

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.165.8.070-077

Е. А. Коваль*,
М. В. Пальчикова**

Информационная открытость государственной и муниципальной службы: модель паноптикума

Аннотация. Статья посвящена исследованию перспектив и нормативных ограничений развития концепции информационной открытости государственной и муниципальной службы. Авторы акцентируют внимание на том, как публичная функция влияет на деятельность государственных и муниципальных служащих не только на службе, но и за ее пределами. Принцип открытости государственной и муниципальной службы в современном обществе обязывает ответственно подходить к любой информации, размещаемой публично в сети Интернет, даже если она не связана со службой. Технологии больших данных, аналитические способности нейросетей позволяют собирать сведения из различных источников и путем сопоставления деанонимизировать их. В результате любой государственный и муниципальный служащий, присутствующий в публичном пространстве, в любой момент может быть подвергнут процедурам общественного контроля.

В качестве объяснительной использована модель паноптикума, трансформирующаяся в условиях цифровизации современного общества. Паноптикум в сочетании с синоптикумом расширяет надзорные возможности власти, но одновременно делает ее представителей видимыми для массового «наблюдающего». Модель нового паноптикума обуславливает риски возникновения и воспроизводства социальной напряженности и недоверия друг к другу власти и населения. Это также связано с тем, что в качестве эксперта может выступить любой представитель общественности, не имея при этом экспертных знаний и навыков.

Во избежание прекращения развития информационной открытости власти в новом паноптикуме перспективным представляется просвещение населения в области нормативных (правовых и моральных) оснований деятельности государственных и муниципальных служащих, а также включение в кодексы административной этики норм, регламентирующих присутствие представителей власти в социальных медиа и определяющих меру ответственности лиц, нарушающих правила поведения в публичном пространстве.

Ключевые слова: государственная и муниципальная служба; профессиональная этика; информационная открытость; паноптикум; синоптикум; большие данные; социальные медиа; цифровой след; коррупционные риски; ответственность; общественный контроль; парадокс моральной оценки.

Для цитирования: Коваль Е. А., Пальчикова М. В. Информационная открытость государственной и муниципальной службы: модель паноптикума // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 8. — С. 70—77. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.165.8.070-077.

© Коваль Е. А., Пальчикова М. В., 2020

* Коваль Екатерина Александровна, доктор философских наук, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Средне-Волжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

ул. Федосеенко, д. 6, г. Саранск, Россия, 430003
nwifesc@yandex.ru

** Пальчикова Мария Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Средне-Волжского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

ул. Федосеенко, д. 6, г. Саранск, Россия, 430003
pravorullit@gmail.com

Information Openness of the State and Municipal Service: Panopticon Model

Ekaterina A. Koval, Dr. Sci. (Philosophy), Professor of the Department of Criminal Procedure Law and Criminalistics, Sredne-Volzhskiy Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
ul. Fedoseenko, d. 6, Saransk, Russia, 430003
nwifesc@yandex.ru

Mariya V. Palchikova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines, Sredne-Volzhskiy Institute (Branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)
ul. Fedoseenko, d. 6, Saransk, Russia, 430003
pravorullit@gmail.com

Abstract. The paper is devoted to the study of prospects and regulatory limitations of the development of the concept 'information openness of the state and municipal services'. The authors focus on how the public function affects the activities of state and municipal employees not only in but also out the service. The principle of openness of the state and municipal service in modern society obliges to take a responsible approach to any information posted publicly on the Internet, even if it is not related to the service. Big data technologies and the analytical capabilities of neural networks allow us to collect information from various sources and deanonymize them by comparing them. As a result, any state and municipal employee who is present in the public space can be subjected to public control procedures at any time.

The panopticon model is used as an explanatory model. It is transformed in the conditions of digitalization of modern society. Alongside the synopticum, the panopticon expands the supervisory capabilities of the government, but at the same time makes its representatives visible to the mass "observer". The model of a new panopticon determines the risks of the emergence and reproduction of social tension and distrust between the authorities and the population. This is also as any member of the public can act as an expert without having expert knowledge and skills.

In order to avoid the termination of the information openness development of the power in the new panopticon, it seems promising to educate the citizens in the area of regulatory (legal and moral) grounds for the state and municipal employees' activities. It is important to include rules governing the presence of the authorities in social media and determine the degree of responsibility of those violating the rules of behavior in public space into the administrative ethics codes.

Keywords: state and municipal service; professional ethics; information openness; panopticon; synopticum; big data; social media; digital footprint; corruption risks; responsibility; public control; paradox of moral assessment.

Cite as: Koval EA, Palchikova MV. Informatsionnaya otkrytost gosudarstvennoy i munitsipalnoy sluzhby: model panoptikuma [Information Openness of the State and Municipal Service: Panopticon Model]. *Lex russica*. 2020;73(8):70-77. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.165.8.070-077. (In Russ., abstract in Eng.).

Принцип открытости государственной и муниципальной службы предполагает ее доступность для населения, оперативное и объективное информирование граждан о деятельности государственной и муниципальной службы, о вакансиях, о правовых основах деятельности служащих. Как и любой правовой принцип, принцип открытости получает свое развитие и конкретизацию в иных нормах права.

Информационная открытость включает в себя, помимо прочего, целый спектр социально-правовых отношений по регулированию представления органов государственной власти и органов местного самоуправления в социальных сетях.

Для обеспечения эффективного общественного и внутриведомственного контроля государственной и муниципальной службы законодатель требует представления личной информации от государственных и муниципальных служащих в пределах, установленных законом. Так, указанные субъекты представляют сведения о доходах, расходах, об обязательствах имущественного характера (как своих, так и супруга (супруги), несовершеннолетних детей). С 2016 г. от государственных и муниципальных служащих, а также от лиц, являющихся соискателями соответствующих должностей, требуется представление информации о своем «цифровом следе»: адреса сайтов в Интернете, на которых

ими размещалась общедоступная информация, и данные, позволяющие их идентифицировать (ст. 20.2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, ст. 15.1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»²). Порядок представления информации регламентирован письмами Минтруда³. Представление указанных сведений является обязательным — гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на ней в случае невыполнения данного требования.

Предпосылкой нормотворчества в анализируемой сфере является не только реализация концепции информационной открытости власти, но и борьба с коррупцией. Изначально внесение соответствующих изменений обосновывалось тем, что анализ представляемых сведений позволит оперативно выявлять по информации аккаунта — фотографиям, списку друзей, группам и подпискам — возможные коррупциогенные риски. Анализу должны были подвергнуться не только публикации информационных сообщений, но и отношения, дружеские связи, образ жизни чиновников: «По выложенным фото в соцсетях можно увидеть, что человек бывает на фуршетах с представителями дорожных фирм, а сейчас претендует на должность, связанную с распределением бюджетных денег или контрактов. Это называется конфликт интересов или коррупция»⁴. В дальнейшем акценты в обосновании необходимости сбора информации о присутствии государственных и муниципальных служащих в сети Интернет были смещены на реализацию принципа информационной открытости органов власти.

С одной стороны, данный принцип должен способствовать формированию положительного имиджа органов государственной власти и местного самоуправления, а также лиц, прохо-

дящих службу в этих органах. Но, с другой стороны, реализация принципа информационной открытости в России существенно отличается от его реализации за рубежом, в частности в европейских государствах и США. Это обусловлено тем, что российский менталитет способствует тому, что общество легко экстраполирует поведение одного или группы служащих (особенно это касается руководителей) на весь орган власти. Кроме того, сами государственные и муниципальные служащие, в отличие от своих коллег из европейских и американских демократий, не имеют навыков отчитываться публично не только о своей профессионально-служебной деятельности, но и о личной жизни: семье, быте, увлечениях, хобби и т.п.

Однако это не означает, что присутствие государственных и муниципальных служащих в социальных медиа нежелательно. Напротив, корпоративная закрытость государственной и муниципальной службы в предельно открытом информационном обществе, в мире больших данных может повлечь за собой снижение доверия к власти, что, как правило, сопровождается политическими спекуляциями.

При этом понимание того, что наблюдение за тем, что публикуется чиновником в Сети, ведется постоянно, это обеспечивает большую честность и осторожность в публикации данных. Так, например, если бы подросток знал, что родители имеют доступ ко всем его приватным сообщениям в социальных сетях, он был бы гораздо осторожнее в выборе того контента, который он там размещает.

К наибольшему объему цифрового следа государственных и муниципальных служащих имеют доступ немногие — специально уполномоченные представителем нанимателя лица, которые анализируют ежегодно представляемую информацию. Такое требование, реализуемое в условиях цифрового общества, позволяет провести аналогию модели цифровой открыто-

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

³ Письмо Минтруда России от 14.02.2017 № 18-3/10/П-866 «О Методических рекомендациях по заполнению формы представления сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, на которых государственным гражданским служащим или муниципальным служащим, гражданином Российской Федерации, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации или муниципальной службы, размещались общедоступная информация, а также данные, позволяющие его идентифицировать»; письмо Минтруда России от 05.09.2016 № 18-1/В-545.

⁴ «Соцсети для госслужащих — это фоточки с Мальдив, порно посмотреть и с журналистами поболтать» // URL: <https://uralpolit.ru/article/urfo/23-01-2017/100557> (дата обращения: 14.11.2019).

сти государственной и муниципальной службы с моделью паноптикума.

Английский юрист и либеральный философ И. Бентам в 1787 г. опубликовал труд под названием «Паноптикон, или Инспекционное учреждение: описание идеи нового принципа строительства, применимого к предназначенным для содержания под надзором любых категорий граждан учреждениям любого типа. А именно: пенитенциарных учреждений, тюрем, промышленных предприятий, работных домов, домов призрения, лазаретов, фабрик, больниц, домов сумасшедших, а также школ с планом управления, созданным для этого принципа»⁵. Он фактически разработал модель контроля лиц, чье поведение находится или должно находиться под пристальным вниманием общества или отдельных государственных органов и учреждений. Модель паноптикума, разработанная Бентамом, вполне подходила как для пенитенциарных учреждений, психиатрических лечебниц, так и для школ или больниц.

Паноптикум — это здание, устроенное таким образом, что внешняя его часть представляет собой полупрозрачный цилиндр, а во внутреннем дворе размещается непрозрачная башня. В непрозрачной башне размещаются контролируемые (например, надзиратели), в прозрачной — контролируемые (например, заключенные). Количество контролируемых может быть предельно мало, поскольку контролируемые не видят контролирующих и никогда достоверно не знают, находятся ли они в данный конкретный момент под наблюдением или нет⁶. М. Фуко полагает, что модель паноптикума из пенитенциарной системы довольно быстро выросла до масштабов целого общества. Ее основная цель — «устроить таким образом, чтобы надзор был постоянным в своих результатах, даже если он осуществляется с перерывами, чтобы совершенство власти делало необязательным ее действительное отправление...»⁷. Однако у Бентама власть невидима и даже в некоторой степени деперсонализирована.

Т. Маттесен предлагает принципиально иную модель — синоптикум, основанную на организации наблюдения многих за немногими посредством средств массовой информации⁸. Однако необходимо отметить, что синоптикум позволяет быть многим скорее зрителями, чем надзирателями. Модель паноптикума дает большие возможности, чем просто наблюдение.

Маттесен полагает, что основным инструментом создания синоптикума являются современные массмедиа⁹. Они позволяют многим следить за особенными немногими, за так называемыми VIP-персонами, включая чиновников высокого ранга. При этом возможности немногих по наблюдению за многими никуда не исчезают. Таким образом, мы оказываемся внутри наблюдающего общества (viewer society)¹⁰.

Однако, на наш взгляд, современная модель взаимного наблюдения друг за другом населения и государственных и муниципальных служащих намного сложнее. Государственные и муниципальные служащие, с одной стороны, находятся в синоптикуме, где наблюдателем выступает общество. С другой стороны, анализируемые субъекты помещены в паноптикум, поскольку за ними наблюдают специально уполномоченные лица (служба собственной безопасности, служащие, которые уполномочены представителем нанимателя анализировать данные о присутствии чиновников в сети Интернет).

Впрочем, Маттесен отмечает, что и паноптикум, и синоптикум имеют древние корни и традиционно активно взаимодействуют и даже сливаются друг с другом (хотя паноптикум ориентирован на внешний контроль, а синоптикум — на контроль сознания и поведения)¹¹. В современной научной и художественной литературе предлагаются различные варианты такого слияния. Так, например, в антиутопии американского писателя Д. Эггерса «Сфера» (Circle) представлен образ компании, которая стремится к максимальной цифровой открыто-

⁵ *Bentham J. The Panopticon Writings* / Ed. M. Bozovic. London, 1995. Pp. 29—95.

⁶ *Bentham J. Op. cit.*

⁷ *Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы* // URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Fuko_Tyrm/07.php (дата обращения: 21.11.2019).

⁸ *Mathiesen T. The viewer society: Michel Foucault's «Panopticon» revisited* // *Theoretical Criminology*. 1997. № 1/2. Pp. 215—234.

⁹ *Mathiesen T. Op. cit.* P. 219.

¹⁰ *Mathiesen T. Op. cit.* P. 219.

¹¹ *Mathiesen T. Op. cit.* P. 223, 230.

сти. Осуществляется максимально полный сбор данных сотрудников, который доступен всем. Люди работают в стеклянных помещениях, что позволяет не только быть видимыми всеми, но и видеть всех. Физическая и цифровая прозрачность, как отмечает Дж. Гук, делает слияние паноптикума и синоптикума более полным¹².

Мы поддерживаем высказанную точку зрения и сами склоняемся к тому, что новое понимание прочтения модели паноптикума приводит к тому, что наблюдающие и наблюдаемые не разделены, а объединены и влияют друг на друга. Причем в культуре слияния паноптикума и синоптикума каждый может выступать экспертом и каждый может давать оценку с точки зрения собственных ценностно-нормативных установок. Данное обстоятельство имеет как плюсы, так и минусы.

Положительным в новом паноптикуме является то, что существующие в нем люди могут осваивать новые ценности, получать знания о ценностях и нормах с точки зрения взаимодействия с аудиториями, которые дифференцируются по различным признакам: возраст (молодежная, возрастная, зрелая и т.п.), политические взгляды (правые, левые, центристские, пропрезидентские, проправительственные, умеренно либо жестко оппозиционные и пр.), отношение к религии (атеисты, верующие, воцерковленные или уммизированные и т.п.) и др.

По реакции пользователей социальных сетей на появление там представителей органов власти — от местных администраций до высших должностных лиц государства — можно отследить участие «наблюдающих» субъектов. По реакции же «наблюдаемых» — органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц — можно понять, насколько они принимают и готовы принимать взгляды и позиции различных аудиторий, либо, напротив, не готовы вступать в диалог.

Представляется, что чем более предусмотрителен и ориентирован на информационную открытость государственный аппарат, тем активнее он будет прислушиваться к наблюдающим и пытаться анализировать их позиции.

Социальная глухота и невнимательность к прогностическим моделям информационного взаимодействия приводят к негативным для власти последствиям. Так, например, во время событий в ТЦ «Зимняя вишня» в Кемерово на фоне недостатка информации и противоречивых сообщений государственных СМИ люди узнавали новости в социальных сетях¹³. Основным источником информации, таким образом, стали слухи и фейки, включающие фотографии, аудио- и видеозаписи. На фоне общей напряженности и нагнетания настроений активной частью интернет-сообщества повышался и уровень недовольства населения, который хорошо отражался социальными сетями. В обсуждениях затрагивалась слабая работа как команды губернатора и региональных министров, так и федеральной власти. Общество выступило в качестве наблюдающего субъекта, дающего однозначно отрицательную оценку действиям государственных органов и органов местного самоуправления. Более того, наблюдатели от созерцания были готовы перейти к активным действиям (собрался митинг с требованиями отставки руководства региона).

Отрицательной чертой нового паноптикума является несоответствие между количеством «наблюдающих» и их надзорными компетенциями. В проекте Бентама обитатели непрозрачной башни наделялись определенными, четко регламентированными полномочиями, позволяющими им оценивать поведение наблюдаемых и при необходимости вмешиваться в него. В современном паноптикуме наблюдающие редко обладают достаточным объемом знаний о пределах компетенций, функциях, полномочиях государственных и муниципальных органов, об административных регламентах государственных и муниципальных служащих, чтобы давать во всех случаях компетентную оценку их действиям (бездействию) и решениям.

При этом отдельными ведомственными актами уже определены правила пользования социальными сетями для государственных и муниципальных служащих. Так, Кодекс этики и служебного поведения федеральных государ-

¹² Gouck J. The Viewer Society : «New Panopticism», Surveillance, and The Body in Dave Eggers «The Circle» // URL: https://www.academia.edu/26281743/The_Viewer_Society_New_Panopticism_Surveillance_and_The_Body_in_Dave_Eggers_The_Circle_ (дата обращения: 04.12.2019).

¹³ «Возможно, прощайте». Что сообщали СМИ и как люди собирали информацию в соцсетях во время пожара в Кемерово // URL: <https://medialeaks.ru/2503dalex-pozhar-kemerovo-smi/> (дата обращения: 17.12.2019).

ственных гражданских служащих Роспотребнадзора содержит норму, которая обязывает относиться к размещаемой в Интернете информации ответственно и запрещает размещение «...изображений, текстовых, аудио-, видеоматериалов, прямо или косвенно указывающих на его должностной статус, если данное действие не связано с исполнением должностных (служебных) обязанностей»¹⁴. Кодексом этики членов Общественного совета при Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом запрещено размещать в Интернете информацию, в которой выражается поддержка каким-либо политическим партиям и организациям, если автор позиционирует себя как член Общественного совета¹⁵ (т.е. его можно идентифицировать таким образом).

Еще бо́льшая проблема возникает с моральными оценками поступков «наблюдаемых». Во-первых, действует парадокс моральной оценки: чем выше уровень развития морального сознания личности, тем меньше она склонна оценивать окружающих. Такой моральный субъект — глубоко рефлексирующий, осознающий свои недостатки, не считает себя достойным для того, чтобы давать моральную оценку поступкам других людей. И с точностью до наоборот склонен давать оценки человеку, который не рефлексирует или слабо рефлексирует по поводу собственных нравственных качеств¹⁶. Во-вторых, «наблюдающие» далеко не всегда знакомы с содержанием норм и принципов административной этики, как правило закреплённых в соответствующих этических кодексах.

Таким образом, моральная оценка государственных, муниципальных служащих и их публичных высказываний в сети Интернет осуществляется субъектами, далеко не все из которых являются экспертами.

Надлежащим образом экспертный подход реализуется в деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов и кадровых служб (а также иных профильных экспертов: психологов, специалистов по социальным медиа и др.).

Впрочем, парадокс работает и в обратную сторону: чиновники как моральные субъекты тоже не вправе осуждать представителей населения. Они дают оценки в пределах определённых законом полномочий. К сожалению, иногда эти пределы игнорируются. Так, например, глава администрации Щёлковского района на вопрос: «Когда перестанет так пахнуть в городе?» (вопрос связан с поломкой очистных сооружений) ответил в твиттере: «Как только Вы помоетесь»¹⁷; врио главы Республики Марий-Эл, которого «прохладно», по его мнению, встретили жители, пригрозил перекопать им дорогу¹⁸. К сожалению, примеров откровенно неэтичного поведения чиновников в публичном пространстве, для оценки которого не требуется специальных компетенций, довольно много. Поэтому в целях повышения эффективности реализации принципа информационной открытости необходимо обеспечить соблюдение требований, ограничений и запретов административной этики. Однако кодексы этики, адресованные государственным и муниципальным служащим, не всегда отвечают состоянию социальной реальности.

Один из ключевых трендов существования современного общества — тотальная цифровизация. Профессор MIT Ш. Теркл в книгах «Одиночество вместе» (Alone together) и «Жизнь на экране» (Life on the Screen) акцентирует внимание на далеко неоднозначном влиянии технологий на социальное поведение. Уровень цифровизации, характерный для настоящего времени, позволяет говорить не только о сли-

¹⁴ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14.07.2011 № 665 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Роспотребнадзора» (в ред. приказа Роспотребнадзора от 26.10.2018 № 875) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Кодекс этики членов Общественного совета при Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом (утв. Федеральным агентством по управлению государственным имуществом 27 января 2017 г.) // Доступ из СПС «Гарант».

¹⁶ Гусейнов А. А., Апресян Р. Г. Этика : учебник. М. : Гардарики, 2000.

¹⁷ Глава Щёлкова: вопрос о запахе в городе задал бот, мой ответ был шуткой // URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=2450510> (дата обращения: 29.12.2019).

¹⁸ Леонид Маркелов на открытии ФАП в деревне Шимшурга Звениговского района пообещал жителям раскопать местную дорогу // URL: <https://ren.tv/news/v-rossii/46409-glava-marii-el-nakhamil-izbirateliamperep-vyborami-video> (дата обращения: 29.12.2019).

янии паноптикума и синоптикума, но и об их сложных структурно-функциональных трансформациях. С одной стороны, непрозрачная башня становится прозрачной: каждый может увидеть, что «король голый», и публично заявить об этом. С другой стороны, у представителей власти концентрируются аналитические возможности, которые недоступны гражданам. В частности, могут применяться большие данные, обрабатываемые нейросетями (поскольку их объем настолько велик, а структура настолько сложна, что они не поддаются ручной обработке). Опираясь на результаты анализа больших данных (далеко не все из которых являются открытыми), государственные и муниципальные служащие могут оперативно получать информацию об отдельных категориях населения, социальных группах или личностях.

Однако нельзя забывать о том, что цифровой след самих государственных и муниципальных служащих тоже попадает в массивы больших данных. Таким образом, концепция информационной открытости и присутствие чиновников в социальных медиа не уравнивают надзорные компетенции представителей власти и граждан, но уменьшают степень неравенства и существенно расширяют возможности общественного контроля.

Исходя из вышесказанного, можно представить модель цифровой открытости государственной и муниципальной службы в современной России как новый паноптикум. В непрозрачном цилиндре находится общество и субъекты внутриведомственного контроля, в прозрачном — государственные и муниципальные служащие. Предоставляя сведения, они никогда не знают, кто и когда обратит на них внимание. Практики отмечают, что из-за отсутствия четкого механизма анализа сведений о присутствии на публичных информационно-коммуникационных площадках в сети Интернет в некоторых случаях эти сведения остаются невостребованными. Однако если, например, потребуется оказать давление на конкретное лицо, интерес к таким сведениям может быть проявлен через некоторое время после их представления. Аналогичная ситуация может

возникнуть, когда информация, размещенная публично государственным или муниципальным служащим, привлечет внимание журналистов и общественности.

Таким образом, государственные и муниципальные служащие точно знают, что каждый из них постоянно не может быть в поле зрения контролеров от общества или от органа власти, в которых они проходят службу, однако задумка Бенета удалась: они знают, что наблюдение и контроль могут начаться в любое время.

Важно, что надзиратель в непрозрачном цилиндре у Бенета обязательно должен быть подконтролен внешнему контролеру, который находится за пределами обоих цилиндров и в любой момент может попасть в оба, включая непрозрачный. Поэтому общество, контролирующее цифровой след государственных и муниципальных служащих, не должно забывать и о своих следах, о своей «прозрачности» для власти. Впрочем, как отмечает А. Л. Гуринская, «потенциальная возможность отслеживать малейшие передвижения во времени и пространстве любого человека не означает того, что это происходит в реальности»¹⁹.

Профессиональная этика государственных и муниципальных служащих произрастает из публичной функции самой власти и остается актуальной и за пределами службы. Присутствие в социальных медиа, обусловленное развитием информационной открытости власти, расширяет сферу действия норм, ограничивающих публичные высказывания представителей власти.

Конституционный Суд РФ подтвердил, что ограничение государственных служащих в публичных высказываниях допустимо, — они имеют право на свободу выражения своего мнения, но обязаны проявлять по отношению к государству (государственным органам и должностным лицам) лояльность и сдержанность²⁰. На необходимость лояльности к государственной службе прямо указывается и в ряде этических кодексов. Например, содержание принципа «лояльность» обозначено в Кодексе этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы судебных приставов как требование

¹⁹ Гуринская А. Л. Надзор как средство обеспечения безопасности: от пространства тюрьмы до киберпространства // Криминология: вчера, сегодня, завтра. 2014. № 2 (33). С. 93.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и статьи 20.1 Закона Российской Федерации “О милиции” в связи с жалобами граждан Л. Н. Кондратьевой и А. Н. Мумолина» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3991.

«...осознанно руководствоваться установленными государством и его структурами нормами и предписаниями служебного поведения, проявлять уважение и корректность по отношению к государству, ко всем государственным и общественным институтам, постоянно содействовать укреплению их авторитета»²¹.

Таким образом, можно наблюдать, как происходит наложение публичной функции на права и поведение государственного служащего вне рамок выполнения данной функции, что, в свою очередь, приводит если не к изменению собственно образа жизни, то к его отражению в социальных медиа. Новый паноптикум, неотделимый от синоптикума, обязывает государственных и муниципальных служащих предельно ответственно относиться к любым публикациям в

социальных медиа, включая социальные сети, блоги и т.п., вне зависимости от того, сделаны ли они в личное или служебное время, на официальной странице государственного или муниципального органа власти либо в личном аккаунте.

Для того чтобы уменьшить социальное напряжение между «наблюдаемыми» и «наблюдающими», необходимо осуществлять просветительскую работу с населением, направленную на углубление понимания ценностно-нормативных оснований деятельности государственных и муниципальных служащих, а также включать в кодексы профессиональной этики государственных и муниципальных служащих положения, регламентирующие поведение в социальных медиа с учетом структуры современной модели паноптикума.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гуринская А. Л. Надзор как средство обеспечения безопасности: от пространства тюрьмы до киберпространства // Криминология : вчера, сегодня, завтра. — 2014. — № 2 (33). — С. 86—93.
2. Гусейнов А. А., Апресян Р. Г. Этика : учебник. — М. : Гардарики, 2000. — 472 с.
3. Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы // URL: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Fuko_Tyrm/07.php (дата обращения: 21.11.2019).
4. Bentham J. The Panopticon Writings / Ed. M. Bozovic. — London : Verso, 1995. — 168 p.
5. Gouk J. The Viewer Society: «New Panopticism», Surveillance, and The Body in Dave Eggers «The Circle» // URL: https://www.academia.edu/26281743/The_Viewer_Society_New_Panopticism_Surveillance_and_The_Body_in_Dave_Eggers_The_Circle_ (дата обращения: 04.12.2019).
6. Mathiesen T. The viewer society : Michel Foucault's «Panopticon» revisited // Theoretical Criminology. — 1997. — № 1/2. — P. 215—234. — URL: <https://doi.org/10.1177/1362480697001002003>.

Материал поступил в редакцию 11 января 2020 г.

REFERENCES

1. Gurinsky AL. Nadzor kak sredstvo obespecheniya bezopasnosti: ot prostranstva tyurmy do kiberprostranstva [Surveillance as a security tool: from prison space to cyberspace]. *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra*. 2014;2(33):86-93. (In Russ.)
2. Guseynov AA, Apresyan RG. Etika: uchebnik [Ethics: textbook]. Moscow: Gardariki; 2000. (In Russ.)
3. Foucault M. Nadzirat i nakazyvat. Rozhdenie tyurmy [Supervise and punish. Birth of a prison]. Available from: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Fuko_Tyrm/07.php (cited 2019 November 21) (In Russ.)
4. Bentham J. The Panopticon Writings. London: Verso; 1995. (In Eng.)
5. Gouk J. The Viewer Society: «New Panopticism», Surveillance, and The Body in Dave Eggers «The Circle». Available from: https://www.academia.edu/26281743/The_Viewer_Society_New_Panopticism_Surveillance_and_The_Body_in_Dave_Eggers_The_Circle_ (cited 2019 December 04). (In Eng.)
6. Mathiesen T. The viewer society: Michel Foucault's «Panopticon» revisited. *Theoretical Criminology*. 1997;1/2:215-234. Available from: <https://doi.org/10.1177/1362480697001002003>.

²¹ Приказ ФССП РФ от 12.04.2011 № 124 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федерального государственного гражданского служащего Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 5.