождает проблемы отчуждения, формализма и снижения эффективности управления. Осмыслите данное противоречие и ответьте на следующие вопросы:

1. Почему, согласно Максу Веберу, бюрократия является наиболее рациональной и неизбежной формой организации государственного управления?
2. Какие аргументы приводят экономические теории бюрократии (Э. Даунс, У. Нисканен) для объяснения неэффективности деятельности государственных организаций? Назовите не менее двух аргументов.
3. Как соотносятся между собой легальность и легитимность бюрократического управления в веберовской трактовке?
4. Можно ли, опираясь на текст, утверждать, что проблемы бюрократии связаны не столько с самой системой правил, сколько с мотивацией и поведением чиновников? Обоснуйте свой ответ.
5. Какие способы ограничения негативных эффектов бюрократии могут применяться? Назовите не менее двух.

Вопрос на рассуждение. Экономика (12 баллов)

Чем отличаются услуги опеки от других экономических благ? Приведите не менее трех отличий. В каждом случае поясните свой ответ. Что можно сделать, чтобы повысить

эффективность работы службы опеки и качество предоставляемых услуг? Приведите не менее трех различных примеров. В каждом случае поясните свой ответ.

Ниже расположен обобщающий вопрос-резюме.

Вопрос-резюме

Вопрос. Резюме (15 баллов)

Напишите обществоведческий текст (вывод), суммирующий вашу позицию по поводу главных вопросов данного текста и отношение к тезисам автора. В выводе не должно быть новых аргументов – просто покажите с помощью обществоведческих понятий, как ранее высказанные вами аргументы по каждому вопросу выстраиваются в единую смысловую линию и куда эта линия ведет. В конце вывода одним простым предложением подытожьте ваш анализ. Запишите это предложение в конце работы и подчеркните его.