

## НОВЫЕ ТРЕНДЫ ВОСПРИЯТИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. Д. Сафонова, Д. А. Федотов, С. И. Каминский

Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ), Санкт-Петербург, 198034,  
Российская Федерация

**Аннотация:** В статье рассматривается вопрос конфликта интересов политических партий и государственных служащих на постсоветском пространстве и влияние цифровизации на его нивелирование. Данный конфликт в рамках публичной власти привел к негативным последствиям и рискам, в частности коррупции, что особенно ярко проявилось при партократии. Проанализирован опыт правового регулирования этого вопроса в Российской империи и СССР. В советской партократической системе произошло сращивание правительственной и партийной вертикалей, что привело к застою. Изучено законодательство 15 постсоветских государств по вопросу участия госслужащих в деятельности общественных объединений. Показано, что в большинстве стран нет запрета на членство в партии, но есть требование политической нейтральности госслужащего. Охарактеризован российский опыт снижения конфликтности интересов посредством цифровизации госуслуг, которая позволяет обезличить процесс оказания услуги и снизить влияние личных интересов чиновника. Вместе с тем, имеющиеся механизмы обратной связи в соцсетях используются недостаточно. Сделан вывод, что цифровизация может повысить доверие граждан к власти и укрепить легитимность государственных стратегий. Инструменты цифровизации способны нивелировать конфликт интересов политических партий и государственных служащих путем «опубликования» предоставления государственных услуг. Предложено более активно применять в России существующие цифровые механизмы.

**Ключевые слова:** государственные служащие, политические партии, постсоветское пространство, партократия, конфликт интересов, цифровизация, государственные услуги, общественные объединения, законодательство.

**Благодарность:** Исследование выполнено при финансовой поддержке ЭИСИ в рамках научно-го проекта № 123091200053-0 «Динамика трансформации цифрового публичного управления в современной России: политические стратегии и риски в условиях эскалации глобального конфликта», который реализуется в ИНИОН РАН; Статья опубликована при финансовой поддержке АНО ДПО «Институт Мира и исследования конфликтов».

Статья поступила в редакцию 18.10.2023; принята к публикации 20.11.2023.

© **Сафонова Ольга Диомидовна** — кандидат политических наук, доцент кафедры политических институтов и прикладных политических исследований, Санкт-Петербургский государственный университет, odsafonova@rambler.ru

- © **Федотов Даниил Андреевич** — студент 2 курса магистратуры, юридический факультет, Санкт-Петербургский государственный университет, phedotovdaniil@mail.ru
  - © **Каминский Станислав Игоревич** — студент 2 курса магистратуры, факультет политологии, Санкт-Петербургский государственный университет, st069674@student.spbu.ru
- 

## NEW TRENDS IN THE PERCEPTION OF CONFLICT OF INTERESTS OF POLITICAL PARTIES AND CIVIL SERVANTS IN THE CONDITIONS OF DIGITIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

**O. D. Safonova, D. A. Fedotov, S. I. Kaminsky**

St. Petersburg State University (SPbU), St. Petersburg, 198034, Russian Federation

---

**Abstract:** The article examines the issue of conflict of interests of political parties and civil servants in the post-Soviet space and the impact of digitalization on its leveling. This conflict within the framework of public power led to negative consequences and risks, in particular corruption, which was especially evident in the partyocracy. The experience of legal regulation of this issue in the Russian Empire and the USSR is analyzed. In the Soviet partocratic system, the government and party verticals merged, which led to stagnation. The legislation of 15 post-Soviet states on the issue of participation of civil servants in the activities of public associations was studied. It is shown that in most countries there is no ban on party membership, but there is a requirement for political neutrality of civil servants. The Russian experience of reducing conflicts of interests through the digitalization of public services is characterized, which allows you to depersonalize the process of providing services and reduce the influence of the official's personal interests. At the same time, the existing feedback mechanisms in social networks are not used enough. It is concluded that digitalization can increase citizens' trust in government and strengthen the legitimacy of government strategies. Digitalization tools are capable of leveling out the conflict of interests of political parties and civil servants by "publicizing" the provision of public services. It is proposed to more actively use existing digital mechanisms in Russia.

**Keywords:** civil servants, political parties, post-Soviet space, partyocracy, conflict of interests, digitalization, public services, public associations, legislation.

**Acknowledgments:** The research was carried out with the financial support of EISI within the framework of scientific project No. 123091200053-0 "Dynamics of transformation of digital public administration in modern Russia: political strategies and risks in the context of escalating global conflict", which is being implemented at INION RAS;

The article was published with the financial support of ANO DPO "Institute for Peace and Conflict Research".

Received October 18, 2023; in final form November 20, 2023.

- © **Olga D. Safonova** — candidate of Political Sciences, associate professor of the Department of Political Institutions and Applied Political Research, St. Petersburg State University, odsafonova@rambler.ru
  - © **Daniil A. Fedotov** — 2<sup>nd</sup> year Master's student, Faculty of Law, St. Petersburg State University, phedotovdaniil@mail.ru
  - © **Stanislav I. Kaminsky** — 2<sup>nd</sup> year Master's student, Department of Political Science, St. Petersburg State University, st069674@student.spbu.ru
-

## **ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

В общественном мнении по умолчанию подразумевается, что чиновники — естественная опора любого режима. В Российской империи до 1917 года особая роль бюрократии не может ставиться под сомнение. Однако иногда сами государственные служащие разных уровней ситуацию оценивали иначе, не ассоциировали себя с существовавшим политическим строем. Современные историки фиксируют множество случаев, когда местная бюрократия, вопреки воле начальства, поддерживала оппозиционные партии [1].

Выдающийся исследователь отечественного дореволюционного чиновничества К.А. Соловьев отмечал, что во время выборов в Думу I созыва некоторые члены избирательных комиссий (являвшиеся государственными служащими) вместе с приглашением на выборы раздавали готовые бюллетени с «кадетскими» списками кандидатов в выборщики.

В ходе выборов в Думу II созыва податные инспекторы из Орловской губернии открыто агитировали в пользу «конституционных демократов» П.Н. Милюкова. Аналогичные ситуации фиксировались и в Ярославской губернии, где инспекция разъезжала по волостным правлениям и раздавала воззвания партии кадетов, членами которой упомянутые представители соответственно состояли. В Саратовской губернии служащий, напротив, распространял противоправительственные прокламации [2].

Вместе с тем требуется заметить, что чиновничество с 1906 по 1917 год не было подвержено в высокой степени влиянию «партийного» фактора при реализации своих должностных обязанностей. Из-за существовавшей «чехарды» в условиях многопартийности и институционального несовершенства функционирования представительных органов власти, где процесс принятия бюджета мог затянуться на срок до полугода, ряд решений верховной власти исполнялся без какого-либо парламентского и партийного контролей, не говоря уже о какой-либо монополизации политического пространства со стороны одной партии. Намного более весомыми предпосылками, влияющими на характер и качество работы чиновника, были родовые, земляческие и корпоративные связи [3].

После 1917 года в России была реализована качественно новая модель власти, предполагающая создание аппарата управления из числа лиц, имеющих высокую степень верности не только режиму в целом, но и конкретной правящей партии.

В зарубежной академической среде подобные режимы классифицировались как тоталитарные и рассматривались, преимущественно, в негативном

ключе. Вместе с тем, признавалось, что опыт СССР стал альтернативой режиму конкурентной олигархии, получившей распространение в странах развитого капитализма, где доминирующую роль в политических процессах традиционно играл и продолжает играть крупный капитал [4].

Реализованный в советском государстве механизм государственного управления стал эффективным инструментом проведения преобразований для стран, нуждающихся в высокоактивной концентрации ресурсов для осуществления догоняющего (в некоторых случаях и опережающего) развития, когда влияние ряда традиционных групп интересов, не связанных напрямую с интересами правящих классов, устраняется.

По справедливому замечанию А.В. Лукина, практика XX века отчетливо показала, что партократии стали эффективной альтернативой бюрократизированным монархиям, до этого являвшимися основным воплощением режимов, почти не опирающихся на демократические процедуры [5].

Современные исследователи подсчитали, что количество чиновников в России в первое и последнее десятилетия XX века отличалось (в сторону увеличения) более чем в 10 раз (при увеличении численности населения только в два раза), схожая тенденция характерна и для целого ряда других стран [6].

Первоначально, вслед за советской Россией по пути создания партократической модели управления пошли правые режимы Европы: Италия с 1922 года, Германия с 1933 года, а после окончания Великой Отечественной войны данную систему решили перенять и страны так называемого «Восточного блока».

Ключевые положения, ставшие основой партократических систем во многих странах, в разные годы осмыслились в работах В.И. Ленина. Суть ленинского представления о «революционной партии» сводилась к тому, что членами партии должны считаться не только платящие взносы и разделяющие программные положения единомышленники, но и те, кто работает в партии и готов выполнять поручения партийного центра на любом, без исключения, фронте работ.

Создав в 1902 году свою работу «Что делать?», В.И. Ленин обосновал особую роль партии, которая должна вести за собой рабочий класс, во многом неспособный к самоорганизации и следованию стратегии в отстаивании политических целей в деле совершения пролетарской революции [7].

Однако, такое представление о революционной партии, которая организует несознательные серые массы, во многих работах В.И. Ленина упоминается наряду с положениями о возможности рабочих к стихийной

самоорганизации и появлению органов рабочей демократии, приходящих на смену буржуазной бюрократии.

Важно отметить, что первые опыты государственного строительства, реализованные после взятия власти большевиками в октябре 1917 года, показывают, что изначально новое руководство, действительно, пыталось выстроить систему «по учебнику» (опирающуюся на концепции из «ранних» ленинских трудов), но быстро сменило тактику в условиях новой политической реальности.

Пытаясь удержать власть в ходе гражданской войны, большевики организовали подконтрольные им Комитеты бедноты, которые были призваны подменить Советы в деле управления пролетарским государством, порой, принимавшие неожиданные для большевистского руководства решения на местах.

Помимо упомянутой работы «Что делать?», внимание заслуживает, и законченная накануне октябрьской революции книга В.И. Ленина «Государство и революция», которая является отражением того, с какими взглядами партия большевиков пришла к взятию власти и гражданской войне.

В упомянутой работе выдержки из К. Маркса и Ф. Энгельса использовались для обоснования необходимости революции с целью перехода от капиталистического государства к социалистическому. При этом провозглашалось, что на смену прежним механизмам бюрократического управления должны прийти органы прямой рабочей демократии (Ленин был убежден, что управление будет доступно почти любому пролетарию благодаря изобретениям XX века), а на смену армии — боевые отряды народной милиции [8].

Практика гражданской войны и первые послевоенные годы показали, что механизмы пролетарской демократии в конкретной исторической ситуации не всегда работают корректно, а подлинным центром власти оказывается партийная и военная вертикаль: вооруженные силы смогли победить в войне благодаря централизации и жёсткой дисциплине (за достойные результаты молодая власть, во многом, была обязана бывшим царским офицерам-«военспецам» и организаторскому таланту непролетария Л.Д. Троцкого), в совнаркомовский аппарат были включены представители «старого режима» (например, бывший царский чиновник из дореволюционного МИДа Г.В. Чичерин), а любые попытки к пролетарской самоорганизации и «революционному творчеству на местах» жестко подавлялись партийными директивами [9].

Анализируя ключевые особенности первой в мире партократии, сумевшей успешно пройти величайшее испытание Великой Отечественной

войной, современные исследователи считают необходимым обратить внимание на высочайшую степень ее (партии) проникновения в государственные и общественные институты, что позволяло мобилизовать общество на небывалые свершения. При этом советская партократия консолидировала не только органы управления, но и экономику, что позволило стране выстоять в череде испытаний, пришедшихся на ленинскую и сталинскую эпохи.

В послевоенные годы будут предприняты не самые удачные попытки организовать сепарирование государственной и партийной властей в СССР, что станет поводом для последующих преобразований в годы правления плеяды руководителей страны с 1953 по 1991 годы. Консолидация партийного и государственного аппаратов управления является главным фактором победы СССР в войне, но с другой стороны — сращивание правительственной и партийной вертикали станет и одной из фундаментальных причин «застоя» в СССР, приведшей к ситуации экономического и политического банкротства системы.

В одной из своих работ отечественная исследовательница В.И. Ерыгина отмечала следующие особенности партократической системы послевоенного периода [10]:

Во-первых, высшим органом власти был Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (Верховный Совет СССР), безальтернативно избранные депутаты которого представляли не столько потребности всех страт сложноустроенного советского общества, сколько интересы одной коммунистической партии, из-за отсутствия политической конкуренции и плюрализма игравшей ключевую роль в правотворческой и правоприменительной сферах деятельности государства;

Во-вторых, Советы создавали исполнительно-распорядительные органы или исполкомы Советов, которые наделялись ролью исполнительных органов власти как в центре, так и на местах. В виду отсутствия разделения властей исполкомы были «работающими корпорациями», решавшими все важнейшие вопросы под руководством и контролем партии.

Схожие причины кризиса партократической системы были сформулированы и В.С. Основиним в работе «Советская представительная система: вопросы теории и перестройки», где критиковался «подбор кадров для государственной службы на основе партийности, выгораживание и спасение ответственных чиновников, попавших на определённые должности по протекции соответствующих партийных работников или органов» [11].

Отдельно стоит остановиться и на феномене правовой фиксации роли института партии в партократической системе. Исследователями прошлого

были сформулированы следующие основные направления руководящего воздействия КПСС на работу Советов [12]:

- «выработка указаний по важнейшим вопросам, связанным с реализацией Советами политики партии;
- руководство формированием представительных органов, подбор, выдвижение и воспитание кадров, работающих в Советах;
- контроль за деятельностью советских органов по реализации партийных директив, осуществляемый прежде всего на основе проверки работы коммунистов в Советах и в государственном аппарате;
- обеспечение взаимодействия Советов с профсоюзами, комсомолом, кооперативными и другими общественными организациями, оказание помощи с их стороны органам государственной власти» [12, с. 64].

Вышеперечисленные направления партийного руководства деятельностью Советов явно вступают в конфликт с логикой авторов брошюры, которые далее пишут о том, что «подмена Советов партийными комитетами ослабляет работу не только Советов, но и самого партийного комитета» [12, с. 65–66].

Таким образом, выполнение партией несвойственных ей функций привело к фиктивности, ненужности самих органов государственной власти, которые выполняли лишь руководящие указания партии. При этом выполнение подобных функций КПСС соответствовало положению статьи 6 Конституции СССР 1977 года «о руководящей и направляющей силе советского общества, ядре политической системы».

К 1980-м годам XX века КПСС стала главным контролирующим органом, никому ни подотчетным, ни от кого не зависящим. Партократическая система, де-факто, держала в своих руках все основные рычаги управления государством, руководила всеми основными органами государственной власти: выполняла законотворческие функции, следила за исполнением законов и отправляла правосудие.

Осознавая это, КПСС принимала решения о разграничении полномочий партийных и государственных органов власти, но на практике этого не было сделано в полной мере. Партийные решения имели силу законов и становились таковыми в силу признания их высшими органами государственной власти.

После 1991 года, «новое-старое» руководство бывших союзных республик озаботилось решением этой проблемы. Каждое государство пошло по своему пути. Целью настоящей статьи является изучение и систематизация опыта правового регулирования участия государственных гражданских

служащих в деятельности общественных объединений в странах бывшего СССР по состоянию на 2023 год, а также рассмотрение существующих практик нивелирования конфликта интересов государства и политических партий в деятельности государственного служащего при помощи института цифровизации.

В данной работе под термином «государственные гражданские служащие» понимается — совокупность лиц, призванных на профессиональном уровне осуществлять управление государством в рамках системы государственного аппарата, являющегося социально-правовым институтом. Государственный служащий при этом является работником, призванным исполнять определенные обязанности в соответствии с должностью, которую он занимает в системе государственной службы.

Под термином «общественное объединение» понимается — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Таким образом, «политическая партия» — общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти, территориальных органах публичной власти и органах местного самоуправления.

После 1991 года в бывших республиках СССР началось становление собственных государственных аппаратов, где взгляды на «партийность» чиновников разнятся. В настоящую выборку будут включены 15 государств, являющихся наследниками республик бывшего СССР.

В большинстве рассматриваемых стран данный вопрос четко регулируется законодательством. Вопрос о партийной принадлежности государственного служащего закреплен либо в законе о политических партиях, либо в законе о государственной службе/ публичной службе.

В Республике Казахстан, к примеру, Закон Республики Казахстан «О государственной службе» [13] устанавливает, что государственному служащему запрещено использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций. Вместе с тем, установлен запрет публично выражать свое отношение к указанным объединениям и организациям в качестве служащего, если это не входит в его должностные обязанности.

Закон Республики Казахстан «О политических партиях» [14] предусматривает положение, согласно которому депутаты Парламента, государственные служащие не вправе занимать **оплачиваемые** должности в политических партиях, а также установлено, что государственные служащие при исполнении должностных обязанностей руководствуются требованиями законодательства Республики Казахстан и не связаны с решениями политических партий и их органов.

Таким образом, в Казахстане отсутствует запрет государственным служащим иметь членство в политической партии, однако законодательно созданы условия для самостоятельности деятельности всех общественных объединений, в том числе политических партий, существующих в государстве, ограничения существуют, по логике законодателя, в целях невмешательства государства в дела политических партий.

В Узбекистане также отсутствует запрет государственным служащим вступать в партии, однако созданы этические рекомендации. В республике созданы правила этического поведения государственных служащих [15]. Помимо того, Закон «О политических партиях» устанавливает, что не могут быть членами политических партий [16]: судьи; должностные лица Счетной палаты Республики Узбекистан; прокуроры и следователи прокуратуры; сотрудники органов внутренних дел, Национальной гвардии Республики Узбекистан, службы государственной безопасности. Так или иначе, подобные ограничения на некоторые категории государственных служащих (преимущественно в сфере государственной безопасности) существуют практически во всех рассматриваемых странах.

Власти Кыргызстана также выступают за возможность государственно-го служащего осуществлять партийную деятельность, но вне связи со своей служебной деятельностью [17]. Однако в отношении чиновников власти различных уровней вводят ограничения. Так, Глава Иссык-Кульской области запретил госслужащим посещать штабы политических партий [18]. В 2021 году был подписан Указ «О мерах по обеспечению проведения свободных, честных и прозрачных выборов депутатов Жогорку Кенеша 28 ноября 2021 года», согласно которому «Государственным и муниципальным служащим запрещено участвовать в предвыборной агитации, использовать преимущества должностного или служебного положения в пользу каких-либо кандидатов и политических партий» [19].

Ещё в одной республике Центральной Азии — Туркменистане, закон не запрещает, однако вводит некоторые ограничения. Статья 9. Закона Туркменистана «О политических партиях» [20] вводит следующие ограничения,

согласно которым «вмешательство органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц в деятельность политических партий, а равно вмешательство политических партий в деятельность указанных органов и должностных лиц не допускается; лицо, находящееся на государственной службе или занимающее государственную должность, не имеет права использовать свои должностные и служебные преимущества в интересах политической партии, членом которой он состоит, или иной политической партии. Вышеуказанные должностные лица в выполнении своих служебных обязанностей, кроме обязанностей депутатов Меджлиса Туркменистана, выборных членов местных представительных органов и органов самоуправления, не связаны решениями политических партий».

В Таджикистане также нет ограничений на членство в политических партиях государственных служащих. Закон Таджикистана «О политических партиях» гласит [21]: «Членство в политической партии возможно только на основе добровольного волеизъявления граждан Республики Таджикистан. Судьи, прокуроры, военнослужащие, работники органов внутренних дел, государственной безопасности, налоговой полиции, таможни и юстиции, а также иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть членами политических партий».

Кавказский регион также отличится сдержанным подходом к партийности государственных служащих. В Армении отсутствуют какие-либо ограничения для членства в партии [22; 23]. Аналогичная ситуация в Грузии, однако, если законодательство Армении не акцентирует внимание на конфликте интересов политических партий и государственного аппарата, то в законодательстве Грузии провозглашается «Политический нейтралитет». Это значит, что публичные (государственные) служащие не имеют права использовать свое служебное положение в партийных (политических) целях или (и) интересах. «Публичные служащие не вправе также в рабочие часы или при осуществлении служебных полномочий участвовать в агитации и предвыборной кампании. Публичным служащим запрещается использовать административный ресурс в процессе агитации и кампании в поддержку или против какой-либо политической партии, избирательного субъекта, кандидата в избирательные субъекты» [24]. В Азербайджане Закон «О политических партиях» [25] в статье 4. Гласит: «Членство в политической партии не может быть ограничено по профессиональным, расовым, половым, этническим и религиозным признакам. Деятельность партии в государственных и муниципальных структурах запрещена, но участие в деятельности партий госслужащих не ограничивается».

В Молдавии же ограничений на партийность государственных служащих нет, запрещено публично проявлять партийную принадлежность. Закон «О государственной должности и статусе государственного служащего» [26] гласит, что в период исполнения служебных обязанностей государственный служащий должен воздерживаться от публичного выражения или проявления политических предпочтений и поддержки какой-либо партии или общественно-политической организации. «Статья 16. Принадлежность к партиям и общественно-политическим организациям. Государственные служащие могут быть членами политических партий или общественно-политических организаций, созданных на законных основаниях, за изъятиями, предусмотренными законом».

На Украине власти радикально подошли к решению вопроса с конфликтом интересов государственного служащего и члена политической партии в пользу запрета совмещения этих статусов. Так, в 2015 году Кабинет министров Украины предложил Верховной Раде запретить государственным служащим официально принадлежать к какой-либо партии [27]. Настоящий закон «О государственной службе» среди прочих прав государственных служащих отмечает право на «участие в деятельности объединений граждан, кроме политических партий, в случаях, предусмотренных настоящим Законом». Закон устанавливает запрет на членство в партии для госслужащих категории «А», а это: Руководителя Аппарата Верховной Рады Украины и его заместители; руководителя аппарата (секретариата) постоянно действующего вспомогательного органа, образованного Президентом Украины; Государственного секретаря Кабинета Министров Украины и его заместители, государственных секретарей министерств; руководители центральных органов исполнительной власти, которые не являются членами Кабинета Министров Украины, и их заместители; руководители аппаратов Конституционного Суда Украины, Верховного Суда, высших специализированных судов и их заместителей, руководителей секретариатов Высшего совета правосудия, Высшей квалификационной комиссии судей Украины и их заместители, Председатели Государственной судебной администрации Украины и его заместители; руководители государственной службы в других государственных органах, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Украины, и их заместители [28]. Остальным категориям государственных служащих разрешается членство в политических партиях при условии соблюдения требований к политической беспристрастности государственного служащего.

В Республике Беларусь закон «О государственной службе» [29] не допускает какие-либо ограничения при поступлении на государственную службу

в связи с принадлежностью к политической партии. В Беларуси членство в политической партии не может быть ограничено по признаку профессиональной принадлежности [30].

В прибалтийских республиках Эстонии [31], Латвии [32] и Литве [33] юридических ограничений на членство в политических партиях публичных (государственных) служащих не установлено. В 2006 году в Эстонии неоднократно повторялись попытки запретить чиновникам быть членами политических партий, однако они не увенчались успехом.

В России запрет на членство в политических партиях для гражданских служащих законодательно не установлен. Согласно Федеральному закону от 11.07.2001 N 95 «О политических партиях» [34] «членство в политической партии не может быть ограничено по признакам профессиональной, социальной, расовой, национальной или религиозной принадлежности». Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ участие на безвозмездной основе в управлении политической партией для государственного служащего запрещено, также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий.

К тому же, в вышерассматриваемом законе провозглашается принцип нейтральности государственного служащего, согласно которому он должен исключать возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, а также использования должностных полномочий в интересах политических партий.

Таким образом, необходимо отметить, что во всех рассмотренных странах отсутствует запрет государственному служащему являться членом политической партии, за исключением Украины, где должностным лицам категории «А» запрещено вступать в политические партии.

Отдельно отметим, что законодательство стран бывшего СССР в вопросе нейтральности государственного служащего очень схожи. Практически во всех государствах за исключением стран Балтийского региона (взявших курс на европейский стандарт законодательства) созданы законы о политических партиях и государственной службе, которые дополняют друг друга в вопросе членства в политических партиях. Во всех постсоветских странах существует запрет влияния на деятельность чиновника его партийной принадлежности.

Подводя итоги, можем отметить, что за последние три «постсоветских» десятилетия национальные правительства рассмотренных стран если

не полностью решили проблему, то хотя бы признали наличие «родовой травмы» у политических режимов, возникших на пространстве Евразии после 1991 года.

С учетом фиксации постоянных изменений в законодательной базе каждой из стран, направленных на сепарацию партий и бюрократии, в краткосрочной перспективе можно предположить, что в большинстве стран-наследниц Советского Союза не будет возникать партийная бюрократия, подменяющая собой существующие государственные институты [35].

Фундаментальная же проблема заключается в том, что ряд государств постепенно трансформируется в режимы с доминирующими партиями (которые с ненулевой вероятностью могут стать однопартийными). Следовательно, в долгосрочной перспективе нельзя исключать, что в ряде стран-наследниц Советского Союза снова возникнут партийные институты, подменяющие собой государство [36].

### **ПРАКТИКА СНИЖЕНИЯ КОНФЛИКТНОСТИ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ПОМОЩИ МЕХАНИЗМОВ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Важной особенностью российского правового поля в условиях немигнуемого конфликта интересов, вызванного статусом государственного служащего и его партийной принадлежностью, является попытка при помощи продуктов цифровизации сепарировать непосредственный личный контакт с субъектом — заявителем/ получателем государственной услуги и государственным служащим с целью нивелирования влияния его личных ценностей, интересов на качество и результат выполняемой работы. Такие цифровые продукты как федеральные «Госуслуги», «Налог.ру», «Росмолодежь. Гранты», «Фонд Президентских грантов» или региональные, например, «Горздрав», «Портал «Наш Петербург» в Санкт-Петербурге, «Активный гражданин», «Мой дом — Москва» в Москве хорошо зарекомендовали себя в качестве обезличивающих государственного служащего инструментов.

Цель цифровых технологий в публичном управлении в контексте современных конфликтов и рисков (в том числе конфликте интересов, вызванного статусом государственного служащего и его партийной принадлежностью) заключается в повышении эффективности, открытости и подотчетности государственного управления. Так, цифровизация может способствовать повышению беспристрастности работы, прозрачности и снижению коррупции. Использование технологий блокчейн, искусственного интеллекта, больших данных позволяет автоматизировать и упростить многие процессы,

сделать их публичными и необратимыми. Это затрудняет манипуляции и, соответственно, коррупциогенный фактор.

Появление феномена «Электронного правительства» и перевод госуслуг в цифровой формат, использование мобильных приложений упрощает взаимодействие граждан и бизнеса с государственными структурами, что сокращает очереди, упрощает сбор обратной связи. Онлайн обсуждения и голосования, вовлечение граждан в принятие решений через электронные площадки для петиций, опросов, референдумов способствует учёту мнения разных социальных групп. Происходит «персонализация» услуги, использование больших данных о потребностях граждан позволяет создавать индивидуальные профили для оказания адресной помощи и услуг, все это способствует появлению новых форм солидарности, то есть социальные сети и мессенджеры открывают возможности для самоорганизации граждан, координации волонтерских усилий, реализации совместных инициатив, что упрощает мониторинг и аналитику, сбор и анализ больших объёмов данных об эффективности государственного управления, выявление проблем и путей оптимизации «болевых точек» государственного управления.

Таким образом, цифровизация может сделать систему публичного управления более открытой, понятной и удобной для граждан, а также повысить ее результативность. Цифровизация системы публичного управления может оказывать существенное влияние на процессы легитимации государственных стратегий в периоды кризисов и неопределенности.

Повышение прозрачности и доступности информации о деятельности органов власти, использование открытых данных, онлайн-трансляций заседаний позволяет гражданам лучше понимать мотивы и обоснованность принимаемых решений. Расширение общественного участия с помощью цифровых платформ для обсуждений, опросов, петиций способствует появлению чувства «сопричастности» граждан к процессу выработки стратегий. Здесь во многом важную роль играет адресная коммуникация с различными группами граждан через социальные сети и мессенджеры, что позволяет получить обратную связь. Так, цифровые технологии делают систему более гибкой, появляется возможность оперативно корректировать стратегии, реагируя на новые вызовы.

Таким образом, за счет комплекса подобных мер цифровизация может повысить доверие граждан к власти, обеспечить широкую поддержку государственных стратегий и тем самым укрепить их легитимность. Однако при этом важно учитывать риски манипулирования общественным мнением и киберугрозы.

Роль информационно-коммуникационных технологий в публичном управлении будет возрастать и изменяться в следующих направлениях:

- Повышение эффективности и оптимизация административных процессов за счет автоматизации рутинных операций, внедрения искусственного интеллекта для анализа данных и прогнозирования;
- Развитие электронного правительства — перевод всех госуслуг в цифровой формат, создание единых личных кабинетов граждан для удобного получения услуг онлайн;
- Расширение участия граждан в процессах управления с помощью онлайн-платформ для петиций, опросов, общественных обсуждений проектов нормативных актов;
- Повышение прозрачности и подотчетности власти за счет использования технологий раскрытия данных, онлайн-трансляций заседаний органов власти;
- Развитие новых каналов коммуникации с гражданами, в том числе двусторонних, через социальные сети, мессенджеры, мобильные приложения;
- Внедрение технологий блокчейн для повышения прозрачности и необратимости административных процедур, снижения коррупции;
- Использование больших данных и искусственного интеллекта для анализа общественного мнения, выявления потребностей граждан, персонализации услуг.

Таким образом, ИКТ будут играть ключевую роль в повышении качества и доступности публичного управления, а также расширении участия граждан в госуправлении.

В настоящий момент в России используется одна из самых передовых систем формирования кризисной политической онлайн-коммуникации. Помимо поддержания чат ботов и виртуальных помощников на сайтах государственных услуг, федеральными и региональными органами власти предпринимается ситуативное реагирование на запросы граждан в социальных сетях, где ведется учет обратной связи в комментариях под записями чиновников или органов власти.

В августе 2023 года специалисты исследовательского агентства «Госдиджитал» изучили коммуникацию министерств с жителями России на официальных страницах во «ВКонтакте», «Одноклассниках» и Telegram. Для этого исследователи написали обращения в разные аккаунты ведомств. Выводы оказались неутешительными: 58% страниц никак не работают с обратной связью пользователей [37].

С 1 декабря 2022 года все органы власти и подведомственные им учреждения обязаны вести страницы в соцсетях. Для исследования обратной связи на этих площадках аналитики сформулировали для каждого министерства три обращения: нейтральный вопрос о работе ведомства, неудобный вопрос о проблемных направлениях и реплику-провокацию, за которой обычно может последовать блокировка заявителя-комментатора.

Обращения отправили на все площадки ведомств с помощью комментариев, личных сообщений и чат-ботов. Далее аналитики отслеживали наличие ответа от министерств и скорость их реакции.

Выяснилось, что официальные страницы не всегда отвечают пользователям. При обращении в комментариях на вопросы ответила почти каждая третья страница (32,3%), не ответили 29%, остальные 38,7% ограничили возможность комментирования. При коммуникации в личных сообщениях или чат-боте ответили 27,5%, не ответили 25,8%, у 49,7% страниц личные сообщения были закрыты.

Любопытно, что ни одно министерство не ответило на вопросы на всех площадках и во всех возможных форматах. При этом наименее активной была реакция на сообщения о проблемных направлениях работы министерств. Провокационные реплики удалили больше половины страниц и ведомств.

Ответили на обращения на всех доступных площадках Минпросвещения, МВД, Минтруд, Минфин, Минцифры и Минсельхоз. Полностью проигнорировали вопросы Минобороны, МИД, Минздрав, Минкультуры, Минстрой и Минвостокразвития.

Быстрее всего на вопросы отвечали через личные сообщения во «ВКонтакте» (39 минут). В среднем ответ приходилось ждать 4 часа 30 минут, но в некоторых случаях время ожидания увеличивалось до 6 дней.

Таким образом, можно констатировать, что имея всю необходимую инфраструктуру, которая, в теории, способна работать исправно и эффективно, её (инфраструктуру) не используют должным образом в практической работе. Проработка иностранного опыта, в данном случае, не представляется целесообразной в силу конкурентности существующей модели в случае ее корректного и более активного использования. Одной из возможных стратегий развития авторам видится интенсификация практики комплектования штата ведомств молодыми госслужащими-универсалами, функционал которых будет сосредоточен на кризисной коммуникации с полноценным и корректным использованием уже существующей инфраструктуры, являющейся, с нашей точки зрения, достаточной в контексте сегодняшних

условий формирования стратегий кризисной онлайн-коммуникации с заявителями со стороны госслужащих. Инструменты цифровизации позволяют значительно нивелировать конфликт интересов, вызванный статусом государственного служащего и его партийной принадлежностью, особенно ярко это выражено на примере цифровизации государственных услуг в России.

### Список литературы / References

- [1] Воробьева Ю.С., Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом // Отечественные архивы. 2008, № 1. С. 101–103.  
Vorobyova, Yu. S. Shipov D.N. “Memories and thoughts about the experience”, in *Domestic archives*, 2008, no. 1: 101–103. (In Russ.)
- [2] Соловьев К. Бюрократия versus бюрократия: парадоксы государственной службы в России в конце XIX — начале XX веков // Новое литературное обозрение. 2017. № 2(144). С. 113–121.  
Soloviev K. “Bureaucracy versus bureaucracy: paradoxes of public service in Russia at the end of the 19th — beginning of the 20th centuries”, *New Literary Review*, 2017, no. 2(144): 113–121. (In Russ.)
- [3] Соловьев К.А. Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна. М.: Редакция журнала «Новое литературное обозрение», 2017. 296 с. (Что такое Россия).  
Soloviev K.A. *The owner of the Russian land? Autocracy and bureaucracy in the modern era*, Moscow, Novoe literaturnoe obozrenie, 2017. 296 p. (What is Russia). (In Russ.)
- [4] Арндт Х. Истоки тоталитаризма. М.: ЦентрКом, 1996. 672 с.  
Arendt H. *Origins of totalitarianism*, Moscow, TsentrKom, 1996. 672 p. (In Russ.)
- [5] Лукин А.В. Новая международная идеократия и Россия // Сравнительная политика. 2016. Т. 7, № 1. С. 41–57.  
Lukin A.V. “New international ideocracy and Russia”, in *Comparative politics*, 2016, Vol. 7, no. 1: 41–57. (In Russ.)
- [6] Блинов В.В. Становление советской идеократии как новой эффективной формы централизованного государства в XX веке (1917–1953) // Журнал политических исследований. 2022. Т. 6, № 3. С. 106–117. DOI 10.12737/2587-6295-2022-6-3-106-117.  
Blinov V.V. “The formation of Soviet ideocracy as a new effective form of a centralized state in the 20th century (1917–1953)”, *Journal of Political Research*, 2022, T. 6, no. 3: 106–117. DOI 10.12737/2587-6295-2022-6-3-106-117. (In Russ.)
- [7] Наумова Г.Р., Никонов А.В. У истоков советской номенклатуры // Дискуссионные вопросы современной исторической науки: Памяти академика РАН Юрия Степановича Кукушкина. Санкт-Петербург: Алетейя, 2020. С. 133–143.  
Naumova G.R., Nikonov A.V. “At the origins of the Soviet nomenclatura”, in *Discussion issues of modern historical science: In memory of Academician of the*

- Russian Academy of Sciences Yuri Stepanovich Kukushkin*, St. Petersburg, Aletheia, 2020: 133–143. (In Russ.)
- [8] Верещагина А.В., Довбыш А.В. Идеино-теоретическая эволюция взглядов В.И. Ленина на форму государства в контексте первых этапов становления советской государственности // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2017. Т. 9, № 4(39). С. 282–298. DOI 10.24866/VVSU/2073-3984/2017-4/282-298.  
Vereshchagina A.V., Dovbysh A.V. “Ideological and theoretical evolution of the views of V.I. Lenin on the form of the state in the context of the first stages of the formation of Soviet statehood”, in *Territory of New Opportunities. Bulletin of Vladivostok State University of Economics and Service*, 2017, Vol. 9, no. 4(39): 282–298. DOI 10.24866/VVSU/2073-3984/2017-4/282-298. (In Russ.)
- [9] Восленский М.С. Номенклатура: анатомия советского правящего класса. М.: Захаров, 2005. 640 с.  
Voslensky M.S. *Nomenklatura: anatomy of the Soviet ruling class*, Moscow, Zakharov, 2005. 640 p. (In Russ.)
- [10] Ерыгина, В. И. Партийные и государственные органы в системе советского конституционализма // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность: Материалы X Международного Конституционного Форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека, Саратов, 05 декабря 2018 года. Саратов: Саратовский источник, 2019. С. 71–75.  
Erygina, V.I. “Party and state bodies in the system of Soviet constitutionalism”, in *Russian constitutionalism: scientific understanding and reality: Materials of the X International Constitutional Forum dedicated to the 100th anniversary of the Constitution of the RSFSR of 1918, the 25th anniversary of the Constitution of the Russian Federation of 1993, 70 anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, Saratov, December 5, 2018*, Saratov, Saratovskiy istochnik, 2019: 71–75. (In Russ.)
- [11] Основин В.С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1991. 128 с.  
Osnovin V.S. *Soviet representative system: issues of theory and perestroika*, Voronezh, Voronezh University Press, 1991. 128 p. (In Russ.)
- [12] Советы народных депутатов: Справочник / Лукьянов А.И., Авакьян С.А., Гуреев П.П. и др. М., 1984. 382 с.  
Councils of People’s Deputies: Directory / Lukyanov A.I., Avakyan S.A., Gureev P.P. et al. M., 1984. 382 p. (In Russ.)
- [13] Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Kazakhstan dated November 23, 2015, no. 416-V “On the civil service of the Republic of Kazakhstan” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36786682](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682)
- [14] Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года [Электронный ресурс].

- Law of the Republic of Kazakhstan “On Political Parties” dated July 15, 2002 [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1032141](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1032141)
- [15] Постановление Кабинет Министров Узбекистана 14 октября 2022 г. «Типовые правила этического поведения государственных служащих» [Электронный ресурс].  
Resolution of the Cabinet of Ministers of Uzbekistan October 14, 2022 “Model rules of ethical conduct of civil servants” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2022/10/20/ethical-rules-for-civil-servants/>
- [16] Закон Республики Узбекистан от 26.12.1996 г. № 337-I «О политических партиях» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Uzbekistan dated December 26, 1996 No. 337-I “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://lex.uz/docs/57033>
- [17] Закон Кыргызской Республики от 12 июня 1999 года N 50 «О политических партиях» [Электронный ресурс].  
Law of the Kyrgyz Republic of June 12, 1999 N 50 “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/215?cl=ru->
- [18] Глава Иссык-Кульской области запретил госслужащим посещать штабы политических партий // KABAR 21 сентября 2020 года [Электронный ресурс].  
“The head of the Issyk-Kul region banned civil servants from visiting the headquarters of political parties”, *KABAR* September 21, 2020 [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://kabar.kg/news/glava-issyk-kul-skoi-oblasti-zapretil-gossluzhashchim-posesh-chat-shtaby-politpartii/>
- [19] Садыр Жапаров запретил чиновникам агитировать и вмешиваться в выборы // 24KG. 2 ноября 2021 года [Электронный ресурс].  
“Sadyr Japarov prohibited officials from campaigning and interfering in elections”, *24KG*. November 2, 2021 [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://24.kg/vlast/212399\\_sadyir\\_japarov\\_zapretil\\_chinovnikam\\_agitirovat\\_ivmeshivatsya\\_vvyiboryi/](https://24.kg/vlast/212399_sadyir_japarov_zapretil_chinovnikam_agitirovat_ivmeshivatsya_vvyiboryi/)
- [20] Закон Туркменистана от 10 января 2012 года № 254-IV «О политических партиях» [Электронный ресурс].  
Law of Turkmenistan dated January 10, 2012 No. 254-IV “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://www.turkmenistan.gov.tm/ru/post/16478/zakon-turkmenistana-%3Cbr%3E-o-politicheskikh-partiyakh>
- [21] Закон Республики Таджикистан от 13 ноября 1998 года № 680 «О политических партиях» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Tajikistan dated November 13, 1998 No. 680 “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <http://ncz.tj/content/закон-республики-таджикистан-о-политических-партиях>

- [22] Закон Республики Армения от 29 марта 2018 года №ЗР-205 «О гражданской службе» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Armenia dated March 29, 2018 No. ЗР-205 “On Civil Service” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=106724](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=106724)
- [23] Конституционный Закон Республики Армения от 30 декабря 2016 года ЗР-224 «О партиях» [Электронный ресурс].  
Constitutional Law of the Republic of Armenia of December 30, 2016 ZR-224 “On parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=95547](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=95547)
- [24] Закон Грузии от 27/10/2015 № 4346-I [Электронный ресурс].  
Law of Georgia dated October 27, 2015 No. 4346-I [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3031098?publication=46>
- [25] Закон Азербайджанской Республики от 16 декабря 2022 года №693-VIQ «О политических партиях» [Электронный ресурс].  
Law of the Azerbaijan Republic dated December 16, 2022 No. 693-VIQ “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://clck.ru/34wGdN>
- [26] Закон Республики Молдова Nr. 158 от 04.07.2008 «О государственной должности и статусе государственного служащего» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Moldova Nr. 158 of 07/04/2008 “On public office and the status of a civil servant” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <http://lex.justice.md/ru/330050/>
- [27] Кабмин предлагает запретить ряду чиновников быть членами партий // Нова Влада. 6 апреля 2015 года [Электронный ресурс].  
“The Cabinet of Ministers proposes to ban a number of officials from being party members”, *Nova Vlada*. April 6, 2015 [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://novavlada.info/gosudarstvo/novosti/kabmin-predlagaet-zapretit-ryadu-chinovníkov-byt-chlenami-partiy>
- [28] Закон Украины от 10 декабря 2015 года №889-VIII «О государственной службе» [Электронный ресурс].  
Law of Ukraine dated December 10, 2015 No. 889-VIII “On Civil Service” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=82374](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=82374)
- [29] Закон Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З «О государственной службе» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Belarus of June 1, 2022 No. 175-Z “On Public Service” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H12200175>
- [30] Закон Республики Беларусь 5 октября 1994 г. № 3266-XII «О политических партиях» [Электронный ресурс].

- Law of the Republic of Belarus October 5, 1994 No. 3266-XII “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19403266>
- [31] Закон Эстонии «О Публичной Службе» Avaliku teenistuse seadus от 13.06. 2012 (RT I, 06, 07, 2012, 1) [Электронный ресурс].  
Law of Estonia “On Public Service” Avaliku teenistuse seadus dated 13.06. 2012 (RT I, 06, 07, 2012, 1) [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <http://www.hartran.ee/index.php?id=64>
- [32] Закон Латвии «Об устройстве госуправления Латвии» [Электронный ресурс].  
Law of Latvia “On the structure of public administration in Latvia” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://latvija.lv/ru/Privatuma\\_politika/Datu\\_aizsardzibas\\_principi](https://latvija.lv/ru/Privatuma_politika/Datu_aizsardzibas_principi)
- [33] Закон Литовской Республики от 19 мая 1994 г. № I-464 «О Правительстве» [Электронный ресурс].  
Law of the Republic of Lithuania dated May 19, 1994 No. I-464 “On the Government” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.417047/>
- [34] Федеральный закон Российской Федерации от 11.07.2001 N 95-ФЗ «О политических партиях» [Электронный ресурс].  
Federal Law of the Russian Federation dated July 11, 2001 N 95-FZ “On Political Parties” [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_32459/bbeba379e01773e84354700378f823eaf46d7605/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/bbeba379e01773e84354700378f823eaf46d7605/)
- [35] Долгих Ф.И. Партийная система России — состояние и перспективы // Юридический мир. 2020, № 2. С. 19–22.  
Dolgikh F.I. “The party system of Russia — state and prospects”, in *Legal world*, 2020, no. 2: 19–22. (In Russ.)
- [36] Глебова И.И. Партия Власти // Полис. Политические исследования. 2004, № 2. С. 85–92.  
Glebova I.I. “Party of Power”, in *Polis. Political studies*, 2004, no. 2: 85–92. (In Russ.)
- [37] Исследование «Госдиджитала»: как министерства отвечают россиянам в соцсетях // Госдиджитал. 28 августа 2023 года. [Электронный ресурс].  
“GosDigital study: how ministries respond to Russians on social networks”, *GosDigital*, August 28, 2023. [Electronic resource]. (In Russ.)  
URL: <https://gosdigital.ru/issledovanie-gosdidzhitala-kak-ministerstva-otvechayut-rossiyanam-v-soczsetyah/>