Елена Григорьевна Дьякова

доктор политических наук,
ведущий научный сотрудник отдела философии
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург, Россия. E-mail: gf-urfo@bk.ru
ORCID ID: 0000-0002-6258-0456

Анна Давидовна Трахтенберг

кандидат политических наук,
старший научный сотрудник отдела философии
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург, Россия. E-mail: cskiit@yandex.ru
ORCID ID: 0000-0002-3530-9361

РОЛЬ СОВЕЩАТЕЛЬНО-КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ОРГАНОВ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ: АМЕРИКАНСКАЯ И РОССИЙСКАЯ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ТРАДИЦИИ

В статье на основе использования модели «принципал – агент» производится сравнение того, каким образом в двух административных традициях – российской и американской – определяются внешние принципалы, обеспечивающие контроль над коррупционными проявлениями. Авторы задаются вопросом, почему в российской традиции совещательно-консультативные органы (общественные палаты и общественные советы) выступают в качестве субъектов общественного контроля, призванных в числе прочего бороться с коррупцией, в то время как в американской традиции подобные органы выполняют исключительно экспертные функции. На основе анализа классических дебатов К. Фридриха и Г. Файнера авторы приходят к выводу, что в американской традиции роль внешних принципалов принадлежит в первую очередь СМИ, а взаимодействие принципалов и агентов в рамках борьбы с коррупцией переводится в моральную плоскость. Исследование отечественной традиции показывает совершенно иной подход к решению проблемы коррупции. К традиционной модели контроля принципалов над агентами с помощью надзорных структур с частотой пересекающимися (или неточно очерченными) сферами полномочий в советский период добавляется внешний «народный контроль». Современные российские совещательно-консультативные органы являются гибридом, объединяющим характеристики экспертных советов при

властных структурах и советских органов народного контроля. При этом четкое представление о том, как должна выглядеть антикоррупционная деятельность субъектов общественного контроля, отсутствует и у законодателя, и у самих членов общественных палат и общественных советов. Эффективность их деятельности во многом зависит от заинтересованности и готовности руководителей органов власти взаимодействовать с институтами гражданского общества. Иными словами, эффективность внешнего принципала определяется эффективностью внутреннего принципала.

Ключевые слова: коррупция, принципал, агент, совещательно-консультативные органы, административная традиция, национальные модели.

Основной теоретической моделью, на основе которой в настоящее время разрабатываются схемы борьбы с коррупцией, является схема «принципал-агент». Предполагается, что коррупция как использование агентом (сотрудником органов власти) имеющихся у него ресурсов и полномочий в собственных интересах возможна в силу асимметрии между принципалом и агентами по параметру «уровень информированности о ситуации». Принципал, не владея всей полнотой информации, вынужден передавать агентам дискреционные полномочия (Eisenhardt 1989). В этом зазоре и возникает коррупция. Из отечественных авторов данный подход развивают, например, Г.Л. Сатаров (Сатаров 2004) и Н.С. Розов (Розов 2012).

В рамках предлагаемой модели борьбу с коррупцией можно осуществлять многими способами, например попытаться лишить агентов дискреционных полномочий или обеспечить принципалу полную информацию об их деятельности. Этот подход, который правомерно определить как технологический, характерен для разработчиков моделей электронного/цифрового правительства. Но, как показывает опыт внедрения информационных технологий в государственное управление, модель «государство – программное приложение» пока остается идеалом, а не реальностью.

Еще одно вероятное направление – создание системы, при которой агенты взаимно контролировали бы друг друга в интересах принципала (в том числе в рамках корпоративной этики). Проблема этого подхода заключается в том, что такой взаимный контроль может легко переродиться в круговую поруку (Darden 2008).

Поэтому самым эффективным решением считается расширение круга принципалов так, чтобы внутренний контроль был дополнен внешним (Schedler 1999). Однако конкретные модели того, каким образом должны действовать внешние принципалы, осуществляя контроль над исполнительными агентами, весьма существенно различаются в разных административных традициях. Более того, модель, которая в одной традиции рассматривается не просто как эффективная, но как сама собой разумеющаяся, в другой может считаться вообще не работающей.

В данной статье мы осуществим сравнение того, каким образом в двух административных традициях – российской и американской – определяются внешние принципалы, обеспечивающие контроль над коррупционными проявлениями. При выборе административных традиций для анализа мы использовали метод «наиболее расходящихся кейсов» (*most dissimilar cases design*, см. (Ragin 1987: 36–39); практическое применение метода для анализа специфики гражданского общества см. (Lorch 2017)). Конкретно нас интересовал вопрос о том, почему в отечественной традиции совещательно-консультативные органы, такие как общественные палаты и общественные советы, имеют статус внешних принципалов, призванных бороться с коррупцией, в то время как в американской традиции у подобных органов этот статус отсутствует.

Прежде чем переходить к анализу различий, подчеркнем, что формирование при структурах исполнительной власти совещательно-консультативных органов, чья деятельность направлена на обеспечение взаимодействия власти и гражданского общества, является общемировой тенденцией.

Данная тенденция связана с поиском новых форм государственного управления в условиях кризиса существующей системы управления и резкого падения доверия к исполнительной власти. Одним из основных направлений поиска стал отказ от доминировавшей с начала 1990-х гг. модели нового государственного менеджмента в пользу разработанного М. Муром концепта общественно-государственного управления (*good governance*) на основе демократических ценностей. Основной тезис М. Мура состоял в том, что, для того чтобы эффективно управлять, представители власти нуждаются в

партнерах, причем в партнерах, ориентированных на различные системы ценностей (Моогс 1995: 308). В условиях общественно-государственного партнерства консультативные органы приобретают важнейшее значение, так как обеспечивают донесение до представителей власти альтернативных точек зрения и, следовательно, дают возможность всем заинтересованным сторонам участвовать в процессе принятия решений. Фактически речь идет о расширении круга принципалов, способных ставить агентам задачи.

Концепт общественно-государственного партнерства в настоящее время активно обсуждается и в отечественной академической науке. На необходимость развития «институтов-модераторов» указывается в работах ведущих отечественных специалистов по теории государственного управления: А.Г. Барбашева (Барбашев 2016), И.В. Мерсияновой и Л.И. Якобсона (Мерсиянова, Якобсон 2011), А.В. Оболонского (Оболонский 2014). А.Ю. Сунгуров посвятил использованию институтов-медиаторов в отечественных условиях целую серию публикаций, подготовленных как индивидуально (Сунгуров 2012), так и в соавторстве (Сунгуров и др. 2012).

Однако, когда речь идет о борьбе с коррупцией, в модели общественно-государственного партнерства обнаруживается «слепое пятно». Характерно, что в уже упоминавшейся работе М. Мура проблема коррупции вообще не ставится и этот термин отсутствует в имеющемся в конце книги индексе. Данная ситуация, на наш взгляд, объясняется особенностями создания модели общественно-государственного управления, а точнее – спецификой американской управленческой и академической традиции, в русле которой она была создана.

Как показал еще в сороковые годы Д. Уолдо, управленческие модели, которые выглядят внешне совершенно нейтральными (в ту пору это была модель «административного государства»), на самом деле имеют глубокие культурные корни и основаны на доминантных для данного общества идеях и представлениях (Waldo 1948). В американском случае это вера в прогресс, культ бизнеса и «научных» корпоративных методов управления, а также проповедь эффективности. Совместно они породили модель, в рамках которой общественное участие и совещательные органы даже не предполагались. Более

того, как предупреждал Д. Уолдо, в этой модели не оказывалось места и органам представительной демократии, что уже в послевоенный период спровоцировало борьбу Конгресса США за усиление своих контролирующих функций (вплоть до перехода на уровень микроменеджмента). Соответственно искоренение коррупции согласно данной модели было внутренним делом управленческого аппарата и подразумевало, прежде всего, укрепление корпоративной этики бескорыстного служения общественным интересам. Иными словами, агенты должны были контролировать сами себя без участия внешних принципалов. В классической форме это было сформулировано К. Фридрихом (Friedrich 1935).

Это не означает, что американская традиция отрицает роль гражданского общества в борьбе с коррупцией. Наоборот, эта роль всячески подчеркивается и превозносится. Г. Файнер в известных дебатах с К. Фридрихом прямо заявлял, что одной корпоративной этики для повышения ответственности чиновников недостаточно и необходим целый комплекс внешних воздействий, таких как «суды, процедура критики, запросы, дебаты, расследования, парламентский контроль над расходами» (Finer 1941: 339). При этом основным инструментом гражданского общества в противостоянии коррупции, и, следовательно, главным внешним принципалом считаются средства массовой информации. Здесь центральными фигурами становятся осведомитель (*whistleblower*), разоблачающий перед журналистами свое начальство, и журналист – «разгребатель грязи» (*muckraker*), публикующий эту информацию, после чего в дело вступают органы правопорядка.

И в варианте К. Фридриха, и в варианте Г. Файнера взаимодействие принципалов и агентов в плане борьбы с коррупцией переводится в моральную плоскость. Характерно, что в последнем (девятом) издании классического учебника по теории государственного управления тема коррупции анализируется в главе «Честь, этика и подотчетность» (Shafritz et al. 2017). Именно этические соображения (причем не только корпоративные, но и общечеловеческие) являются основным мотивом как для осведомителей, так и для «разгребателей грязи» – журналистов. С институциональной точки зрения ключевой проблемой оказывается создание инструментов защиты осведомителей и

СМИ, чтобы они не подвергались преследованиям за свои морально оправданные поступки.

С учетом вышеизложенного не вызывает удивления, что сама система совещательно-консультативных органов в США формировалась с большим трудом. Эти органы плохо вписывались и в модель административного государства с его опорой на корпоративную «этику служения», и в базовый концепт представительной демократии, основанный на разделении властей. Получалось, что членов совещательных органов никто не избирает, тем не менее они претендуют на роль принципалов и имеют реальную возможность влиять на действия/решения органов власти. Это, как неоднократно указывали и академические исследователи, и представители законодательной власти, порождает опасность «захвата сегментов формального государственного аппарата частными группами и ассоциациями» (McConnell 1966: 164). Тем не менее количество совещательных органов в США постоянно росло (в настоящее время только на федеральном уровне действует более 1000 «совещательных комиссий» (Federal Advisory... 2017: 19), и в конце концов они были включены в систему управления в качестве инструмента актуализации экспертного знания, накопленного гражданским обществом. Собственно, уже Г. Файнер отмечал рост числа экспертных совещательных органов – как формальных, так и неформальных (первый этап их создания связан с «Новым курсом» Ф. Рузвельта). По его мнению, они избавляют общественность от необходимости вручать свою судьбу чиновникам, тем более что и те «с радостью прислушиваются к указаниям этих органов» (Finer 1941: 340).

В 1972 г., после многолетних дискуссий, был принят Федеральный акт о совещательных комиссиях (The Federal Advisory Committee Act, FACA), в законодательном порядке закрепивший их место в системе исполнительной власти. Согласно FACA, совещательные комиссии создаются «в целях получения советов и рекомендаций» (The Federal Advisory Committee Act: § 3:2), направленных на повышение качества государственного управления и расширение поддержки принимаемых решений, но их рекомендации никогда и ни при каких условиях не могут быть для органов власти обязательными (это оговаривается особо). Таким образом, в роли внешних принципалов совещательные комиссии

были жестко ограничены, а функция борьбы с коррупцией оказалась выведенной из сферы их компетенции и полномочий.

Перейдем к российскому кейсу. В российских условиях проблема контроля над деятельностью чиновников и борьбы с коррупцией традиционно решалась за пределами дилеммы Фридриха – Файнера. Основной упор делался не на развитие корпоративной этики и активность СМИ, а на контроль принципов над агентами с помощью надзорных структур с зачастую пересекающимися (или неточно очерченными) сферами полномочий. Обилие надзорных органов, контролирующих деятельность других государственных структур, представляет собой отечественную административную специфику и очень плохо сочетается, а по мнению Д. Христиана вообще не сочетается, с разработанными в европейском (и американском) контексте теориями государственного управления (Christian 1982). Такой подход принято считать неэффективным, но, по справедливому замечанию того же Д. Христиана, неэффективность эта является весьма относительной. Надзорные структуры обеспечивают дополнительные каналы информации о деятельности нижестоящих чиновников, хотя эта информация не всегда отличается идеальной достоверностью (Christian 1982: 88).

Формирование наряду с системой государственного контроля системы общественного контроля над деятельностью органов власти, включая коррупционные проявления, также можно отнести к отечественной, а вернее к советской, специфике. Специфика эта выражается даже на лексическом уровне. К. Оуэн обратила внимание на то, что если английский термин *control* подразумевает управление, основанное на полном владении ситуацией, то русский «контроль» – это мониторинг и проверка решений, принятых другими людьми. Поэтому она предложила переводить «общественный контроль» на английский не как *public control* (так это обычно и делается), а как *public oversight* и даже *public scrutiny* (Owen 2014: 11).

И Д. Христиану, и К. Оуэн очевидна связь между советской моделью общественного контроля и марксистской теорией отмирания государства в процессе роста самостоятельности масс. Впрочем, эта связь была очевидна и для советских авторов, которые в шестидесятые годы XX в. занимались анализом формируемой Н.С. Хрущевым системы народного контроля. При этом,

в соответствии с тезисом об общенародном характере советского государства, вопрос о самостоятельности органов народного контроля не ставился. Наоборот, подчеркивалось, что его эффективность обусловлена тем, что он носит общественно-государственный характер, а органы народного контроля интегрированы в систему государственных органов (Мальков 1963). Окончательную формулировку это положение получило в Законе о народном контроле в СССР 1979 г. (Закон «О народном...», 1979: ст. 1).

Одним из направлений деятельности органов народного контроля была борьба «с нарушениями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом, любыми попытками обмана государства, с посягательством на социалистическую собственность» (Закон «О народном...», 1979: ст. 3). Хотя термин «коррупция» прямо не использовался, поскольку считалось, что этот состав преступления характерен исключительно для буржуазного государства и общества (См.: Крутоголов 1973), однако под «посягательством на социалистическую собственность» и «обманом государства» понималась, конечно же, и она.

Эффективность системы общественного контроля, в том числе при борьбе с коррупцией, остается дискуссионным (точнее, очень плохо изученным) вопросом. Естественно, советские ученые разоблачали взгляды «буржуазных фальсификаторов», отрицавших эффективность народного контроля (Марченко 1973: 100-101), тем не менее сами ограничивались ссылками на то, что «в лице органов народного контроля найдена такая организационная форма осуществления контроля, которая позволяет широким массам эффективно вести дело проверки и тем самым принимать участие в управлении» (Толкачева 1984: 34). В 1977 г. Дж. Адамс так и не смогла прийти к определенному выводу, однако склонялась к мнению, что «хотя существует соблазн заявить, что система народного контроля – это “много шума из ничего”, а реальное ее воздействие с трудом поддается оценке, количество людей, вовлеченных в осуществление контроля, и то огромное значение, которые придают гражданскому участию (хотя и на патерналистских условиях) советские лидеры, заставляет предположить, что современное

технологическое общество не может существовать без использования “творческой инициативы масс”» (Adams 1977: 141). Но Адамс была склонна рассматривать общественный контроль не как административный механизм повышения качества управления, а как политический инструмент демократизации советского общества «снизу», и оценивала его эффективность исходя из этого.

В настоящее время российские совещательно-консультативные органы являются своеобразным гибридом, объединяющим характеристики экспертных организаций при органах власти с особенностями советских органов народного контроля. Данный вопрос был подробно разобран К. Оуэн и Э. Биндмэном, которые пришли к выводу, что применительно к современным общественным субъектам контроля целесообразно говорить о синтезе советского и неолиберального дискурсов гражданского участия. В его основе лежит представление о необходимости объединения граждан для того, чтобы совместными усилиями решать поставленные государством задачи (Owen, Bindman 2017).

В рамках сложившегося дискурса гражданского участия общественный контроль выступает основной функцией консультативно-совещательных органов. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» субъектами контроля являются именно общественные палаты и общественные советы всех уровней (Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014: ст. 9). Однако само определение общественного контроля в ст. 4 Закона № 212-ФЗ дано достаточно расплывчато. Как отметили ряд правоведов, фактически оно сводится к указанию на то, что контроль – это деятельность субъектов контроля (Герасимова, Ландау 2015: 7; также см.: Гаганов 2014).

Более конкретно антикоррупционные функции совещательно-консультативных органов описаны в подзаконных актах. Так, в разработанном Общественной палатой РФ Стандарте деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти 2015 г. указывается, что общественные советы призваны участвовать в антикоррупционной деятельности, в том числе в антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и оценке эффективности государственных закупок и кадровой работы федерального

органа исполнительной власти (Стандарт деятельности... 2015: п. 2.2.3). Однако Стандарт является правовым документом достаточно низкого уровня и его формулировки носят рекомендательный характер.

В Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг. разработчики ограничились рекомендацией общественным палатам и общественным организациям подготовить и осуществить комплекс просветительских мер, направленных на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции (Указ Президента РФ № 226, 2014: п. 23). В Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 гг. также говорится о необходимости популяризации в обществе антикоррупционных стандартов и развития общественного правосознания. Впрочем, Правительству РФ поставлена задача к 2019 г. «подготовить предложения по совершенствованию взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих противодействие коррупции в пределах своих полномочий, с субъектами общественного контроля» (Указ Президента РФ № 378, 2018: п. 20е). Таким образом, роль совещательно-консультативных органов в противодействии коррупции планируется усилить.

Как и в случае с органами народного контроля, вопрос об эффективности совещательно-консультативных органов в борьбе с коррупцией остается открытым. Исследователи, которые занимаются данным вопросом, преимущественно ограничиваются пересказом соответствующих положений законодательства и констатацией того факта, что «выгоды от общественного контроля получают не только граждане (его результатом является пресечение произвола в государственных и муниципальных органах, улучшение качества работы этих органов), но и сами государственные и муниципальные органы, работа которых становится более эффективной» (Плотников 2013: 110). Наряду с этим существует точка зрения, согласно которой такие органы не оказывают никакого реального влияния на деятельность властных структур и поэтому носят чисто имитационный характер (Markus 2007, Petrov, Lipman, Hale 2010). Однако большинство современных исследователей, включая уже упоминавшихся А.Г. Барбашева, К. Оуэн, А.Ю. Сунгурова и

др., полагают, что общественно-консультативные органы способны функционировать в качестве внешнего принципала, однако эффективность их деятельности во многом зависит от заинтересованности и готовности руководителей органов власти взаимодействовать с институтами гражданского общества. Иными словами, эффективность внешнего принципала определяется эффективностью внутреннего принципала.

Таким образом, если в американской административной традиции борьба с коррупцией никак не связана с деятельностью консультативных органов, то в отечественной традиции аналогичные органы выступают в качестве субъектов общественного контроля, призванных вести антикоррупционную работу. В то же время четкое представление о том, как должна выглядеть антикоррупционная деятельность субъектов общественного контроля, отсутствует и у законодателя, и у самих членов общественных палат и общественных советов. В результате эффективность деятельности консультативных органов во многом зависит от позиции руководства того органа власти, при котором они функционируют.

Материал поступил 07.07.2018 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Барбашев А.Г. 2016. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопр. гос. и муницип. управления. № 3. С. 163-194.

Гаганов А. 2014. Общественный контроль в России [Электронный ресурс], 22 июля. URL: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii> (дата обращения: 26.10.2018).

Герасимова Е.В., Ландау И.Л. 2015. Правовое регулирование общественного контроля в Российской Федерации // Вестн. Балт. федер. ун-та им. И. Канта. Вып. 9. С. 5-16.

Крутоголов М.А. 1973. Коррупция // Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М. : Сов. энцикл. Т. 13. С. 216.

Мальков В.В. 1963. Общественный контроль и его роль в советском государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Моск. гос. ун-т. М. 20 с.

Марченко М.Н. 1973. Политическая организация советского общества и ее буржуазные фальсификаторы. М. : Изд-во Моск. ун-та. 147 с.

Мерсиянова И.В. Якобсон Л.И. 2011. Сотрудничество государства и гражданского общества в решении социальных проблем // Вопр. гос. и муницип. управления. № 2. С. 5-24.

Оболонский А.В. 2014. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция

теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопр. гос. и муницип. управления. № 2. С. 145-170.

Плотников А.А. 2013. Общественный контроль и его потенциал в противодействии коррупции // Вестн. Северного (Арктического) федер. ун-та. Серия: Гуманит. и социал. науки. № 2. С. 105-111.

Розов Н.С. 2012. Стратегия нового принципа // Отечеств. записки. № 2(17). С. 8-23.

Сатаров Г.Л. 2004. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы // ОНС : Обществ. науки и современность. № 2. С. 60-69.

Сунгуров А.Ю. 2012. Институты-медиаторы и их роль в развитии публичной политики в современной России // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования. М. : РОССПЭН : РАПН. С. 195-218.

Сунгуров А.Ю. и др. 2012. Институты-медиаторы и их развитие в современной России. Общественные палаты и консультативные советы: федеральный и региональный опыт / А.Ю. Сунгуров, О.С. Захарова, Л.А. Петрова, Н.П. Распопов // ПОЛИС : Полит. исслед. № 1. С. 165-178.

Толкачева С.С. 1984. Совершенствование народного контроля – важное направление развития социалистической демократии в условиях зрелого социализма : (На материалах БССР) : дис. ... канд. филос. наук / Белорус. гос. ун-т им. В.И. Ленина. Минск. 199 с.

Adams J.S. 1977. Citizen Inspectors in the Soviet Union: the People's Control Committee. New York ; London : Praeger Publishers. 233 p.

Christian D. 1982. The Supervisory Function in Russian and Soviet History // Slavic Review. Vol. 41, № 1. P. 73-90.

Darden K. 2008. The Integrity of Corrupt State: Graft as an Informal State Institution // Politics & Society. Vol. 36, № 1. P. 35-60.

Eisenhardt K.M. 1989. Agency theory: An assessment and review // Academy of Management and Review. Vol. 1, № 14. P. 57-74.

Finer H. 1941. Administrative Responsibility in Democratic Government // Public Administration Review. Vol. 1, № 4. P. 335-350.

Friedrich K. 1935. Responsible Public Service under the American Constitution // Problems of the American Public Service. New York : McGraw – Hill. P. 3-74.

Lorch J. 2017. Civil Society and Mirror Images of Weak States. Bangladesh and Philippines. London ; New York ; Melbourne : Palgrave McMillan. 291 p.

McConnell G. 1966. Private Power and American Democracy. New York : Knopf. 403 p.

Markus S. 2007. Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization under Debilitated Dirigisme // Polity. Vol. 3 (39). P. 277-304.

Moore M.H. 1995. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, Mass. : Harvard Univ. Press. 415 p.

Owen C. 2014. «Obshchestvennyi Kontrol» (Public Scrutiny) from Discourse to Action in Contemporary Russia: The Emergence of Authoritarian Neoliberal Governance. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Politics. University of Exeter. 312 p.

Owen C., Bindman E. 2017. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*. № 13. P. 1-23.

Petrov N., Lipman M., Hale H.E. 2010. Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes [Электронный ресурс]. Washington DC ; M. ; Beijing ; Beirut ; Brussels. Febr. 44 p. (Carnegie Papers. Russia and Eurasia Program ; № 106). URL: https://carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf (дата обращения: 26.10.2018).

Ragin S.S. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Studies*. Berkley ; Los Angeles : Univ. of California Press. 208 p.

Schedler A. 1999. Conceptualizing accountability // *The self-restraining state – Power and accountability in new democracies* / A. Schedler, L. Diamond & M.F. Plattner (eds.). Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers Inc. P. 13-28.

Shafritz J.M. et al. 2017. *Introducing Public Administration* / J.M. Shafritz, E.W. Russel, C.P. Borick, A.C. Hyde. 9th ed. New York : Routledge. 610 p.

Federal Advisory Committee Act (FACA) Management Overview / U.S. General Services Administration (GSA). Washington, D.C., 2017. 209 p. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-act-faca-management-overview> (дата обращения: 26.10.2018).

Waldo D. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York : The Ronald Press Company. 227 p.

Закон СССР от 30 ноября 1979 года «О народном контроле в СССР» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814&page=1> (дата обращения: 26.10.2018).

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (дата обращения: 26.10.2018).

Указ Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 «О национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы» (ред. от 15.07.2015) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/3f23d22078dd93d70a5e45d0416ec686f2cd2537/ (дата обращения: 26.10.2018).

Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378 «О национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/> (дата обращения: 26.10.2018).

Стандарт деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (Типовое положение)» (утв. Протоколом № 3 заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 года) [Электронный ресурс]. // URL: https://www.oprf.ru/files/2015dok/standart_OS_FOIV17082015.pdf (дата обращения: 26.10.2018).

The Federal Advisory Committee Act [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf> (дата обращения: 26.10.2018).

Elena G. Dyakova, Doctor of Political Science, Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, Russia. E-mail: gf-urfo@bk.ru
ORCID ID: 0000-0002-6258-0456

Anna D. Trakhtenberg, Candidate of Political Science, Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, Russia. E-mail: cskiit@yandex.ru
ORCID ID: 0000-0002-3530-9361

ROLE OF ADVISORY BODIES IN FIGHT AGAINST CORRUPTION: AMERICAN AND RUSSIAN ADMINISTRATIVE TRADITIONS

Abstract. Based on the use of the “principal-agent” model, a comparison is made of how in two administrative traditions – Russian and American – external principals ensure control over corruption. The authors ask why in the Russian tradition advisory bodies (such as public chambers and public councils) act as subjects of public control designed among other things to fight corruption, while in the American tradition such bodies have exclusively expert functions. Based on the analysis of the classical debates of K. Friedrich/G. Finer, the authors come to the conclusion that in the American tradition the external principals are primarily the media, and the interaction of principals and agents is translated into a moral plane. An analysis of the Russian tradition shows fundamentally different approach towards solving the problem of corruption with the help of supervising structures with often intersecting (or inaccurately defined) areas of authority. During the Soviet period, external “popular control” was added to the traditional model of control of principals over agents. Modern Russian advisory bodies are a hybrid combining the characteristics of expert councils with the characteristics of the Soviet people's control bodies. At the same time, the legislator and members of public chambers and public councils do not have a clear idea of what the anti-corruption activities of the subjects of public control should be. The effectiveness of the activity largely depends on the readiness of the heads of governmental bodies to interact with the institutions of civil society. In other words, the effectiveness of the external principal is determined by the effectiveness of the internal principal.

Keywords: corruption; principal; agent; advisory bodies; administrative tradition; national models.

References

Adams J.S. *Citizen Inspectors in the Soviet Union: the People's Control Committee*, New York, London, Praeger Publishers, 1977, 233 p.

Barbashev A.G. *Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii* [The Crisis of Public Administration and Its Impact on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2016, no. 3, pp. 163-194. (in Russ.).

Christian D. The Supervisory Function in Russian and Soviet History, *Slavic Review*, 1982, vol. 41, no. 1, pp. 73-90.

Darden K. The Integrity of Corrupt State: Graft as an Informal State Institution, *Politics & Society*, 2008, vol. 36, no. 1, pp. 35-60.

Eisenhardt K.M. Agency theory: An assessment and review, *Academy of Management and Review*, 1989, vol. 1, no. 14, pp. 57-74.

Federal Advisory Committee Act (FACA) Management Overview / U.S. General Services Administration (GSA), Washington, D.C., 2017, 209 p., available at: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-act-faca-management-overview> (accessed October 26, 2018).

Federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2014 goda № 212-FZ «Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii» [Federal law No. 212-FZ of 21 July 2014 "On the basis of public control in the Russian Federation"], available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201407220010> (accessed October 26, 2018). (in Russ.).

Finer H. Administrative Responsibility in Democratic Government, *Public Administration Review*, 1941, vol. 1, no. 4, pp. 335-350.

Friedrich K. Responsible Public Service under the American Constitution, *Problems of the American Public Service*, New York, McGraw – Hill, 1935, pp. 3-74.

Gaganov A. *Obshchestvennyy kontrol' v Rossii* [Public Control in Russia], July 22, 2014, available at: <http://rusrand.ru/actuals/obschestvennyj-kontrol-v-rossii> (accessed October 26, 2018). (in Russ.).

Gerasimova E.V., Landau I.L. *Pravovoe regulirovanie obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii* [Legal Regulation of Public Control in the Russian Federation], *Vestnik Baltiyskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta*, 2015, iss. 9, pp. 5-16. (in Russ.).

Krutogolov M.A. *Korrupsiya* [Corruption], *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya*, 3rd ed., Moscow, Sovetskaya entsiklopediya, 1973, vol. 13, pp. 216. (in Russ.).

Lorch J. *Civil Society and Mirror Images of Weak States. Bangladesh and Philippines*, London, New York, Melbourne, Palgrave MacMillan, 2017, 291 p.

Malkov V.V. *Obshchestvennyy kontrol' i ego rol' v sovetskom gosudarstvennom upravlenii : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Public Control and Its Role in Soviet Governance: adstr. of. diss.], Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1963, 20 p. (in Russ.).

Marchenko M.N. *Politicheskaya organizatsiya sovetskogo obshchestva i ee burzhuaznye falsifikatory* [The Political Organization of the Soviet Society and Its Bourgeois Falsifiers], Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1973, 147 p. (in Russ.).

Markus S. Capitalists of All Russia, Unite! Business Mobilization under Debilitated Dirigisme, *Polity*, 2007, vol. 3 (39), pp. 277-304.

McConnell G. *Private Power and American Democracy*, New York, Knopf, 1966, 403 p.

Mersiyanova I.V. Yakobson L.I. *Sotrudnichestvo gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva v reshenii sotsial'nykh problem* [Cooperation of the State and Civil Society in Solving Social Problems], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2011, no. 2, pp. 5-24. (in Russ.).

Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press, 1995, 415 p.

Obolonskiy A.V. *Krizis effektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vykhoda: opyt SShA (evolyutsiya teorii i praktiki gosudarstvennogo upravleniya v poslednie desyatletiya)* [The Crisis of the Effectiveness of the Administrative Bureaucratic State and the Search for a Way Out: the Experience of the USA (the Evolution of the Theory and Practice of Public Administration in Recent Decades)], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, 2014, no. 2, pp. 145-170. (in Russ.).

Owen C. «Obshchestvennyi Kontrol» (*Public Scrutiny*) from Discourse to Action in Contemporary Russia: The Emergence of Authoritarian Neoliberal Governance. Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Politics, University of Exeter, 2014, 312 p.

Owen C., Bindman E. Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia, *Government and Opposition*, 2017, no. 13, pp. 1-23.

Petrov N., Lipman M., Hale H.E. *Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes*, Washington DC, Moscow, Beijing, Beirut, Brussels, 2010, Febr., 44 p. (Carnegie Papers. Russia and Eurasia Program; № 106), available at: https://carnegieendowment.org/files/overmanaged_democracy_2.pdf (accessed October 26, 2018).

Plotnikov A.A. *Obshchestvennyy kontrol' i ego potentsial v protivodeystvii korruptsii* [Public Control and Its Potential in Countering Corruption], *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 2013, no. 2, pp. 105-111. (in Russ.).

Ragin S.S. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Studies*, Berkley, Los Angeles, Univ. of California Press, 1987, 208 p.

Rozov N.S. *Strategiya novogo printsipala* [New Principal Strategy], *Otechestvennyye zapiski*, 2012, no. 2(17), pp. 8-23. (in Russ.).

Satarov G.L. *Korruptsionnye otnosheniya: agentskaya model' i smezhnye podkhody* [Corruption Relationships: Agent Model and Related Approaches], *ONS : Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, 2004, no. 2, pp. 60-69. (in Russ.).

Schedler A. Conceptualizing accountability, A. Schedler, L. Diamond & M.F. Plattner (eds.) *The self-restraining state – Power and accountability in new democracies*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers Inc., 1999, pp. 13-28.

Shafritz J.M., Russel E.W., Borick C.P., Hyde A.C. *Introducing Public Administration*, 9th ed., New York, Routledge, 2017, 610 p.

Standart deyatel'nosti obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti (Tipovoe polozhenie)» (utv. Protokolom № 3 zaobnogo golosovaniya Pravitel'stvennoy komissii po koordinatsii deyatel'nosti otkrytogo pravitel'stva ot 24 iyunya 2015 goda) [The standard of activity of public councils under federal executive bodies (Model provision)], available at: https://www.oprf.ru/files/2015dok/standart_OS_FOIV17082015.pdf (accessed October 26, 2018). (in Russ.).

Sungurov A.Yu. *Instituty-mediatory i ikh rol' v razvitii publichnoy politiki v sovremennoy Rossii* [Institutions-Mediators and Their Role in the Development of Public Policy in Modern Russia], *Publichnaya politika v kontekste zadach modernizatsii Rossii: konstruktivnyy potentsial i formy ispol'zovaniya*, Moscow, ROSSPEN, RAPN, 2012, pp. 195-218. (in Russ.).

Sungurov A.Yu., Zakharova O.S., Petrova L.A., Raspopov N.P. *Instituty-mediatory i ikh razvitie v sovremennoy Rossii. Obshchestvennye palaty i konsul'tativnye sovery: federal'nyy i regional'nyy opyt* [Institutes-Mediators and Their Development in Modern Russia. Public Chambers and Advisory Councils: Federal and Regional Experience], *POLIS : Politicheskie issledovaniya*, 2012, no. 1, pp. 165-178. (in Russ.).

The Federal Advisory Committee Act, available at: <https://www.gsa.gov/cdnstatic/FACA-Statute-2013.pdf> (accessed October 26, 2018).

Tolkacheva S.S. *Sovershenstvovanie narodnogo kontrolya – vazhnoe napravlenie razvitiya sotsialisticheskoy demokratii v usloviyakh zrelogo sotsializma : (Na materialakh BSSR) : dis. ... kand. filos. nauk* [Improving People's Control As an Important Direction in the Development of Socialist Democracy under Conditions of Mature Socialism (on the Materials of the BSSR): dissertation], Minsk, 1984, 199 p. (in Russ.).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 11 aprelya 2014 goda № 226 «O natsional'nom plane protivodeystviya korruptsii na 2014–2015 gody» (red. ot 15.07.2015) [Decree of the President of the Russian Federation of April 11, 2014 No. 226 (as amended on July 15, 2015) «On the National Anti-Corruption Plan for 2014–2015»], available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161699/3f23d22078dd93d70a5e45d0416ec686f2cd2537/ (accessed October 26, 2018). (in Russ.).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 29 iyunya 2018 g. № 378 «O natsional'nom plane protivodeystviya korruptsii na 2018–2020 gody» [Decree of the President of the Russian Federation of June 29, 2018 No. 378 «On the National Anti-Corruption Plan for 2018–2020»], available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877694/> (accessed October 26, 2018). (in Russ.).

Waldo D. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, The Ronald Press Company, 1948, 227 p.

Zakon SSSR ot 30 noyabrya 1979 goda «O narodnom kontrole v SSSR» [Law of the USSR of November 30 1979 «On the People's Control in the USSR»], available at: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=1814&page=1> (accessed October 26, 2018). (in Russ.).