

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 21 УПРАВЛЕНИЕ
(ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО)

№ 3 • 2021 • ИЮЛЬ — СЕНТЯБРЬ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в три месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Этика государственной службы

- Петрунин Ю.Ю.* Служебный роман в восприятии будущих управленцев 3
- Логунова Л.Б.* Актуальность этического. Как возможна новая этика? 23
- Попова С.С.* Увольнение в связи с утратой доверия: нарушение этических или антикоррупционных норм? 39
- Купцова И.В.* Антикоррупционные технологии на государственной гражданской и муниципальной службе 58
- Лутушкина С.Ю.* Этическая инфраструктура государственной службы: проблемы и перспективы развития 77

Глобальное управление

- Наумов А.О.* Зарубежная историография «цветных революций»: страновой аспект 87

Правовое обеспечение управления

- Пресняков М.В.* Принцип поддержания доверия к закону и защита «законных ожиданий» 102
- Безруков А.В., Крысанов А.В., Пономарева В.В.* Роль общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка в России 113

CONTENTS

Public service ethics

<i>Petrinin Yu. Yu.</i> Office romance in the perception of future managers	3
<i>Logunova L.B.</i> The relevance of the ethical. How is a new ethics possible?	23
<i>Popova S.S.</i> Dismissal due to loss of confidence: violation of ethical or anti-corruption standards?	39
<i>Kuptsova I.V.</i> Anti-corruption technologies in state civil and municipal service	58
<i>Lutoshkina S. Yu.</i> Ethical infrastructure of civil service: problems and development prospects	77

Global governance

<i>Naumov A.O.</i> Foreign historiography of “color revolutions”: the country aspect	87
--	----

Legal support of management

<i>Presnyakov M.V.</i> The principle of maintaining trust in the law and protecting “legitimate expectations”	102
<i>Bezrukov A. V., Krysanov A. V., Ponomareva V.V.</i> The role of public formations in ensuring constitutional law and order in Russia.	113

ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Ю.Ю. Петрунин*

СЛУЖЕБНЫЙ РОМАН В ВОСПРИЯТИИ БУДУЩИХ УПРАВЛЕНЦЕВ

В статье исследуется восприятие служебного романа студентами, обучающимися по специальности «государственное и муниципальное управление», на основе социологического опроса 2018–2019 гг. Полученные данные анализируются в программах Statistica и WIZWHY методами непараметрической статистики и искусственного интеллекта. В исследовании обнаружены статистически значимые влияния пола, опыта работы, возможного властного статуса респондента на восприятие служебного романа. Для респондентов-женщин в восприятии служебного романа преобладают осторожно-консервативные, организационно-центристские ощущения и оценки. Принадлежность респондента к сотрудникам (не руководителям), также как и наличие опыта работы, сопровождается склонностью к либеральному, человеко-центристскому восприятию служебного романа, его моральной оправданности. Принадлежность женщины к руководителям увеличивает осознание важности гендерных различий на работе/службе. Также отмечается небольшое отличие полов при восприятии респондентами женской дискриминации на работе.

Ключевые слова: служебный роман, этика госслужбы, деловая этика, студенты-управленцы, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, факторы восприятия профессиональных проблем, гендер, анализ данных, искусственный интеллект, «если-то» правила, Statistica, WIZWHY, деревья решений.

The article examines the perception of an office romance by students studying in the specialty “public administration”, based on a sociological survey 2018–2019. The data obtained are analyzed in Statistica and WIZWHY programs using nonparametric statistics and artificial intelligence methods. The study found statistically significant influences of gender, work experience, and possible power status of the respondent on the perception of an office romance.

*Петрунин Юрий Юрьевич — доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой математических методов и информационных технологий в управлении факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова. Москва; e-mail: petrunin@spsa.msu.ru

For female respondents, the perception of an office romance is dominated by cautiously conservative organizational-centrist feelings and assessments. The respondent's affiliation with employees (not managers), as well as the presence of work experience, is accompanied by a tendency towards a liberal, "person-centered" perception of an office romance, its moral justification. A woman's leadership role increases awareness of the importance of gender differences at work / service. There is also a slight difference between the sexes in respondents' perception of female discrimination at work.

Keywords: Office romance, Workplace roman, public service ethics, government ethics, business ethics, students, school of public administration, Lomonosov Moscow State Universitas, gender, factors of perception of professional problems, data analysis, data mining, artificial intelligence, if-then rules, Statistica, WIZWHY, CART.

Постановка проблемы

Изучение феномена «служебного романа»¹ затруднено деликатностью, скрытностью тех личностных отношений, которые он в себя включает. При этом слова «тайная связь» часто имеют двойной, внутренне противоречивый смысл: официально об этом как бы никто не знает, с другой стороны, сослуживцы и ближайшее окружение (а иногда и все общество, если участники этих отношений социально значимы) прекрасно осведомлено об этой официально «несуществующей реальности». В профессиональной этике данный аспект проблемы артикулируется как «разница между официальной и управляющей идеологиями»², и давно уже исследовался и культурологами, и социологами. Такое двойственное положение служит источником слухов, сплетен, анекдотов, легенд и других сюжетов народной мифологии и, в целом, негативно сказывается на доверии граждан к государственной или корпоративной власти. Перед взором наблюдателя возникают классические этические проблемы конфликта интересов, фальши, двуличия, сексуального фаворитизма, лицемерия: руководство говорит одно, а делает совершенно другое, противоположное сказанному. При том, что всё это игра, известно всем.

Указанные особенности служебного романа создают трудности его объективного беспристрастного исследования, начиная от сбора эмпирического материала до выводов на основе конкретных случа-

¹ В данной статье — в соответствии с общепринятой традицией — служебный роман рассматривается как относящийся не только к государственному (публичному) управлению, но и к бизнес-управлению (менеджменту).

² Петрунин Ю.Ю., Борисов В.К. *Этика бизнеса*. М.: Дело, 2007. С. 34–36.

ев³. Практикуемые в таких «табуированных» по этическим, религиозным или политическим мотивам темах опросы могут приводить к серьезным искажениям действительной картины. В качестве яркого примера можно напомнить исследование различий сексуального поведения у разных полов⁴. Опрос в США и Великобритании мужчин и женщин о количестве у них сексуальных партнеров за время их жизни показал, что у мужчин их было почти в 2 раза больше. Очевидно, что это невозможно, так как «множество всех мужчин и множество всех женщин имеют одно и то же количество связей, поскольку каждая связь включает одного мужчину и одну женщину. Поэтому, если мужчин и женщин поровну, то и среднее число связей, приходящихся на них, должно быть одинаково»⁵, — отметил американский статистик Дэвид Шпигельхалтер.

«Некоторые доказательства такого искажения, — продолжает американский ученый, — были получены в рандомизированном эксперименте с участием студентов в США, где женщины, подсоединенные к детектору лжи, как правило, признавали большее количество партнеров, в отличие от женщин, которым гарантировалась анонимность. В то же время у мужчин такого эффекта не наблюдалось. Участникам не сообщали, что детектор лжи ненастоящий»⁶.

Самое неприятное состоит в том, что у исследователя служебно-го романа часто нет даже возможности проверить, насколько велико отклонение полученных с помощью опросов данных от реальности. Этому искажению способствует также описание многих исторических событий, в которых проявилась польза служебных романов для Отечества (если брать нашу страну, то, прежде всего, рассказы про фаворитов императрицы Екатерины Великой) и увлекательность/аттрактивность их для стороннего наблюдателя.

Не случайно, поэтому служебный роман издавна привлекает внимание фольклора, литературы, произведений киноискусства⁷.

³ Можно сказать, что тема служебного романа относится к табуированной теме. Автору пришлось лично сталкиваться с сопротивлением руководства факультета выбирать студентам эту тему в качестве курсовой или дипломной работы.

⁴ *Mercer C.H. et al. Changes in Sexual Attitudes and Lifestyles in Britain through the Life Course and Over Time: Findings from the National Surveys of Sexual Attitudes and Lifestyles (Natsal), The Lancet. 2013. 382. P. 1781–94.*

⁵ *Шпигельхалтер Д. Искусство статистики. Как находить ответы в данных. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2021. С. 59–60.*

⁶ Там же. С. 431.

⁷ На словосочетание «служебный роман» что на русском, что на английском языке в РИНЦ и WoS выдает, в первую очередь, научные работы, посвященные анализу фильмов о служебном романе, а не о предмете организационного поведения.

В этих творениях отражается не только действительное положение дел, но и, в большей степени, социально-преобразованное восприятие переплетения служебных и эротических отношений, профессионального долга и всепобеждающей страсти. Разумеется, художественно-мифологическое познание выражает какую-то часть истины. Но дело состоит в том, что оно само *формирует* представление/восприятие о некотором объекте задолго до того, как человек с ним соприкоснулся и познал опытно-практически, что оно *программирует его будущее поведение*. Интерпретация результатов массовых опросов как отражение ожиданий, верований, предрассудков в смысле Гадамера⁸ при изучении латентных, интимных общественных феноменов более оправданно, чем интерпретация их как зеркального отражения реальных процессов.

Поэтому изучение общественного или группового (гендерного, возрастного, статусного, профессионального, национального) восприятия служебного романа очень важно и, в определенной степени, проще, хотя и требует определенной аккуратности и осторожности. Особый интерес при этом представляют изучение людей, которые пока не соприкасались в своей жизни с подобными явлениями, но в будущем неизбежно соприкоснутся: речь идет о студентах, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление».

Обзор литературы

Как влияние различных факторов на восприятие и оценку профессиональных этических дилемм различными социальными группами⁹, так и методология этих исследований¹⁰ обсуждались в научной литературе, в том числе и по тематике служебного романа¹¹.

⁸ Гадамер Г.-Х. Истина и метод. Основы философской герменевтики. М.: Прогресс, 1988. С. 163–176.

⁹ Плакасов Т.О. Управление корпоративной моралью в российских компаниях // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 28. Сентябрь. 2011.

¹⁰ Петрунин Ю.Ю. Как прибить желе к стенке? (Модели нечеткой логики в этике бизнеса) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. «Управление (государство и общество)». 2007. № 3. С. 21–41.

¹¹ Horan S.M., Chory R.M. When Work and Love Mix: Perceptions of Peers in Workplace Romances // Western Journal of Communication. 2009. 73:4. P. 349–369, doi: 10.1080/10570310903279042; Chory R.M., Hoke G.H. Coworkers' Perceptions of, and Communication With, Workplace Romance Participants: Proposing and Testing a Model. International // Journal of Business Communication. February. 2020. doi: 10.1177/2329488420908321; Horan S.M., Cowan R.L., Carberry E.G. Spillover Effects: Communication Involved with Dissolved Workplace Romances // Communication

Учитывая сложность однозначной оценки служебного романа, поиски оптимального решения которого связаны с изменением в государственном и корпоративном управлении и развитием многих социальных процессов (например, #MeToo¹² и др.), вопрос остается открытым и актуальным не только для будущих управленцев, но и для академических исследований.

Источники и методология исследования

Студенты факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, обучающиеся по специальности «государственное и муниципальное управление (ГМУ)», на 4 курсе бакалавриата изучают семестровый курс «этика государственной и муниципальной службы». Тема служебного романа не выделяется в учебном плане в качестве отдельной лекции, однако обсуждается на семинарских занятиях, и студенты могут делать по ней доклады на основе научных статей и материалов из СМИ. При обсуждении и анализе этого феномена студенты активно используют знания, полученные при изучении таких тем дисциплины, как проблема морального релятивизма, конфликт интересов, ценности государственной службы, методы и инструменты этического анализа и регулирования, проблемы работающих женщин и др.

В 2018 и 2019 гг. среди студентов был проведен опрос по отношению к романтическим отношениям на службе/работе. Центральной в опросах рассматривалась следующая дилемма: являются ли личные отношения сотрудников/служащих автономными и не подлежащими контролю и регулированию со стороны организации, или организация вправе запрещать все личные отношения, как

Studies. 2019. 70:5. P. 564–581; *Chory R.M., Hoke H.G.G.* Young Love at Work: Perceived Effects of Workplace Romance among Millennial Generation Organizational Members // *The Journal of Psychology*. 2019. 153:6. P. 575–598; *Cowan R.L., Horan S.M.* Love at the Office? Understanding Workplace Romance Disclosures and Reactions from the Coworker Perspective // *Western Journal of Communication*. 2014. 78:2. P. 238–253; *Malachowski C.C., Chory R.M., Claus C.J.* Mixing Pleasure with Work: Employee Perceptions of and Responses to Workplace Romance // *Western Journal of Communication*. 2012. 76:4. P. 358–379.

¹² *Zillman C.* Employers are clamping down of office romance in the #MeToo movement, but it will never die. *Fortune*. Retrieved October. 28. 2020; *Mujtaba B.G., Cavico F.J.* Ethical Analysis of Office Romance and Sexual Favoritism Policies in the #MeToo Workplace and “Cancel Culture” Era // *SocioEconomic Challenges*. 2020. 4 (4), P. 132–150. [https://doi.org/10.21272/sec.4\(4\).132-150.2020](https://doi.org/10.21272/sec.4(4).132-150.2020); *Cavico F.J., Mujtaba B.G.* Workplace romance and sexual favoritism in the #MeToo workplace: legal and practical considerations for management // *Equality, Diversity and Inclusion*. 2021. Vol. 40. № 6. P. 667–689.

мешающие добросовестному выполнению служебных обязанностей? Этот вопрос широко обсуждается в современной научной и прикладной литературе. Вопросы были направлены на выявление позиции студентов по данной проблеме. Эпистемологический фокус исследования был сконцентрирован не только на том, чтобы определить типовые взгляды будущих управленцев, но и на том, какие факторы влияют на эти взгляды.

Другой важной целью опроса стало раскрытие представлений и оценок респондентами гендерных отношений на работе/службе. Как известно, феномен служебного романа может пересекаться с феноменом сексуальных домогательств и дискриминации женщин по работе¹³, поэтому изучение представлений об этих явлениях в сознании будущих управленцев также является весьма важным. Эти аспекты проблемы отражены в вопросах (высказываниях) под номерами 4 и 5.

Респондентам были предложены следующие высказывания (вопросы):

1. Служебный роман не является проблемой для организации.
2. Служебный роман — частное дело сотрудников организации.
3. Служебный роман недопустим в организации.
4. При управлении персоналом гендерные различия не имеют значения.
5. Женщины подвергаются дискриминации на работе.
6. Вмешательство в частную жизнь, в том числе на работе, недопустимо.
7. На работе люди не имеют право на частную жизнь.

Необходимо было выразить свое отношение к приведенным высказываниям по 7-балльной шкале Лайкерта (порядковая переменная):

- 7 — абсолютно согласен,
- 6 — частично согласен,
- 5 — скорее согласен,
- 4 — не могу выразить свое мнение,
- 3 — скорее не согласен,
- 2 — частично не согласен,
- 1 — абсолютно не согласен.

¹³ Grosser K. Gender, business and human rights: Academic activism as critical engagement in neoliberal times. *Gender, Work and Organization*. 2020. <https://doi.org/10.1111/gwao.12608>; Grosser K., Tyler M. Sexual Harassment, Sexual Violence and CSR: Radical Feminist Theory and a Human Rights Perspective // *JBusEthics*. 2021. <https://doi.org/10.1007/s10551-020-04724-w>

Также были заданы дополнительные вопросы (переменные):
 Ваш пол (женский, мужской)? — номинальная переменная.
 Имеете ли вы опыт работы? (да, нет) — номинальная переменная.

Таблица 1

**Ранговые корреляции Спирмена между ответами на вопросы в 2018 г.
 Отмеченные звездочкой * корреляции значимы на уровне $p < 0,05$ ¹⁴**

Перемен.	Vop1	Vop2	Vop3	Vop4	Vop5	Vop6	Vop7
Vop1	1	0,41*	-0,44*	0,04	0,021	0,14	-0,24
Vop2		1	-0,59*	-0,08	0,12	-0,54*	-0,15
Vop3			1	0,05	-0,11	-0,3*	0,27*
Vop4				1	-0,04	-0,01	-0,12
Vop5					1	0,23	-0,04
Vop6						1	-0,14
Vop7							1

Таблица 2

**Гамма корреляция между ответами на вопросы в 2018 г.
 Отмеченные звездочкой * корреляции значимы на уровне $p < 0,05$ ¹⁵**

Перемен.	Vop1	Vop2	Vop3	Vop4	Vop5	Vop6	Vop7
Vop1	1	0,42*	-0,44*	0,04	0,021	0,15	-0,22*
Vop2		1	-0,58*	-0,08	0,11	0,55*	-0,15
Vop3			1	0,05	-0,11	-0,31*	0,26*
Vop4				1	-0,04	-0,01	-0,12
Vop5					1	0,23*	-0,03
Vop6						1	-0,12
Vop7							1

Для уточнения понимания студентами вопросов по теме служебного романа были сформулированы несколько высказываний, близких по содержанию, но разных по форме (например, 1, 2 и 6 высказывания; 3 и 7 высказывания) или противоположных по смыслу высказываний (например, 1, 2 высказывания и 3, 7 высказывания).

¹⁴ Вычислено автором в программе Statistica.

¹⁵ Вычислено автором в программе Statistica.

зывания). Если студент внимательно читал вопросы и понимал их, то для содержательно близких вопросов должна была наблюдаться положительная корреляция ответов, а для противоположных — отрицательная. Поскольку ответы на вопросы принадлежат к порядковой шкале, то вычисления согласованности ответов использовалась ранговая корреляция Спирмена (табл. 1), а также гамма-корреляция (табл. 2). Наличие статистически значимой корреляции в обоих тестах говорит о том, что большинством респондентов вопросы понимались адекватно.

Описательная статистика

Объем выборки составил 67 (85% всех обучающихся) и 54 (73% всех обучающихся) человек соответственно за 2018 и 2019 гг. Визуализация полученных ответа приведена на рис. 1. Обобщенный балл ответа рассчитывался как округленное до целого значение средней арифметической ответов всех респондентов. Диаграмма показывает, что существенного отличия между двумя выборками не наблюдается.

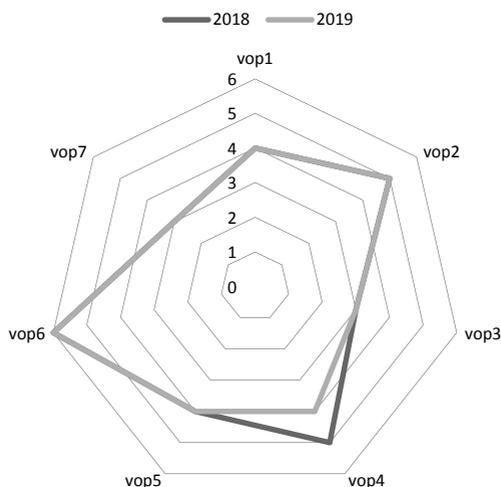


Рис. 1. Лепестковая диаграмма восприятия служебного романа будущими управленцами 2018–2019 гг.¹⁶

На основе обработанных данных опроса можно сделать выводы о восприятии студентами служебного романа (для них пока

¹⁶ Составлено автором.

еще виртуального) в разрезе сформулированной выше дилеммы его допустимости:

- ценность личности, с точки зрения респондентов, выше ценности организации, сотрудники имеют неотъемлемое право на неприкосновенность частной жизни даже на работе/службе (1);
- респонденты не имеют однозначного ответа на то, подвергаются ли женщины дискриминации на работе/службе (2) и имеют ли значения гендерные различия в управлении персоналом (3).

Полученные выводы относятся к выборкам в целом, но они ничего не говорят о том, есть ли различие между ответами девушек и юношей, влияли ли на ответ опыт работы и т.п. Для этого нужно определить связь ответов с вышеуказанными дополнительными вопросами.

Поиск зависимостей.

Непараметрическая статистика

Были выделены три переменные (фактора), которые гипотетически могут влиять на восприятие служебного романа студентами: опыт работы, пол респондента и предполагаемый властный статус. На 4 курсе бакалавриата доля студентов, дополнительно подрабатывающих в свободное от учебы время, составила 61% в 2018 и 58% в 2019 г. Стоит отметить, что в 2018 г. у юношей процент таких студентов был существенно больше, чем у девушек (рис. 2). Различие в опросе 2019 г. оказалось менее значительно: в 2018 г. в опросе участвовали 85% мужчин с опытом работы и 51% женщин, в 2019 г. 72% — мужчин с опытом работы и 60% — женщин.

Для анализа данных использовались следующие статистические методы: корреляция Спирмена, непараметрический U-критерий сравнения средних Манна–Уитни, и другие непараметрические методы установления зависимостей между малоинформативными переменными. Дополнительно использовались такие методы искусственного интеллекта, как поиск логических закономерностей в данных и деревья решений. Обработка данных происходила в программах Statistica и WIZWHY.

Для определения влияния фактора властного статуса в преамбуле опросника было сформулировано предложение «Вы являетесь руководителем крупной организации», в половине анкет которое слово «руководитель» было заменено на слово «сотрудник». Остальные вопросы при этом оставались неизменными.

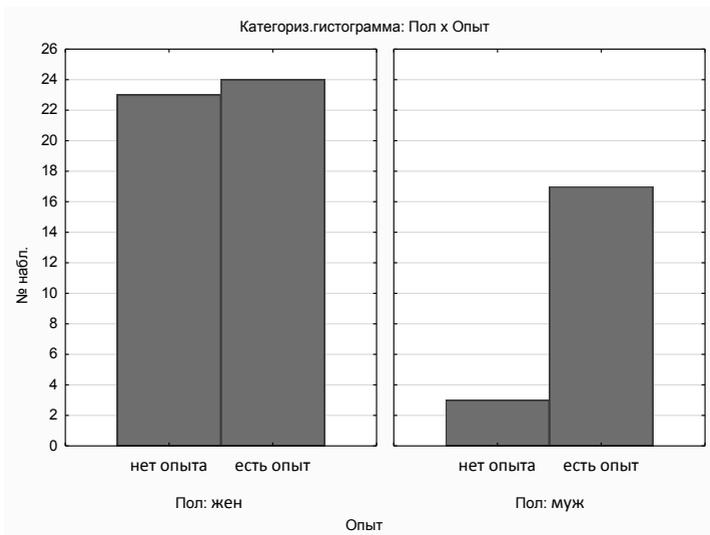


Рис. 2. Распределение имеющих и не имеющих опыта работы по гендерному признаку в 2018 г.¹⁷

Таблица 3

Результаты применения U-критерия Манна–Уитни для сравнения ответов в зависимости от опыта работы респондента в 2018 г.¹⁸

Перемен.	Сум. ранг. нет опыта	Сум. ранг. есть опыт	U	Z	p-уровень	N нет опыта	N есть опыт
Vop1	818	1393	467	-0,69	0,49	26	40
Vop2	684	1527	333	-2,44	0,014	26	40
Vop3	977	1301	440	1,19	0,23	26	40
Vop4	1154	1124	263	3,47	0,0003	26	40
Vop5	822	1455	471	-0,78	0,42	26	40
Vop6	786	1492	435	-1,25	0,2	26	40
Vop7	809	1468	458	-0,95	0,33	26	40

В качестве статистически значимых на уровне $p < 0,05$ в исследовании было установлено влияние опыта работы и, в меньшей степени, пола на характер ответов. Влияние властного статуса на статистически значимое различие ответов не обнаружено. Можно

¹⁷ Составлено автором.

¹⁸ Вычислено автором в программе Statistica.

предположить, что на это повлиял недостаточный опыт работы у студентов и/или они не обратили внимания на указание, какую позицию занимает респондент в опросе. Тем более что они не могли увидеть, что позиция других респондентов в опросе может отличаться от его собственной.

Влияние опыта было зафиксировано при ответе на 2 и 4 вопросы (табл. 3).

Как видно из табл. 3, имеющие опыт работы студенты согласны с 2 утверждением («служебный роман — частное дело сотрудников организации»), и не согласны с 4 утверждением («при управлении персоналом гендерные различия не имеют значения»), в противоположность не имеющим такого опыта, отвергающих данное утверждение. Иными словами, опыт работы повышает степень уважения к сотрудникам организации, к их правам на служебный роман и признание значимости гендерных различий на работе.

Влияние пола показал только опрос 2019 г. (табл. 4). Женщины больше, чем мужчины, согласны с утверждением, что «женщины подвергаются дискриминации на работе (вопрос 5).

Таблица 4

**Результаты применения U-критерия Манна-Уитни
для сравнения ответов в зависимости от пола респондента 2019¹⁹**

Перемен.	Сум. ранг. нет опыта	Сум. ранг. есть опыт	U	Z	p- уровень	N муж.	N жен.
Вор5	474	1011	198	-2,76	0,0057	23	31

**Интеллектуальный анализ данных:
поиск логических закономерностей**

Более глубокие зависимости между группирующими переменными (факторами) статус, опыт и пол и ответами на вопросы, характеризующими восприятие служебного романа студентами, открывают методы искусственного интеллекта. Программа интеллектуального анализа данных WizWhy позволяет искать скрытые логические закономерности («если-то» правила) в имеющихся данных²⁰. Ниже изложены результаты использования данной про-

¹⁹ Вычислено автором в программе Statistica.

²⁰ Дюк В.А. Обработка данных на ПК в примерах. СПб.: Питер, 1998; О некоторых ограничениях данного метода говорится в: Асеев М.Г., Дюк В.А. Поиск if-then правил в данных: проблемы и перспективы // Труды СПИИРАН. Вып. 2. Т. 2. СПб.: Наука, 2005.

граммы и их интерпретация. Из найденных правил были отобраны только те, вероятность которых выше 0,8, а вероятность ошибки не превышает 0,1.

Влияние гендерного фактора (переменной) WIZWHY REPORT

IF-THEN RULES:

- 1) *If* статус is руководитель
and вопрос 4 is 6,00...7,00
Then
Пол is женщина
Rule's probability: 1,000
Significance Level: Error probability < 0,01
- 2) *If* вопрос 5 is 5,00...7,00
Then
Пол is женщина
Rule's probability: 0,829
Significance Level: Error probability < 0,1
- 3) *If* вопрос 6 is 5,00
Then
Пол is женщина
Rule's probability: 0,923
Significance Level: Error probability < 0,1
- 4) *If* вопрос 4 is 6,00...7,00
and вопрос 5 is 5,00...7,00
Then
Пол is женщина
Rule's probability: 0,875
Significance Level: Error probability < 0,1
- 5) *If* вопрос 2 is 5,00
and вопрос 5 is 5,00...7,00
Then
Пол is женщина
Rule's probability: 0,909
Significance Level: Error probability < 0,1

Из данных отчета работы программы WIZWHY следует, что со 100% вероятностью на вопросы отвечала женщина, если у респондента:

значение переменной «статус» — руководитель, и на 4 вопрос ответ был «абсолютно согласен» (7) или «согласен» (6);

с вероятностью 0,829 на 5 вопрос был ответ с 5 по 7 пункт;
с вероятностью 0,923 на 6 вопрос был ответ 5;
с вероятностью 0,875 на 4 вопрос ответ был от 6 до 7 и на 5
вопрос с 5 до 7;
с вероятностью 0,909 на вопрос 2 был ответ 5 и на 5 с 5 до 7.

Выводы по влиянию пола

Женщины-респонденты и одновременно руководители полностью согласны с тем, что гендерные различия имеют значение при управлении персоналом; однако у женщин — рядовых сотрудниц это согласие уменьшается. Женщины согласны, что их пол подвергается на работе дискриминации. Они не очень уверены, что вмешательство на работе/службе в частную жизнь недопустимо и что романтические отношения на работе — частное дело сотрудников. Таким образом, интеллектуальный анализ данных существенно расширил и уточнил выводы о влиянии пола на восприятие служебного романа, полученные традиционными методами статистики.

Влияние переменной опыта работы WIZWHY REPORT

IF-THEN RULES:

- 1) *If* статус *is* руководитель
and вопрос 4 *is* 1,00...3,00
and вопрос 6 *is* 5,00...7,00
Then
Опыт работы *is* имеет опыт работы
Rule's probability: 1,000
Significance Level: Error probability < 0,01
- 2) *If* вопрос 4 *is* 1,00...3,00
Then
Опыт работы *is* имеет опыт работы
Rule's probability: 0,840
Significance Level: Error probability < 0,01
- 3) *If* статус *is* руководитель
and вопрос 4 *is* 1,00...3,00
Then
Опыт работы *is* имеет опыт работы
Rule's probability: 0,929
Significance Level: Error probability < 0,01
- 4) *If* вопрос 2 *is* 7,00
Then

- Опыт работы *is имеет опыт работы*
Rule's probability: 0,875
Significance Level: Error probability < 0,1
- 6) *If* вопрос 6 *is 5,00...7,00*
 and вопрос 7 *is 4,00...6,00*
Then
 Опыт работы *is имеет опыт работы*
Rule's probability: 0,846
Significance Level: Error probability < 0,1
- 7) *If* вопрос 7 *is 4,00...6,00*
Then
 Опыт работы *is имеет опыт работы*
Rule's probability: 0,813
Significance Level: Error probability < 0,1
- 8) *If* вопрос 5 *is 3,00...4,00*
 and вопрос 6 *is 5,00...7,00*
Then
 Опыт работы *is имеет опыт работы*
Rule's probability: 0,833
Significance Level: Error probability < 0,1

Из данных отчета работы программы WIZWHY следует, что респондент с опытом работы и дополнительно статусом руководителя всегда на 4 вопрос выбирает с 1 по 3 ответ и на 6 вопрос с 5 до 7; с вероятностью 0,840 на 4 вопрос дает ответ от 1 до 3; с вероятностью 0,929 и статусом руководителя на 4 вопрос дает ответ от 1 до 3 ответ; с вероятностью 0,875 на 2 вопрос дает 7 ответ; с вероятностью 0,846 на 6 вопрос дает ответ от 5 до 7 и одновременно на 7 с 4 до 6; с вероятностью 0,833 на 5 вопрос дает ответ с 3 до 4 и одновременно на 6 с 5 до 7.

Выводы по влиянию опыта работы

Респонденты с опытом работы больше уважают частную жизнь сотрудников, уверены, что при управлении персоналом гендерные различия имеют значение, но сомневаются в дискриминации женщин на работе/службе. Как мы видим, это вполне согласуется с выводами статистического анализа данных.

Влияние властного статуса

Классический статистический анализ данных не нашел влияния переменной (фактора) властного статуса на восприятие служебного

романа респондентами. Для поиска более слабых зависимостей порог вероятностей «если-то» правил был снижен до 0,7, при этом порог вероятности ошибки (уровень статистической значимости) остался неизменным 0,1. Полученные правила приведены ниже.

WIZWHYREPORT

IF-THENRULES:

- 1) *If* Опыт работы *is* имеет опыт работы
and вопрос 3 *is* 3,00...4,00
Then
статус *is* сотрудник
Rule's probability: 0,923
Significance Level: Error probability < 0,01
- 2) *If* вопрос 3 *is* 3,00...4,00
Then
статус *is* сотрудник
Rule's probability: 0,714
Significance Level: Error probability < 0,1
- 3) *If* вопрос 4 *is* 4,00...6,00
Then
статус *is* сотрудник
Rule's probability: 0,750
Significance Level: Error probability < 0,1
- 4) *If* вопрос 3 *is* 3,00...4,00
Then
статус *is* сотрудник
Rule's probability: 0,714
Significance Level: Error probability < 0,1

Из данных отчета работы программы WIZWHY следует, что респондент в статусе сотрудника и дополнительно имеющий опыт работы на 3 вопрос с вероятностью 0,923 выбирает ответ от 3 до 4; если при этом он не имеет опыта работы, то вероятность уменьшается до 0,714; на 4 вопрос выбирает ответ от 4 до 6 с вероятностью 0,75; и, наконец, с вероятностью 0,714 на 3 вопрос выбирает 3 или 4 ответ.

Выводы по влиянию статуса: респонденты-«сотрудники» и имеющие опыт работы допускают возможность служебного романа; отсутствие такого опыта делает их взгляды еще более либеральными; считают, что гендерные различия на работе не имеют большого значения; также высказывают либеральные взгляды на возможность служебного романа в организации.

Выводы по общим результатам «если-то» анализа

Фактор пола

Принадлежность к женскому полу увеличивает восприятие актуальности проблемы дискриминации женщин на работе. Респондентки склоняются к допустимости вмешательства организации в частную жизнь. Принадлежность женщины к руководству увеличивает осознание важности гендерных различий на работе/службе. Можно сказать, что отношение/восприятие служебного романа у женщин ближе к консервативно-осторожному и организационно-центристскому.

Фактор опыта

Наличия личного опыта работы повышает уважительное отношение к частной жизни сотрудников, в том числе, к их гендерной специфике, однако снижает восприятие актуальности проблемы дискриминации женщин на работе.

Фактор властного статуса

Принадлежность респондента к сотруднику приводит к более либеральному, человеко-центристскому восприятию служебного романа, его допустимости. В сочетании с отсутствием опыта взгляды респондентов становятся еще более либеральными. Таким образом, не замеченное классическими статистическими методами влияние статуса в организации, было обнаружено с помощью метода поиска логических правил (закономерностей).

Данный метод искусственного интеллекта не только подтвердил выводы прикладной статистики и открыл новые, более глубокие, связи, но и выделил эффект совместного влияния разных факторов (статус-пол) на восприятие феномена служебного романа будущими управленцами.

Деревья решений (CART)

Другим перспективным методом интеллектуального анализа данных является метод деревьев решений. Его основы были заложены еще на заре исследований в области искусственного интеллекта²¹, и получили широкое развитие в предиктивной аналитике в конце XX столетия²².

²¹ *Hovland C.I.* Computer simulation of thinking // *American Psychologist*. 1960. 15 (11). P. 687–693.

²² *Breiman L., Friedman J., Olshen R., C. Stone.* Classification and Regression Trees. Wadsworth, Belmont, CA, 1984; *Quinlan J.R.* C4.5: Programs for Machine learning.

В данном исследовании использовалась одна из разновидностей деревьев решений, которая называется «деревья классификации и регрессии — CART». Если отклик в них является номинальной переменной, то говорят о задаче классификации, если непрерывной, то — регрессии, раскрывающей зависимости между переменными. Результатом машинного обучения в них являются иерархические древовидные структуры, состоящие из решающих правил вида «Если..., то...». Их большим достоинством является ясность и простота интерпретации получаемых результатов.

Выводы по влиянию пола

Как пол влияет на ответы вопросов анкеты? Структура дерева решений отнесения респондента к одному из двух значений бинарной переменной *пол* в зависимости от значений других переменных показала следующее.

Первой развилкой для отнесения респондента к полу женщина является наличие или отсутствие опыта работы респондента. Если такой опыт имеется, то решающим оказывается 5 вопрос. Те, которые согласны с высказыванием о дискриминации женщин, однозначно определяются как женщины. Если же респонденты имеют опыт работы, но не признают дискриминацию женщин на работе, то ключевым становится 7 вопрос. Те респонденты, которые частично или абсолютно не согласны с тем, что на работе люди имеют право на личную жизнь (в том числе, очевидно, и на служебный роман), будут определены как женщины. Мужчины выделяются как, в целом, более согласные с этим утверждением.

Для не имеющих опыта важнейшим становится 1 вопрос. Если респондент не согласен, что служебный роман не является проблемой для организации, то это выявляет его отнесенность к женщинам. В противном случае, ключевыми вопросами становится снова 5 вопрос, а затем 4, 1, 3 вопросы.

Выводы по влиянию опыта

Теперь рассмотрим, как метод деревьев решений раскрывает особенности переменной *опыт*, т.е. ее влияние на другие переменные.

В качестве ключевого здесь выделяется 4 вопрос. Цепочка ответов на 4 вопрос «абсолютно согласен», а на 3 вопрос «согласен и

Morgan Kaufmann Publishers.1993; Quinlan, J.R. Induction of decision trees // Machine Learning, 1986. 1 (1). P. 81–106; Murthy S. Automatic construction of decision trees from data: A Multi-disciplinary survey. 1997.

выше» выделяет респондентов, не имеющих опыта работы; и далее по нисходящей правой ветке дерева решений.

Левая ветка решений определяет опытность респондента через вопросы 4, 3, 5, 1 и т.д.

Выводы по влиянию статуса

В самом начале снова становится ответ на 4 вопрос: если респондент категорично согласен с высказыванием и респондент мужчина, то он является руководителем; в противном случае принадлежность к одному из двух значений властного статуса определяется последовательно ответами на 7 и 1 вопросы, а затем наличием опыта и б вопросом (правая ветка дерева решений). В левой ветке деревьев решений ключевыми становятся ответы на 2, 1, 3, 6, 4 вопросы и значение переменной «наличие опыта работы».

Выводы по общим результатам метода CART

Легко заметить, что результаты применения метода CART близки к полученным ранее методам поиска логических закономерностей. Важное отличие состоит в том, что при выделении влияния категориальных (номинальных, бинарных) переменных (факторов) задействованы *все* переменные (вопросы анкеты). Кроме того, если при поиске логических закономерностей результатами являются множество независимых «если, то» правил, то метод деревьев решений связывает различные «если, то» результаты в единый граф. Последний результат позволяет видеть всю картину в целом и точнее выделять реальные закономерности в данных²³.

Заключение

Служебный роман характеризуется латентностью, табуированностью и одновременно эмоциональностью восприятия (как со знаком плюс, так и со знаком минус) не только для его участников, но и для внешних наблюдателей. Эти характеристики осложняют его беспристрастное научное изучение, но делают перспективным исследование восприятия служебного романа в массовом сознании или его сегментах. Особый интерес представляет в этом разрезе познание взглядов социальной группы будущих агентов/субъектов/участников служебного романа — тех, кто сегодня готовится стать государственными управленцами/менеджерами/чиновниками.

²³ Хотя, безусловно, длинные цепочки решений (объяснений) могут затруднять понимание влияния номинальной переменной (фактора).

Результаты проведенного исследования показали, что, несмотря на отсутствие личного опыта наблюдения или участия в служебном романе, будущие управленцы (студенты по специальности ГМУ), имеют некоторые сформировавшиеся представления об этом социальном феномене. Если говорить в целом, то в восприятии данного весьма актуального организационно-управленческого явления новое поколение склонно ставить ценностные приоритеты сотрудника выше служебных ценностей, однако не имеет ясной позиции по проблеме гендерной дискриминации. При более глубоком изучении, основанном на методах интеллектуального анализа данных («если-то» правил и метода деревьев решений), было выявлено статистически значимое влияние пола, опыта работы и возможного властного статуса на восприятие/оценку служебного романа у респондентов. Можно ли говорить об особенностях этоса «новой волны» управленцев? Или эти отличия всего лишь возрастные, и они будут нивелироваться на службе/работе? Для ответа на эти вопросы необходимы как дополнительные исследования студентов, так и ныне действующих госслужащих.

Литература

Асеев М.Г., Дюк В.А. Поиск if-then правил в данных: проблемы и перспективы // Труды СПИИРАН. Вып. 2. Т. 2. СПб.: Наука, 2005.

Гадамер Г.-Х. Истина и метод. Основы философской герменевтики. М.: Прогресс, 1988.

Дюк В.А. Обработка данных на ПК в примерах. СПб.: Питер, 1998.

Петрунин Ю.Ю. Как прибить желе к стенке? (Модели нечеткой логики в этике бизнеса) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. «Управление (государство и общество)». 2007. № 3. С. 21–41.

Петрунин Ю.Ю., Борисов В.К. Этика бизнеса. М.: Дело, 2007.

Плакасов Т.О. Управление корпоративной моралью в российских компаниях // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 28. Сентябрь. 2011.

Шпигельхалтер Д. Искусство статистики. Как находить ответы в данных. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2021.

Breiman L., Friedman J., Olshen R., Stone C. Classification and Regression Trees. Wadsworth. Belmont. CA. 1984.

Cavico F.J., Mujtaba B.G. Workplace romance and sexual favoritism in the #MeToo workplace: legal and practical considerations for management // Equality, Diversity and Inclusion, 2021. Vol. 40 № 6. P. 667–689. <https://doi.org/10.1108/EDI-11-2020-0324>

Chory R.M., Hoke H.G.G. Young Love at Work: Perceived Effects of Workplace Romance among Millennial Generation Organizational Members // The Journal of Psychology. 2019, 153:6. P. 575–598.

Chory R.M., Hoke G.H. Coworkers' Perceptions of, and Communication With, Workplace Romance Participants: Proposing and Testing a Model // *International Journal of Business Communication*. February. 2020. doi: 10.1177/232948842090831

Cowan R.L., Horan S.M. Love at the Office? Understanding Workplace Romance Disclosures and Reactions from the Coworker Perspective // *Western Journal of Communication*. 2014. 78:2. P. 238–253. doi: 10.1080/00223980.2019.1581722

Grosser K. Gender, business and human rights: Academic activism as critical engagement in neoliberal times // *Gender, Work and Organization*. 2020. <https://doi.org/10.1111/gwao.12608>.

Grosser K., Tyler M. Sexual Harassment, Sexual Violence and CSR: Radical Feminist Theory and a Human Rights Perspective // *Journal of Business Ethics*. 2021. <https://doi.org/10.1007/s10551-020-04724-w>

Horan S.M., Chory R.M. When Work and Love Mix: Perceptions of Peers in Workplace Romances // *Western Journal of Communication*. 2009. 73:4. P. 349–369. doi: 10.1080/10570310903279042

Horan S.M., Cowan R.L., Carberry E.G. Spillover Effects: Communication Involved with Dissolved Workplace Romances // *Communication Studies*. 2019. 70:5. P. 564–581.

Hovland C.I. Computer simulation of thinking // *American Psychologist*. 1960. 5 (11). P. 687–693.

Malachowski C.C., Chory R.M., Claus C.J. Mixing Pleasure with Work: Employee Perceptions of and Responses to Workplace Romance // *Western Journal of Communication*. 2012. 76:4. P. 358–379.

Mercer C.H. et al. Changes in Sexual Attitudes and Lifestyles in Britain through the Life Course and Over Time: Findings from the National Surveys of Sexual Attitudes and Lifestyles (Natsal) // *The Lancet*. 382 (2013). P. 1781–94.

Mujtaba B.G., Cavico F.J. Ethical Analysis of Office Romance and Sexual Favoritism Policies in the #MeToo Workplace and “Cancel Culture” Era // *SocioEconomic Challenges*. 2020. 4 (4). P. 132–150. <https://doi.org/10.21272/sec>

Murthy S. Automatic construction of decision trees from data: A Multi-disciplinary survey. 1997.

Quinlan J.R. C4.5: Programs for Machine learning. Morgan Kaufmann Publishers. 1993.

Quinlan J.R. Induction of decision trees // *Machine Learning*. 1986. 1 (1). P. 81–106.

Quinn R.E. Coping with Cupid: The Formation, Impact, and Management of Romantic Relationships in Organizations // *Administrative Science Quarterly*. 1977. 22 (1). P. 30–45. <http://doi.org/10.2307/2391744>

Zillman C. Employers are clamping down of office romance in the #MeToo movement, but it will never die // *Fortune*. July 18 2018.

Л.Б. ЛОГУНОВА

АКТУАЛЬНОСТЬ ЭТИЧЕСКОГО. КАК ВОЗМОЖНА НОВАЯ ЭТИКА?

В статье осуществлена этическая экспертиза соответствия универсальных моральных ценностей моральной практике современного общества потребления, представленного концептуальной метафорой «эра пустоты», отражающей смысл кризиса/аномии контролирующей функции базовых добродетелей и этического рационализма как способа их обоснования и трансляции. Общество потребления рассматривается как стадия/форма глобального капитализма, определяющей характеристикой которого становится воинствующий индивидуальный и групповой эгоизм, разрушающий социальную общность людей, порождающий этические дилеммы, в которых отражаются базовые конфликты современности. Необходимостью разрешения этих конфликтов обуславливается совершение этического поворота в теории и моральной практике, сутью которого является акцентирование внимания на эмоционально-волевой сфере жизни человека в качестве основы нравственного действия. Сущностной характеристикой этического поворота становится формирование прикладной этики, проникновение этического дискурса в методологию наук от экономики до биологии и медицины, в практику профессиональных сообществ и организаций.

В исследовании применялась трансдисциплинарная методология, основанная на принципах системности, эволюционизма, историзма, диалектики и общенаучных методах. На основе проведенного анализа определены направления развития прикладной этики, возможности применения ее инструментов в ситуациях морального выбора.

Ключевые слова: этическая экспертиза, этические дилеммы, этический поворот, нормативная этика, прикладная этика, профессиональная этика, трансдисциплинарность.

The article provides an ethical examination of the conformity of universal moral values to the moral practice of the modern consumer society, represented by the conceptual metaphor “era of emptiness”, reflecting the meaning of crisis/anomie of the controlling function of basic virtues and ethical rationalism as a way of justifying and translating them. The consumer society is

Логунова Людмила Борисовна — кандидат философских наук, доцент кафедры стратегических коммуникаций факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Logunova@sra.msu.ru

viewed as a stage/form of global capitalism, the defining characteristic of which is militant individual and group egoism, destroying the social community of people, generating ethical dilemmas that reflect the basic conflicts of our time. The need to resolve these conflicts is determined by the implementation of an ethical turn in theory and moral practice, the essence of which is focusing on the emotional-volitional sphere of human life as the basis of moral action. The essential characteristic of the ethical turn is the formation of applied ethics, the penetration of ethical discourse into the methodology of sciences from economics to biology and medicine, into the practice of professional communities and organizations.

The study used a transdisciplinary methodology based on the principles of consistency, evolutionism, historicism, dialectics and general scientific methods. On the basis of the analysis, the directions of development of applied ethics, the possibility of using its tools in situations of moral choice are determined.

Key words: ethical examination, ethical dilemmas, ethical turn, normative ethics, applied ethics, professional ethics, transdisciplinarity.

Легко морализировать,
трудно обосновать мораль.
А. Шопенгауэр

Вступление

Каждый человек в своей жизни сталкивается с ситуацией морального выбора, в котором нет однозначно правильного решения. В этих случаях этические нормы позволяют справляться с моральным конфликтом как на индивидуальном, так и на групповом уровнях. Напряженность морального конфликта напрямую зависит от состояния общественного морального сознания, от устойчивости моральных норм и ценностей, уровня стабильности или конфликтности общественных отношений. Современная эпоха, теоретически описанная (предсказанная) в синергетике как нестабильная неустойчивая система, становится реальностью нашей жизни, порождает набор новых жизненных доминант, формирующих сценарии общественного и индивидуального бытия. Парадоксально, но именно в науке явно не гуманитарной, сформулирована суть социально-гуманитарного кризиса как разрушение парадигмы, основанной на рационально познанных объективных законах, на уверенности в наличии мирового порядка, эффективности действия социальных институтов, идеи прогресса как вектора исторического развития.

«Оказалось, что мир представляет собой совокупность разных культур, разных типов и стилей мышления; на смену «единственно верным» учениям пришла интеллектуальная ризома — структура без центра, «сеть значащих интенций» (Мерло-Понти), «плюралистическая центростремительная центробежность»¹. Синергетика формирует новую научную парадигму, значимость которой выходит за пределы науки, существенно изменяет мировоззренческую картину мира. В новой картине мира определяющими понятиями при рассмотрении любых систем (физических, социальных, ментальных) становятся *изменчивость, нелинейность и сложность*. В синергетической картине мира в качестве базовой предпосылки современного познания утверждается принципиальная вариабельность бытия, а в качестве основного измерения жизни как общества, так и человека — *изменения*.

В этой ситуации актуализируется проблема эффективности действия этических норм, нравственных ценностей, обеспечивающих порядок и контролирование общественной жизни, формирующих принципы идентификации индивидов, нарастает моральное напряжение, которое выражается в дискуссиях о старой и новой этике, о необходимости переоценки моральных ценностей². Напряженность этих дискуссий в публичном информационном пространстве, реальная атака на нравственность со стороны разного рода «меньшинств», требующих моральной легитимации неприемлемого совсем недавно поведения, являются симптомами болезненности современного общества. Основания и нормы классической этики от Аристотеля до Канта считаются абстракциями, не соответствующими реалиям современности, требующими теоретической коррекции и практической переоценки. В современной культуре нарастает смещение ценностных доминант в общественной морали, обостряется концептуальная несоизмеримость моральных аргументов. «Деэтизация и деморализация предстают по существу как дополняющие друг друга составляющие новой реальности»³. В современном информационном пространстве продвигаются образцы тотального

¹ Липовецки Ж. Эра пустоты: эссе о современном индивидуализме. https://bookap.info/sociopsy/lipovetsky_era_pustoty_esse_o_sovremennom_individualizme_2001/ (дата обращения: 10.07.21).

² Гусейнов А.А. Что нового в новой этике? // Вестник прикладной этики. 2021. № 58. С. 91–106.

³ Маклаков В.Т. Современный этический дискурс: определяющая дилемма и линия развития <https://studylib.ru/doc/2713569/sovremennyj-e-ticheskiy-diskurs--opredelyayushhaya-dilemma-i> (дата обращения: 10.07.21).

индивидуализма (на смену индивидуализму ограниченному) с его притязаниями на молодость, чувственность, благополучие, комфорт, ритм, спорт, с калейдоскопической сменой кумиров, где часто порочные пристрастия выдаются за современные тренды. На этом фоне происходит ослабление власти авторитетов и групп, размывание социальных барьеров, ослабление ответственности как принципа отношения к себе и другому. Нарциссизм, стремление и желание «заявить о себе», цинизм и безразличие даже к собственной судьбе демонстрируют с различных экранов гуру новой жизни, пропагандируют либо новую мораль, либо беспредельный имморализм, продвигают в массовое сознание этически неприемлемые модели поведения. Бесчисленные блогеры, инсайдеры, вещающие обо всем и не отвечающие за свои действия, заполнили интернет, формируют общественную атмосферу анонии, проблематичности морали в качестве обоснования жизненных ориентиров и принципов идентификации. В этом социокультурном контексте особый смысл приобретают дискуссии в профессиональном сообществе об эффективности нравственных ценностей в профессиональной деятельности и в обыденной жизни, о необходимости этического образования и методах нравственного воспитания. Тем самым актуализируется проблема проведения этической экспертизы соответствия моральных норм динамике общественных изменений, что требует серьезной работы по прояснению критериев нового и старого в этике, исторической обусловленности востребованности морали.

Этическая экспертиза: дилеммы и неудобные вопросы

В современном научном дискурсе термин «экспертиза» приобретает особый смысл и значение, экспертное мнение сопровождает принятие решений практически во всех сферах общественной жизни. Необходимость в экспертном знании возникает в спорной или неопределенной ситуации, когда требуется принять четкое решение, от которого может зависеть жизнь человека, как в медицинской практике, или его судьба, как в юридической практике. Естественно, что в каждой предметной области существует свой тип экспертиз со своими предметом, методами, канонами, профессиональными экспертами и, соответственно, однозначно определяемыми решениями. Предметными экспертами становятся профессионалы в определенных областях науки и технологий, с определенным практическим опытом в этой сфере, действующие по определенным образцам и с

определенной мерой ответственности, обладающие признанными в профессии авторитетом и статусом. Основной задачей предметной экспертизы является доказательство научными методами истинности или ложности факта и принятие на этой основе однозначного решения. Профессиональные эксперты несут вполне определенную степень ответственности за выработанные рекомендации.

Однако практически в любой предметной экспертизе присутствует этическая составляющая, поскольку экспертиза осуществляется в сложной социокультурной среде, а эксперт в любой сфере действует и как нравственный субъект, на его решения влияет его моральная позиция, нравственные ценности, с которыми он себя идентифицирует, нравственное состояние общества. С расширением и усложнением практики существенно расширяется сфера применения этики в экспертных заключениях. И вполне допустима ситуация, когда нравственные ценности могут повлиять не только на предметно-экспертные заключения, но и на сам процесс экспертизы. В таких случаях следует проводить еще и этическую экспертизу экспертной ситуации, в первую очередь это относится к ситуациям, в которых присутствует реальная угроза жизни, здоровью, достоинству, правам человека. «Первоначальной сферой применения этической экспертизы стали исследования с участием человека в качестве испытуемого, прежде всего — исследования биомедицинские. Главная цель такой экспертизы — определить, с каким риском для испытуемых может быть связано их участие в исследовании и оправдан ли этот риск значимостью тех новых научных знаний, ради которых предпринимается исследование»⁴. Биоэтика является исторически первой и наиболее развитой формой прикладной этики, поэтому ее опыт этико-прикладных исследований (структура, принципы анализа, этические дилеммы) можно использовать как интеллектуальную модель этической экспертизы и в других сферах практики с рисковым участием человека. В биомедицинских исследованиях главным назначением этической экспертизы становится защита участников эксперимента, причем не только испытуемого (хотя его в первую очередь), но и испытателя. Этическая экспертиза проводится с использованием этических норм и ценностей в качестве методов/инструментов анализа специально созданным комитетом по этике,

⁴ Юдин Б.Г. От этической экспертизы к экспертизе гуманитарной // Гуманитарное знание: тенденции развития в XXI веке. В честь 70-летия Игоря Михайловича Ильинского / колл. моногр.; под общ. ред. Вал. А. Лукова. М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2006. С. 214.

т.е. коллегиальным органом, что существенно снижает личную ответственность каждого эксперта.

В современной этике этико-прикладные исследования формируют повестку профессиональных дискуссий, новый этический дискурс, вовлекают в них как известных философов, так и новое поколение исследователей⁵. Этическая экспертиза рассматривается как относительно самостоятельный вид экспертизы, со своей спецификой, со своими дилеммами и трудностями в их разрешении. Целью этической экспертизы является анализ влияния факторов исследований на личность участников эксперимента, его этическая легитимация. Наибольшей трудностью (и проблемой) в проведении этической экспертизы является отсутствие четких критериев (канонов) экспертизы и обеспечение профессионализма и независимости позиции эксперта по этике, этического комитета. В комитет по этике должны входить как профессиональные исследователи в данной науке, заинтересованные в проведении рискованного эксперимента, так и «люди со стороны», непрофессионалы в качестве своеобразного морального камертона этического комитета, охранители интересов общества. Очевидно, что к ним относятся и профессиональные этики. Но предметный непрофессионал эксперт вряд ли сможет реально оценить степень опасности проводимого эксперимента и обещаемую/реальную значимость его результата. Кроме того, непрофессионала легко убедить в необходимости проведения рискованного эксперимента его общественной значимостью, пользой, спасением человечества, или, напротив, склонить к отмене эксперимента, подобрав соответствующие аргументы. Однако непреклонность этика-эксперта не является его положительным качеством в этической экспертизе, его экспертное мнение может существенно повлиять на создание реально жизненно значимых продуктов. Огромное количество примеров можно найти в актуальной в наше время истории создания вакцин от смертельно опасных заболеваний и вакцинации населения. Кроме того, позиции членов комитета могут значительно отличаться, но быть в равной степени морально обоснованными разными этическими системами, порождая сложные этические дилеммы. Возникающие этические дилеммы актуализируют исследования в области методологии осуществления этической экспертизы, порождая непростые вопросы.

⁵ Зимбули А.Е. Этическая экспертиза как предмет этического осмысления // Философия и культурология в современной экспертной деятельности: коллективная монография. СПб.: 2011. С. 41–51.

Могут ли, и каким образом, выполнить методологическую функцию моральные нормы и ценности? И если — да, то какие именно? И на чьей стороне должен быть эксперт непрофессионал? Каков его моральный статус? Если на позиции испытуемого, поскольку именно он находится в зоне риска его здоровью, правам, достоинству, то экспериментатор явно или неявно выводится из зоны этической презумпции невиновности, на него возлагается повышенная ответственность за результаты эксперимента, хотя он тоже находится в зоне риска. Экспериментатор рискует своей профессиональной и личной репутацией, авторитетом в коллективе, а в некоторых случаях и свободой. Кроме того, испытуемый априори позиционируется как бескорыстный адепт прогресса в науке, рискующий для этого собственным здоровьем. Однако в конкретной ситуации его мотивы могут быть весьма прагматичны, и он рассчитывает на получение важных для него предпочтений, недоступных другим способом.

Не менее сложной и порождающей неоднозначные решения является проблема определения предмета этической экспертизы. Предметом «этической экспертизы и регулирования становится не только то бремя, которое ложится на испытуемых, но и распределение пользы, получаемой ими от участия в исследовании»⁶. В таком случае возникает плохо разрешимая проблема справедливости этого распределения.

И не менее значимый вопрос, должен ли приглашенный в экспертное исследование непрофессионал эксперт быть профессиональным этиком? И какая ответственность за принятие решения возлагается именно на него? И чем рискует именно он? Таким образом мы выходим на проблему необходимости этической экспертизы самой этической экспертизы и реконструкции функции этики в профессиональной экспертизе.

Необходимость подобных реконструкций обусловлена стремительно растущим масштабом научных экспериментов с участием человека в области биотехнологий, в фармакологической промышленности, в экологической сфере, в цифровом пространстве. Прорывные открытия в генетике, в трансплантологии обещают сделать реальностью трансгуманистический проект «вечной жизни» или, по крайней мере, жизни длительной и активной, победить болезни.

⁶ Юдин Б.Г. От этической экспертизы к экспертизе гуманитарной // Гуманитарное знание: тенденции развития в XXI веке. В честь 70-летия Игоря Михайловича Ильинского / колл. моногр.; под общ. ред. Вал. А. Лукова. М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2006. С. 216.

Однако эти достижения науки порождают и новые этические проблемы. Дозволить ли человеку свободно распоряжаться жизнью и смертью (эвтаназия, проблема аборт, ЭКО, суррогатное материнство), и какие регуляторы должны действовать в этой сфере? Новые науки и технологии непосредственно выходят на вечные проблемы человека, его прав и свободы, смысла человеческой жизни⁷. Можем ли мы положиться только на законы, и какова роль этики в новой техногенной реальности? И какой должна стать этическая экспертиза в новых условиях?

В этой новой реальности экспертное исследование предполагает применение трансдисциплинарной методологии, включающей знания в области философии, истории, культурологии, психологии, политологии, социологии, этнологии и других наук⁸. Однако маловероятно, что новая методология способна изменить нестрогий характер применяемой в этике аргументации, субъективизм выбора этических ценностей в качестве обоснования принятого решения, которые отражают специфику этики как науки и морали как ее предмета. Нестрогость и субъективизм этических экспертиз обусловлены самой спецификой моральных норм и ценностей. В моральных императивах, в отличие от понятий науки, зафиксировано не то, что *есть*, а то, что *должно стать* в результате нашего поступка, совершенного субъектом свободной (доброй или злой) воли. Базовым принципом морального выбора является отношение к себе через отношение к другому/другим, представленное в различных вариантах формулировки «золотого правила морали». Моральные ценности, в отличие от научных понятий, нельзя объективировать, методологически исключив из них субъективность исследователя. Поэтому проблематично найти объективные критерии оценки этичности принимаемого решения. В силу этого в новых видах экспертизы возрастает роль личностных качеств эксперта, его профессионального мастерства, уровня нравственной ответственности. Профессионализм, в таком случае, становится нравственным

⁷ Во многих странах мира принято законодательства о проведении предварительной этической экспертизы исследований, в которых используются люди или животные. Его основой является «Нюрнбергский кодекс» — первый в истории международный свод правил о проведении экспериментов на людях, который возник в результате осознания вопиющего несоответствия медицинских экспериментов на людях этическим принципам медицинской профессии и человеческой морали.

⁸ Рон М.В. Традиционные и новые виды экспертиз // Культурологическая экспертиза: теоретические модели и практический опыт. Коллектив. моногр. / Под ред. В.А. Рабоша, Л.В. Никифоровой, Н.А. Кривич. СПб.: Астерион, 2011. С. 65–75.

качеством эксперта, любой профессиональный эксперт является моральным субъектом и несет моральную ответственность (бремя) за принятое решение. Тяжесть этого бремени зависит от масштаба последствий (непосредственных и отдаленных, очевидных и не проясненных) принятого решения. Этическая экспертиза в таком случае обращена к будущему (человека, группы, человечества).

Изменившийся характер человеческой деятельности, масштаб и степень ее влияния на природу, человека и общество инициируют апокалиптические пророчества и, соответственно, поиск эффективных способов «спасения мира» с гарантированным результатом. В связи с этим в обществе возникают определенные надежды на реконструкцию морали в качестве действенной регуляции поведения человека в конкретных областях его деятельности. Для этого традиционную нормативную этику (старую) с ее абстрактными размышлениями, притчами, поучениями, остроумными афоризмами, наивными интуициями должна заменить новая этика, встроенная в практику, — прикладная этика. Цель прикладной этики создать систему «координат, которая позволила бы принимать правильные решения с минимальным количеством затрат на их принятие, могла бы привести к значительному повышению эффективности бизнеса»⁹. Этими устремлениями и определяется вектор этического поворота.

Этический поворот: от нормативности этики к авторитаризму этического кодекса

Потребность в новой этике обусловлена, в первую очередь, кризисом традиционных институтов социального контроля (церковь, семья, школа), который осознается в общественном сознании как переоценка моральных ценностей. Мы живем в эпоху человека, радикально изменяемого реалиями общества массового потребления с его ценностями, установками, поведенческими моделями, новыми институтами. В этих условиях возникает необходимость формирования новых инструментов социального контроля, поскольку традиционные нормы и ценности либо вытесняются на периферию социальной жизни, либо агрессивно разрушаются как малозначащие и ненужные вещи. Фактически мы переживаем новую стадию

⁹ *Сторчевой М.А.* Принятие управленческих решений в условиях этических дилемм. Автореферат дисс. ... канд. эконом. наук. СПб., 2012. Хотя в работе анализируется этическая составляющая в бизнес-менеджменте, этические дилеммы отражают общую проблематику в деятельности организации, независимо от ее конкретной деятельности.

«переоценки ценностей» традиционного/просвещенческого индивидуализма, рациональной вменяемости индивида, соблазненного идеями естественной свободы и общественного договора.

Исторически переоценка ценностей сопровождала наиболее значимые общественные трансформации, начиная от этики Аристотеля как нравственно-политических норм (добродетелей), регулирующих поведение индивидов в античном полисе, до радикального этического поворота в философии Ф. Ницше, обусловленного реалиями развитого капитализма¹⁰. Поскольку основной целью этического нормирования является согласование разновекторных общественных и индивидуальных интересов, социальные трансформации сопровождаются «сменой век», переоценкой ценностей.

Необходимость и возможность переоценки этических ценностей обусловлена самой природой этического знания. Существенным своеобразием этики является ее нормативность, этическими ценностями задается *целесообразная* основа человеческой деятельности, определяется, на что эта деятельность, в конечном счете, направлена, в чем состоит ее совершенство (добродетельность). Основным вопросом этики является не «что я могу знать», а «что я должен делать». Этика, таким образом, имеет дело с практикой в той мере, в какой она зависит от *разумно аргументируемого выбора* самого человека. Разумный выбор определяет вектор человеческой деятельности как стремление к благу (добро). Однако человеку следует *самому* определиться, что для него является добром, счастьем, и, какую цену за него он готов заплатить. Уже в личной жизни человек сталкивается с этическими дилеммами, напряженность которых значительно возрастает в его деятельности в качестве эксперта. Этическая дилемма, присутствующая в самом предмете экспертизы, не только обуславливает особую напряженность работы экспертов, но и порождает стремление ее минимизировать посредством применения, если не объективных, то, по крайней мере, эмпирически оправданных (легитимных) этических технологий. В профессиональном сообществе это стремление отражается в дискуссиях о статусе нормативной этики в изменившейся социальной практике, о необходимости создания прикладной этики, на которую возлагается миссия ограничения не только индивидуального, но и группового эгоизма.

¹⁰ Ницше Ф. По ту сторону добра и зла. М.: 2009; Ницше Ф. Генеалогия морали. СПб.: Азбука. 2014.

В современном обществе наряду с эгоизмом индивидуальным все в большей степени распространяется не менее агрессивный групповой корпоративный эгоизм, стремление бизнес-структур к получению максимальной прибыли в качестве социально-экономически оправданной цели. Налицо сегментизация общества, преобладание групповых интересов, разрушающих целостность общества и универсальность (целостность) индивида. Для оправдания корпоративного эгоизма сущность свободного по рождению индивида сводится к базовому экономическому поведению, к его эгоистическому стремлению максимального удовлетворения своих потребностей в качестве главной жизненной ориентации. В сформированном на этих установках обществе потребления воинствующий эгоизм (индивидуальный и групповой) становится технологией утверждения человека в бытии, порождает новые модели поведения, новые этические дилеммы¹¹. В этой ситуации актуализируется этическая тематика в гуманитарных и общественных науках, с результатами исследования которых связываются надежды на возрождение действенности морального социального контроля и нравственной мотивации.

В современной этике, которая становится одной из наиболее динамичных отраслей гуманитарного знания, исследовательский интерес переориентируется на создание нового этического проекта продвижения распространенных в обществе нравственных представлений о добре и зле и культивируемых моральных практик в конкретные виды практической деятельности. Этическая проблематика структурируется на три блока — теоретические, прикладные и технологические разработки¹². Сутью этического поворота становится преимущественная ориентация на разработки в области прикладной этики. Термином «прикладная этика» обозначается и дисциплинарная область знания о морали, и новые формы моральной практики.

¹¹ Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры. М.: Республика; Культурная революция, 2006.

¹² Биоэтика и социальная оценка технологий / Отв. ред. Е. Гребенщикова. М.: ИНИОН РАН, 2020; Поведенческая экономика: современная парадигма экономического развития: монография / под ред. Г.П. Журавлёвой, Н.В. Манохиной, В.В. Смагиной М.: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2016; *Бакштановский В. И., Согомонов Ю. В.* Этика профессии: миссия, кодекс, поступок. Тюмень: НИИ прикладной этики ТюмГНГУ, 2005; *Сторчевой М.А.* Принятие управленческих решений в условиях этических дилемм. Автореферат дисс. ... канд. эконом. наук. СПб., 2012.

Этический поворот инициировал создание таких разделов прикладной этики как биоэтика, экологическая этика, корпоративная этика, цифровая этика, различающиеся по объекту этической экспертизы, но объединенные сходными технологиями этической экспертизы. Наиболее развитой формой прикладной этики является биоэтика в ее традиционных и новых видах профессиональной этики. В биоэтике сформированы и наиболее отработаны технологии этической экспертизы, которые применяются и в других сферах этико-прикладных исследований. «По мере расширения практики биомедицинских исследований происходит совершенствование и усложнение деятельности субъектов экспертизы — этических комитетов. Ныне вопросы их структуры, функций, статуса, полномочий, контроля над их деятельностью (аудита) и т.п. разработаны до мельчайших деталей. Сама этическая экспертиза биомедицинских исследований становится родом индустрии с тщательно разработанными процедурами и регламентами»¹³.

Технологии этической экспертизы, разработанные в биоэтике, применяются в наиболее проблемных жизненных ситуациях, руководствуясь принципом «не навреди», «не причиняй зла», помогают понять, как моральные нормы работают на практике обязанности принять решение в ситуации этических альтернатив, в драматическом столкновении равно обоснованных моральных позиций. Через общность методологии этических экспертиз в рамках единого смыслового поля проявляется взаимозависимость различных субъектов в аспекте общей моральной ответственности.

Технологии этической экспертизы, разработанные в биоэтике, в сфере бизнеса становятся основой создания корпоративной этики (этики бизнеса). С помощью этих технологий менеджеры компании пытаются справиться с «этическими дилеммами — ситуациями, при которых принимаемое решение увеличивает благосостояние одних и уменьшает благосостояние других людей»¹⁴, выбрать этические критерии обоснования принятого решения, которое может потребовать дополнительных затрат или вызвать конфликты, а в итоге все равно привести к неэтичному результату. В этой ситуации «наличие системы координат, которая позволила бы принимать

¹³ Юдин Б.Г. От этической экспертизы к экспертизе гуманитарной // Гуманитарное знание: тенденции развития в XXI веке. В честь 70-летия Игоря Михайловича Ильинского / колл. моногр.; под общ. ред. Вал.А. Лукова. М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2006. С. 221–223.

¹⁴ Сторчевой М.А. Принятие управленческих решений в условиях этических дилемм: Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. СПб., 2012. С. 3.

правильные решения с минимальным количеством затрат на их принятие, могла бы привести к значительному повышению эффективности бизнеса»¹⁵. Для этого крупные компании создают этическую инфраструктуру, с целью объединения людей с очень разными (противоположными) интересами общими корпоративными ценностями, которые регулируют поведение сотрудников корпорации. Инструментами внедрения корпоративной этики в культуру корпорации являются комитеты по этике, этический кодекс компании и этикет, документы, обязательные к исполнению. Корпоративная этика рассматривается как один из способов минимизации комплаенс-рисков (рисков несоответствия, невыполнения установленных правил), как технология управления конфликтами интересов в компании, формирования моральной мотивации на сотрудничество, установление этических норм поведения сотрудников, обязательных к исполнению. В крупных компаниях создается специальная служба, комплаенс-контроль, сотрудники которой, комплаенс-специалисты (комплаенс-офицеры), следят, чтобы компания соблюдала законы, корпоративные регламенты и бизнес-этику. Комплаенс-офицеры имеют право на проведение внутренних расследований по *потенциальным нарушениям* с привлечением необходимых экспертов в сфере комплаенс-контроля. В общем плане функцией комплаенс-службы становится принуждение к морали, к обязательному выполнению положений профессионального этического кодекса и этикета. Через систему обязательных тренингов корпоративная мораль транслируется на все уровни компании. Этическая инфраструктура встраивается в организационную культуру компании в качестве элемента бюрократической структуры, обеспечивающей соблюдение нравственных норм в одной, отдельно взятой компании.

Внедрение комплаенс-технологий — симптом напряженности этических дилемм в бизнесе, от разрешения которых зависит не только экономическое положение компании, но и состояние общественной морали, поскольку современный бизнес является социальным институтом, который задает модели организации коммуникаций в обществе с рыночной экономикой.

Этическая инфраструктура, разработанная в прикладной этике, транслируется в различные организации, становится фактором управленческих технологий, системы для принятия правильного решения. Но возможна ли такая система? Фактически получается,

¹⁵ *Сторчевой М.А.* Принятие управленческих решений в условиях этических дилемм: Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. СПб., 2012. С. 4.

что задача прикладной этики не решить конфликт интересов, что в принципе невозможно, а этически обосновать необходимость принятого решения и снять нравственную напряженность субъектов решения, муки совести одних и моральные страдания других. Очевидно, что стороны конфликта для обоснования своих претензий будут использовать значительно различающиеся этические принципы.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, в ситуации хаотизации, нестабильности социальных связей в прикладной этике разрабатываются технологии согласования разнонаправленных и часто конфликтных интересов. Наиболее эффективным способом этого согласования становится этическая экспертиза, позволяющая проявить (сделать открытыми) степень риска и формы распределения благ для всех участников любого проекта. Этический кодекс выступает в роли новейшего завета, свода правил, воплощающих идеологию бизнес-структур¹⁶. Прикладная этика претендует на статус инновационного морального проекта (новой этики), способного ответить на вызовы общества потребления, притормозить динамику тотального распространения эгоистических моральных практик. Корпоративная этика (этика закрытых групп, со своими частными интересами) транспортируется в массовое сознание, инициирует групповую сегментизацию общества, не снижает, а обостряет внутригрупповую и межгрупповую напряженность этических дилемм.

Во-вторых, в этической экспертизе наиболее полно проявляется специфика морали как особого вида моральной практики, степень нравственной вменяемости общества, его готовности к принятию ответственности за результаты экспериментов любого уровня общности. На каждом историческом этапе этического поворота реконструкции морали все в большей степени проясняются ее базовые основания. Мораль — сценарий преобразования жизненных инстинктов человека в целеценностный моральный опыт совести.

И, в-третьих, становится очевидным, что нападки на мораль, бытовой имморализм, являются симптомами смертельной общественной болезни, экзистенциальной утраты человеком самого себя в реалиях тотального рынка. Поскольку мораль является базовой, в этом смысле предельной, последней ценностной опорой челове-

¹⁶ Этический кодекс становится фигурой речи, оксюмороном.

ского бытия, аморализм есть проявление экзистенциального страха и тоски одиночества. Подлинный смысл эгоизма — одиночество. Но если поставлен диагноз, следует искать лекарство. Его рецепт хорошо известен — образование и примеры морального опыта, воспитание эмоционального интеллекта.

Это состояние экзистенциального одиночества и тоски распространяется в информационном пространстве на площадках соцсетей адептами «новой этики» культуры отмены, со своим специфическим языком, экзальтированными эмоциями и напряженными коммуникациями. Творцами «новой этики» становятся блогеры, «лидеры общественного мнения», журналисты с претензиями на новое слово. Дискурс «новой этики» насыщен обценной лексикой, в которой сконцентрировано не просто неуважение к другому, а открытая ненависть к другим с иными ценностями и нормами¹⁷, хотя «новая этика» позиционируется как «этика согласия». Этот феномен, безусловно, требует специального профессионального анализа и новых решений в образовательной политике государства¹⁸.

Литература

Апресян Р.Г. Прикладная этика: традиции, предтечи, прецеденты // Ведомости прикладной этики. № 50. 2017. С. 41–50.

Апресян Р.Г. Этическая экспертиза: агент, предмет, процедуры // Ведомости прикладной этики. № 41. 2012. С. 105–121.

Бакиштановский В.И., Согомонов Ю.В. Этика профессии: миссия, кодекс, поступок. Тюмень: НИИ прикладной этики ТюмГНГУ, 2005.

Биоэтика и социальная оценка технологий / Отв. ред. Е. Гребенщикова. М.: ИНИОН РАН, 2020. 215 с.

Бодрийяр Ж. Общество потребления. Его мифы и структуры. М.: Республика; Культурная революция, 2006.

Гусейнов А.А. Размышления о прикладной этике // Ведомости Научно-исследовательского Института прикладной этики. Вып. 25: Про-

¹⁷ Термины «новой этики»: хейтер (англ. hater) — ненавистник, злопыхатель, клеветник, завистник. Закэнселить (анг. to cancel — отменить) — на сленге означает подвергнуть кого-то публичному осуждению и игнору за осуждаемые обществом суждения или действия.

¹⁸ Анализ этого явления представлен в работах: Конец привычного мира. Путеводитель журнала «Нож» по новой этике, новым отношениям и новой справедливости. М., 2021. <https://www.litmir.me/br/?b=704144&rp=1>; *Магун А.* «Новая этика» — это не про культурность, а про «новую моральную аллергию», которая пришла к нам из США» <https://portal-kultura.ru/articles/world/331659-filosof-artemiy-magun-novaya-etika-eto-ne-pro-kulturnost-a-pro-novuyu-moralnuyu-allergiyu-kotora-ya-p/>; Открытый вопрос: гайд по миру «новой этики». НИУ ВШЭ, 2018–2021. <http://mmbook-hse.ru/books/41/>

фессиональная этика / Под ред. В.И. Бакштановского и Н.Н. Карнаухова. Тюмень: НИИПЭ, 2004. С. 148–159.

Гусейнов А.А. Что нового в новой этике // Вестник прикладной этики. 2021. № 58. С. 91–106.

Гусейнов А.А. Этическая экспертиза: соблазны и возможности // Вестник (Тюмень). 2007. № 30. С. 63–75.

Зимбули А.Е. Этическая экспертиза как предмет этического осмысления // Философия и культурология в современной экспертной деятельности: коллективная монография. СПб., 2011. С. 41–51.

Йонас Г. Принцип ответственности. Опыт этики для технологической цивилизации. М.: Айрис-пресс, 2004. 480 с.

Конец привычного мира. Путеводитель журнала «Нож» по новой этике, новым отношениям и новой справедливости. М., 2021. <https://www.litmir.me/br/?b=704144&p=1>;

Липовецки Ж. Эра пустоты: эссе о современном индивидуализме. https://bookap.info/sociopsy/lipovetsky_era_pustoty_esse_o_sovremennom_individualizme_2001/

Магун А. «Новая этика» — это не про культурность, а про «новую моральную аллергию», которая пришла к нам из США» <https://portal-kultura.ru/articles/world/331659-filosof-artemiy-magun-novaya-etika-eto-ne-pro-kulturnost-a-pro-novuyu-moralnuyu-allergiyu-kotoraaya-p/>

Маклаков В.Т. Современный этический дискурс: определяющая дилемма и линия развития. <https://studylib.ru/doc/2713569/sovremennyj-eticheskij-diskurs-opredelyayushhaya-dilemma-i>

Открытый вопрос: гайд по миру «новой этики». НИУ ВШЭ, 2018–2021. <http://mmbook-hse.ru/books/41/>

Прокофьев А.В. Профессиональная этика: форматы практической деятельности // Вестник прикладной этики. 2019. Вып. 54. С. 19–40.

Рон М.В. Традиционные и новые виды экспертиз // Культурологическая экспертиза: теоретические модели и практический опыт. Коллектив. моногр. / Под ред. В.А. Рабоша, Л.В. Никифоровой, Н.А. Кривич. СПб.: Астерион, 2011. С. 65–75.

Сторчевой М.А. Принятие управленческих решений в условиях этических дилемм. Автореферат дисс. ... канд. эконом. наук. СПб., 2012.

Юдин Б.Г. От этической экспертизы к экспертизе гуманитарной // Гуманитарное знание: тенденции развития в XXI веке. В честь 70-летия Игоря Михайловича Ильинского / колл. моногр.; под общ. ред. Вал.А. Лукова. М.: Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2006. С. 214–237.

С.С. Попова*

УВОЛЬНЕНИЕ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ: НАРУШЕНИЕ ЭТИЧЕСКИХ ИЛИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ НОРМ?

Противодействие коррупции и повышение репутации государственной (муниципальной) службы являются важными направлениями национальной политики. В статье обозначен ряд правовых и этических проблем, связанных с применением такого основания увольнения как утрата доверия. На основе анализа законодательства, кодексов профессиональной и служебной этики и практики применения «утраты доверия» выявлены тенденции к расширению круга лиц, в отношении которых применяется увольнение в связи с утратой доверия, разница оснований ее применения, игнорирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в которых закреплена необходимость более детального регулирования и аккуратного применения данной меры ответственности, составлен «гендерный портрет» лиц, утративших доверие, в разрезе по уровням публичной власти.

Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, касающиеся введения легального определения «утраты доверия», уточнения случаев его применения, в том числе как отягчающего обстоятельства.

Ключевые слова: утрата доверия, государственная служба, муниципальная служба, публичная власть, коррупция, этика, увольнение, репутация, реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия.

The combating corruption and improving the reputation of the civil (municipal) service are important areas of national policy. The article reveals legal and ethical problems associated with the application of such grounds for dismissal as a loss of trust. Analysis of legislation, professional and official ethics codes and practice of application of “loss of trust” revealed the following trends: widening of the scope of persons dismissed due to loss of trust; difference in the grounds for dismissal due to loss of trust; ignoring the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which enshrine the need for more detailed regulation and careful application of this measure of responsibility. A “gender portrait” of people dismissed due to loss of trust has been

**Попова Светлана Сергеевна* — кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ; e-mail: popova@spa.msu.ru

compiled. Proposed to create a legal definition of “loss of trust,” to clarify the cases of its application.

Key words: loss of trust, civil service, municipal service, public authority, corruption, ethics, dismissal, reputation, register of persons dismissed due to loss of trust.

Введение

Противодействие коррупции и повышение репутации публичной службы являются важными направлениями национальной политики. Национальный план противодействия коррупции¹ предусматривал разработку критериев, позволяющих классифицировать коррупционные правонарушения на значительные и малозначительные, и предложений по определению обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за несоблюдение антикоррупционного законодательства. В научной литературе подчеркивается необходимость подробной регламентации коррупционных правонарушений². Однако изменения, направленные на ужесточение законодательства, не предусматривают учет обстоятельств совершения коррупционных проступков, особенностей прекращения служебных (трудовых) отношений в связи с утратой доверия и негативных последствий репутационного характера, которые они влекут. Исследования, посвященные изучению природы «утраты доверия» практически отсутствуют, что свидетельствует о новизне исследования и его теоретико-практической значимости.

Целью статьи является разработка предложений по совершенствованию антикоррупционного законодательства, касающегося увольнения в связи с утратой доверия. Задачи исследования: анализ нормативных правовых актов, регламентирующих увольнение в связи с утратой доверия; исследование природы «утраты доверия»; анализ практики применения увольнения в связи с утратой доверия.

Методологию исследования составляют анализ, синтез, сравнение, группировка и обобщение данных и др.

¹ Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 г.» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2018. № 27. Ст. 4038.

² *Ломакина Л.А.* Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия // *Журнал российского права*. 2019. № 12. С. 170.

Правовая основа увольнения в связи с утратой доверия и круг лиц, на которых распространяется данная мера ответственности

Утрата доверия является одним из оснований прекращения служебных или трудовых отношений.

Правовую основу применения данного основания прекращения служебных отношений составляет ряд федеральных законов³, а также законы субъектов Российской Федерации и правовые акты органов местного самоуправления. Следует отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты, как правило, содержат отсылку к Закону о государственной гражданской службе⁴ или воспроизводят (частично или в

³ См.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. (ч. I). Ст. 6228; Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215; Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15; Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586; Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 30. Ст. 4532; Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 40. Ст. 5488; Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 22. Ст. 3089; Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152 (все акты в редакции на 20.05.2021).

⁴ См.: Ст. 31.2 Закона Республики Адыгея от 04.08.2005 № 352 «О государственной гражданской службе Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2005. № 8.

полном объеме) основания увольнения в связи с утратой доверия, указанные в Законе о противодействии коррупции⁵. Прекращение трудовых отношений по данному основанию предусмотрено Трудовым кодексом Российской Федерации⁶ (далее — ТК РФ).

Таким образом, увольнение в связи с утратой доверия применяется в отношении государственных (муниципальных) служащих, лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, работников, непосредственно обслуживающих денежные или товарные ценности, а также других лиц.

В частности, основание отрешения от должности главы субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента РФ появилось в законодательстве в 2000 г. В 2004 г. от утраты доверия «отпочковалось» ненадлежащее исполнение главой субъекта своих обязанностей, в 2012 г. добавились коррупционные правонарушения как основания досрочного прекращения полномочий главы субъекта⁷. В отношении глав муниципальных образований утрата доверия Президента РФ введена в мае 2013 г.⁸ В первом случае утрата доверия состоит из неисполнения должностных (функциональных) обязанностей и антикоррупционного законодательства, во втором — только на основе требований антикоррупционного законодательства.

Тенденция к расширению круга лиц, к которым можно применять такую меру юридической ответственности, требует уточнения оснований ее применения.

Основания увольнения в связи с утратой доверия и природа «утраты доверия»

Анализ федерального законодательства показывает, что основания увольнения в связи с утратой доверия, применяемые к госу-

⁵ См.: Ст. 6.1 Закона Самарской области от 09.02.2006 № 1-ГД «О лицах, замещающих государственные должности Самарской области» // Волжская Коммуна. 2006. 14 февраля. № 26.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. (ч. I). Ст. 3.

⁷ Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Журнал «Lex Russica». 2020. № 3.

⁸ Федеральный закон от 07.05.2013 № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2329.

дарственным (муниципальным) служащим и лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, схожи:

непринятие лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является;

непредставление сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

осуществление предпринимательской деятельности;

вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

нарушение лицом, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запретов, предусмотренных Федеральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»;

непринятие лицом, замещающим руководящую должность, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненное ему лицо.

Отличие состоит в отсутствии у лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, обязанности представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ст. 13.1 Закона о противодействии коррупции).

Следует отметить, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, несоблюдение требований антикоррупционного законодательства, несоблюдение ограничений и запретов и непринятие мер по предотвращению (урегулированию) конфликта интересов ТК РФ относит к самостоятельным основаниям увольнения работника по инициативе работодателя, не связывая их с утратой доверия.

Увольнению в связи с утратой доверия подлежит только работник, непосредственно обслуживающий денежные или товарные ценности, совершивший виновные действия, повлекшие утрату доверия у работодателя (п. 7 ч. первой ст. 81 ТК РФ). Другие работники могут быть уволены в связи с утратой доверия в результате совершения хищения, взяточничества и иных корыстных деяний, если это установлено в соответствии с законом и не связано с их работой⁹.

С точки зрения этики все обозначенные основания можно охарактеризовать как обман представителя нанимателя (работодателя), влекущий сомнения в порядочности¹⁰, а, следовательно, «утрата доверия» должна применяться не в качестве основного обстоятельства увольнения, а в качестве дополнительногоотягчающего (порочащего) обстоятельства, например, к увольнению в связи с нарушением требований антикоррупционного законодательства. Такой подход позволит обеспечить право на судебную защиту лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и развести увольнение или отрешение от должности за незначительные или значительные проступки. В связи с этим нельзя согласиться с мнением М.Б. Добробабы о том, что любое дисциплинарное коррупционное деяние, указанное в ст. 59.2 Закона о государственной гражданской службе, должно повлечь за собой увольнение в связи с утратой доверия¹¹.

Особое значение увольнение в связи с утратой доверия имеет в отношении лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности. Анализ указов Президента РФ (за редким исключением) не позволяет установить причину такого увольнения (табл. 1), что вызывает сложности с оспариванием указов об отрешении от должности¹² и, как следствие, с защитой своих прав и возможностью восстановления доброго имени.

⁹ См.: пункт 45 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации // СПС Гарант.

¹⁰ См.: *Николаенко Е.А.* Особенности увольнения сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия // *Вестн. Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина.* 2019. № 2. С. 28.

¹¹ См.: *Добробаба М.Б.* Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. Специально для системы ГАРАНТ, 2018.

¹² *Володько И.А.* Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // *Конституционное и муниципальное право.* 2015. № 9. С. 19–22; *Мирзоев М.Г.* К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2016. № 1. С. 33–38; *Кондрашев А.А.* Отрешение от долж-

**Основания прекращения полномочий глав субъектов РФ
и глав муниципальных образований в связи с утратой доверия
Президента РФ¹³**

	Нормативный правовой акт	ФИО лица, отрешенного от должности	Основание досрочного прекращения полномочий
1	Указ Президента РФ от 23.03.2021 № 160 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Пензенской области» ^{1*}	Белозерцев Иван Александрович	пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона об общих принципах
2	Указ Президента РФ от 20.07.2020 № 473 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края» ^{2*}	Фургал Сергей Иванович	
3	Указ Президента РФ от 29.01.2020 № 68 «О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики» ^{3*}	Игнатьев Михаил Васильевич	
4	Указ Президента от 04.04.2017 № 142 «О досрочном прекращении полномочий Главы Удмуртской Республики» ^{4*}	Соловьев Александр Васильевич	
5	Указ Президента РФ от 15.11.2016 № 606 «Об Улюкаеве А.В.» ^{5*}	Улюкаев Алесей Валентинович (Министр Минэкономразвития России)	Не указано

ности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // LexRussica. 2020. № 3.

¹³ Сост. автором.

^{1*} Собрание законодательства Российской Федерации от 29 марта 2021 г. № 13 (часть I) ст. 2215.

^{2*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4893.

^{3*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 5. Ст. 518.

^{4*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (ч. I). Ст. 2170.

^{5*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 47. Ст. 6626.

	Нормативный правовой акт	ФИО лица, отрешенного от должности	Основание досрочного прекращения полномочий
6	Указ Президента РФ от 28.07.2016 № 377 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области» ^{6*}	Белых Никита Юрьевич	пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона об общих принципах
7	Указ Президента РФ от 30.09.2015 № 495 «О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Коми» ^{7*}	Гайзер Вячеслав Михайлович	
8	Указ Президента РФ от 25.03.2015 № 162 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Сахалинской области» ^{8*}	Хорошавин Александр Вадимович	
9	Указ Президента РФ от 09.09.2014 № 614 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Брянской области» ^{9*}	Денин Николай Васильевич	
10	Указ Президента РФ от 17.03.2014 № 145 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области» ^{10*}	Юрченко Василий Алексеевич	
11	Указ Президента РФ от 28.09.2010 № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» ^{11*}	Лужков Юрий Михайлович	
12	Указ Президента РФ от 10.05.2007 № 612 «О Короткове Л.В.» ^{12*}	Коротков Леонид Викторович (губернатор Амурской области)	

^{6*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 31. Ст. 5002.

^{7*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 40. Ст. 5540.

^{8*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 13. Ст. 1918.

^{9*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 37. Ст. 4940.

^{10*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1267.

^{11*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 5049.

^{12*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 20. Ст. 2416.

	Нормативный правовой акт	ФИО лица, отрешенного от должности	Основание досрочного прекращения полномочий
13	Указ Президента РФ от 21.07.2006 № 744 «О Баринове А.В.» ^{13*}	Баринов Алексей Викторович (глава администрации Ненецкого автономного округа)	
14	Указ Президента РФ от 09.03.2005 № 272 «О Логинове В.А.» ^{14*}	Логинов Владимир Александрович (губернатор Корякского автономного округа)	пп. «г» п. 1 ст. 19 Закона об общих принципах. Срыв завоза топлива в населенные пункты Пенжинского и Олюторского районов Корякского автономного округа, повлекший за собой размораживание систем отопления в населенных пунктах этих районов, что привело к массовым нарушениям прав и свобод граждан, проживающих в них. Ненадлежащее исполнение обязанностей
15	Указ Президента РФ от 26.01.1994 № 219 «О главе администрации города Омска» ^{15*}	Шойхет Юрий Яковлевич	Систематическое совершение действий, направленных на дестабилизацию политической и экономической ситуации в городе. Неоднократное превышение полномочий. Утрата доверия населения города

Аналогичные проблемы возникают и у бывших государственных (муниципальных) служащих¹⁴.

Складывается парадоксальная ситуация, при которой вполне юридическое основание прекращения служебных отношений, имеющее этическую природу, применяется не за нарушение этики или морали, принятой в данном «сообществе», а за деяние, связанное с

^{13*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3378.

^{14*} Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 11. Ст. 934.

^{15*} Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 5. Ст. 366.

¹⁴ Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159–169.

несоблюдением требований антикоррупционного законодательства, что размывает границы между неэтичным, аморальным, безнравственным (например, употребление обценной лексики, унижение чести и достоинства подчиненных, демонстрация неуважительного отношения) и коррупционным поведением.

Безусловно, коррупционное поведение не соответствует таким этическим категориям как «честность», «порядочность», «добрая совесть», «достоинство».

Нормы этического характера содержатся в законодательстве, например, добросовестное исполнение должностных обязанностей, служение обществу, беспристрастность, уважение нравственных обычаев и традиций народов, корректное обращение с коллегами и гражданами, бережное отношение к репутации и авторитету государственного органа и т.п. Однако уточняя основания увольнения в связи с утратой доверия, законодатель предпочел еще раз напомнить про необходимость соблюдения антикоррупционного законодательства, а не требований к служебному поведению.

Легальное определение понятия «утрата доверия» в законодательстве отсутствует, несмотря на весьма длительную практику его применения.

В публикациях по трудовому, административному, муниципальному и конституционному праву практически не встречается определение понятия «утрата доверия». Авторы, как правило, относят это основание увольнения к мерам дисциплинарной¹⁵, конституционной¹⁶ или конституционно-правовой ответственности¹⁷, перечисляют случаи, которые влекут за собой увольнение в связи с утратой доверия¹⁸.

¹⁵ Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (под ред. Л.В. Чистяковой, А.В. Касьянова). М.: ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2018; *Ситникова Е.Г., Сенаторова Н.В.* Увольнение работника за виновное поведение: анализ судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2020.

¹⁶ *Воротилина Т.В., Першина Е.А.* О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // *Общество и право.* 2012. № 3 (40). С. 85.

¹⁷ *Кондрашев А.А.* Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // *LexRussica.* 2020. № 3.

¹⁸ *Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2017; *Хабриева Т.Я., Габов А.В., Цирин А.М., Ноздрачев А.Ф., Абузярова Н.А., Кошаева Т.О., Кузнецов В.И., Ломакина Л.А., Матулис С.Н., Молчанова М.А.,*

В комментарии к Закону о государственной гражданской службе коллектив авторов под утратой доверия предлагает понимать «отношения, возникшие вследствие совершения государственным гражданским служащим действий (бездействия), которые порождают у представителя нанимателя обоснованные сомнения в его честности, порядочности, добросовестности, искренности мотивов его поступков, способности эффективно исполнять свои должностные обязанности»¹⁹.

Данное определение направлено на раскрытие этической стороны поведения государственного гражданского служащего и также применимо к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, и к работникам.

«Утрата доверия» состоит из трех элементов: (1) виновного проступка, (2) обоснованных сомнений в честности, порядочности и искренности, (3) сомнений в способности эффективно исполнять должностные обязанности.

Первый и третий элементы не касаются моральной или этической стороны вопроса. Необходимо только доказать факт виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей. Ключевым элементом утраты доверия является именно второй — морально-этический, и в таком случае речь должна идти о соблюдении требований кодекса служебной или профессиональной этики.

Однако контент-анализ действующих кодексов служебной этики показывает, что непосредственно этическим нормам отводится не более четверти документа. Преимущественно такие кодексы представляют собой «сборник» норм антикоррупционного законодательства и запретов и ограничений, предъявляемых к соответствующим служащим, и практически дублируют Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской

Никитина Е.Е., Семилютин Н.Г., Севальнев В.В., Трунцевский Ю.В., Черепанова Е.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) (отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 2018.

¹⁹ *Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б.* Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС Гарант, 2014. Схожее определение приводится В.М. Корякиным и М.Ю. Филипповой. См.: *Корякин В.М., Филиппова М.Ю.* Утрата доверия как основание для расторжения трудового договора: проблемы правового регулирования // *Аграрное и земельное право.* 2016. № 6. С. 132.

Федерации и муниципальных служащих²⁰. Исключение составляют кодексы, утвержденные в 2019 г. и позднее (например, кодекс Росрезерва (содержит также правила поведения во внеслужебное время и правила использования социальных сетей)²¹, Минпромторга России²², аппарата Совета Федерации²³). Таким образом, кодексы этики не выполняют свою функцию.

Раскрывая природу увольнения в связи с утратой доверия, следует обратить внимание на то, у кого именно возникают обоснованные сомнения в честности: у работодателя или собственника организации, представителя нанимателя, непосредственного руководителя или нанимателя? Чье доверие утрачено?

Лица, замещающие государственные (муниципальные) должности могут утратить доверие Президента РФ, несмотря на то, что они не назначал на должности и не является для них «работодателем».

Работники утрачивают доверие работодателя, но работодатель, как правило, — это не собственник организации, возможно, собственник не видит проблемы в таком поведении работника, если он приносит ему прибыль.

Государственные (муниципальные) служащие утрачивают доверие представителя нанимателя. Основания увольнения и факты совершения таких проступков выявляет или непосредственный руководитель, или кадровая служба, или следственные органы, не являющиеся представителями нанимателя, и именно их, как правило, не устраивает такое поведение служащего. Представитель нанимателя только оформляет решение об увольнении, составленное на основе фактов, предоставленных ему другими лицами.

²⁰ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010) (протокол № 21) // Бюллетень «Официальные документы в образовании». 2011. № 36.

²¹ Приказ Федерального агентства по государственным резервам от 05.04.2019 № 98 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Росрезерва» // СПС Гарант.

²² Приказ Министерства промышленности и торговли РФ от 17.06.2019 № 2089 (в ред. приказа от 03.03.2020 № 315) «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // СПС Гарант.

²³ Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.03.2021 № 27п-СФ «О Кодексе этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Аппарата Совета Федерации, помощника сенатора Российской Федерации по работе в Совете Федерации, работающего по срочному служебному контракту» // СПС Гарант.

Поскольку нанимателем является соответствующее публично-правовое образование, реализующее власть в публичных (общественных) интересах²⁴ многонационального народа Российской Федерации, постольку лица, замещающие государственные (муниципальные) должности, и государственные (муниципальные) служащие могут утратить доверие только населения.

Следует привести и «обратную» цепочку. Отсутствие доверия населения к лицам, замещающим государственные (муниципальные) должности, и государственным (муниципальным) служащим, влечет недоверие к соответствующему органу власти, затем к власти в целом и, как следствие, государству. В результате этого «расшатывается» вся система управления и социальные отношения утрачивают стабильность.

Здесь представляется уместным сослаться на теорию рационального ожидания (RusselHardin, Cook, Gerbasi, Kohn²⁵), заключающуюся в том, что доверие основано на прошлом опыте индивида, который позволяет прогнозировать вероятность соблюдения другими лицами взятых на себя обязательств. При этом у обеих сторон присутствует взаимный интерес — обеспечение своей репутации за счет репутации другого лица²⁶.

Таким образом, как бы это странно ни звучало, увольнение в связи с утратой доверия именно за коррупционные деяния является инструментом повышения доверия населения к власти: увеличением количества таких лиц государство демонстрирует нетерпимость к коррупционному поведению и ожидает аналогичного отношения со стороны населения.

Для того чтобы в конструкции утраты доверия заработал второй элемент — «обоснованные сомнения в честности, порядочности и искренности», — и была исключена свобода усмотрения лиц, принимающих решение об утрате доверия, необходимо изменить подход к пониманию утраты доверия и «отвязаться» от коррупционной составляющей.

²⁴ Алёхина С.А. К вопросу о правоспособности публично-правовых образований в административном судопроизводстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 3–10.

²⁵ См.: HARDIN, R. (1993) 'The Street-Level Epistemology of Trust', *Politics Society* 21:4, 505–29 <https://doi.org/10.1515/auk-1992-0204>; HARDIN, R. (2006) *Trust* (Cambridge: Polity Press); COOK, K. & A. GERBASI (2009) 'Trust' in P. BEARMAN & P. HEDSTRÖM, eds., *The Oxford Handbook of Analytic Sociology* (New York: Oxford UP) pp. 218–241 (DOI: 10.13140/2.1.4620.3840); KOHN, M. (2008) *Trust. Self-Interest and the Common Good* (New York: Oxford UP).

²⁶ *Mújdricza F. The Roots of Trust // European Journal of Mental Health. 2019. № 14. P. 112.*

Анализ решений Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод, что при увольнении в связи с утратой доверия необходимо учитывать характер совершенного проступка, его тяжесть, обстоятельства, при которых он совершен, соблюдение других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения должностных обязанностей²⁷, что обусловлено публичным характером деятельности служащих и лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности.

Конституционный Суд РФ также отмечал, что основания увольнения должны быть четко определены в законе, поскольку увольнение в связи с утратой доверия (порочащее) и включение лица в реестр лиц, утративших доверие, влекут за собой существенные «репутационные издержки»²⁸, которые являются серьезным препятствием к трудоустройству, и, как следствие, лишают лица средств к существованию²⁹.

К сожалению, приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ не учитываются ни федеральным, ни региональным законодателем. Более того, в научных публикациях все чаще встре-

²⁷ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.09.2014 № 1858-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Бронниковой Оксаны Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 59.2 и частью 3 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС Гарант; Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 № 3319-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Усцеломовой Ирины Георгиевны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 59.3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС Гарант.

²⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 06.04.2020 № 14-П по делу о проверке конституционности пункта 1.1 части 1 статьи 37 и пункта 2 части 1 статьи 59.2 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также пункта 2 части 1 статьи 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в связи с жалобой гражданина И.Н. Котяша // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2433.

²⁹ Попытка обжаловать в Верховный Суд РФ указ Президента РФ о досрочном прекращении полномочий в связи с утратой доверия была применена единожды (Игнатъев М.В. требовал отменить указ и предоставить ему льготы и гарантии как главе субъекта РФ в отставке, поскольку он был их лишен по причине увольнения в связи с утратой доверия), но дело прекращено в связи со смертью истца (Дударова Ф. Бунт губернатора Игнатъева // *Новая газета* [Электронный ресурс] URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/21/85948-bunt-gubernatora-ignatieva> (дата обращения: 20.05.2021); Кабанов П.А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // *Мониторинг правоприменения*. 2019. № 2 (31). С. 30–37.

чаются предложения ужесточить последствия увольнения в связи с утратой доверия³⁰, и кроме включения соответствующих сведений в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия, запретить таким лицам замещать любые должности, на которых требуется соблюдение антикоррупционного законодательства, без какого-либо ограничения по срокам³¹.

Содержание реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, и «гендерный портрет» коррупционера

По состоянию на 19.04.2021 в Реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия (далее — Реестр)³², содержится информация о 2663 лицах³³. На основе анализа 400 записей реестра за период с 2018 г. по апрель 2021 г. получены следующие результаты (рис. 1).

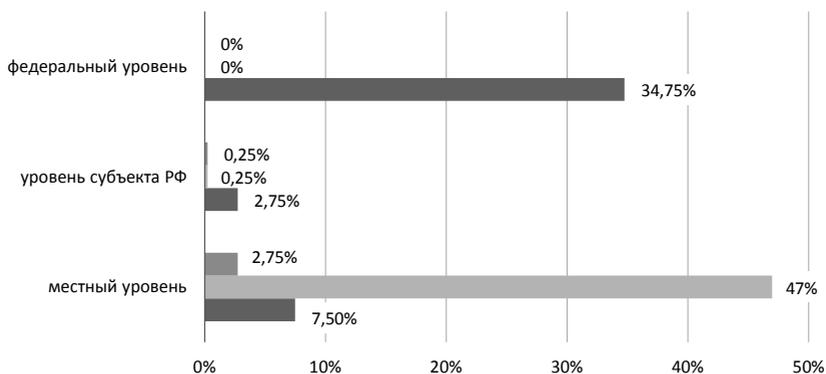


Рис. 1. Численность лиц по замещаемым должностям и уровням публичной власти, уволенных в связи с утратой доверия, в %³⁴

³⁰ Елфимова Е.В., Миннегалиева Л.И., Бельдина О.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 63.

³¹ Кесарева Т.П., Жуйкова Д.А. О некоторых проблемах увольнения в связи с утратой доверия отдельных категорий должностных лиц // Вестн. Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 4 (78). С. 55–59.

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных с утратой доверия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 12. Ст. 1678.

³³ Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 20.04.2021).

³⁴ Сост. автором. Источник данных — Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gossluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 20.04.2021).

Согласно рис. 1, лицами, которым «не стоит доверять», являются представители народа — муниципальные депутаты. Как правило, основанием прекращения полномочий муниципальных депутатов является непредставление ими сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений.

Из проанализированных 400 записей реестра, в 2019 г. в связи с утратой доверия было уволено 145 человек, из них женщин — 26,2%, мужчин — 73,8%. На федеральном уровне — женщин — 18,6%, мужчин — 81,4%; на уровне субъектов Российской Федерации — женщин — 0%, мужчин — 100%; на местном уровне — женщин — 32,5%, мужчин — 67,5% (рис. 2).

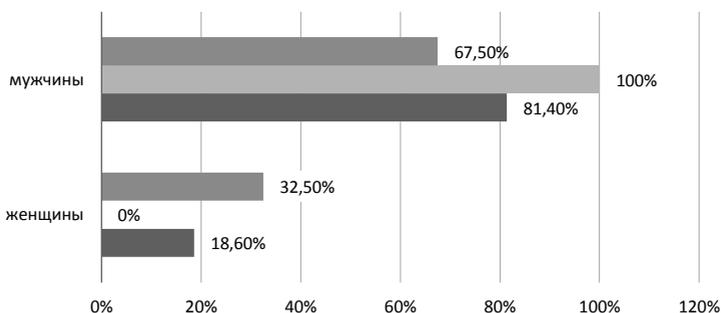


Рис. 2. Соотношение по полу численности лиц, уволенных в связи с утратой доверия, в %³⁵

Исходя из рис. 2, «не заслуживают доверия» мужчины. Аналогичные результаты за 2019 г. (без деления по уровням публичной власти) получены Ю.В. Трунцевским³⁶.

Согласно данным Росстата за 2019 г. распределение лиц, замещающих государственные (муниципальные) должности, и государственных (муниципальных) служащих по уровням публичной власти выглядит следующим образом: на федеральном уровне — женщины — 73,6%, мужчины — 26,4%; на уровне субъектов Рос-

³⁵ Составлено автором. Источник данных — Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия // Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия [Электронный ресурс] URL: <https://gosszluzhba.gov.ru/reestr> (дата обращения: 20.04.2021).

³⁶ Трунцевский Ю.В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 157. Doi: 10.12737/jrl.2020.139

сийской Федерации — женщины — 72,3%, мужчины — 27,7%; на местном уровне — женщины — 77,1%, мужчины — 22,9% (рис. 3).

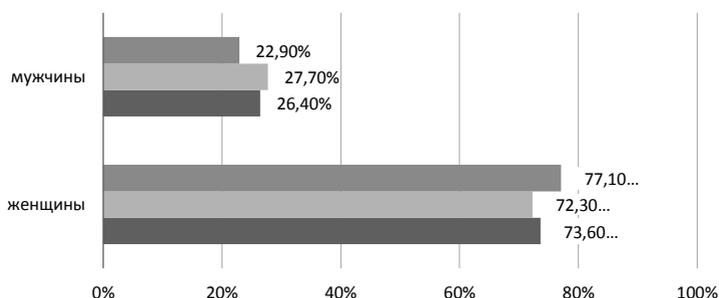


Рис. 3. Соотношение по полу численности работников, замещающих государственные (муниципальные) должности и должности гражданской (муниципальной) службы в Российской Федерации, в %³⁷

Соотношение данных рис. 2 и 3 дает любопытный результат. На федеральном и региональном уровнях по-прежнему «не стоит доверять» мужчинам, а на местном уровне — женщинам (на федеральном уровне: женщины — 13%, мужчины — 21%; на уровне субъектов РФ: женщины — 0%, мужчины — 2,77%; на местном уровне: женщины — 25% и мужчины — 15,4%).

Поскольку основанием увольнения в связи с утратой доверия является преимущественно несоблюдение антикоррупционного законодательства, то «гендерный портрет» коррупционера зависит от того, на каком уровне публичной власти работало уволенное лицо. «Коррупционер федерального или регионального уровня» — это мужчина, а «местного» — женщина.

Заключение

Учитывая изложенное, такая мера юридической ответственности как увольнение в связи с утратой доверия, требует существенной корректировки, а именно, (1) следует ввести легальное определение понятия «утрата доверия», акцентировав внимание на его этической и моральной природе, (2) закрепить на законодательном уровне классификацию коррупционных и иных деяний (незначительные, малозначительные и значительные), (3) утрата доверия должна

³⁷ Сост. автором на основе данных Росстата за 2019 г. // Численность и состав работников, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы по ветвям власти, уровням управления и полу [Электронный ресурс] URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 19.04.2021).

выступать в качествеотягчающего обстоятельства в отношении значительных деяний и применяться не только совместно с «коррупционными» статьями.

Список литературы

Алехина С.А. К вопросу о правоспособности публично-правовых образований в административном судопроизводстве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 3–10.

Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Специально для системы ГАРАНТ, 2017.

Володько И.А. Совершенствование отдельных мер конституционно-правового принуждения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 19–22.

Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС Гарант, 2014.

Воротилина Т.В., Першина Е.А. О конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 81–86.

Добробаба М.Б. Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений. Специально для системы ГАРАНТ, 2018.

Дударова Ф. Бунт губернатора Игнатьева // Новая газета [Электронный ресурс] URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/21/85948-bunt-gubernatora-ignatieva>

Елфимова Е.В., Миннегалиева Л.И., Бельдина О.Г. Увольнение в связи с утратой доверия: правовые аспекты // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 57–64. DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-5-57-64>

Кабанов П.А. Негативные последствия увольнения в связи с утратой доверия за совершение дисциплинарного коррупционного проступка // Мониторинг правоприменения. 2019. № 2 (31). С. 30–37. DOI: 10.21681/2226-0692-2019-2

Кесарева Т.П., Жуйкова Д.А. О некоторых проблемах увольнения в связи с утратой доверия отдельных категорий должностных лиц // Вестн. Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 4 (78). С. 55–59.

Кондрашев А.А. Отрешение от должности губернатора Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия за коррупционные правонарушения и ненадлежащее исполнение им своих обязанностей: проблемы теории и практической реализации // Lex Russica. 2020. № 3. С. 20–32.

Корякин В.М., Филиппова М.Ю. Утрата доверия как основание для расторжения трудового договора: проблемы правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2016. № 6.

Кузнецов В.И., Трунцевский Ю.В., Ломакина Л.А. Увольнение государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия: проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 159–169. DOI: 10.12737/jrl.2020.012

Ломакина Л.А. Некоторые проблемы правового регулирования ответственности государственных гражданских служащих за утрату доверия // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 168–173. DOI: 10.12737/jrl.2019.12.14

Мирзоев М.Г. К вопросу о конституционно-правовых способах влияния федеральной власти на порядок замещения и процедуру досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 33–38.

Николаенко Е.А. Особенности увольнения сотрудников органов внутренних дел в связи с утратой доверия // Вестн. Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2019. № 2. С. 25–29.

Постатейный комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (под ред. Л.В. Чистяковой, А.В. Касьянова). М.: «ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2018.

Ситникова Е.Г., Сенаторова Н.В. Увольнение работника за виновное поведение: анализ судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2020.

Трунцевский Ю.В. Дисциплинарная и судебная практика по делам об увольнении за коррупционное правонарушение в связи с утратой доверия // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 155–173. DOI: 10.12737/jrl.2020.139

Хабриева Т.Я., Габов А.В., Цирин А.М., Ноздрачев А.Ф., Абузярова Н.А., Кошаева Т.О., Кузнецов В.И., Ломакина Л.А., Матулис С.Н., Молчанова М.А., Никитина Е.Е., Семилютин Н.Г., Севальнев В.В., Трунцевский Ю.В., Черепанова Е.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) (отв. ред академик РАН Т.Я. Хабриева). — М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», 2018.

Cook K., Gerbasi A. 'Trust' in P. BEARMAN & P. HEDSTRÖM, eds., The Oxford Handbook of Analytic Sociology. NY: Oxford UP, 2009. P. 218–241 (DOI: 10.13140/2.1.4620.3840).

Hardin R. The Street-Level Epistemology of Trust // Politics Society. 1993. 21:4, 505–529 <https://doi.org/10.1515/auk-1992-0204>

Hardin R. Trust. Cambridge: Polity Press, 2006.

Kohn M. Trust. Self-Interest and the Common Good. NY: Oxford UP, 2008.

Mújdricza F. The Roots of Trust // European Journal of Mental Health. 2019. № 14. P. 109–142 <https://doi.org/10.5708/EJMH.14.2019.1.6>

И.В. Купцова*

АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Статья посвящена рассмотрению антикоррупционных технологий на государственной гражданской и муниципальной службе на основе анализа лучших практик, представленных в номинации «Антикоррупционные технологии» на ежегодном конкурсе, проводимом Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в 2015–2019 гг. Участие в конкурсе государственных органов, органов местного самоуправления показывает не только их заинтересованность, но и активный поиск новых кадровых технологий, что должно повысить эффективность антикоррупционной политики. В настоящее время в своем большинстве антикоррупционные технологии на государственной гражданской и муниципальной службе основаны на информационно-коммуникационных платформах. Это позволяет не только оптимизировать процессы, но и повысить прозрачность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, антикоррупционные технологии, лучшие практики, государственная гражданская служба, муниципальная служба.

The article is devoted to the consideration of anti-corruption technologies in the state civil and municipal service based on the analysis of the best practices presented in the nomination “Anti-Corruption Technologies” at the annual competition held by the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation in 2015–2019. Participation in the competition of state bodies and local self-government bodies shows not only their interest, but also an active search for new personnel technologies, which should increase the effectiveness of anti-corruption policy. Currently, the majority of anti-corruption technologies in the state and municipal service are based on information and communication platforms. This allows not only to optimize the processes, but also to increase the transparency and openness of the activities of state bodies and local self-government bodies.

Key words: anti-corruption policy, anti-corruption technologies, best practices, state civil service, municipal service.

* Купцова Ирина Валентиновна — доктор исторических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: Kupcova@spsa.msu.ru

Актуальность темы исследования определяется признанием коррупции угрозой национальной безопасности государства. Международный опыт показывает корреляцию развития институтов государственности с уровнем коррупции в разных странах. Коррупция подрывает эффективность государственного управления¹, приводит к деградации государственности посредством обесценивания человеческого капитала².

Проблемам антикоррупционной политики на государственной гражданской и муниципальной службе посвящены многочисленные теоретические работы отечественных исследователей. Среди них можно выделить изучение причин коррупции, конфликта интересов, профилактики коррупции и коррупционных рисков, эффективности антикоррупционной политики и др.

Важное место исследователи уделяют использованию цифровых технологий в антикоррупционной политике, как «имеющего потенциал средства для обеспечения транспарентности и снижения бюрократических барьеров при оказании государственных услуг гражданам и бизнесу в целом»³. А.Г. Кравченко, А.И. Овчинников, А.Ю. Мамычев, С.А. Воронцов⁴ проанализировали новые возможности борьбы с коррупцией в условиях системного внедрения информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления. А.Б. Сейнаров⁵ раскрыл их потенциал и спектр применения в борьбе с коррупцией. Признавая преимущества использования ИКТ, исследователи обращают внимание и на слабые стороны: порождение новых сфер коррупции, облегчение финансовой теневилизации коррупций⁶.

¹ Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Борьба с коррупцией в России: законодательный аспект // Правовая информатика. 2016. № 2. С. 29.

² Исаев Г.М. Организационно-правовые технологии противодействия коррупции в системе государственной службы // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 23.

³ Фешина С.С., Коновалова О.В. Перспективные направления противодействия мелкой коррупции в России в условиях цифровой экономики // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 11 (5). С. 99.

⁴ Кравченко А.Г., Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Воронцов С.А. Использование цифровых технологий в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 52–63.

⁵ Сейнаров А.Б. Информационные технологии в реализации антикоррупционных практик на региональном уровне // Вестн. экспертного совета. № 3 (3). 2015. С. 123–129.

⁶ Овчинников А.И. Противодействие коррупции в условиях цифровизации: возможности, перспективы, риски // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 158.

Объектом научного осмысления стали практики реализации антикоррупционной политики в регионах и муниципалитетах. Можно отметить исследование А.А. Саморукова⁷, посвященное мониторингу эффективности деятельности подразделений кадровой службы по профилактике коррупции государственных органов Оренбургской области. С.В. Игнатьев рассмотрел организационные основы профилактики коррупции в государственных органах Сибирского Федерального округа⁸. Е.М. Патова⁹ на примере Республики Коми проанализировала роль проведения специального психофизиологического исследования с применением полиграфа в снижении коррупционных проявлений в системе государственного и муниципального управления. О.А. Астафурова, Э.В. Голоманчук, А.С. Борисова¹⁰ указали направления использования информационно-коммуникационных технологий в сфере противодействия коррупции в Волгоградской области, Республике Татарстан, Тульской области.

Повышению эффективности антикоррупционных технологий на государственной гражданской и муниципальной службе способствует использование зарубежного опыта. Заслуживают внимания анализ как проблем совершенствования антикоррупционного законодательства¹¹, так и использования информационных технологий в антикоррупционной политике¹².

⁷ Саморуков А.А. Деятельность подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной службе в регионе // Вестн. Поволжского института управления. 2017. Т. 2017. № 4. С. 21–27.

⁸ Игнатьев С.В. Организационные основы профилактики коррупции в государственных органах Сибирского Федерального округа // Форум молодежной науки. Выпуск 2. № 1. 2021. С. 30–35.

⁹ Патова Е.М. Антикоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 114.

¹⁰ Астафурова О.А., Голоманчук Э.В., Борисова А.С. Роль и возможности информационно-коммуникационных технологий в системе противодействия коррупции // Вестн. экспертного совета. 2019. № 1 (16). С. 105.

¹¹ The Transnationalization of Anti-Corruption Law. Edited by Régis Bismuth, Jan Dunin-Wasowicz, and Philip M. Nichols. Routledge, 2021.

¹² Köbis N., Christopher Starke C., Rahwan I. Artificial Intelligence as an Anti-Corruption Tool (AI-ACT) Potentials and Pitfalls for Top-down and Bottom-up Approaches. URL: https://www.researchgate.net/publication/349546498_Artificial_Intelligence_as_an_Anti-Corruption_Tool_AI-ACT_-_Potentials_and_Pitfalls_for_Top-down_and_Bottom-up_Approaches (Accessed 20 May 2021); Odilla F. Bots against corruption: Exploring benefits and limitations of AI-based anti-corruption technology. URL: https://www.researchgate.net/publication/351591098_Bots_against_corruption_Exploring_benefits_and_limitations_of_AI-based_anti-corruption_technology (Accessed 10 May 2021);

Целью статьи является обобщение современных антикоррупционных технологий на государственной гражданской и муниципальной службе. В связи с заявленной целью предполагается решить следующие задачи: провести обзор результатов конкурса лучших кадровых технологий в номинации «Антикоррупционные технологии», выявить основные направления и общие тенденции антикоррупционной политики на государственной гражданской и муниципальной службе.

В работе были применены следующие методы: анализа (использовался при описании конкретных практик), сравнения (использовался при выявлении общего и особенного в проводимых мероприятиях в рамках антикоррупционной политики), количественной и качественной обработки банка данных департамента государственной гражданской службы Минтруда РФ по конкурсу «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» в номинации «Антикоррупционные технологии» за 2015–2019 гг.

Научная новизна исследования состоит в выявлении общих тенденций развития антикоррупционной политики на государственной гражданской и муниципальной службе на основе анализа лучших кадровых практик.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ, «понятие «противодействие коррупции» — это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений»¹³.

Mutungu F., Baguma R., Ejiri A.H., Janowski T. Digital Anti-Corruption Typology for Public Service Delivery. URL: https://www.researchgate.net/publication/349465935_Digital_Anti-Corruption_Typology_for_Public_Service_Delivery (Accessed 12 May 2021).

¹³ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ (последняя редакция).

Ключевым направлением в антикоррупционной политике является «изначальное предотвращение и предупреждение коррупционных преступлений в стране»¹⁴. Для повышения эффективности этого направления представляется необходимым совершенствовать в рамках системы антикоррупционного контроля механизм мониторинга коррупционных рисков, регламентировать деятельность государственных органов в области профилактики коррупции, обеспечить открытость и прозрачность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Вместе с тем, по мнению И.И. Гербекова, отдельные направления профилактики коррупции на государственной службе все же остаются «неотработанными»: правовая неурегулированность вопроса предоставления мер защиты государственным служащим, раскрывшим информацию о коррупционном правонарушении; сложность в применении утраты доверия как основания расторжения служебного контракта и др.¹⁵

Одним из инструментов антикоррупционной политики являются антикоррупционные технологии — комплекс отдельных мер по противодействию коррупции в самых разных отраслях деятельности. Антикоррупционные технологии могут быть классифицированы. Так, С.В. Игнатьев выделяет антикоррупционные технологии, применяемые по отношению к государственным служащим, и технологии, используемые государственными служащими¹⁶. С.Ю. Журавлев и С.Н. Крепышева отмечают соответствие уровня антикоррупционных технологий каждой коррупционной проблеме¹⁷. М.В. Шедий выделяет три основные группы механизмов: организационно-правовые, кадровые механизмы и общественный контроль¹⁸. Остановимся на кадровых антикоррупционных технологиях.

¹⁴ Салтыкова О.П. Профилактика коррупции в контексте государственной политики // Вестн. Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 1. С. 64–71.

¹⁵ Гербеков И.И. Профилактика коррупции на государственной службе // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 6. С. 119.

¹⁶ Игнатьев С.В. Организационные основы профилактики коррупции в государственных органах Сибирского Федерального округа // Форум молодежной науки. Выпуск 2. № 1. 2021. С. 32.

¹⁷ Журавлев С.Ю., Крепышева С.К. Формирование современных антикоррупционных технологий: методологические, тактико-методические и дидактические подходы // Вестн. Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 85.

¹⁸ Шедий М.В. Направления антикоррупционной политики в системе государственной службы современной России // Вестн. Поволжского института управления. 2020. Т. 20. № 1. С. 4–10.

Конкурс лучших кадровых практик как площадка апробации и популяризации антикоррупционных технологий

Методическое обеспечение развития государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации относится к ведению Министерства труда и социальной защиты, в том числе — внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской и муниципальной службы.

С 2015 г. указанное министерство организует ежегодный конкурс «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (для федеральных государственных органов конкурс проводится ежегодно с 2013 г.). В конкурсе принимают участие федеральные государственные органы, государственные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Целью конкурса является «выявление, поощрение, продвижение и тиражирование лучших кадровых практик (технологий), применяемых на государственной гражданской и муниципальной службе»¹⁹. В дальнейшем лучшие практики победителей и участников популяризируются посредством размещения на сайте Министерства, а также публикации в сборнике лучших практик. В сборнике все практики ранжируются по содержанию и готовности к внедрению по трем категориям: 1 — практика представляется интересной и заслуживающей внимания; 2 — практика рекомендуется к частичному внедрению; 3 — практика является победителем конкурса и представляется для широкого тиражирования.

С 2015 г. одной из постоянных номинаций конкурса является номинация «Антикоррупционные технологии» (с 2019 г. — «Внедрение организационных механизмов противодействия коррупции»). Лучшие практики в данной номинации за период 2015–2019 гг. представлены в табл. 1.

Лучшими практиками в номинации «Антикоррупционные технологии» в разные годы были:

- федеральные органы: Министерство промышленности и торговли; Федеральная служба исполнения наказаний;
- региональные практики: г. Москва, Оренбургская область, Республика Башкортостан, Волгоградская область, Вологодская область, Пензенская область, Новгородская

¹⁹ Конкурс «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (2015 г.). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/12> (дата обращения: 05.05.2021).

Участники конкурса в номинации «Антикоррупционные технологии»²⁰

Год	Название практики	Номинант	Победитель
2015 г.	Технология антикоррупционной работы	Правительство Москвы	+
2015 г.	Организация работы по выявлению конфликта интересов	Аппарат Губернатора Волгоградской области	
2015 г.	Конкурс «О противодействии коррупции»	Комитет записи актов гражданского состояния и организационного обеспечения деятельности мировых судей Новгородской области	
2016 г.	Мониторинг организации работы по противодействию коррупции	Департамент государственной службы и кадровой политики Вологодской области	+
2016 г.	Организация работы правового просвещения в сфере противодействия коррупции	Департамент специальных мероприятий Ямало-Ненецкого автономного округа	
2016 г.	Практика использования информационно-коммуникационных технологий в сфере профилактики коррупции	Аппарат правительства Тульской области	
2016 г.	Внедрение антикоррупционных стандартов в государственных учреждениях, подведомственных исполнительным органам государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры	Департамент государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-Мансийского автономного округа — Югры	
2016 г.	Наглядный материал «Сказка о Коррупции»	Министерство финансов Оренбургской области	
2016 г.	Противодействие коррупции как основная составляющая кадровой стратегии в администрации города Симферополя	Администрация города Симферополя Республики Крым	

²⁰ Составлено автором по: База данных «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» «Антикоррупционные технологии». URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programs/gosszluzhba/17/base/11> (дата обращения: 20.04.2021).

Год	Название практики	Номинант	Победитель
2017 г.	Совершенствование организационных механизмов противодействия коррупции на примере внедренного Комплекса мероприятий по реализации антикоррупционной политики в организациях, подведомственных Минпромторгу России	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	+
2017 г.	Реализация в субъекте Российской Федерации Федерального закона от 03.04.2017 № 64-ФЗ: региональное правовое регулирование и организация процесса	Правительство Тульской области	
2017 г.	Автоматизированная информационная система «Противодействие коррупции»	Администрация городского округа город Уфа (Республика Башкортостан)	+
2017 г.	Конкурс социальных и мотивирующих роликов антикоррупционной направленности	Федеральная служба исполнения наказаний	
2018 г.	Организация работы со сведениями о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих муниципальные должности, должность главы местной администрации по контракту, и граждан, претендующих на замещение таких должностей, в Волгоградской области	Аппарат губернатора Волгоградской области	
2018 г.	Система взаимодействия между органами местного самоуправления и подведомственными муниципальными организациями городского округа	Администрация г. Пензы Пензенской области	
2019 г.	Новые подходы информационно-методического обеспечения профилактики коррупции взаимодействия	Администрация Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области	

Год	Название практики	Номинант	Победитель
2019 г.	Практика правового просвещения молодежи в сфере противодействия коррупции путем вовлечения в творческую деятельность и интерактивного взаимодействия	Аппарат Губернатора и Правительства Ленинградской области	+

область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ленинградская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Новосибирская область;

– муниципальные практики: г. Симферополь, г. Уфа, г. Пенза.

Все практики в номинации «Антикоррупционные технологии» по содержанию можно разделить на две группы:

1) практики, посвященные общей методике организации антикоррупционной политики,

2) практики, посвященные отдельным ее элементам (например, организации работы со сведениями о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, мониторингу организации работы по противодействию коррупции, правовому просвещению и др.).

Лучшие практики, посвященные общей методике организации антикоррупционной политики

Первым опытом комплексного подхода к организации антикоррупционной деятельности стала практика Правительства Москвы «Технология антикоррупционной работы» (2015 г.). Среди кадровых инструментов противодействия коррупции в ней выделялись: массовое обучение противодействию коррупции, оценка кандидатов при назначении на управленческие должности, оценка (полиграф + центр оценки) членов конкурсных/аукционных комиссий и сотрудников контрактных служб, ротация руководителей территориальных органов власти. Предложенные инструменты рассматривались, в первую очередь, применительно к закупкам²¹.

На следующий год (2016 г.) общей методике организации антикоррупционной политики были посвящены практика внедрения антикоррупционных стандартов, предложенная Департаментом государственной гражданской службы и кадровой политики Ханты-

²¹ Презентация практики. URL: https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/ru-RU/2015-12.01._Prezentaciya.pdf (дата обращения: 10.05.2021).

Мансийского автономного округа — Югра и комплексная программа противодействия коррупции Администрации города Симферополь Республики Крым.

Антикоррупционный стандарт — это комплексный подход к решению задач антикоррупционной политики, включающий повышение персональной ответственности руководителей и ответственных за организацию работы по противодействию коррупции; приведение к единообразию антикоррупционных процедур; формирование антикоррупционного сознания сотрудников учреждений; предупреждение коррупционных правонарушений в учреждениях. Внедрение антикоррупционных стандартов основывается на принятии типовых нормативно-правовых актов, на основании которых во всех подведомственных учреждениях издаются локальные правовые акты, определяются и включаются в штатное расписание должностные лица, ответственные за работу по противодействию коррупции. Важным шагом является внесение в трудовые договоры, заключенные с руководителями учреждений, нормы, устанавливающей персональную ответственность за состояние антикоррупционной работы в учреждении²².

В Комплексной программе противодействия коррупции были определены схожие направления антикоррупционной политики: разработка нормативно-правовых документов в отношении предотвращения коррупционных деяний; регулярная, целенаправленная и многоуровневая профилактика коррупционных правонарушений; работа с муниципальными служащими (ознакомление с основными требованиями соблюдения антикоррупционного законодательства, подготовка методических пособий по вопросам противодействия коррупции, проведение обучающих семинаров по вопросу ответственности муниципальных служащих за нарушение антикоррупционного законодательства); информирование населения города Симферополя о работе по противодействию коррупции посредством размещения информации на официальном сайте администрации города²³.

С 2017 г. в заявках по общей организации антикоррупционной политики все большую роль играют информационно-коммуникационные технологии, которые позволяют реализовать «орга-

²² Сборник лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе 2016 года. М., 2017. С. 131. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/Сборник%20лучших%20кадровых%20практик.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

²³ Там же. С. 140.

низационные, стимулирующие, ограничительные меры, эффективность которых принципиально выше традиционных методов антикоррупционной политики»²⁴. Они способствуют повышению доверия населения к власти, выявлению коррупциогенных связей, оптимизации антикоррупционной деятельности, усложнению деятельности коррупционерам, развитию международного сотрудничества с передовыми странами, использованию их опыта и усовершенствованию уже существующей системы²⁵. Среди наиболее часто используемых информационных платформ в антикоррупционной политике используются: сайты автоматизации госзакупок и тендеров, электронные очереди, электронное правительство, веб-сайты, социальные сети, онлайн-газеты, мобильные телефоны, SMS и т.д.²⁶ И.С. Семенова называет актуальными технологиями большие данные (Big Data), искусственный интеллект, цифровой профиль человека²⁷.

Ф. Одилла отмечает высокий уровень ожиданий, возлагаемых на технологии, главным образом на инструменты искусственного интеллекта для выявления, предотвращения и даже прогнозирования коррупции²⁸. Н. Кобис, К. Старке, И. Рахван считают, что все более доступные государственные данные в сочетании с беспрецедентной производительностью таких алгоритмов делают искусственный интеллект важным рубежом в борьбе с коррупцией²⁹. Вместе с тем,

²⁴ Кравченко А.Г., Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Воронцов С.А. Использование цифровых технологий в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 52–63.

²⁵ Литвинова Ю.М., Коротченко А.С. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок в условиях цифровизации: сравнительно-правовой анализ // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 1 (63). С. 120.

²⁶ Сейнаров А.Б. Информационные технологии в реализации антикоррупционных практик на региональном уровне // Вестн. экспертного совета. 2015. № 3 (3). С. 126.

²⁷ Семенова И.С. Отдельные вопросы совершенствования противодействия коррупции в сфере государственного управления // Отечественная юриспруденция. 2020. № 3 (42). С. 5.

²⁸ Odilla F. Bots against corruption: Exploring benefits and limitations of AI-based anti-corruption technology https://www.researchgate.net/publication/351591098_Bots_against_corruption_Exploring_benefits_and_limitations_of_AI-based_anti-corruption_technology (Accessed 10 May 2021).

²⁹ Köbis N., Christopher Starke C., Rahwan I. Artificial Intelligence as an Anti-Corruption Tool (AI-ACT) Potentials and Pitfalls for Top-down and Bottom-up Approaches. URL: https://www.researchgate.net/publication/349546498_Artificial_Intelligence_as_an_Anti-Corruption_Tool_AI-ACT_-_Potentials_and_Pitfalls_for_Top-down_and_Bottom-up_Approaches (Accessed 20 May 2021).

многие инструменты, по мнению ряда исследователей, плохо рекомендовали себя на практике из-за их несоответствия формам коррупции, с которыми они должны бороться, и сохранения условий, способствующих коррупции³⁰. Цифровые технологии могут как способствовать коррупции, например, краже, фальсификации и уничтожению цифровых личных записей, так и способствовать борьбе с коррупцией, например, мобильные каналы для сообщения о случаях коррупции, автоматизированный аудит записей транзакций для выявления мошеннических платежей или автоматизация обслуживания для замены дискреционного принятия решений государственными должностными лицами автоматизированным принятием решений на основе правил³¹. Это важно учитывать при использовании информационно-коммуникационных технологий в антикоррупционной политике.

Примером использования цифровых технологий является проект «Автоматизированная информационная система «Противодействие коррупции», представленная Администрацией городского округа г. Уфа, Республики Башкортостан (2017 г.). Основной целью проекта стало внедрение и оптимизация механизмов противодействия коррупции с использованием информационных технологий. Данная практика стала возможна благодаря «Единой городской системе ведения реестра муниципальных служащих «Реестр муниципальных служащих» с 2009 г., в которую были добавлены модули «Контроль конфликтов интересов», «Сведения о доходах и имуществе»³². Автоматическая информационная система позволяет производить выгрузку и автоматизированную проверку документов; проводить сравнительный анализ; формировать отчеты, автоматически выявлять нелогичные показатели и оповещать о совпадениях в отдел координации антикоррупционной деятельности.

Комплексное использование ИКТ лежит в основе практики администрации г. Пензы «Система взаимодействия между органами местного самоуправления и подведомственными муниципальными организациями городского округа» (2018 г.). Все этапы анти-

³⁰ *Mutungio F., Baguma R., Ejiri A.H., Janowski T.* Digital Anti-Corruption Typology for Public Service Delivery https://www.researchgate.net/publication/349465935_Digital_Anti-Corruption_Typology_for_Public_Service_Delivery (Accessed 12 May 2021).

³¹ Там же.

³² База данных «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (2015–2019 гг.). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/base/2015-2019> (дата обращения: 10.05.2021).

коррупционной политики (мониторинг в сфере профилактики, предупреждения и противодействия коррупции) реализуются посредством внедрения облачной системы сбора данных. Данные о проводимых мероприятиях, их результатах, классификации и оценке эффективности размещаются на сайте «Муниципалитет города Пензы против коррупции» (corrupt.penzagorod.ru), формируя общую базу муниципалитета на антикоррупционную тематику. Кроме того, информация размещается в социальных сетях и на официальных сайтах органов местного самоуправления. В самих органах местного самоуправления и в муниципальных организациях через систему личных кабинетов сотрудникам предоставляется набор программных модулей для оперативной и качественной работы в антикоррупционной сфере, что обеспечивает удаленный доступ работника к общей базе антикоррупционной информации, сервисам и корпоративным информационным системам, упрощает и повышает эффективность командной работы³³. Вся работа системы регулируется утвержденными нормативно-правовыми актами. Предложенная комплексная информационная система направлена не только на реализацию антикоррупционной политики, но также и на повышение открытости и прозрачности муниципальной службы, оптимизацию кадровой работы.

Практики, направленные на совершенствование отдельных инструментов антикоррупционной политики

В этом блоке практик представлены проекты, нацеленные на решение, как правило, одной задачи, например, конфликта интересов, профилактики коррупции, декларированию, анализу и проверке полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и т.д. Важно отметить, что инструменты решения задач во многом совпадают с теми, которые предлагаются в проектах первого блока. Ключевую роль здесь также играют ИКТ.

Например, в Аппарате Тульской области был разработан «программный комплекс, помогающий государственным служащим заполнять формы справок о доходах и имуществе с использованием специальной программы, размещенной в открытом доступе на

³³ Сборник лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе 2018 г. М., 2019. С. 120. URL: [https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/f5/3c/Сборник%20лучших%20КП%202018%20\(сохранен%20в%202003\)%20Финал7.pdf](https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/f5/3c/Сборник%20лучших%20КП%202018%20(сохранен%20в%202003)%20Финал7.pdf) (дата обращения: 10.05.2021).

портале правительства области»³⁴. На базе созданной информационной системы в открытом доступе была размещена специальная программа для государственных служащих, с помощью которой они могли заполнять необходимые документы. Данная система призвана автоматизировать процесс контроля за предоставляемыми сведениями, за правильностью их заполнения, за ведением базы данных. Она также помогает анализировать и сравнивать предоставленные сведения, поэтапно контролировать процесс их проверки, в ходе которой формировать запросы в соответствующие органы.

Практика Волгоградской области (2018 г.) также направлена на «совершенствование организации работы со сведениями о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера»³⁵. Суть практики — в четком разделении этапов сбора и анализа информации между Управлением по вопросам государственной службы и кадров аппарата Губернатора Волгоградской области (далее — Управление) и комиссиями по контролю за достоверностью сведений (далее — комиссии). Объектом контроля Управления являются сведения о доходах лиц, замещающих должности в муниципальных районах и городских округах и граждан, претендующих на такие должности; председателей представительных органов муниципальных районов области, а комиссии — сведения о доходах лиц, замещающих должности в городских и сельских поселениях области, и граждан, претендующих на такие должности, депутатов представительных органов. В ведении Губернатора области находятся сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих должность главы местной администрации и некоторые другие муниципальные должности. Такое разделение оптимизирует процесс сбора информации.

Оценке эффективности антикоррупционной политики посвящен проект «Мониторинг организации работы по противодействию коррупции» Департамента государственной службы и кадровой по-

³⁴ Сборник лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе 2016 г. М., 2017. С. 129. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/Сборник%20лучших%20кадровых%20практик.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

³⁵ Сборник лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе 2018 года. М., 2019. С. 119. URL: [https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/f5/3c/Сборник%20лучших%20КП%202018%20\(сохранен%20в%202003\)%20Финал7.pdf](https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/f5/3c/Сборник%20лучших%20КП%202018%20(сохранен%20в%202003)%20Финал7.pdf) (дата обращения: 10.05.2021).

литики Вологодской области (2016 г.)³⁶. Мониторинг проводится 2 раза в год с 2016 г. Сущность практики состоит в оценке антикоррупционной политики муниципальных образований на основе анализа их официальных сайтов. Департаментом была разработана система показателей, включающая наличие соответствующего раздела, его наполняемость в соответствии с рекомендациями, актуальность информации. Кроме анализа непосредственно сайтов, внимание уделяется обратной связи с населением, вовлечению в деятельность органов местного самоуправления институтов гражданского общества³⁷. По итогам мониторинга составляется рейтинг муниципалитетов, оформляется интерактивная карта. Это позволяет, с одной стороны, повысить эффективность антикоррупционной политики, а с другой, обеспечить популяризацию успешных практик. За период проведения мониторинга накоплен опыт, который востребован и используется муниципальными образованиями³⁸.

Схожую практику в 2019 г. предложила Администрация Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области. Здесь для мониторинга антикоррупционной политики муниципалитетов области был использован конкурсный механизм. Объектом мониторинга выступали официальные сайты муниципалитетов, в первую очередь, практики информирования населения о проводимой органами местного самоуправления антикоррупционной политике. В рамках конкурса была разработана система мониторинга официальных сайтов органов местного самоуправления на предмет содержания и обновления информации об антикоррупционной политике с последующим составлением рейтинга. Целью мониторинга объявлялось повышение качества информирования о деятельности в сфере профилактики коррупции через оценку и выявление лучших муниципальных образований. Критериями оценки стали: наличие и доступность раздела «Противодействие коррупции» с главной страницы официального сайта; наличие телефона, по которому возможно сообщить о фактах коррупции и адреса при направлении письменного обращения; размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного

³⁶ Сборник лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе 2016 года. М., 2017. С. 127. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/Сборник%20лучших%20кадровых%20практик.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

характера, представленных лицами, замещающими муниципальные должности³⁹. Кроме того, практика предполагает расширение функционала «Личного кабинета» и официального сайта. Задачей практики объявлялось повышение качества информирования о деятельности в сфере профилактики коррупции через оценку и выявление лучших муниципальных образований⁴⁰.

Важным направлением антикоррупционной политики на государственной гражданской службе и муниципальной службе является просвещение и работа с молодежью. «План правового просвещения в сфере противодействия коррупции» был предложен в 2016 г. Департаментом специальных мероприятий Ямало-Ненецкого автономного округа. Практика основана на использовании комплексного системного подхода к правовому просвещению, что позволило объединить проведение консультативной работы, контрольных тестирований («система тестирования INDIGO»), оценку эффективности консультативной работы, оценку знаний гражданских служащих по заданной тематике, проведение повторной консультативной работы⁴¹.

Победитель конкурса лучших кадровых практик 2019 г. — «Практика правового просвещения молодежи в сфере противодействия коррупции путем вовлечения в творческую деятельность и интерактивное взаимодействие» Аппарата Губернатора и Правительства Ленинградской области. Среди инструментов правового просвещения молодежи были предложены: конкурс видеороликов на антикоррупционную тематику «Мы за честную Россию без коррупции», использование площадки молодежного образовательного форума Северо-Западного федерального округа «Ладога»⁴².

Еще одним важным трендом антикоррупционной политики на государственной гражданской и муниципальной службе является межсекторное взаимодействие государственных органов и органов

³⁹ База данных «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (2015–2019 г.). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/base/2015-2019> (дата обращения: 10.05.2021).

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Сборник лучших кадровых практик на государственной гражданской и муниципальной службе 2016 года. М., 2017. С. 127. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/Сборник%20лучших%20кадровых%20практик.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

⁴² База данных «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе» (2015–2019 годы). URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/base/2015-2019> (дата обращения: 10.05.2021).

местного самоуправления с институтами гражданского общества и средствами массовой информации. Например, в практике Администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области «Новые подходы информационно-методического обеспечения профилактики коррупции взаимодействия» (2019 г.) важную роль играет платформа партнерства, участниками которой являются Орган Новосибирской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений, прокуратура, Уполномоченный по правам человека в Новосибирской области, Общественная палата, Ассоциация «Совет муниципальных Образований Новосибирской области», Молодежное правительство, Молодежный парламент, вузы⁴³.

Заключение

Рассмотрев примеры лучших кадровых практик в сфере антикоррупционной политики на государственной и муниципальной службе, можно сделать следующие выводы. Проводимый Министерством труда и социальной защиты конкурс лучших практик является важной площадкой обмена опытом по распространению антикоррупционных технологий. Участие в конкурсе государственных органов, органов местного самоуправления показывает не только их заинтересованность, но и активный поиск новых кадровых технологий, что должно повысить эффективность антикоррупционной политики. В настоящее время антикоррупционные технологии на государственной гражданской и муниципальной службе в своем большинстве основаны на информационно-коммуникационных платформах. Это позволяет не только оптимизировать процессы, но и повысить прозрачность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Список литературы:

Атагимова Э.И., Макаренко Г.И. Борьба с коррупцией в России: законодательный аспект // Правовая информатика. 2016. № 2. С. 28–33.

Астафурова О.А., Голоманчук Э.В., Борисова А.С. Роль и возможности информационно-коммуникационных технологий в системе противодействия коррупции // Вестн. экспертного совета. 2019. № 1 (16). С. 105–110.

Гербеков И.И. Профилактика коррупции на государственной службе // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 6. С. 119–122.

⁴³ Там же.

Журавлев С.Ю., Крепышева С.К. Формирование современных анти-коррупционных технологий: методологические, тактико-методические и дидактические подходы // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 82–87.

Игнатев С.В. Организационные основы профилактики коррупции в государственных органах Сибирского Федерального округа // Форум молодежной науки. Выпуск 2. № 1. 2021. С. 30–35.

Исаев Г.М. Организационно-правовые технологии противодействия коррупции в системе государственной службы // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3 (24). С. 23–27.

Кравченко А.Г., Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Воронцов С.А. Использование цифровых технологий в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2020. № 6. С. 52–63.

Литвинова Ю.М., Коротченко А.С. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок в условиях цифровизации: сравнительно-правовой анализ // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 1 (63). С. 120–132.

Патова Е.М. Антикоррупционные механизмы в реализации кадровой политики государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 114–122.

Овчинников А.И. Противодействие коррупции в условиях цифровизации: возможности, перспективы, риски // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 158–170.

Салтыкова О.П. Профилактика коррупции в контексте государственной политики // Вестник Поволжского института управления. 2018. Т. 18. № 1. С. 64–71.

Саморуков А.А. Деятельность подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений на государственной службе в регионе // Вестн. Поволжского института управления. 2017. Т. 17. № 4. С. 21–27.

Сейнаров А.Б. Информационные технологии в реализации анти-коррупционных практик на региональном уровне // Вестн. экспертного совета. 2015. № 3 (3). С. 123–129.

Семенова И.С. Отдельные вопросы совершенствования противодействия коррупции в сфере государственного управления // Отечественная юриспруденция. 2020. № 3 (42). С. 5–8.

Фешина С.С., Коновалова О.В. Перспективные направления противодействия мелкой коррупции в России в условиях цифровой экономики // Экономика. Налоги. Право. 2018. № 11 (5). С. 92–99.

Шедий М.В. Направления антикоррупционной политики в системе государственной службы современной России // Вестн. Поволжского института управления. 2020. Т. 20. № 1. С. 4–10.

Köbis N., Christopher Starke C., Rahwan I. Artificial Intelligence as an Anti-Corruption Tool (AI-ACT) Potentials and Pitfalls for Top-down and Bottom-up

Approaches. URL: https://www.researchgate.net/publication/349546498_Artificial_Intelligence_as_an_Anti-Corruption_Tool_AI-ACT_--_Potentials_and_Pitfalls_for_Top-down_and_Bottom-up_Approaches

Mutungu F., Baguma R., Ejiri A.H., Janowski T. Digital Anti-Corruption Typology for Public Service Delivery. URL: https://www.researchgate.net/publication/349465935_Digital_Anti-Corruption_Typology_for_Public_Service_Delivery

Odilla F. Bots against corruption: Exploring benefits and limitations of AI-based anti-corruption technology. URL: https://www.researchgate.net/publication/351591098_Bots_against_corruption_Exploring_benefits_and_limitations_of_AI-based_anti-corruption_technology

The Transnationalization of Anti-Corruption Law. Edited by *Régis Bismuth, Jan Dunin-Wasowicz, and Philip M. Nichols*. Routledge, 2021.

С.Ю. Лутошкина*

ЭТИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В современной России происходит повышение внимания к этике государственной службы. В статье приводятся примеры резонансных случаев нарушения этических норм должностными лицами. По мнению автора, меры этического регулирования в нашей стране носят фрагментарный характер. Предотвращение неправомерного, неэтичного или нежелательного поведения на государственной службе является сложной задачей и требует комплексного подхода, создания системы интегрированных механизмов поддержания этики. К началу XXI в. в западных странах сложилось представление о комплексе мер по совершенствованию этики поведения на государственной службе, отразившееся в концепции «этической инфраструктуры». Делается вывод о том, что комплексное развитие этической инфраструктуры государственной службы будет способствовать пониманию среди государственных служащих допустимого и недопустимого в поведении, словах, профессиональной деятельности, что приведет к повышению эффективности работы органов государственной власти и укреплению доверия к государственной власти со стороны общества.

Ключевые слова: этическая инфраструктура, этика государственной службы, этический кодекс, этические нарушения, этическое регулирование.

During the last years in Russia, the significance of public service ethics has grown. The article contains some examples of higher-profile cases of violation of ethics by public servants. To author opinion, the measures of ethical regulation in our country are fragmentary. Preventing illegal, unethical, or undesirable behavior in the public service is a complex task and requires an integrated approach, development of an integrity system for maintaining ethics. By the beginning of the XXI century, western countries had formed an idea about a set of measures to improve public service ethics, reflected in the concept of “ethical infrastructure”. It's concluded that the comprehensive development of the ethical infrastructure of the public service will contribute to the understanding among public servants of what is permissible and unacceptable in behavior, words, and

* Лутошкина Светлана Юрьевна — кандидат социологических наук, ассистент кафедры стратегических коммуникаций факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: lutoshkinasy@spa.msu.ru

professional activities. Also, it will lead to an increase in the efficiency of the work of state authorities and strengthens public confidence in the state authorities.

Keywords: ethics infrastructure, ethics of the public service, code of ethics, ethical misconduct, ethical regulation.

К государственным служащим и представителям власти всегда предъявлялись особые этические требования и ожидания со стороны общества, а также внутри своей профессиональной группы. Этические нормы государственной службы ориентированы, в первую очередь, на служение обществу, ответственность за выполнение важных национальных задач в общественных интересах¹.

Соблюдение этических норм и правил поведения на государственной службе, информационная прозрачность и открытость органов власти влияют на качество работы государственных учреждений, способствуют росту доверия граждан к органам государственной власти и государству в целом². И напротив, информационная закрытость, регулярные появления в СМИ видео с неэтичными высказываниями или действиями со стороны государственных служащих подрывают доверие к государственной власти.

В последние годы в западной этике активно развивается прикладная этика (например, этика науки, этика бизнеса, этика государственной службы и др.), как практика применения и уточнения содержания норм и стандартов профессиональной этики, которые, как правило, прописаны в этических кодексах³.

В современной России также происходит повышение внимания к прикладной этике, в том числе и к этике государственной службы. Перед государством стоит сложная задача повышения престижа государственной службы, чтобы в нее приходили самые талантливые, достойные, мотивированные люди. Вместе с тем, технический прогресс и развитие информационных технологий привели к тому, что каждый человек, используя подручные средства, например смартфон, может зафиксировать в любой момент времени слова или действия другого человека при помощи видео- или аудиозапи-

¹ Антонова В.К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 78.

² Ирхин Ю.В. Методология формирования и совершенствования этических кодексов государственных служащих как средства антикоррупционной политики: зарубежные и российские подходы // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2016. № 1. С. 239.

³ Философский словарь. М.: Мир философии, Алгоритм, 2021. С. 922.

си. Каждое слово или действие представителя власти внимательно анализируется и даже незначительное отклонение от ожидаемого поведения может вызвать общественный резонанс, стать причиной общественного осуждения и привести к неблагоприятным последствиям для карьеры должностного лица, а также нанести ущерб репутации государственной власти.

Российский опыт этического регулирования и этические нарушения

Если обратиться к российскому опыту этического регулирования поведения государственных служащих, то следует отметить, что в 2010 г. был принят «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих»⁴, но он в большей степени носит декларативный характер и является документом «для внутреннего пользования».

Несмотря на действующий этический кодекс, в СМИ регулярно появляются сюжеты об этических нарушениях должностных лиц, провоцирующие оживленные дискуссии в общественной среде. В последние годы внимание СМИ привлекают не только факты коррупции, которые являются не только этическим, но и уголовным правонарушением, все больше становится случаев, когда некорректные высказывания или неэтичные поступки должностных лиц вызывают широкий общественный резонанс, становятся причиной краха карьеры на государственной службе.

Так, например, в октябре 2018 г. произошел скандал с министром занятости, труда и миграции Саратовской области Натальей Соколовой. В дискуссии с депутатом от КПРФ о прожиточном минимуме она заявила, что пенсионеры могут питаться на 3,5 тысячи рублей в месяц, если будут ходить в магазины со скидками, покупать «макарошки» и экономить на мясе. Видео с этими высказываниями попало в СМИ и вызвало волну возмущения. После этого губернатор региона заявил, что «считает недопустимым для руководителя министерства пренебрежительное отношение к темам, имеющим жизненную важность для людей, ... к тем, кто забывает об ответственности, меры будут приниматься самые жесткие»⁵, и отправил Наталью Соколову в отставку.

⁴ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, 2010. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113505/ (дата обращения: 10.05.2021).

⁵ Министр ответила за слова. Глава минтруда Саратовской области уволена за высказывания «о макарошках». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3770486> (дата обращения: 23.05.2021).

Другой громкий скандал случился также в октябре 2018 г. с Ольгой Глацких, главой молодежного департамента Свердловской области, которая на встрече со школьниками заявила: «Вам государство вообще в принципе ничего не должно. Вам должны ваши родители, потому что они вас родили. Государство их не просило вас рожать»⁶. Видео с ее выступлением было размещено в интернете, после чего одним из первых отреагировало Федеральное агентство по делам молодежи, назвав слова «крайне некорректными». На это высказывание отреагировал губернатор Евгений Куйвашев и отстранил чиновницу от занимаемой должности, на время проверки ее исключили из партии «Единая Россия». Кроме того, в Интернете начался сбор подписей за отставку Ольги Глацких. Параллельно различные акции развернулись в социальных сетях. Паблик «Типичный Екатеринбург» запустил флешмоб с хештегом #УволитьГлацких. Также за отставку выступили руководители «Юнармии». В итоге, в конце 2018 г. Ольга Глацких подала в отставку, и на этом ее работа на государственной службе была окончена.

Также можно вспомнить и другие случаи неэтичных высказываний или действий должностных лиц⁷, которые вызывали интенсивную общественную критику, что вынуждало вышестоящих руководителей реагировать на высказанные претензии. Как правило, провинившийся госслужащий отстранялся от должности, либо был вынужден уйти с должности по собственному желанию.

Описанные случаи были одними из первых в современной России, когда неэтичные высказывания должностных лиц регионального уровня широко освещались в федеральных СМИ и обсуждались в обществе. В результате 8 декабря 2018 г. на съезде партии «Единая Россия» Президент России Владимир Путин уделил особое внимание вопросам соблюдения этических норм и правил поведения членами партии, которые работают на государственной службе, являются депутатами и общественными активистами. Президент подчеркнул, что важно «никогда не допускать никакого хамства, заносчивости, пренебрежения к людям на любом уровне — на самом верхнем и самом нижнем, муниципальном, потому что, во-первых, это вредно для страны, это несправедливо в отно-

⁶ Молодежную политику прокомментировали чересчур прямолинейно. С чем связан скандал вокруг Ольги Глацких. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3792192> (дата обращения: 23.05.2021).

⁷ Случаи скандальных высказываний российских региональных чиновников. URL: <https://tass.ru/info/6835618> (дата обращения: 23.05.2021).

шении людей и это просто опускает всю партию ниже плинтуса»⁸. На съезде был поставлен вопрос о необходимости разработки свода этических норм, была сформирована партийная комиссия по этике для коллегиального рассмотрения резонансных случаев неэтичного поведения и недопустимых высказываний со стороны членов партии.

В конце 2020 г. на законодательном уровне были приняты меры по увеличению административного штрафа для должностных лиц за оскорбления граждан⁹. В Кодексе РФ об административных правонарушениях под оскорблением понимается «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной или иной противоречащей общепринятым нормам морали и нравственности форме»¹⁰. При этом, оскорбления в сети Интернет приравниваются к публичным оскорблениям в непосредственном общении и в выступлениях в СМИ. Оскорбление, совершенное государственным служащим в связи с осуществлением своих полномочий, влечет наложение административного штрафа в размере от 50 до 100 тыс. руб. либо дисквалификацию на срок до одного года¹¹.

Однако меры этического регулирования в нашей стране носят фрагментарный характер. Этический кодекс и моральные ценности государственной службы должны стать известными не только в узком круге профессиональной группы государственных служащих, но и широкой общественности. Знание и уважение ценностей государственной службы приобретает особую значимость в связи с ростом масштабов взаимодействия между государственным и частным секторами, развитием государственно-частного партнерства и других форм взаимодействия государства с бизнесом и обществом. Предотвращение неправомерного, неэтичного или нежелательного поведения на государственной службе является сложной задачей, для решения которой необходим комплексный подход, создание

⁸ Запустили ротацию: «Единая Россия» взяла курс на обновление. URL: <https://iz.ru/821670/pavel-panov-angelina-galanina/zapustili-rotatciiu-edinaia-rossiia-vzjala-kurs-na-obnovlenie> (дата обращения: 29.06.2021).

⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. N 513-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372709/ (дата обращения: 10.05.2021).

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Статья 5.61. Оскорбление. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d40cbd099d17057d9697b15ee8368e49953416ae/ (дата обращения: 10.05.2021).

¹¹ Там же.

системы интегрированных механизмов поддержания этических норм и моральных ценностей в организационной культуре органов государственной власти. Следует активно выстраивать этическую инфраструктуру, а не ограничиваться наказанием за неэтичное поведение отдельных должностных лиц.

Этическая инфраструктура

В западноевропейских и англосаксонских странах еще до 60-х гг. XX в. в рамках борьбы с коррупцией внедрялись стандарты поведения государственных служащих. Постепенно возникло понимание, что «легитимность политической системы страны во многом зависит от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали»¹².

С начала 1960-х гг. меняется подход к этическому регулированию государственной службы. Помимо деятельности СМИ и закрепления определенных моральных норм в законодательстве¹³, новый подход к этике государственной службы предполагает введение дополнительных регуляторов. К началу XXI в. сформировалось представление о комплексе необходимых мер по обеспечению этического поведения на государственной службе, отразившееся в концепции «этической инфраструктуры». Этот термин впервые был использован в докладе 1996 г. Организации за экономическое сотрудничество и развитие (ОЭСР)¹⁴, после чего стал широко использоваться исследователями.

Понятие «этическая инфраструктура» в докладе определяется как «совокупность средств, используемых для регулирования недолжного и поощрения должного поведения официальных лиц». В другом источнике дается определение этической инфраструктуры как «системы правил, действий и агентов, которые обеспечивают стимулы и наказания для государственных служащих с целью профессионального выполнения их обязанностей и обеспечения должного поведения»¹⁵.

¹² Облонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. С. 182–183.

¹³ Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. С. 8.

¹⁴ Ethics in the public service: current issues and practice. OECD, 1996.

¹⁵ Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. NY: United Nations, 2000. С. 5–6.

Элементы этической инфраструктуры государственной службы¹⁶

Элемент этической инфраструктуры	Содержание
Политическая воля к реформе	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Воля и желание руководства страны. ▪ Политическая и финансовая поддержка реформы этики государственной службы. ▪ Личный пример руководителя
Законодательство	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Нормы этического регулирования содержатся в уголовном законодательстве, законах о государственной службе, о противодействии коррупции и пр. ▪ Уголовное наказание, административные и дисциплинарные санкции должны быть соразмерны нарушениям
Механизмы отчетности	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Процедуры проведения внутреннего и внешнего аудита деятельности государственных органов власти. ▪ Система декларирования доходов и расходов государственных служащих
Этические кодексы	Кодексы, содержащие этические принципы, нормы и стандарты поведения государственных служащих
Механизмы профессиональной социализации	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Процедуры и методы адаптации новых сотрудников на государственной службе. ▪ Программы профессионального и дополнительного обучения стандартам должного поведения
Условия государственной службы	Справедливая оплата труда, социальный пакет, перспективы служебного роста, нематериальные формы признания профессиональных заслуг, морально-психологический климат в коллективе и т.д.
Координирующие органы	Органы власти, ответственные за управление этикой государственной службы
Общественный надзор за деятельностью государственных служащих	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Реализация принципов открытости и прозрачности государственной службы. ▪ Доступ к информации о деятельности органов государственной власти. ▪ Общественные советы

Исследователь А.В. Облонский трактует понятие «этическая инфраструктура» в узком смысле, как «механизмы, обеспечивающие практическое функционирование заложенных в кодексах

¹⁶ Таблица составлена по: Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. С. 9.

принципов»¹⁷. Автор уточняет, что «без практических инструментов, подкрепляющих нормы, сами кодексы остаются лишь очередным благим пожеланием»¹⁸.

Согласно докладу ОЭСР, этическая инфраструктура включает в себя 8 элементов: политическая воля к реформе, законодательство, механизмы отчетности, этические кодексы, механизмы профессиональной социализации, условия государственной службы, координирующие органы, общественный надзор за деятельностью государственных служащих (табл. 1). Выделение отдельных элементов этической инфраструктуры помогает уделить внимание анализу различных аспектов деятельности по формированию системы этического регулирования государственной службы, что ведет к комплексному и более эффективному управлению в этой сфере.

В апреле 1998 г. Комитет по вопросам государственного управления (КВГУ или, в английской транскрипции, PUMA) ОЭСР принял «Рекомендации по совершенствованию этики поведения на государственной службе, включающие в себя принципы поддержания этики на государственной службе»¹⁹.

Для успешного предотвращения неправомерного поведения утверждается необходимость создания «комплекса взаимосвязанных механизмов, к числу которых относятся прочная и устойчивая инфраструктура обеспечения этики, надежные системы поддержания этики, конкретные методики предотвращения нежелательного поведения и действенное применение закона»²⁰.

В докладе Организации Объединенных Наций (2000) также были сформулированы рекомендации по развитию этической инфраструктуры государственной службы. Среди рекомендаций можно выделить следующие положения:

1. Необходимо создать систему карьерного роста, основанную на принципе заслуг, когда осуществляется справедливый, беспристрастный набор и продвижение государственных служащих.

2. Инициативы по продвижению этики должны включать специальные меры, направленные на предупреждение, выявление и информирование, расследование, судебное преследование и обеспечение соблюдения соответствующих законов против неправо-

¹⁷ Облонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. С. 191.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Recommendation of the council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service. OECD, 1998.

²⁰ Там же.

мерных действий, начиная от неэтичных и заканчивая преступными деяниями.

3. Необходимо сосредоточиться на создании благоприятной среды и обучении государственных служащих соблюдению высоких стандартов поведения. При этом важное значение имеет личный пример, подаваемый руководством²¹.

В заключение следует отметить, что неразвитость этической инфраструктуры и недостаточное внимание к этим вопросам на государственном уровне приводит к выборочному, хаотичному применению санкций за нарушение этических норм и правил поведения на государственной службе. Это происходит только в ответ, как реакция на общественный резонанс. Такие действия могут быть охарактеризованы как бессистемные, когда не существует определенных «правил игры» для всех участников.

Комплексное развитие этической инфраструктуры государственной службы будет способствовать пониманию среди государственных служащих допустимого и недопустимого в поведении, словах, профессиональной деятельности, что приведет к повышению эффективности работы органов государственной власти и укреплению доверия к государственной власти со стороны общества.

Литература

Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. N 513-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372709/

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, 2010. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113505/

Кодекс РФ об административных правонарушениях. Статья 5.61. Оскорбление. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d40cbd099d17057d9697b15ee8368e49953416ae/

Антонова В.К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 76–82.

Государственное управление в XXI веке. Секция 10. Современные теории и технологии управления: материалы 13-й международной конференции. М.: Книжный дом Университет: Университетская книга, 2016.

Ирхин Ю.В. Методология формирования и совершенствования этических кодексов государственных служащих как средства антикор-

²¹ Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. NY: United Nations, 2000. С. 5–6.

рупционной политики: зарубежные и российские подходы // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции. 2016. № 1. С. 229–247.

Облонский А.В. Этика публичной сферы и реалии политической жизни. М.: Мысль, 2016. 448 с.

Философский словарь. М.: Мир философии, Алгоритм, 2021. 942 с.

Этика публичной политики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М.: Ин-т права и публичной политики, 2005. 189 с.

Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. NY: United Nations, 2000.

Recommendation of the council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service. OECD, 1998.

Ethics in the public service: current issues and practice. OECD, 1996.

ИД «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/>

Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/>

Сетевое издание «Известия». URL: <https://iz.ru/>

РИА Новости. URL: <https://ria.ru/>

ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А.О. Наумов*

ЗАРУБЕЖНАЯ ИСТОРИОГРАФИЯ «ЦВЕТНЫХ РЕВОЛЮЦИЙ»: СТРАНОВОЙ АСПЕКТ

В статье проводится анализ зарубежной историографии «цветных революций», состоявшихся в 2000–2014 гг. в Восточной Европе и на пост-советском пространстве. Рассматриваются основные концепции и подходы ведущих американских и европейских специалистов, указываются проблемные позиции в изучении феномена «цветных революций» и пути их решения. Основной акцент сделан на изучении историографии «цветных революций», произошедших в Сербии, Грузии, Украине и Киргизии в указанный период. Автор приходит к выводу, что в рамках зарубежного научного дискурса о «цветных революциях» все еще существует немало «белых пятен». Особенно это касается проблемы страновых исследований, так как многие вопросы, касающиеся «бульдозерной революции», «революции роз», «оранжевой революции», «тюльпановой революции» и «Евромайдана», до сих остаются нераскрытыми.

Ключевые слова: историография, научный дискурс, «цветные революции», ненасильственная борьба, «мягкая сила», «революция роз», «оранжевая революция», «тюльпановая революция», «Евромайдан».

The article analyzes the current state of foreign historiography of the color revolutions that took place in 2000–2014 in Eastern Europe and the post-Soviet space. The main concepts and approaches of leading American and European specialists are considered, problematic positions in the study of the phenomenon of color revolutions and ways to solve them are indicated. The main emphasis is placed on the study of the historiography of the color revolutions in each of the countries in which regime change during this period took place. The author comes to the conclusion that there are still many scientific gaps in the framework of the foreign discourse on color revolutions. This is especially true of the problem of country studies, since many issues related to the regime change in Serbia, Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan still remain unsolved.

* Наумов Александр Олегович — кандидат исторических наук, доцент факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; e-mail: naumov@sps.msu.ru

Keywords: historiography, Scientific discourse, Color revolution, Non-violent struggle, Soft power, Rose revolution, Orange revolution, Tulip revolution, Euromaidan.

Система глобального управления в настоящее время находится в состоянии глубокого кризиса. Нарастает международная напряженность и турбулентность. Одной из ключевых причин данного процесса является нарушение норм международного права, незаконное вмешательство во внутренние дела суверенных государств. К подобной практике особенно активно прибегают западные страны, которые пытаются удержать полученное после окончания «холодной войны» доминирование всеми возможными способами. Для достижения своих целей на международной арене они используют различные приемы геополитической инженерии, одним из которых в начале XXI в. стали «цветные революции».

В самом общем плане «цветная революция» — это государственный переворот, антиконституционный захват власти с использованием импортированных из-за рубежа технологий «мягкой силы» и методик ненасильственной борьбы. На протяжении 2000–2014 гг. состоялось как минимум семь успешных «цветных революций», в том числе четыре — на постсоветском пространстве: «революция роз» в Грузии (2003 г.), «оранжевая революция» на Украине (2004–2005 гг.), «тюльпановая революция» в Киргизии (2005 г.) и «Евромайдан» (или «революция достоинства» вновь на Украине в 2014–2015 гг.).

Актуальность проблематики «цветных революций» не вызывает сомнений. Их роль в развитии геополитических процессов современности трудно переоценить. В контексте же непрекращающихся попыток со стороны коллективного Запада подорвать легитимность правящих режимов или вовсе осуществить свержение конституционного строя в странах Евразии, включая Российскую Федерацию и ее союзников по ЕАЭС, ОДКБ и ШОС, релевантность подобного исследования многократно возрастает.

В этой связи важным является вопрос о восприятии феномена «цветных революций» в зарубежном, в первую очередь англо-американском, научном дискурсе. Не секрет, что многие западные эксперты, являющиеся авторами работ по теме, ведут активную консалтинговую деятельность в рамках многочисленных «мозговых центров», которые оказывают значительное влияние на формирование внешнеполитической стратегии своих государств, а порой и сами являются активными участниками операций по смене политических режимов в других странах.

Цель данной статьи — провести обзор зарубежной историографии «цветных революций», сделав акцент на страновых исследованиях, изучении работ, посвященных антиконституционным переворотам на постсоветском пространстве в 2003–2014 гг. Изучение основных подходов западных специалистов к данной проблеме является актуальным еще и потому, что позволяет наметить перспективные направления для будущих научных изысканий отечественных ученых.

Зарубежное научное направление о «цветных революциях» зародилось в середине 2000-х гг. в США, когда на страницах авторитетных периодических изданий вышел целый ряд статей на эту тему. М. Макфол¹, В. Банс и Ш. Волчик² и другие исследователи рассматривали операции по смене политических режимов на постсоветском пространстве (а также в Сербии) в первой половине 2000-х гг. в рамках концепций «электоральных революций», «патронажного президентства», «превентивного авторитаризма», «теории домино» и иных политологических подходов.

С начала 2010-х гг. в зарубежном научном дискурсе стали появляться фундаментальные монографические исследования на тему «цветных революций». Большой интерес представляет коллективный труд «Переосмысление “цветных революций”», изданный в 2010 г. в британском издательстве «Рутледж» под редакцией Д. Лэйна и С. Уайта³. Авторы помещают операции по смене режимов в Сербии, Грузии, Украине и Киргизии в определенную «шаблонную схему» и проводят параллели между «цветными революциями», португальской «революцией гвоздик» и «бархатными революциями». Интересно отметить, что едва ли не впервые в англосаксонской историографии они обращаются к вопросу реализации технологий «мягкой силы» Запада для свержения правящих режимов. В том же 2010 г. в Великобритании была опубликована еще одна коллективная монография под редакцией Д. О’Бичейн и А. Полезе, посвященная «цветным революциям» на постсоветском пространстве⁴. Спустя два года в издательстве Пенсильванского университета в свет вы-

¹ *McFaul M. Transitions from Postcommunism // Journal of Democracy. 2005. No 16 (3).*

² *Bunce V., Wolchik S. International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions // Communist and Post-Communist Studies. 2006. No 39 (3).*

³ *Rethinking the ‘Coloured Revolutions’ / Ed. by Lane D., White S. L.: Routledge, 2010.*

⁴ *The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics: Successes and Failures / Ed. by Ó Beachain D., Polese A. L.: Routledge, 2010.*

шла научная монография известного американского политолога Л. Митчелла⁵, предметом исследования которой стали различные аспекты «цветных революций» на постсоветском пространстве в 2003–2005 гг. Нельзя не отметить книгу немецкого эксперта Ю. Герлах⁶, которая с помощью оригинальных методологических подходов проводит сравнительный анализ сразу восьми успешных и неудавшихся попыток смены политических режимов в начале XXI в. на евразийском пространстве. В отличие от англо-американских коллег, Герлах анализирует исторические сложившиеся причины и предпосылки «цветных революций», в то же время подчеркивая, что ключевым фактором их успеха стала поддержка из-за рубежа. Автор также показывает, какие катастрофические последствия имели победившие «революции».

Если же охарактеризовать историографический пейзаж за пределами обобщающих работ, то можно с уверенностью сказать, что проблема «цветных революций» в отдельных странах пока не нашла широкого отклика в зарубежной историографии. Особенно интересно выглядит ситуация с работами, посвященными «революционным» событиям на постсоветском пространстве.

«Революция роз» в Грузии не раз оказывалась в поле зрения зарубежных ученых. На эту тему написано несколько монографий. Вклад З. Карумидзе и Дж. Верча⁷ в разработку проблемы, например, сводится к тому, что в работе «Довольно!: Революция роз в Республике Грузия 2003» ими «по горячим следам» были опрошены многие ключевые участники событий, причем как с грузинской, так и с американской стороны. И. Арешидзе⁸ также опирается в основном на интервью, однако, в отличие от Карумидзе и Верча, которые едва ли не восторгаются «революцией роз», считая, что свержение правящего режима в 2003 г. стало шагом назад для грузинской демократии, так как подорвало достижения эпохи правления Э. Шеварднадзе. Правда, стоит усомниться в беспристрастности автора, который работал советником в политической партии, не поддерживавшей «революцию роз». Особый интерес представляет монография Л. Митчелла «Неопределенная демократия: Внешняя

⁵ Mitchell L. *The Color Revolutions*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012.

⁶ Gerlach J. *Color Revolutions in Eurasia*. N.Y.: Springer, 2014.

⁷ Enough!: *The Rose Revolution in The Republic of Georgia 2003* / Ed. by Karumidze Z., Wertsch J. N.Y.: Nova Science Publishers, Inc, 2005.

⁸ Areshidze I. *Democracy and Autocracy in Eurasia: Georgia in Transition*. East Lansing: Michigan State University Press, 2007.

политика США и грузинская революция роз»⁹. Автор лично был свидетелем и даже участником «революции роз», тесно сотрудничая с ведущими грузинскими оппозиционными политиками. В работе анализируются различные аспекты смены режима, в том числе и роль США в «продвижении демократии» в Грузии, заключавшейся на самом деле в подготовке акторов «мягкой силы» для свержения Шеварднадзе. Достаточно глубокий анализ «революции роз» можно обнаружить в исследовании Дж. Уитли¹⁰, однако в данном случае особый акцент делается именно на ее истоках в контексте постсоветского политического развития Грузии. Помимо указанных выше монографий стоит отметить ряд статей, посвященных развитию и динамике общественно-политического кризиса в Грузии в 2003 г.¹¹, роли поддерживаемых Западом средств массовой информации и неправительственных организаций в «революции роз»¹², ее восприятию со стороны соседей¹³, наконец, использованию методик ненасильственной борьбы в ходе первой «цветной революции» на пространстве бывшего СССР¹⁴.

Определенный объем научных работ создан и по теме «тюльпановой революции» в Киргизии. В 2006 г. была опубликована книга Э. Марат «Тюльпановая революция: Кыргызстан год спустя»¹⁵, в которой проводится детальный обзор событий, предшествовавших и последовавших за «тюльпановой революцией». Однако американский специалист не предпринимает попыток провести глубокий

⁹ Mitchell L. *Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008.

¹⁰ *Wheatly J.* Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union. N.Y.: Routledge, 2016.

¹¹ *Fairbanks Ch.* Georgia's Rose Revolution // *Journal of Democracy*. 2004. No 15 (2); *Mitchell L.* Georgia's Rose Revolution // *Current history*. 2004. No. 103 (675); *Kandelaki G.* Georgia's Rose Revolution: A Participant's Perspective // *United States Institute of Peace. Special report 167*. July 2006. URL: <https://www.usip.org/sites/default/files/sr167.pdf> (дата обращения 30.07.2021).

¹² *Weintraub C.* American Revolutions in Georgia and Ukraine: An Analysis of the Role of Public Relations and NGOs in the Political Regimes' Change in the Post-Soviet Space // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33; *Anable D.* The Role of Georgia's Media — and Western Aid — in the Rose Revolution. *The Harvard International Journal of Press/Politics*. 2006. No 11 (3).

¹³ *Jones S.* Reflections on the Rose Revolution // *European Security*. 2012. No 21 (1).

¹⁴ *Naucke Ph.* Gene Sharp: Nonviolent Action and the Rose Revolution // *Caucasus, Conflict, Culture. Anthropological Perspectives on Times of Crises* / Ed. by S. Voell, K. Khutsishvili. Marburg: Curupira, 2013.

¹⁵ *Marat E.* *The Tulip Revolution: Kyrgyzstan One Year After*. Washington: James-town Foundation, 2006.

анализ данного события и не пытается рассмотреть его в более широком геополитическом контексте, что значительно обедняет исследование. Спустя семь лет в свет вышла более фундированная работа — коллективная монография под редакцией С. Каммингс «Внутренние и международные аспекты “тюльпановой революции” в Кыргызстане: мотивы, мобилизация и смыслы»¹⁶. На ее страницах американские, британские и киргизские эксперты разбирают причины и предпосылки «тюльпановой революции», причем как внутри страны, так и со стороны внешнего контура; анализируют проблемы регионализма и организованной преступности как факторов нарастания кризисных тенденций в стране; изучают роль неправительственных акторов в осуществлении государственного переворота; пытаются определить степень воздействия событий в Киргизии на российское общество и т.д. Различные аспекты «тюльпановой революции» затрагивались и в немногочисленных научных статьях. Так, С. Радниц¹⁷ сосредоточивает внимание непосредственно на событиях весны 2005 г. и их последствиях, подчеркивая неспособность захватившей власть оппозиции выполнить данные народу демократические обещания. А. Хамидов¹⁸ делает акцент на роли молодежных движений в «тюльпановой революции». М. Фюрманн¹⁹ уделяет особое внимание процессам мобилизации масс, указывая, в частности, что без значительного присутствия НПО лидерам демонстраций удалось мобилизовать тысячи протестующих в трех разных городах и координировать действия нескольких антиакаевских фракций, выделяя при этом два источника мобилизации: «импортированный» с Запада и «местный», существовавший на основе «церемоний, доверия и взаимности»²⁰. Дж. Энгвалл²¹ сравнивает режимы А. Акаева и пришедшего ему на смену К. Бакиева, указывая на их значительное сходство, неспособность в обоих случаях консолидировать государство и даже

¹⁶ Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's "Tulip Revolution": Motives, Mobilization and Meanings. Ed. by S. Cummings. N.Y.: Routledge, 2013.

¹⁷ Radnitz S. What Really Happened in Kyrgyzstan? // Journal of Democracy. 2006. No 17 (2).

¹⁸ Khamidov A. Kyrgyzstan's Revolutionary Youth: Between State and Opposition // SAIS Review. 2006 No 26 (2).

¹⁹ Fuhrmann M. A Tale of Two Social Capitals: Revolutionary Collective Action in Kyrgyzstan // Problems of Post-Communism. 2006. No 53 (6).

²⁰ Ibid. P. 16–18.

²¹ Engvall J. Kyrgyzstan: Anatomy of a State // Problems of Post-Communism. 2007. No 54 (4).

обеспечить смысл существования кыргызской государственности (с данным тезисом, по крайней мере в отношении правления Акаева, можно, конечно, поспорить). А. Темиркулов²² идет еще дальше и проводит сравнительный анализ «тюльпановой революции» 2005 г. и «дынной революции» 2010 г., в ходе которой был свергнут уже сам Бакиев. П. Кубичек²³ пишет о реакции лидеров центральноазиатских стран на события в Киргизии, С. Ортманн²⁴ — о восприятии «тюльпановой революции» в России, а Дж. Хизершоу²⁵ рассуждает о международных последствиях «цветных революций» на примере переворота 2005 г. в Кыргызстане. Особняком стоит научная статья Ю. Хаски²⁶, большая часть которой состоит из интервью активной участницы «тюльпановой революции» Р. Отунбаевой.

Наибольший же интерес у зарубежных специалистов вызывает «оранжевая революция». Этой проблеме посвящено сразу несколько монографий и значительное количество научных статей в авторитетных периодических изданиях (по теме создано едва ли не больше публикаций, чем по остальным «цветным революциям» вместе взятым). Уже в 2005 г., через год с небольшим после осуществления на Украине государственного переворота, в издательстве Йельского университета вышла книга Э. Уилсона «Украинская оранжевая революция»²⁷, в которой автор на основе солидной источниковой базы провел детальный анализ предпосылок, динамики развития и последствий данного события, не упуская из виду и международный аспект. На следующий год Фонд Карнеги за международный мир выпустил коллективную монографию под редакцией А. Аслунда и М. Макфола²⁸, объединившую труды украинских и американских ученых с различными подходами к анализу «оранжевой революции». В работе рассматриваются такие вопросы, как деятельность

²² *Temirkulov A.* Kyrgyz “revolutions” in 2005 and 2010: Comparative analysis of mass mobilization // *Nationalities Papers*. 2010. No 38 (5).

²³ *Kubicek P.* Are Central Asian Leaders Learning from Upheavals in Kyrgyzstan? // *Journal of Eurasian Studies*. 2011. No 2 (2).

²⁴ *Ortmann S.* Diffusion as discourse of danger: Russian self-representations and the framing of the Tulip Revolution // *Central Asian Survey*. 2008. No 27 (3).

²⁵ *Hearthershaw J.* Rethinking the International Diffusion of Coloured Revolutions: The Power of Representation in Kyrgyzstan // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2009. No 25 (2–3).

²⁶ *Huskey E.* “Kyrgyzstan’s Tulip Revolution: interview with Roza Otunbayeva” // *Demokratizatsiya*. 2005. Vol. 13. No 4.

²⁷ *Wilson W.* *Ukraine’s Orange Revolution*. New Haven: Yale University Press, 2005.

²⁸ *Revolution in Orange: the Origins of Ukraine’s Democratic Breakthrough* / Ed. by A. Åslund, M. McFaul. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

украинской политической оппозиции на рубеже XX–XXI вв.; развитие гражданского общества в стране накануне «оранжевой революции»; хронология массовых протестов осенью — зимой 2004 г.; роль средств массовой информации в этом процессе; наконец, позиция, занятая основными геополитическими игроками в отношении антиконституционного переворота на Украине. Спустя три года А. Аслунд опубликовал собственное исследование «Как Украина стала рыночной экономикой и демократией»²⁹, в котором значительная часть посвящена самой «оранжевой революции», а также «урокам трансформации Украины»³⁰. В указанных выше монографиях наиболее полно отражена точка зрения большинства западных экспертов о необходимости и полезности «оранжевой революции» для Украины. Ученые из-за рубежа, как правило, активно и безапелляционно приветствуют деятельность «революционеров» и повсеместно критикуют официальный Киев, в результате чего им не удается составить беспристрастную и объективную картину общественно-политического кризиса и антиконституционного захвата власти поддерживаемой Западом оппозицией.

Широкий спектр научных проблем представлен и в многочисленных научных статьях по теме «оранжевой революции». В поле зрения М. Бейссингера³¹ и Д. Лэйна³², например, находятся механизмы и инструменты осуществления госпереворота на Украине в 2004 г. М. Макфол³³, Э. Уилсон³⁴, Т. Кузио³⁵ и другие исследователи³⁶ анализируют роль внешних игроков и антиправительственных

²⁹ *Åslund A.* How Ukraine Became a Market Economy and Democracy. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2009.

³⁰ *Ibid.* P. 237.

³¹ *Beissinger M.* Mechanisms of Maidan: The Structure of Contingency in the Making of the Orange Revolution // *Mobilization*. 2011. No 16 (1).

³² *Lane D.* The Orange Revolution: “People’s Revolution” or Revolutionary Coup? // *British Journal of Politics & International Relations*. 2008. No 10 (4).

³³ *McFaul M.* Ukraine Imports Democracy: External Influences on the Orange Revolution // *International Security*. 2007. No 32 (2).

³⁴ *Wilson A.* Ukraine’s Orange Revolution, NGOs and the Role of the West // *Cambridge Review of International Affairs*. 2006. No 19 (1).

³⁵ *Kuzio T.* Ukraine’s relations with the West since the Orange Revolution // *European Security*. 2012. No 21 (3).

³⁶ *Zielys P., Rudinskaite R.* US democracy assistance programs in Ukraine after the Orange Revolution // *Communist and Post-Communist Studies*. 2014. No 47 (1); *Pifer S.* European Mediators and Ukraine’s Orange Revolution // *Problems of Post-Communism*. 2007. No 54 (6); *A’Beckett L.* The Stance of Russian Mass Media on the Ukrainian Orange Revolution // *Transcultural Studies*. 2006. No 2 (1).

актеров данной «цветной революции», от молодежных движений³⁷ до цифровых СМИ³⁸. Д. Арел³⁹ и П. Кубичек⁴⁰ делают акцент на «постреволюционном» развитии Украины. Наконец, В. Томсон⁴¹ затрагивает актуальную для нашего исследования тему — влияние «мягкой силы» Европейского союза на украинское общество между «оранжевой революцией» и «Евромайданом».

Сравнительному анализу двух операций по смене политических режимов на Украине в западной историографии посвящен отдельный блок исследований, среди которых стоит выделить статьи Т. Кузио⁴², М. Поповой⁴³, а также И. Хмелько и Ю. Перегуды⁴⁴. Авторы научных публикаций пытаются (порой весьма удачно) выявить сходство и различия в технологиях массового протеста в обоих случаях; ответить на вопрос, почему «оранжевая революция» оказалась ненасильственной, а «Евромайдан» закончился кровавым побоищем в центре Киева и т.д. Сотрудник Университета Альберты Т. Кузио, например, проводит параллели между «оранжевой революцией» и «Евромайданом» с одной стороны, и «цветными революциями» в Европе, к которым он относит события в Грузии, Сербии, Словакии и Хорватии, — с другой, а также анализирует, «как контрреволюция, поддерживаемая извне, препятствовала реформам и европейской интеграции». Под «контрреволюцией» автор подразумевает действия Российской Федерации и делает ряд очень спорных выводов, утверждая среди прочего, что Украина и Грузия находятся между слабым Европейским союзом и агрессивной Россией. Обращаясь

³⁷ *Nikolayenko O.* Youth Mobilization before and during the Orange Revolution: Learning from Losses // *Civil Resistance. Comparative Perspectives on Nonviolent Struggle* / Ed. by K. Schock. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

³⁸ *Goldstein J.* The Role of Digital Networked Technologies in the Ukrainian Orange Revolution // *The Berkman Center for Internet & Society Research Publication Series*. December 2007. Research Publication. 2007. No 14. URL: <https://ssrn.com/abstract=1077686>.

³⁹ *Arel D.* Is the Orange Revolution Fading? // *Current History*. 2005. No 104 (684).

⁴⁰ *Kubicek P.* Problems of post-post-communism: Ukraine after the Orange Revolution // *Democratization*. 2009. No 16 (2).

⁴¹ *Thomson V.* Europeans but outside of the EU — the EU Soft Power of Attractiveness in Ukraine Between the Orange Revolution and Euromaidan // *The Canadian Journal of European and Russian Studies*. 2020. No 13 (2). Pp. 64–86.

⁴² *Kuzio T.* The Orange and Euromaidan Revolutions: Theoretical and Comparative Perspectives // *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*. 2016. No 2.

⁴³ *Popova M.* Why the Orange Revolution Was Short and Peaceful and Euromaidan Long and Violent // *Problems of Post-Communism*. 2014. No 6.

⁴⁴ *Khmelko I., Pereguda Y.* An Anatomy of Mass Protests: The Orange Revolution and Euromaidan Compared // *Communist and Post-Communist Studies*. 2014. No 47 (2).

далее к вопросу применения насилия в ходе госпереворотов в 2004 и 2014 гг. в Незалежной, канадский специалист украинского происхождения заявляет, что именно Янукович лоббировал применение силы в обеих «революциях», а Партия регионов была грозной и дисциплинированной партией власти, которой не хватало Кучмы⁴⁵. Как будет показано ниже, данные (и не только) утверждения не выдерживают серьезной критики, однако в заслугу Кузио можно отнести его попытку систематизировать отличия «оранжевой революции» от «Евромайдана». Исследователь выделяет пять ключевых факторов, позволяющих провести своеобразный водораздел между ними: нахождение в первом случае у власти представителя номенклатуры Л. Кучмы и «более преступного и бандитского Януковича» — во втором; связь массовых протестов и ее отсутствие с избирательным циклом; способность в 2004 г. и неспособность в ходе «Евромайдана» правоохранителей противостоять приказам силового подавления народных выступлений; готовность к компромиссу, которая существовала во время «оранжевой революции», но не во время Евромайдана; и, наконец, вмешательство России, которое имело место в 2004 г. при финансовой и дипломатической поддержке, но было гораздо более масштабным и агрессивным в 2010–2014 гг. «В 2014 г. путинская Россия сильно отличалась от той, что была 2004 г.»⁴⁶, — не без доли политической ангажированности утверждает Т. Кузио.

Изучению самого «Евромайдана» посвящены две крупные монографии. Первая — «Восстание на Майдане, сепаратизм и внешнее вмешательство: непростая трансформация Украины»⁴⁷ — вышла в свет в Германии под редакцией К. Бахманна и И. Любашенко спустя всего несколько месяцев после антиконституционного переворота 2014 г. Интернациональный коллектив авторов рассматривает как исторические сюжеты, связанные с проблемами формирования украинской национальной идентичности и влиянием «оранжевой революции» на развитие общественно-политической жизни страны после 2004 г., так и проводит скрупулезный и поэтапный анализ протестной активности, завершившейся коллапсом режима В. Януковича. Предметом исследования стали такие вопросы, как участие

⁴⁵ *Kuzio T. The Orange and Euromaidan Revolutions: Theoretical and Comparative Perspectives // Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal. 2016. No 2.*

⁴⁶ *Ibid. P. 114.*

⁴⁷ *The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention: Ukraine's Complex Transition / Ed. by Klaus Bachmann, Igor Lyubashenko, eds. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2014.*

радикалов и националистов в «революции достоинства», значение новых информационно-коммуникативных технологий в процессе мобилизации участников «Евромайдана», роль НАТО, Европейского союза, США, Польши и России в данном кризисе. Создатели монографии поставили своей задачей представить непредвзятый анализ, «снабдить читателя материалом, который позволит найти содержательные ответы на вопросы, которые волнуют общественное мнение»⁴⁸. Несмотря на то, что специалисты открыто занимают прозападную позицию (в работе присутствует ряд стандартных пропагандистских клише про «агрессию России», «аннексию Крыма» и т.п.), им в определенной степени удалось справиться с этой непростой задачей.

Второе исследование также представляет собой коллективную монографию⁴⁹, объединившую труды авторов из разных стран, часть из которых непосредственно присутствовала на Майдане, что позволило им соотнести свои теоретические размышления с практическим опытом участия в «цветной революции». В ряде статей приведены полезные данные, собранные благодаря интервьюированию антиправительственных активистов, журналистов и политиков в период с ноября 2013 г. по июль 2014 г. Интересно, что в качестве своеобразной предыстории «Евромайдана» в работе выделяется не только «оранжевая революция», но «революция на граните» — массовые протестные акции молодежи в 1990 г. на площади Октябрьской Революции (ныне Майдан Незалежности) в Киеве. Авторы детально изучают структуру протеста, исследуя роль политической оппозиции, неправительственных организаций, новых и традиционных средств массовой информации, молодежных движений, национал-радикальных группировок и даже простых обывателей в ходе «революции достоинства». Нашли отражение в монографии и темы восприятия «Евромайдана» в других государствах, в частности в России, Белоруссии и Канаде, а также последствий государственного переворота на Украине. Отметим, что большинство вошедших в данную книгу статей были в разное время опубликованы в качестве самостоятельных исследований в научных журналах.

Особняком стоит опубликованная в 2020 г. работа профессора Школы политических наук Университета Оттавы «Резня на Майдане

⁴⁸ Ibid. P. 11.

⁴⁹ Ukraine's Euromaidan. Analyses of Civil Revolution / Ed. by R. Marples, F. Mills. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2015.

в Украине: откровения из судебных процессов и расследований»⁵⁰. Канадский исследователь украинского происхождения на основе скрупулезного изучения документов и материалов различного характера пытается дать ответ на вопрос, кто на самом деле стоял за расстрелом манифестантов и сотрудников «Беркута» в завершающей фазе «революции достоинства». Проанализировав несколько сотен часов видеозаписей судебных процессов по делу о массовых убийствах на Майдане, более 2500 судебных решений, показания участников событий, результаты судебно-баллистических, медицинских экспертиз и следственных экспериментов, а также видео и фотографии непосредственно с места событий, обнародованных в ходе судебного процесса, автор приходит к совершенно не устраивающему постмайданные украинские власти и их западных кураторов выводу: «Абсолютное большинство майдановцев были убиты 20 февраля 2014 г. снайперами, находившимися в контролируемых Майданом зданиях»⁵¹.

В целом, подавляющее большинство западных авторов рассматривают феномен «цветных революций» почти исключительно через призму политологических концепций, что, на наш взгляд, в известной степени обедняет их исследования. Уделяя исключительное внимание деятельности формальных и неформальных политических институтов, скрупулезно изучая сугубо технические вопросы, связанные с интересами отдельных акторов, исследователи зачастую преуменьшают значение культурно-исторических и цивилизационных факторов в возникновении «цветных революций». В отношении воздействия со стороны внешнего контура существует другая проблема, заключающаяся в идеализации программ по продвижению демократии в странах-объектах «мягкосиловых» технологий Запада (что объяснимо, ведь многие исследования осуществляются на средства неправительственных организаций и фондов, которые эти программы и продвигают), ввиду чего игнорируется роль США и их союзников в операциях по смене режимов. Сами же «революции» англо-американские авторы преподносят едва ли не как благо для граждан стран, в которых они произошли, что, конечно, весьма далеко от объективной реальности.

В результате подобных методологических подходов за пределами зарубежного научного дискурса оказываются многие аспекты, в

⁵⁰ *Katchanovski I.* The Maidan Massacre in Ukraine: Revelations from Trials and Investigations. Paper prepared for presentation at the virtual 52nd Annual Convention of the Association for Slavic, East European, and Eurasian Studies. 2020. November 5–8 and 14–15.

⁵¹ *Ibid.* P. 2.

том числе ключевые, связанные в первую очередь с соотношением роли внутренних и внешних факторов в организации и реализации «цветных революций». При этом настоящим «белым пятном» западной историографии являются исследования операций по смене политических режимов в отдельных странах; как было показано выше, далеко не все «цветные революции» стали объектом качественного и всестороннего изучения. Это обстоятельство, в свою очередь, не позволяет западным исследователям проанализировать данные феномены международной жизни начала XXI в. с помощью системного подхода, создать объективную и беспристрастную картину происшедшего, получить действительно релевантные научные результаты.

Литература

A'Beckett L. The Stance of Russian Mass Media on the Ukrainian Orange Revolution // *Transcultural Studies*. 2006. No 2 (1). P. 217–244.

Anable D. The Role of Georgia's Media — and Western Aid — in the Rose Revolution. *The Harvard International Journal of Press/Politics*. 2006. No 11 (3). P. 7–43.

Arel D. Is the Orange Revolution Fading? // *Current History*. 2005. No 104 (684). P. 325–330.

Areshidze I. *Democracy and Autocracy in Eurasia: Georgia in Transition*. East Lansing: Michigan State University Press, 2007.

Åslund A. *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2009.

Beissinger M. Mechanisms of Maidan: The Structure of Contingency in the Making of the Orange Revolution // *Mobilization*. 2011. No 16 (1). P. 25–43.

Bunce V., Wolchik S. International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions // *Communist and Post-Communist Studies*. 2006. No 39 (3). P. 283–304.

Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's "Tulip Revolution": Motives, Mobilization and Meanings. Ed. by S. Cummings. N.Y.: Routledge, 2013.

Engvall J. Kyrgyzstan: Anatomy of a State // *Problems of Post-Communism*. 2007. No 54 (4). P. 33–45.

Enough!: The Rose Revolution in The Republic of Georgia 2003 / Ed. by Karumidze Z., Wertsch J. N.Y.: Nova Science Publishers, Inc, 2005.

Fairbanks Ch. Georgia's Rose Revolution // *Journal of Democracy*. 2004. No 15 (2). P. 110–124.

Fuhrmann M. A Tale of Two Social Capitals: Revolutionary Collective Action in Kyrgyzstan // *Problems of Post-Communism*. 2006. No 53 (6). P. 16–29.

Gerlach J. *Color Revolutions in Eurasia*. N.Y.: Springer, 2014.

Goldstein J. The Role of Digital Networked Technologies in the Ukrainian Orange Revolution // *The Berkman Center for Internet & Society Research Publication Series*. December 2007. Research Publication. 2007. No 14 URL: <https://ssrn.com/abstract=1077686>

Hearthershaw J. Rethinking the International Diffusion of Coloured Revolutions: The Power of Representation in Kyrgyzstan // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2009. No 25 (2–3). P. 297–323.

Huskey E. “Kyrgyzstan’s Tulip Revolution: interview with Roza Otunbayeva” // *Demokratizatsiya*. 2005. Vol. 13. No 4. P. 483–489.

Jones S. Reflections on the Rose Revolution // *European Security*. 2012. No 21 (1). P. 5–15.

Katchanovski I. The Maidan Massacre in Ukraine: Revelations from Trials and Investigations. Paper prepared for presentation at the virtual 52nd Annual Convention of the Association for Slavic, East European, and Eurasian Studie. 2020. November 5–8 and 14–15.

Khamidov A. Kyrgyzstan’s Revolutionary Youth: Between State and Opposition // *SAIS Review*. 2006. No 26 (2). P. 85–93.

Khmelko I., Pereguda Y. An Anatomy of Mass Protests: The Orange Revolution and Euromaydan Compared // *Communist and Post-Communist Studies*. 2014. No 47 (2). P. 227–236.

Kubicek P. Are Central Asian Leaders Learning from Upheavals in Kyrgyzstan? // *Journal of Eurasian Studies*. 2011. No 2 (2). P. 115–124.

Kubicek P. Problems of post-post-communism: Ukraine after the Orange Revolution // *Democratization*. 2009. No 16 (2). P. 323–343.

Kuzio T. The Orange and Euromaidan Revolutions: Theoretical and Comparative Perspectives // *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal*. 2016. No 2.

Kuzio T. Ukraine’s relations with the West since the Orange Revolution // *European Security*. 2012. No 21 (3). P. 1–19.

Lane D. The Orange Revolution: “People’s Revolution” or Revolutionary Coup? // *British Journal of Politics & International Relations*. 2008. No 10 (4). P. 525–549.

Marat E. The Tulip Revolution: Kyrgyzstan One Year After. Washington: Jamestown Foundation, 2006.

McFaul M. Transitions from Postcommunism // *Journal of Democracy*. 2005. No 16 (3). P. 5–19.

McFaul M. Ukraine Imports Democracy: External Influences on the Orange Revolution // *International Security*. 2007. No 32 (2). P. 45–83.

Mitchell L. Georgia’s Rose Revolution // *Current history*. 2004. No 103 (675). P. 342–348.

Kandelaki G. Georgia’s Rose Revolution: A Participant’s Perspective // *United States Institute of Peace*. Special report 167. July 2006. URL: <https://www.usip.org/sites/default/files/sr167.pdf>

Mitchell L. The Color Revolutions. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012.

Mitchell L. Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia’s Rose Revolution. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2008.

Naucke Ph. Gene Sharp: Nonviolent Action and the Rose Revolution // *Caucasus, Conflict, Culture. Anthropological Perspectives on Times of Crises* / Ed. by S. Voell, K. Khutsishvili. Marburg: Curupira, 2013. P. 91–102.

Nikolayenko O. Youth Mobilization before and during the Orange Revolution: Learning from Losses // Civil Resistance. Comparative Perspectives on Nonviolent Struggle / Ed. by K. Schock. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015. P. 93–120.

Ortmann S. Diffusion as discourse of danger: Russian self-representations and the framing of the Tulip Revolution // Central Asian Survey. 2008. No 27 (3). P. 363–378.

Pifer S. European Mediators and Ukraine's Orange Revolution // Problems of Post-Communism. 2007. No 54 (6). P. 28–42.

Popova M. Why the Orange Revolution Was Short and Peaceful and Euro-aidan Long and Violent // 2014. Problems of Post-Communism. No 6. P. 64–70.

Radnitz S. What Really Happened in Kyrgyzstan? // Journal of Democracy. 2006. No 17 (2). P. 132–146.

Rethinking the “Coloured Revolutions” / Ed. by D. Lane, S. White. L.: Routledge, 2010.

Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough / Ed. by A. Åslund, M. McFaul. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Temirkulov A. Kyrgyz “revolutions” in 2005 and 2010: Comparative analysis of mass mobilization // Nationalities Papers. 2010. No 38 (5). P. 589–600.

The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics: Successes and Failures / Ed. by Ó Beachain D., Polese A. L.: Routledge, 2010.

The Maidan Uprising, Separatism and Foreign Intervention: Ukraine's Complex Transition / Ed. by Klaus Bachmann, Igor Lyubashenko, eds. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2014.

Thomson V. Europeans but outside of the EU — the EU Soft Power of Attractiveness in Ukraine Between the Orange Revolution and Euromaidan // The Canadian Journal of European and Russian Studies. 2020. No 13 (2). P. 64–86.

Ukraine's Euromaidan. Analyses of Civil Revolution / Ed. by R. Marples, F. Mills. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2015.

Weintraub C. American Revolutions in Georgia and Ukraine: An Analysis of the Role of Public Relations and NGOs in the Political Regimes' Change in the Post-Soviet Space // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 33. С.1–20.

Wheatly J. Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union. N.Y: Routledge, 2016.

Wilson A. Ukraine's Orange Revolution, NGOs and the Role of the West // Cambridge Review of International Affairs. 2006. No 19 (1). P. 21–32.

Wilson W. Ukraine's Orange Revolution. New Haven: Yale University Press, 2005.

Zielys P., Rudinskaite R. US democracy assistance programs in Ukraine after the Orange Revolution // Communist and Post-Communist Studies. 2014. No 47 (1). P. 81–91.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

М.В. Пресняков*

ПРИНЦИП ПОДДЕРЖАНИЯ ДОВЕРИЯ К ЗАКОНУ И ЗАЩИТА «ЗАКОННЫХ ОЖИДАНИЙ»

Конституция Российской Федерации предусматривает, что в России не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 2 ст. 55). Вместе с тем, национальная правовая система не может находиться в состоянии перманентного гомеостаза и изменения правового регулирования законодательных моделей реализации тех или иных прав неизбежны. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государственной власти при этом выполняет функцию верификации правовой (в том числе и законодательной) политики конституционным максимумом.

Сложность связана с поиском критериев допустимости законодательных трансформаций условий и порядка реализации конституционных прав, «границных условий», при соблюдении которых такие изменения правового регулирования можно признать допустимыми. В статье рассматриваются различные методы, используемые Конституционным Судом Российской Федерации для ограничения дискреции законодателя в соответствии с принципом поддержания доверия к закону и действиям органов государственной власти.

Ключевые слова: правовая определенность, доверие к закону, законные ожидания, приобретенные права, предсказуемость законодательной политики, стабильность правового статуса.

The Constitution of the Russian Federation provides that laws must not be adopted in Russia that abolish or diminish the rights and freedoms of a person and citizen (part 2 of article 55). However, the national legal system cannot be in a state of permanent homeostasis and changes in the legal regulation of legislative models for the realization of certain rights are inevitable. At the same time, the

* Пресняков Михаил Вячеславович — доктор юридических наук, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, доцент филиала РАНХиГС г. Саратов, Россия; e-mail: presnykov1972@yandex.ru

Настоящая публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта 19-011-00418 «Конституционный принцип правовой определенности в механизме реализации прав и свобод человека».

principle of maintaining the confidence of citizens in the law and the actions of state power performs the function of verifying the legal (including legislative) policy to constitutional maxima.

The difficulty is associated with the search for criteria for the permissibility of legislative transformations of conditions and the procedure for the implementation of constitutional rights, “boundary conditions,” under which such changes in legal regulation can be recognized as permissible. The article examines the various methods used by the Constitutional Court of the Russian Federation to limit the discretion of the legislator in accordance with the principle of maintaining confidence in the law and the actions of state authorities.

Key words: legal certainty, trust in the law, legitimate expectations, acquired rights, predictability of legislative policy, stability of legal status.

Введение. Принцип поддержания доверия к закону и правовая определенность

Принцип поддержания доверия к закону представляет собой одну из детерминант/ императивов более общего принципа правовой определенности, сущность которого заключается в требовании предсказуемости закона для граждан, обеспечении «права не быть удивленным непонятной или непредсказуемой нормой»¹. Вместе с тем, нельзя не отметить, что данный принцип «стоит особняком» в ряду иных содержательных характеристик правовой определенности: доступность, понятность, непротиворечивость, отсутствие обратной силы и т.п. Указанные требования адресуются к текущему, существующему «здесь и сейчас» законодательству, тогда как данный принцип распространяется на потенциальное правовое регулирование общественных отношений. Принцип правовой определенности обеспечивает «устойчивое положение» лица в правовой среде, его возможность предвидеть юридические последствия собственных действий, а принцип легитимного доверия — защиту его прав и охраняемых законом интересов от внезапных и негативных изменений самой этой среды².

¹ Матье Б., Масловская Т.С. Проблемы принципа юридической безопасности. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2019. № 3. С. 3–8.

² См.: Бортникова Н.А. Принцип правовой определенности // СПС КонсультантПлюс. 2020; Крыжан В.А. О содержании принципа правовой определенности / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 91–98; Таранец Ю.С. Реализация принципа правовой определенности при обременении прав на имущество // Вестн. Арбитражного суда Московского округа. 2018. № 1. С. 81–90.

Как принцип правовой определенности, так и принцип поддержания доверия к закону, в своей субъектной интерпретации предполагают уважение правовых ожиданий субъекта³, но если первый соотносит эти ожидания с конкретным нормативно-правовым актом, то второй говорит о правовой политике, удовлетворяющей ожидания человека от власти.

Первое, что буквально «бросается в глаза» — сложносоставной характер данного принципа: с одной стороны, речь идет о доверии к закону, а с другой — к действиям органов государственной власти. Как нам представляется, основное смысловое содержание рассматриваемого принципа связано именно с поддержанием доверия к действиям власти или, в широком смысле, — к государству в целом. Доверие непосредственно к закону может выражаться, во-первых, в определенных требованиях к его «качеству», либо (во-вторых) — к надлежащему применению этого закона. В первом случае речь идет о доверии к законодателю, во втором — к правоприменителю.

Чаще всего Конституционный Суд под принципом доверия к закону и действиям органов государственной власти понимает стабильность законодательной, а в широком смысле — правовой политики. Как правило, Суд использует сформулированную им концепцию о защите «законных ожиданий» и недопустимости отмены приобретенных прав⁴.

Недопустимость отмены приобретенных прав

Так в одном из первых дел, в котором КС РФ применил данный принцип, речь шла о внесении изменений в Федеральный закон от 25.07.1998 № 131-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (в настоящее время утратил силу)⁵. В частности, этими изменениями предусматривалось увеличение необходимого

³ См.: Шерстобоев О.Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26; Поор К.А. Соотношение эстоппеля и доктрины законных ожиданий // Вестн. арбитражной практики. 2017. № 3. С. 55–62.

⁴ См.: Ядрихинский С.А. Доктрина законных ожиданий в налоговых отношениях // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 4. С. 76–84.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона “О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей” в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой» // СЗ РФ. 2001. № 22. Ст. 2276.

для получения жилищных субсидий стажа работы и проживания в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с 10 до 15 лет. В результате те граждане, которые на момент внесения этих изменений уже имели необходимый стаж (от 10 до 15 лет), т.е. приобрели право на получение жилищной субсидии, но не реализовали его, фактически оказались лишенными данного права. В данном деле Суд констатировал, что граждане, которые выполнили требуемые законом условия для получения соответствующей субсидии, рассчитывали на добросовестное выполнение государством своих публично-правовых обязательств и полагали, что смогут реализовать право на получение жилищной субсидии за счет средств федерального бюджета. Государство же, приняв на себя такое публично-правовое обязательство, не может от него произвольно отказаться⁶.

Обратим внимание, что речь идет именно об уже приобретенных, но еще не реализованных правах: итоговые выводы Суда распространяются только на тех лиц, которые на момент внесения изменений в Закон уже имели необходимый для получения субсидии стаж. Вместе с тем, существует значительный круг лиц, которые «почти приобрели» данное право, т.е. которым до истечения необходимого десятилетнего стажа остался непродолжительный период времени: месяц, квартал, год. Эти люди так же могли иметь оправданные ожидания, основанные на действующем законодательстве относительно получения соответствующей выплаты. В этой связи Суд сделал еще один вывод о необходимости предоставления гражданам возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям, в том числе при решении вопроса о выборе места жительства и работы.

Метод монетарной оценки приобретенных прав

Принцип поддержания доверия к действиям законодателя чаще всего использовался Конституционным Судом в делах, касающихся изменения условий и порядка различных социальных выплат: пенсий, пособий и т.п. Учитывая, что указанные выплаты имеют денежное выражение, Суд часто использовал метод монетарной оценки прав, который выражается в количественном сопоставлении

⁶ См.: *Дорошенко Е.Н.* Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 39–54.

объема предоставляемых благ до и после вводимого изменения законодательства. В этом смысле интересным является рассмотренное Конституционным Судом в 2002 г. дело о проверке конституционности некоторых положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁷.

В своей первоначальной редакции данный закон предусматривал возмещение вреда здоровью радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы в размере заработка (или соответствующей его части) в зависимости от степени утраты трудоспособности. Однако, в результате внесенных в него впоследствии изменений, размер возмещения такого вреда стал исчисляться в твердых суммах в зависимости от группы инвалидности, без учета среднего заработка лица. Конституционный Суд традиционно сослался на допустимость дискреции законодателя в части перехода к новому способу определения размера возмещения вреда, однако указал на недопустимость уменьшения уже установленного размера компенсационных выплат. Следовательно, при переходе к новому способу определения размеров возмещения вреда законодатель не должен снижать его объем для тех инвалидов чернобыльцев, а в случае их смерти — нетрудоспособных членов семьи, находившихся на их иждивении, которым оно было назначено ранее, учитывая при этом, что речь идет о суммах денежных компенсаций за реально причиненный вред здоровью⁸.

Метод монетарной оценки приобретенных прав неоднократно использовался судом и в дальнейшем. Чаще всего необходимость в этом возникает вследствие изменения законодательной модели реализации того или иного конституционного права. В этой связи Суд неоднократно указывал, что Конституция РФ не устанавливает

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в редакциях от 24 ноября 1995 г. и от 12 февраля 2001 г.), Федеральных законов от 12 февраля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев» // СЗ РФ 2002. № 27. Ст. 2779.

⁸ См., Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. 2013. № 2. С. 33–38.

конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан, и федеральный законодатель располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении конкретных мер социальной защиты, в том числе при выборе или изменении формы их предоставления⁹. Вместе с тем, внося изменения в содержание мер социальной защиты, он должен исходить из недопустимости издания в Российской Федерации законов, отменяющих или умаляющих права граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ) основывать свои решения на конституционных принципах и нормах, как закрепляющих единый для всех граждан Российской Федерации конституционный статус личности, так и обуславливающих специальный статус отдельных категорий граждан получателей мер социальной поддержки.

Целый ряд подобных дел рассматривался с принятием Федеральных законов от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» и от 7 августа 2000 г. «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации». В этих обращениях заявители оспаривали изменение критериев исчисления различного рода социальных выплат: вместо минимального размера оплаты труда в качестве такого критерия стала использоваться так называемая базовая ставка. В связи с принятием Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ, более известного как «закон о монетизации льгот», возникла проблема сохранения приобретенных прав в связи с переходом от натуральной к денежной форме предоставления различных льгот. Признавая право законодателя изменить форму предоставления льгот, Суд тем не менее указывал, что для лиц, у которых право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, возникло до вступления этого закона в силу, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

⁹ См., напр., Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 321-О-П «По жалобе гражданина Селезнева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 9 статьи 44 Федерального закона от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3210.

В этом смысле интересным является Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1800-О¹⁰. В данном деле оспаривались положения статьи 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Данной нормой с 1 января 2012 г. размер денежного довольствия, учитываемого при определении размера пенсий лицам, уволенным с военной службы, снижен со 100 процентов до 54 процентов.

Конституционный Суд воспроизвел свою правовую позицию, что само по себе (изменение способа определения размеров тех или иных денежных выплат) является прерогативой законодателя. При этом изменение законодателем ранее установленных условий пенсионного обеспечения должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства¹¹.

Рассматривая данное дело, Суд обратил внимание, что с 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», который установил новую систему денежного довольствия лиц, проходящих военную службу, предусматривая значительное увеличение оклада денежного содержания военнослужащих и изменяя состав включаемых в денежное довольствие ежемесячных и иных дополнительных выплат. Иными словами, снизив размер денежного довольствия, учитываемого при определении размера пенсий лицам, уволенным с военной службы, со 100 процентов до 54 процентов, законодатель предусмотрел, что исчисление пенсий осуществляется исходя из нового более высокого денежного довольствия, обеспечив тем самым увеличение размера

¹⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2012 № 1800-О «По запросам Свердловского районного суда города Костромы о проверке конституционности части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». СПС КонсультантПлюс. (Документ опубликован не был).

¹¹ См., Чирков С.А. Влияние федерального конституционного правосудия на пенсионные права граждан // СПС КонсультантПлюс. 2015.

получаемых гражданами пенсий. Таким образом, оспариваемая норма, несмотря на снижение предусмотренного ею процентного размера денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий лицам, уволенным с военной службы и членам их семей, направлена на увеличение с 1 января 2012 г. абсолютного размера указанных пенсий в денежном выражении.

На этом основании данное изменение правового регулирования было признано не противоречащим Конституции Российской Федерации.

Стабильность правового статуса субъекта права

Говоря о сохранении приобретенных прав и уважении законных ожиданий, Суд тем не менее не исключает такого регулирования, которое оказывает неблагоприятное воздействие на правовое положение человека. Вполне естественно, что стабильность права не может, да и не должна быть абсолютной константой: появляются новые сферы общественных отношений, требующие правового регулирования (сейчас это связано, например, с процессами цифровизации), развиваются существующие способы правового регулирования и т.п. Между тем, такой правовой прогресс (или регресс, что тоже не исключено) не может носить стохастический характер: здесь возникает довольно серьезный вопрос, касающийся граничных условий изменения правовой среды.

Формальным критерием является обеспечение стабильности правового статуса гражданина, системы образующих его прав и обязанностей, ограничений прав и законодательных запретов. Подобное понимание принципа поддержания доверия к закону и действиям государственной власти органично включает в себя и уважение законных ожиданий, однако касается не только приобретенных прав, но и ряда правопритязаний (законных интересов), вытекающих из правового статуса лица.

В качестве иллюстрации можно привести следующий пример применения данного принципа Конституционным Судом Российской Федерации¹². Заявительница И.В. Серегина с 1990 г. работала воспитателем детского сада. При этом ей была присвоена сначала

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2018 № 41-П «По делу о проверке конституционности статьи 46 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки И.В. Серегинной» // Вестн. Конституционного Суда РФ 2019. № 1.

вторая, а потом и первая квалификационная категория. Однако в августе 2017 г. (через двадцать семь лет!) трудовой договор с ней расторгается по причине несоответствия требованиям, предъявляемым к образованию педагогических работников.

Все дело в том, что законодатель изменил требования к лицам, претендующим на замещение должностей педагогических работников, предусмотрев обязательное наличие у лица диплома о среднем или высшем педагогическом образовании. Мог ли законодатель предусмотреть подобное квалификационное требование для замещения должностей педагогических работников? Конечно мог, что и подтвердил Конституционный Суд, указав, что это обусловлено особой ответственностью педагогических работников в сфере воспитания и образования детей. Это — объективный аспект развития права: данное изменение законодательства направлено на повышение эффективности правовых норм, обеспечивающих профессионализм педагогических работников¹³.

Вместе с тем, нельзя не учитывать, что заявительница в течение длительного времени выполняла свою профессиональную деятельность и выполняла достаточно успешно, что подтверждается присвоением ей первой квалификационной категории. На первый взгляд, может показаться, что проблема заключается в придании закону обратной силы путем распространения его на лиц, с которыми уже заключен трудовой договор, до принятия соответствующих изменений действующего законодательства. Однако этот вопрос не настолько очевиден: согласно статье 12 Трудового кодекса РФ в отношениях, возникших до введения в действие закона или иного нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, указанный закон или акт применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Эта норма глубоко логична, поскольку трудовые отношения предполагают довольно длительные сроки их действия (например, трудовой договор может быть заключен на неопределенный срок), в этом случае неприменение указанного правила привело бы к тому, что в зависимости от времени заключения трудового договора к лицам, находящимся в одинаковом положении, применялись бы различные правовые нормы, действующие на момент заключения трудового договора.

В практике Федерального Конституционного Суда Германии выделяется «истинная» и «неистинная» обратная сила нормативно-

¹³ См., *Жиркова А., Шестакова Е.* Добровольно-принудительная переподготовка. Есть ли смысл в повышении квалификации // Финансовая газета. 2019. № 41. С. 5–7.

правового акта. «Истинная (ретроактивная) обратная сила закона в этом смысле имеет место, если закон постфактум затрагивает уже завершённые, относящиеся к прошлому фактические обстоятельства, изменяя их; что является противоположностью воздействию на происходящие в настоящее время, ещё не завершённые фактические обстоятельства и правоотношения»¹⁴. При этом ФКС отметил, что конституционный запрет придания закону обратной силы касается только «истинной» обратной силы: «Конституция, как правило, защищает веру в то, что установленные законом правовые последствия, связанные с завершёнными фактическими обстоятельствами, останутся неизменными».

В рассмотренном выше деле Конституционный Суд отметил, что принцип правовой определённости и поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в трудовых отношениях предполагает обязанность государства гарантировать гражданам, длительное время состоящим в трудовых отношениях и успешно осуществляющим профессиональную деятельность, уважение достоинства и трудовой чести при изменении правового регулирования, с тем чтобы обеспечить учет их прав и законных интересов и не допустить изменения их правового положения исключительно на основе формальных критериев.

Заключение

В заключение обзора содержательных характеристик принципа поддержания доверия к закону и действиям органов государственной власти, отметим, что данный принцип применяется весьма ограниченно и избирательно. Дело в том, что изменения действующего законодательства, регулирующего длительно существующие отношения (например, связанные с различного рода социальными выплатами), как правило, осуществляется не в «количественном», а в «качественном» порядке, т.е. изменяется сама модель правового регулирования тех или иных отношений. Примером может быть трансформация пенсионной системы в 2001 г., а затем и в 2015 г., когда изменились не условия назначения или размер пенсий, а сам порядок их расчета. В таких случаях оказывается весьма непросто определить, сохранятся ли при подобных изменениях приобретенные права граждан, их законные ожидания.

¹⁴ Швабе Ю., Гайцлер Т. и др. Избранные решения Федерального конституционного суда Германии / Под рук. Ф. Тишендорфа. Отв. ред. К. Кроуфорд. Konrad-Adenauer-Stiftung. V. infotropic Media, 2018. С. 782–783.

Литература

Бортникова Н.А. Принцип правовой определенности // СПС КонсультантПлюс. 2020.

Дорошенко Е.Н. Конституционные стандарты достойной жизни и свободного развития человека при проведении пенсионной реформы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 39–54.

Жиркова А., Шестакова Е. Добровольно-принудительная переподготовка. Есть ли смысл в повышении квалификации // Финансовая газета. 2019. № 41. С. 5–7.

Крыжан В.А. О содержании принципа правовой определенности / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 91–98.

Матье Б., Масловская Т.С. Проблемы принципа юридической безопасности. Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2019. № 3. С. 3–8.

Роор К.А. Соотношение эстоппеля и доктрины законных ожиданий // Вестн. арбитражной практики. 2017. № 3. С. 55–62.

Таранец Ю.С. Реализация принципа правовой определенности при обременении прав на имущество // Вестн. Арбитражного суда Московского округа. 2018. № 1. С. 81–90.

Чечельницкий И.В. Принцип справедливости в правоприменительной деятельности // Таможенное дело. 2013. № 2. С. 33–38.

Чирков С.А. Влияние федерального конституционного правосудия на пенсионные права граждан // СПС КонсультантПлюс. 2015.

Швабе Ю., Гайсслер Т. и др. Избранные решения Федерального конституционного суда Германии / Под рук. Ф. Тишендорфа; отв. ред. К. Кроуфорд. Konrad-Adenauer-Stiftung. V. infotropic Media, 2018. С. 782–783.

Шерстобоев О.Н. Защита законных ожиданий — основополагающий принцип административного права // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 21–26.

Ядрихинский С.А. Доктрина законных ожиданий в налоговых отношениях // Российский журнал правовых исследований. 2018. № 4. С. 76–84.

А.В. Безруков, А.В. Крысанов, В.В. Пономарева *

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

В статье авторы рассматривают основные направления и некоторые дискуссионные аспекты участия общественности в обеспечении правопорядка в Российской Федерации. В исследовании обращено внимание на неопределенность используемого в доктрине термина «общественное формирование», на недостаточное материальное стимулирование участия отдельных общественных формирований в обеспечении правопорядка и на современную правовую модернизацию основ взаимодействия государства и гражданского общества в деле обеспечения конституционного правопорядка. На основании анализа российского законодательства авторами выделено несколько форм участия общественных формирований в деле охраны общественного порядка: участие граждан в охране общественного порядка, внештатное сотрудничество с органами внутренних дел, участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести, общественные объединения (органы общественной самодеятельности), общественные организации, народные дружины, пункты охраны общественного порядка, российское казачество, институты местного самоуправления (муниципальные органы, территориальное общественное самоуправление). Особое внимание уделено анализу принятого в июле 2021 г. Указа Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», который формирует последовательную модель взаимодействия гражданского общества и государства в сфере обеспечения национальной безопасности. Авторы резюмируют, что на сегодняшний день важно совершенствовать нормативную основу для установления правовых возможностей функционирования общественных формирований по укреплению конституционного порядка на основании оптимальных форм сотрудничества с государством.

* *Безруков Андрей Викторович* — доктор юридических наук, доцент Академии управления МВД России, Москва, Россия; *e-mail*: abezrukov@bk.ru

Крысанов Антон Вячеславович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, Екатеринбург, Россия; *e-mail*: AmK1984@e1.ru

Пономарева Валерия Владимировна — доктор юридических наук, профессор Сибирского юридического института МВД России, Красноярск, Россия; *e-mail*: valery_e378he@mail.ru

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционный правопорядок, обеспечение конституционного правопорядка, органы публичной власти, общественность, общественные формирования, общественный контроль.

In the article the authors consider the main directions and some controversial aspects of public participation in ensuring law and order in the Russian Federation. The study draws attention to the ambiguity of the term “social formation” used in the doctrine, insufficient material incentives for the participation of certain public formations in ensuring law and order, and modern legal modernization of the foundations of interaction between the state and civil society in ensuring constitutional law and order. Based on the analysis of Russian legislation, the authors identified several forms of participation of public formations in the protection of public order: participation of citizens in the protection of public order, freelance cooperation with internal affairs bodies, participation of citizens in the search for missing persons, public associations (public initiative bodies), public organizations, people’s guards, points of public order protection, Russian Cossacks, local government institutions (municipal bodies, territorial public self-government). Special attention is paid to the analysis of the Decree of the President of the Russian Federation of July 2, 2021 No 400 “On the National Security Strategy of the Russian Federation” adopted in July 2021, which forms a consistent model of interaction between civil society and the state in the field of ensuring national security. The authors summarize that today it is important to improve the regulatory framework for establishing legal possibilities for the functioning of public formations to strengthen the constitutional order on the basis of optimal forms of cooperation with the state.

Key words: The Constitution of the Russian Federation, constitutional law and order, ensuring constitutional law and order, public authorities, the public, public formations, public control.

Введение

Актуальность проводимого исследования состоит в том, что проблема «заботы» о конституционном правопорядке не может быть решена лишь государственными усилиями. Как видится, вышеозначенная задача находится в плоскости совместной (консолидированной) работы правительственных и негосударственных структур. Манкирование приносящими пользу общественными инициативами никоим образом не способствует системному эффективному оформлению и внедрению мер по качественному обеспечению конституционного правопорядка. Также реализация конституционного законодательства и необходимость обеспечения стабильности конституционного строя России, защиты прав граждан влекут потребность в организации конструктивного со-

трудничества общественности и государства¹. Именно вовлечение институтов гражданского общества в публично-правовую сферу позволяет вести речь и об общественном контроле, и о продуктивном участии общественности в решении государственно-правовых вопросов.

Новизна исследования состоит в авторском подходе к исследованию роли общественных формирований в обеспечении правопорядка в Российской Федерации, а также обобщении доктринальных взглядов на термин «общественное формирование» в сопряжении с анализом юридических оснований, определяющих принципы, формы и значение участия общественных формирований в деле охраны общественного порядка.

Цель проводимого исследования состоит в синтетическом анализе научно-теоретического и юридического компонентов, фиксирующих современное значение причастности общественных формирования в практике обеспечения конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Задачи исследования вытекают из авторского замысла, направлены на достижение вышеуказанной цели и состоят:

- в исследовании отдельных доктринальных источников, посвященных общественным формированиям;
- в поиске в российской правовой системе и в анализе нормативных правовых актов, устанавливающих основы участия общественных формирований в обеспечении конституционного правопорядка, принципов и разновидностей такого участия;
- в уточнении научно-теоретических подходов в исследовании и определении общественных формирований как значимых вспомогательных субъектов в обеспечении конституционного правопорядка в Российской Федерации.

Конституционный правопорядок, общественный контроль и общественные формирования: научно-теоретическое формулирование проблематики исследования

Сущностная характеристика правопорядка может быть определена исходя из его соотношения с общественным порядком, значимости для институтов гражданского общества и государственных органов. При таком подходе правовой порядок воспринимается

¹ См.: Безруков А.В., Тепляшин И.В. Современная модель конституционного правопорядка: контуры формирования // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 77–88.

как основополагающая составная единица социального прядка и важнейший ценностный компонент положительного функционирования государственных структур и общественных институтов².

Стоит заметить, что авторы при исследовании таких юридических категорий как право, принцип законности и правопорядком, наделяют его (правопорядок) свойством устойчивости³. Другими учеными, как полагаем справедливо, указывается на то, что правопорядок обуславливается высоким уровнем правосознания и правовой культуры⁴.

В современной юриспруденции правопорядок обретает черты универсальности, вследствие чего становится предметом общеправового, отраслевого (в том числе, конституционного) и межотраслевого измерения⁵. В конституционно-правовой доктрине предлагается идея конституционной стабильности, расстройство которой рассматривается как угроза и препятствие укрепления конституционного правопорядка⁶.

Разработка концепции конституционного правопорядка имеет не только сциентистское, но и вполне прикладное значение для совершенствования правовой системы России, для реализации принципов верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия⁷.

При этом непосредственно обеспечение конституционного правопорядка происходит за счет государственных возможностей, но с привлечением и использованием негосударственных ресурсов, а именно: общественных формирований, субъектов общественного контроля⁸ и т.д. В этом плане конституционность правопорядка

² См.: *Болдырев С.Н., Працко Г.С.* Право, правовые законы и правопорядок // Юристъ-Правоведъ. 2018. № 4. С. 82.

³ *Працко Г.С.* Право и законность как основа правопорядка // Философия права. 2018. № 2. С. 166.

⁴ *Сенчук С.С.* Теоретические проблемы социальной природы правопорядка // Вестн. Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1. С. 229.

⁵ См.: *Безруков А.В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М., 2018. С. 35–55.

⁶ См.: *Скуратов Ю.И.* Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития конституционного процесса) // Вестн. Саратовской гос. юридической академии. 2018. № 3. (122). С. 53–55.

⁷ См.: *Безруков А.В.* Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. С. 77–78.

⁸ См., подробнее: «Социальный контроль определяется как важнейший элемент механизма формирования и поддержания правопорядка»: *Черногор Н.Н., Пащенко Д.А.* Правовой порядок: доктринальные подходы, методы и актуальные направления исследования // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 15.

может легализоваться с участием всей системы государственных и общественных средств и форм публичного сопровождения.

В связи со сказанным, видится вполне логичным, что сегодня плоскость взаимоотношений государства и общества становится предметом не только теории государства и права, административного права, но и конституционно-правовой науки, является одним из основных направлений научного осмысления и обсуждения конституционалистов.

Сферы «коммуникации» общества и государства, с одной стороны, предельно открыты, с другой — могут ограничиваться или лимитироваться в пределах, которые государство очерчивает исходя интересов государственной безопасности, особенностей характера какого-либо вида государственной деятельности (например, общественный контроль за осуществлением оперативно-розыскной деятельности исключается⁹). В свою очередь, представляется, что исходя из философской парадигмы потребности человека в безопасности¹⁰, граждане и их объединения не могут быть полностью исключены из системы нейтрализации угроз жизнедеятельности социума. Такой подход в частности имеет место и в современном российском праве: функции обеспечения правопорядка реализуют специальные органы (МВД России, Росгвардия), а общественные институты участвуют как вспомогательные субъекты.

В Российской истории общественные формирования на протяжении длительного периода играют заметную роль в обеспечении правопорядка¹¹. На сегодняшний день участие общественности в сохранении и защите конституционных ценностей не менее востребовано и продуктивно. Так, например, в 2019 г. в Московской области представителями народных дружин совместно с сотрудниками органов внутренних дел проведено почти 4,5 тыс. патрулирований. Во взаимодействии полиции и общественности было выявлено 2500 административных правонарушений, задержано свыше 2000 право-

⁹ См.: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (гл. VI) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021); Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ст. 2) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021).

¹⁰ См.: *Момджян К.Х.* К типологии человеческих потребностей. Статья 2. Биосоциальная потребность в безопасности // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 7. Филология.* 2015. № 5. С. 77–89.

¹¹ См.: *Черенков А.Н.* Общественные организации правоохранительной направленности в России (возникновение и развитие) // *Административное и муниципальное право.* 2020. № 5. С. 60–72.

нарушителей, раскрыто 30 преступлений¹²; в Челябинской области (за семь месяцев 2020 г.) с участием членов добровольных народных дружин пресечено 3713 административных правонарушений, раскрыто 68 преступлений, задержано 8 лиц, находящихся в розыске, оказано содействие по обеспечению охраны общественного порядка в 810 массовых и 424 оперативно-профилактических мероприятиях¹³; В Свердловской области в 2020 г. во время рейдов с участием народных дружин было выявлено около 10 тыс. административных правонарушений¹⁴.

При этом научный юридический поиск в области участия общественности в обеспечении конституционного правопорядка позволяет определить некоторые дискуссионные и перспективные моменты, на которые хотелось бы обратить внимание:

во-первых, неопределенность термина «общественное формирование»;

во-вторых, недостаточное материальное стимулирование участия отдельных общественных формирований в обеспечении правопорядка;

в-третьих, современная правовая модернизация основ взаимодействия государства и гражданского общества в деле обеспечения безопасности.

Общественные формирования: интерпретация термина, принципы и формы

Если вести речь о некоторой неопределенности терминологии, следует заметить, что категория «общественное формирование» (в том числе правоохранительной направленности) используется в отдельных научных публикациях¹⁵, в некоторых правовых актах¹⁶, в рекомендательных модельных международных документах¹⁷. В свою очередь, ни однозначного научного восприятия, ни легаль-

¹² URL: <https://gurb.mosreg.ru/> (дата обращения: 20.08.2021).

¹³ URL: <https://mob.gov74.ru/Upload/files/Решение%20№%203%20от%2026.08.2020.pdf> (дата обращения: 20.07.2021).

¹⁴ URL: <http://midural.ru/news/list/document178536/> (дата обращения: 20.08.2021).

¹⁵ См.: *Воронина Л.И., Патюков А.В.* Участие граждан в охране общественного порядка: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта [Электронный ресурс] // URL: <https://clck.ru/WvCtS> (дата обращения: 18.07.2021).

¹⁶ Приказ МВД РФ от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.07.2021).

¹⁷ Модельный уголовно-исполнительный кодекс для государств-участников СНГ (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участ-

ного определения, ни четкой регламентации такие категории до сих пор не получили.

В научных трудах авторы указывают на то, что «общественные формирования, участвующие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности», являются субъектами, имеющими право на участие в обеспечении общественной безопасности. Кроме того, исследователи замечают, что «участие общественных объединений и общественных формирований в охране общественного порядка является одним из способов реализации партисипативности в публичном управлении»¹⁸.

Не сложно увидеть, что авторы разделяют союзом «и» общественные объединения и общественные формирования. В этом смысле видится научное размежевание данных категорий на самостоятельные институциональные единицы. Однако каких-либо правовых оснований для этого не приводится.

Таким образом, исследователи используют термин «общественное формирование» в качестве обобщающего для некоторой совокупности форм участия граждан в охране общественного порядка.

В системе законодательства России удалось обнаружить лишь один действующий нормативный правовой акт, закрепляющий термин «общественное формирование правоохранительной направленности». Это Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80, который регламентирует вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции (далее — ППСП) и, в том числе, касается отдельных аспектов взаимодействия ППСП с общественными формированиями.

Названный приказ закрепляет обязанность командира полицейского подразделения, осуществляющего обеспечение правопорядка обеспечивать взаимодействие с общественными формированиями правоохранительной направленности по вопросам охраны общественного порядка, оказывать им помощь (методическую и практическую) в обучении формам и методам профилактики и пресечения девиантного поведения граждан.

Кроме того, приказом предписывается, что в решении по организации патрульно-постовой службы на последующие сутки предусматриваются сотрудничество не только между подразделениями полиции, но и с представителями общественных формирований правоохранительной направленности. Так же сотрудники полиции, обеспечивающие правопорядок, должны знать... место-

ников СНГ от 2 ноября 1996 г.) [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 18.07.2021).

¹⁸ См.: *Воронина Л.И., Патюков А.В.* Указ. соч.

нахождение представителей общественных формирований правоохранительной направленности.

В качестве управомочивающей нормы закреплено положение о том, что к охране правопорядка на добровольной основе могут привлекаться представители организаций и общественных формирований правоохранительной направленности...

Приказом предусмотрены мероприятия по контролю над организацией и несением службы нарядами полиции по охране правопорядка, которые включают оценку уровня взаимодействия между нарядами и общественными формированиями правоохранительной направленности. Отдельно оговариваются формы организации патрульно-постовой службы в сфере пассажирских перевозок, в числе которых участие членов общественных формирований правоохранительной направленности в обеспечении правопорядка.

Непосредственно для патрульных и постовых вменяются в обязанности взаимодействовать с общественными формированиями правоохранительной направленности, задействованными в обеспечении правопорядка, в пределах своей компетенции оказывать содействие в осуществлении возложенных на них задач по обеспечению правопорядка в общественных местах и информировать руководителей органа внутренних дел о выявленных нарушениях деятельности представителей общественных формирований правоохранительной направленности письменно.

Таким образом, с позиции ведомственного полицейского регулирования, общественные формирования наделяются правом на участие в обеспечении конституционного правопорядка и осуществлении предупреждения и пресечения правонарушений.

Между тем анализ положений законов дает следующую картину. В федеральном законе «О полиции»¹⁹ термин «общественное формирование» не употребляется, а используются иные категории — «общественные объединения и организации». В другом федеральном законе — «Об участии граждан в охране общественного порядка»²⁰ также нет «общественных формирований», но конкретизируется, что под общественным объединением правоохранительной направленности следует понимать — не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

¹⁹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 18.07.2021).

²⁰ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru> (дата обращения: 21.07.2021).

Сопоставление указанных законодательных актов и приказа МВД России № 80 позволяет задуматься о нормативном соответствии акта меньшей юридической силы законоположениям. В свою очередь, полагаем, что ведомственный нормативный правовой акт отразил существующий в юридической науке подход к «общественному формированию» как родовому понятию по отношению к различным формам общественных инициатив в обеспечении правопорядка. Однако видится весьма опрометчивым применение в ведомственных приказах не вполне точных правовых категорий.

Считаем, что в широком смысле общественные формирования, участвующие в охране общественного порядка, в российском законодательстве представлены в таких формах, как:

1. Участие граждан в охране общественного порядка.
2. Внештатное сотрудничество с органами внутренних дел.
3. Участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести.
4. Общественные объединения (органы общественной самодеятельности).
5. Общественные организации.
6. Народные дружины.
7. Пункты охраны общественного порядка.
8. Российское казачество.
9. Институты местного самоуправления (муниципальные органы, территориальное общественное самоуправление).

Основными нормативными правовыми актами, регулиющими статус, указанных общественных формирований, на сегодняшний день являются:

- Федеральный закон «О полиции»;
- Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»;
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹;
- Федеральный закон «Об общественных объединениях»²²;
- Федеральный закон «О государственной службе российского казачества»²³.

²¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

²² Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

²³ Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

Принципы участия граждан в охране общественного порядка формулируются в законе 44-ФЗ. Возможно осуществить их классификацию по критерию универсальности:

1. Общие (конституционные):
 - законность;
 - приоритет защиты прав личности.
2. Отраслевые:
 - взаимодействия с полицией;
 - добровольности участия граждан;
 - гарантирование права на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом;
 - недопустимости подмены полиции, иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Можно подчеркнуть, что в силу положений ст. 72 Конституции РФ, система правового регулирования отношений по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности представлена двумя уровнями: федеральным и региональным. Субъекты РФ достаточно охотно принимают собственные законы о регламентации участия граждан в охране общественного порядка на собственной территории. Такие законы приняты, к примеру, в городе Москве²⁴, Свердловской области²⁵, Республике Крым²⁶ и многих других²⁷.

Кроме того, несмотря на деконституционализацию функции охраны общественного порядка органами местного самоуправления, муниципальное законодательство все-таки сохранило за отдельными типами муниципалитетов возможность оказывать поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создавать условия для деятельности народных дружин. Закрепление за местным самоуправлением такого

²⁴ Закон города Москвы от 28 марта 2001 года № 9 «Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

²⁵ Закон Свердловской области от 15.06.2015 № 49-ОЗ «О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Свердловской области» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

²⁶ Закон Республики Крым от 26.10.2016 № 288-ЗПК/2016 «Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Республике Крым» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2021).

²⁷ См.: *Гугунский А.Н., Ильин П.О.* К вопросу о правовых основах участия граждан в охране общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2. С. 23.

вопроса местного значения, с одной стороны, влечет потребность принятия специальных муниципальных правовых актов²⁸, с другой — механизмов их финансового обеспечения.

Финансовые и экономические основы деятельности общественных формирований, участвующих в обеспечении конституционного правопорядка

Важный аспект функционирования общественных формирований, участвующих в обеспечении конституционного правопорядка касается их финансового обеспечения.

На сегодняшний день отечественное законодательство исходит из постулата о диспозитивности государственного и муниципального материального стимулирования отдельных общественных формирований и лишь в отношении службы российского казачества зафиксировано императивное законодательное требование о финансировании за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов и бюджетов муниципальных образований.

Практика по материальному стимулированию и финансированию общественных формирований складывается в регионах и муниципалитетах по-разному. Например, в Курганской области с 2020 г. предусмотрено вознаграждение в сумме 1 тыс. руб. для дружинника, который оказал помощь сотрудникам органов внутренних дел при пресечении преступления²⁹. В Свердловской области в 2019 г. в бюджете субъекта было предусмотрено выделение суммы в 700 тыс. руб. на материальное стимулирование народных дружин³⁰.

Несмотря на выделяемые субъектами Российской Федерации и муниципалитетами денежные средства на материальное стимулирование деятельности народных дружин, полагаем, что размеры сумм остаются не достаточными и никоим образом не порождают у населения мотивацию к участию в обеспечению правопорядка в составе народных дружин³¹.

²⁸ См., например, о принятых муниципальных правовых актах: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 20.03.2012 № 1048 «О создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка на территории муниципального образования «город Екатеринбург» [Электронный ресурс] // URL: <https://екатеринбург.рф/жителям/безопасность/профилактика/днд> (дата обращения: 21.08.2021).

²⁹ <https://ural-meridian.ru/news/207344/> (дата обращения: 20.08.2021).

³⁰ <https://workoutcrew.ru/poryadok-finansirovaniya-narodnyh-druzhin/> (дата обращения: 20.08.2021).

³¹ См.: *Наумова А.В.* Правовые основы деятельности народных дружин в обеспечении охраны общественного порядка // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 3. С. 229.

Более привлекательно выглядит финансирование службы в рядах казачества в отдельных регионах. К примеру, на реализацию государственной программы Краснодарского края «Казачество Кубани» в период с 2021 по 2023 г. планируется направить 3,3 млрд руб.³² Всероссийское казачье общество в 2021 г. получит субсидию в размере 69,7 млн руб.³³

В этом ключе следует обратить внимание на высказанную летом 2021 г. инициативу полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе Ю. Чайки о том, что «казаки должны стать территориальным подразделением Росгвардии»³⁴, которую позже поддержал и глава государства. В случае реализации таких начинаний, говорить о казачестве как общественном формировании уже не получится.

Обновленная модель взаимодействия гражданского общества и государства в сфере обеспечения национальной безопасности

Конституционная реформа 2020 г. прошла достаточно масштабно и затронула широкий спектр отношений в государстве и обществе. Неминуемо за трансформацией Конституции РФ происходит корректировка, замена, либо исключение тех законодательных и подзаконных норм и актов в целом, которые связаны с обновленными конституционными установками.

В рассматриваемом вопросе о роли общественных формирований, привлекаемых к участию в обеспечении правопорядка, наметились государственные шаги по поиску адекватных современным реалиям механизмов участия гражданского общества в деле обеспечения безопасности и правопорядка. Так, в июле 2021 г. главой государства подписан указ, который утверждает Стратегию национальной безопасности Российской Федерации³⁵ (*далее — Стратегия*).

Обращает внимание тот факт, что в документе выстраивается последовательная модель взаимодействия гражданского общества

³² <https://kuban.rbc.ru/krasnodar/07/12/2020/5fce3d6b9a794700f8cfeef0> (дата обращения 20.08.2021).

³³ <https://www.newsru.com/> (дата обращения 21.08.2021).

³⁴ https://www.gazeta.ru/politics/2021/07/10_a_13718930.shtml (дата обращения: 20.08.2021).

³⁵ Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 21.08.2021).

и государства в сфере обеспечения национальной безопасности. В первую очередь, по замыслу Стратегии, в приоритете находится обеспечение и защита национальных интересов (например, государственная и общественная безопасность) за счет соединения усилий органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества. Стоит обратить внимание, что в документе закрепляется необходимость совершенствования механизмов взаимодействия государства и гражданского общества. Например, устанавливается, что следует развивать взаимодействие общества и органов власти в решении ситуаций, могущих привести к социальной напряженности.

Заключение

Резюмируя, заметим, что юридическая наука предпринимает попытки к познанию такого весьма сложного многопланового явления как конституционный правопорядок. В общем можно констатировать, что общественные формирования и органы власти в силах объединить и создать надежную систему обеспечения конституционного правопорядка, а также выступить организационной и функциональной составляющей укрепления основ конституционной законности и правопорядка в целом. В этой связи важно совершенствовать нормативную основу для установления правовых возможностей функционирования общественных формирований по укреплению конституционного порядка на основании оптимальных форм сотрудничества с государством.

Исходя из проведенного исследования в развитие научного обсуждения заявленной тематики, выражается надежда на дальнейший научный поиск и последующее эффективное внедрение в жизнь направлений и форм сотрудничества общественных институтов с государством, а также инструментов финансового стимулирования участия граждан в деле обеспечения правопорядка.

Литература

Андреев А.В., Андреева И.А. Общественные формирования в системе обеспечения общественного порядка в муниципальных образованиях // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2010. № 12. С. 46–50.

Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: монография. М., 2018.

Безруков А.В., Тепляшин И.В. Конституционный правопорядок как условие развития гражданского общества современной России // Современное право. 2018. № 12. С. 33–39.

Безруков А.В., Тепляшин И.В. Современная модель конституционного правопорядка: контуры формирования // Журнал российского права. 2021. № 1. С. 77–88.

Болдырев С.Н., Працко Г.С. Право, правовые законы и правопорядок // Юристы-Правоведь. 2018. № 4. С. 81–86.

Воронина Л.И., Патюков А.В. Участие граждан в охране общественного порядка: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта [Электронный ресурс] // URL: <https://clck.ru/WvCtS>.

Гугунский А.Н., Ильин П.О. К вопросу о правовых основах участия граждан в охране общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2. С. 21–24.

Наумова А.В. Правовые основы деятельности народных дружин в обеспечении охраны общественного порядка // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 3. С. 227–230.

Момджян К.Х. К типологии человеческих потребностей. Статья 2. Биосоциальная потребность в безопасности // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 7. Философия. 2015. № 5. С. 77–89.

Працко Г.С. Право и законность как основа правопорядка // Философия права. 2018. № 2. С. 164–169.

Сенчук С.С. Теоретические проблемы социальной природы правопорядка // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1. С. 226–229.

Скуратов Ю.И. Конституционная реформа в Российской Федерации (варианты развития конституционного процесса) // Вестн. Саратовской гос. юридической академии. 2018. № 3 (122). С. 53–55.

Черенков А.Н. Общественные организации правоохранительной направленности в России (возникновение и развитие) // Административное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 60–72.

Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А. Правовой порядок: доктринальные подходы, методы и актуальные направления исследования // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 5–16.

(Footnotes)

1. Собрание законодательства Российской Федерации от 29 марта 2021 г. № 13 (часть I) ст. 2215.

2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4893.

3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 5. Ст. 518.

4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 15 (ч. I). Ст. 2170.

5. Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 47. Ст. 6626.

6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 31. Ст. 5002.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 40. Ст. 5540.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 13. Ст. 1918.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 37. Ст. 4940.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1267.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 5049.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 20. Ст. 2416.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3378.
14. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 11. Ст. 934.
15. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 5. Ст. 366.

Правила предоставления статей

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» публикует статьи по теории, методологии и практике управления, результаты прикладных исследований российского и мирового опыта управления; учебно-методические материалы для преподавателей и студентов, изучающих управленческие дисциплины, библиографические обзоры и рецензии; информацию о круглых столах и конференциях.

Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов, поэтому его содержание не обязательно отражает точку зрения учредителей и редакционной коллегии. Авторы несут ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, цитат, экономико-статистических данных, имен собственных, географических названий и иных сведений, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Журнал «Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество)» выходит один раз в три месяца.

При перепечатке ссылка на журнал обязательна.

Требования к формату текста статей:

- текстовый редактор Microsoft Word (версия 6.0, 7.0, 95, 97, 2000 и т.д.);
- шрифт Times New Roman или Times New Roman Cyrillic 12 кегель;
- полуторный междустрочный интервал;
- поля: 2,54 × 3,17;
- объем рукописи: 10–15 страниц.

Требования к форме предоставления статей:

- текст присылается на электронный адрес редколлегии и в распечатанном виде;
- схемы, рисунки и иной иллюстративный материал необходимо сохранить отдельными файлами и распечатать на отдельных листах.

Статья должна содержать следующие обязательные элементы:

- а) аннотацию (3–5 предложений) и ключевые слова (3–6 слов/словосочетаний) на русском и английском языках;
- б) сведения обо всех авторах — фамилия, имя, отчество (полностью), ученая степень, ученое звание, полное название научного или учебного учреждения и его структурного подразделения, контактный телефон и адрес электронной почты автора;
- в) приставные библиографические списки (ссылки на цитируемые произведения должны быть оформлены в тексте в виде подстрочных примечаний, а список процитированных произведений должен быть вынесен в конец статьи в виде Списка литературы).

К статье необходимо приложить **рецензию** специалиста в данной области исследования с указанием ученой степени, звания и координат рецензента. Помните, что набор текстов в других редакторах или программах, сохранение их на вирусных или дефектных дискетах, а также распечатка без соблюдения требований к шрифту, его размеру, междустрочному интервалу, некачественная печать могут существенным образом усложнить процесс публикации ваших статей.

Материалы сдаются в редколлегию по адресу: 119991, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-НК, факультет государственного управления, ауд. А-701, тел.: (495) 939-53-32; e-mail: Suharevama@sra.msu.ru.

Выплата гонорара за публикации не предусматривается. Плата за публикацию рукописей не взимается.

Рукописи не возвращаются. Рецензии не высылаются. Редакция в переписку с авторами не вступает. Во всех случаях полиграфического брака просьба обращаться в типографию.