

Владимир Гельман

«Недостойное
правление»

Политика
в современной России



ЕВРОПЕЙСКИЙ

Владимир Гельман

«Недостойное
правление»

Политика
в современной России



Санкт-Петербург, 2019

УДК 323(470+571)

ББК 66.3(2Рос)12

Г32

Рецензенты: Э. Л. Панеях, канд. социол. наук,

Д. Я. Травин, канд. экон. наук

Гельман, В. Я.

Г32 «Недостойное правление»: политика в современной России / Владимир Гельман. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019. — 254 с.

ISBN 978-5-94380-286-7

Книга посвящена анализу политико-экономического управления (*governance*) в современной России. В ее фокусе — интересы и идеи правящих групп современной России, лежащие в основе функционирования ключевых политических и экономических институтов в нашей стране. В настоящее время в России господствует политико-экономический порядок «недостойного правления», в рамках которого извлечение ренты, коррупция, низкое качество государства и нарушение и извращение верховенства права выступают целями и средствами управления страной. В книге анализируются механизмы выработки и реализации политического курса в России как часть проекта авторитарной модернизации страны, исследуются практики государственного управления в России, а также некоторые попытки их преобразований. Политико-экономический порядок «недостойного правления» в России в среднесрочной временной перспективе рассматривается как пример негативного равновесия в рамках государства. Несмотря на свою неэффективность, он может оказаться самоподдерживающимся. Попытки пересмотра этого порядка, независимо от их причин и механизмов, скорее всего, будут сопряжены с высокими издержками для страны и для ее граждан.

УДК 323(470+571)

ББК 66.3(2Рос)12

В оформлении обложки использован фрагмент фрески:
Амброджо Лоренцетти. *Аллегория недостойного правления.*

(Ambrogio Lorenzetti. *Allegoria del Cattivo Governo*). 1339.

Палаццо Публико, Сиена.

© В. Я. Гельман, 2019

© Европейский университет
в Санкт-Петербурге, 2019

ISBN 978-5-94380-286-7

Оглавление

Благодарности	7
<i>Глава 1.</i> О чем пойдет речь: очень краткое введение	9
<i>Глава 2.</i> Авторитарная модернизация в России: миссия невыполнима?	18
<i>Глава 3.</i> Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов	46
<i>Глава 4.</i> «Недостойное правление»: порочный круг	80
<i>Глава 5.</i> Политические основания «недостойного правления» ..	120
<i>Глава 6.</i> <i>Politics versus policy</i> : технократические ловушки российских реформ	152
<i>Глава 7.</i> Исключения и правила: «истории успеха» и «недостойное правление» в России	183
<i>Глава 8.</i> Вместо заключения: повестка на завтра	215
Библиография	230
Summary	255

Благодарности

Нынешняя книга является продолжением моих предыдущих публикаций последних лет — ряда статей, препринтов и книг, опубликованных на русском и на английском языках в различных журналах и издательствах (ссылки на них представлены в библиографии в конце книги). Она стала результатом моей работы в Центре исследований модернизации и на факультете политических наук Европейского университета в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) и в Александровском институте университета Хельсинки — двух университетов, где я работаю в качестве профессора. Я благодарен ряду моих коллег в Санкт-Петербурге — Вадиму Волкову, Велько Вуячичу, Григорию Голосову, Ивану Курилле, Элле Панеях, Михаилу Соколову, Павлу Усанову, Борису Фирсову и Олегу Хархордину, и в Хельсинки — Сари Аутио-Сарасмо, Дарье Гриценко, Маркку Кангаспуру, Маркку Кивинену, Мери Кульмала, Каталин Миклоши, Марине Хмельницкой, Ире Янис-Исокангас, и многим другим. Отдельное спасибо тем слушателям, студентам и аспирантам ЕУСПб, которые ныне стали исследователями и преподавателями, — прежде всего Алексею Гилеву, Ивану Григорьеву, Кириллу Калинину, Егору Лазареву, Анне Тарасенко, Татьяне Ткачевой, Антону Ширикову и Андрею Щербаку. Материалы, вошедшие в книгу, ранее обсуждались на различных научных мероприятиях, проходивших в Санкт-Петербурге, Хельсинки, Москве, Перми, Уппсале, Берлине, Мюнхене, Вашингтоне, Нью-Йорке, Нью-Хейвене, Принстоне и Бостоне. Большое спасибо коллегам из разных стран за советы, комментарии и рекомендации, особенно Марку Бейссинджеру, Джорджу Бреслауэру, Ирине Бусыгиной, Сэму Грину, Анне Декальчук, Джульет Джонсон, Алене Леденевой, Александру Либману, Леониду Полищуку, Питеру Ратлэнду, Томасу Ремингтону, Кириллу Рогову, Реджине

Смит, Брайану Тэйлору, Тимоти Фраю, Генри Хейлу и Гульназ Ша-рафутдиновой, а также анонимным рецензентам различных научных журналов. Моя особая благодарность всем соавторам по публикациям последних лет: Хилари Аппель, Андрей Заостровцев, Сергей Рыженков, Андрей Стародубцев и Дмитрий Травин внесли огромный непосредственный вклад в эту книгу своим трудом и своими идеями. Сергей Ерофеев привлек мое внимание к фреске Амброджо Лоренцетти «Аллегория недостойного правления», фрагмент которой использован в оформлении обложки книги. В ходе подготовки рукописи неоценимую помощь оказали первые читательницы — Маргарита Завадская и Татьяна Хрулева, а также сотрудники издательства ЕУСПб Милена Кондратьева и Дмитрий Капитонов. Last but not least, моя семья — Оксана и Ева Бояршиновы — оказывают неоценимую моральную поддержку, и я остаюсь в неоплатном долгу перед ними.

Разумеется, никто из указанных лиц и организаций не несет ответственности за возможные ошибки и неточности в этой книге: вся ответственность за неверные суждения, оценки и интерпретации лежит исключительно на мне.

Глава 1

О чем пойдет речь: очень краткое введение

Эта книга посвящена анализу двух взаимосвязанных измерений политической жизни России постсоветского периода. Прежде всего в центре ее внимания находятся механизмы управления российским государством и разработки и реализации политического курса в различных сферах — в английском языке эти аспекты называются *policy*. В то же время в книге затрагиваются и многие аспекты, связанные с борьбой различных акторов за завоевание и удержание политической власти, — то, что в английском языке называется *politics*. В русском языке (как и в ряде других языков — от немецкого до финского) данные два термина слились в один. Эта книга о том, что обуславливает логику современной российской политики (в смысле как *politics*, так и *policy*) и почему многие ее эффекты и последствия слишком часто оказываются неблагоприятными. Почему качество государственного управления в России гораздо хуже, чем можно было бы ожидать, исходя из уровня социально-экономического развития нашей страны?

В 1991 году, когда прекратил свое существование коммунистический политический режим, действовавший в Советском Союзе на протяжении более семи десятилетий, а вслед за ним распался и сам СССР, перед образовавшимися на его обломках странами встала задача многоуровневой комплексной догоняющей модернизации, которую Клаус Оффе обозначил как «дилемма одновременности» [Offe 1991]. России и ее соседям по бывшему коммунистическому лагерю предстояло быстро и практически одновременно (1) построить современную рыночную экономику на месте развалившейся централизованной плановой системы, (2) перейти от рухнувшей однопартийной политической модели к конкурентной электоральной демократии и (3) сформировать современные национальные государства на обломках бывшей

советской империи. Этот одновременный «тройной переход» не имел аналогов в мировой истории: большинство стран в Западной Европе и других регионах мира решали задачи государственного строительства и экономической и политической модернизации «шаг за шагом», на протяжении долгих десятилетий и веков.

Спустя почти тридцать лет после распада СССР, оценивая результаты «тройного перехода» применительно к России, следует говорить о том, что эта задача оказалась решена более чем посредственно. Хотя экономика России сегодня в целом функционирует по рыночным законам и справляется с частью стоящих перед ней вызовов, ее нынешнее состояние и перспективы роста и развития едва ли можно признать удовлетворительными. Сложившийся в России к настоящему времени «кумовской» капитализм, при котором ключевые активы и ресурсы находятся под контролем менеджеров, лично связанных с политическим руководством страны, сегодня рассматривается многими специалистами и наблюдателями как основной тормоз для развития России. Российский политический режим в XXI веке превратился в персоналистский электоральный авторитаризм, хотя часть его институтов, включая такие, как выборы, парламенты, политические партии, изначально выстраивались как атрибуты электоральной демократии. Но сегодня говорить о свободных и справедливых выборах, открытой политической конкуренции, разделении властей, свободе средств массовой информации и других аспектах демократии в России попросту не приходится. Наконец, хотя нынешнее российское государство худо-бедно справляется со своими задачами внутри страны — поддержанием минимального общественного порядка на значительной части ее территории, обеспечением функционирования инфраструктуры, кое-как выполняет отдельные социальные функции, — но качество государства и механизмы управления им в гораздо большей мере ближе к практике слаборазвитых стран третьего мира, чем к стандартам современных развитых государств.

Эти выводы подтверждают многочисленные сравнительные оценки положения дел в сегодняшней России на фоне других государств с точки зрения политических прав и гражданских свобод, верховенства права, уровня коррупции и ряда других индикаторов. В частности, Россия по итогам 2018 года по уровню коррупции занимала 138-е место из 180 стран в ежегодном исследовании Transparency International

Corruption Perception Index,¹ по совокупности параметров верховенства права — 89-е место из 113 стран в обзоре World Justice Project за 2017 год,² а показатель «контроль коррупции» России в обзоре Всемирного банка Worldwide Governance Indicators за 1996–2015 годы составил -0.86 по шкале от -2.5 (нижний предел) до +2.5 (верхний предел).³ Эти оценки, предложенные различными группами и коллективами специалистов, опираются на различные методики и используют различные измерения, но их объединяет тот факт, что Россия устойчиво занимает в них низкие места на протяжении довольно длительного времени и, за редкими исключениями, не демонстрирует сколько-нибудь существенного прогресса — по ряду параметров оценки лишь снижаются.

Такое сочетание — «кумовской» капитализм, электоральный авторитаризм и низкое качество государства — создает основания сформированного сегодня в России политико-экономического порядка управления страной, который я обозначаю как «недостойное правление». Этот термин представляет собой своего рода кросс-культурный перевод англоязычного термина *bad governance*. Его отличительными чертами являются извлечение ренты и коррупция как принципы управления государством, низкое качество государственного регулирования, а также фундаментальное нарушение и/или извращение принципов верховенства права (*unrule of law* — [O'Donnell, 1999]). Но в данном случае не имеются в виду «дефекты» государственного управления, связанные с недостаточным уровнем развития. Напротив, с точки зрения уровня своего социально-экономического развития сегодняшняя Россия — это вполне высокоразвитая страна (урбанизированная, индустриализированная, образованная), и оттого ее низкие оценки на фоне многих других государств значительно отклоняются от глобальных тенденций. Как правило, высокий уровень развития той или иной страны соответствует демократии и верховенству права, хотя специалисты и спорят о том, что здесь является причиной, а что следствием [Przeworski et al. 2000; Acemoglu et al. 2019]. Речь здесь идет не об отдельных «сбоях» в механизмах государственного управления, когда принципы «достойного правления»

¹ <https://www.transparency.org/cpi2018> (доступ 25 апреля 2019).

² <https://worldjusticeproject.org/> (доступ 25 апреля 2019).

³ <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (доступ 25 апреля 2019).

(*good governance*) сталкиваются с нарушениями со стороны тех или иных политиков и чиновников (именно это обычно и имеют в виду, говоря о таких явлениях, как коррупция).

«Недостойное правление» в России (как и в ряде других стран) служит важнейшим средством удержания и сохранения политической власти и экономического господства в руках правящих групп [Vueno de Mesquita, Smith 2011] и в этом смысле является отнюдь не «дефектом», далеко отклоняющимся от лучших практик «достойного правления», а функциональным механизмом управления страной. Он основан на совершенно иных принципах, нежели те, которые выступают нормативным идеалом государственного управления в современном мире. Анализ генезиса и эволюционных траекторий «недостойного правления» в России и составляет основу данной книги.

Я утверждаю, что «недостойное правление» не было заведомо предопределено характером развития нашей страны в прошлом и не имеет смысла говорить о нем как о неизбежном и неустранимом результате зависимости от прежнего пути развития России. Более того, я полагаю, что объективно сложившиеся к моменту распада СССР структурные условия вовсе не обрекали Россию на нынешнее «недостойное правление», хотя и создали огромное количество очень сложных проблем на пути ее трансформации, отчасти ставя под вопрос многие возможные альтернативы преобразований в стране [Рогов 2018]. Я также не склонен сводить объяснение причин «недостойного правления» только лишь к негативным оценкам личных и деловых качеств тех политиков и чиновников, которые управляли и управляют российским государством на протяжении всего постсоветского периода его истории. Хотя многие обвинения в их адрес могут быть вполне справедливы, эти оценки не позволяют нам понять причины и механизмы нынешней траектории развития страны и подменяют их аргументами *ad hominem*.

Я рассматриваю формирование в России «недостойного правления» как результат рациональной стратегии правящих групп, направленной на максимизацию власти и господства в политике, богатства и ренты в экономике и на сохранение такого положения дел на протяжении максимально доступного для них периода времени. В отличие от многих авторов, которые оперируют при анализе государственного управления в России (и не только) нормативными категориями («как

должно» / «как не должно» быть), я отдаю предпочтение позитивному анализу («как на самом деле»). С этой точки зрения следует говорить о том, что, вопреки господствующему мнению, «недостойное правление» в условиях персоналистских авторитарных режимов, скорее, является распространенной нормой, а «достойное правление» — исключением, а не наоборот. То, что происходило и происходит в России на протяжении последних десятилетий, может служить яркой иллюстрацией данного тезиса.

Проблема заключается в том, что на пути «недостойного правления» в большинстве государств современного мира стоят серьезные ограничения, которые не позволяют политическим и экономическим акторам свободно максимизировать власть, господство, богатство и ренту, закрепив этот порядок на долгие годы и десятилетия. Эти ограничения связаны прежде всего с конкуренцией государств на международной арене: страны, управляемые на основе «недостойного правления», рискуют проиграть своим более успешным и эффективным конкурентам, а их лидеры — лишиться власти в результате международных потерь или даже завоевания извне. Но не менее важную роль играют и внутривнутриполитические барьеры на пути «недостойного правления». Ими служат, во-первых, сопротивление монополизации власти и ренты как со стороны других политических и экономических акторов, так и со стороны социальных групп общества, а во-вторых, сформированные ранее институты, те формальные и неформальные «правила игры», изменить которые часто оказывается весьма затруднительно. Примерами такого рода ограничений могут служить многочисленные случаи смены правительств в условиях демократий по итогам выборов, когда избиратели и политические конкуренты сплошь и рядом наказывают политиков за «недостойное правление», а разделение властей, партии, судебная система, средства массовой информации и общественное мнение осложняют политикам попытки обойти данные ограничения.

Особенностью современной России, как и ряда других постсоветских государств, стало то, что эти барьеры либо не были выстроены, либо оказались слишком слабыми. Распад советской системы управления стал своего рода «Большим взрывом», который уничтожил, искорежил и/или ослабил прежние правила игры и тем самым облегчил строительство новых институтов в интересах тех акторов, кто

мог повлиять на их формирование и функционирование [North 1990: 16]. В то же время новые барьеры на пути «недостойного правления» построены не были: многие конфликты элит в России были разрешены в 1990–2000-е годы по принципу «игры с нулевой суммой», после чего у победителей не имелось никаких стимулов накладывать на самих себя ограничения собственной власти. Российское общество, за редкими исключениями, не проявляло своего неприятия «недостойного правления» в форме таких коллективных действий, которые создавали бы достаточно сильные вызовы для правящих групп. Поэтому, умело используя сочетание кооптации и подавления в отношении элит и общества, грамотно выстраивая и меняя правила игры, минимизируя риски, весьма успешно отвечая на различные вызовы и обучаясь ремеслу «недостойного правления» по ходу развития событий, российские правящие группы смогли достичь своих целей, которые были бы недоступны или затруднительны для политиков и чиновников в самых разных странах мира. В результате в России был выстроен нынешний политический режим электорального авторитаризма,⁴ который стал питательной средой «недостойного правления», облегчив российским правящим группам максимизацию власти и ренты и формирование и поддержание формальных и неформальных «правил игры», позволяющих решать эти задачи.

Наряду с политическим режимом, питательную среду «недостойного правления» в России во многом создавали и создают механизмы реализации политического курса, связанного с обеспечением текущего государственного управления и проведения преобразований в социально-экономической сфере. На протяжении всего постсоветского периода российские власти пытались добиваться целей экономического роста и развития страны посредством стратегии авторитарной модернизации. Иначе говоря, российские власти не только не ставили перед собой задач демократизации страны, но и даже намеренно приносили их в жертву или как минимум отодвигали решение этих задач на потом во имя успехов социально-экономических реформ.

⁴ Процессы становления и эволюции современного российского авторитаризма более подробно проанализированы в моих предыдущих книгах [Гельман 2013а; Gel'man 2015], а также в ряде других работ российских и зарубежных исследователей [Голосов 2012; Травин 2016; Taylor 2018; Treisman 2018].

Этот подход рассматривался многими реформаторски настроенными экспертами как технократический проект под патронажем благонамеренных автократов (*benevolent dictators*), необходимый для решения многочисленных проблем трансформации страны.

Но результаты реализации такой стратегии в России оказались весьма противоречивыми. Идеи авторитарной модернизации, пришедшие ко двору на фоне распада прежней советской системы управления, слабо сочетались с интересами ориентированных на извлечение ренты ключевых политических и экономических акторов и с теми институтами, которые они выстраивали. Поэтому воплощение в жизнь политического курса оказывалось далеким от замыслов технократов-реформаторов. Достижение целей отдельных реформ, так же как и достижение «историй успеха» тех или иных государственных проектов и программ, оказалось во многом обусловлено специфическим сочетанием благоприятных факторов. В целом достижения российской авторитарной модернизации становились частичными и неустойчивыми, а те акторы, которые продвигали в жизнь эту стратегию, постепенно утрачивали влияние, попадая в своего рода «технократическую ловушку». Со временем интересы соискателей ренты всё больше противоречили задачам авторитарной модернизации, которые в конечном итоге оказались преданы забвению. Я рассматриваю проект авторитарной модернизации в России как результат неоправданных ожиданий и опасений, который не имел шансов на успешную реализацию. Он не слишком помог развитию страны, однако в значительной мере способствовал становлению в России «недостойного правления».

Хотя нынешний политико-экономический порядок «недостойного правления» является крайне неэффективным для развития нашей страны, я утверждаю, что он поддерживает устойчивое равновесие в управлении государством. «Недостойное правление» укоренилось как на макроуровне принятия и реализации ключевых решений в стране в целом, в ее регионах и муниципалитетах, так и на микроуровне повседневной жизни миллионов россиян, которые сталкиваются с российским государством и с российской политикой в самых разных проявлениях (известный фильм Андрея Звягинцева «Левиафан» наглядно демонстрирует эти взаимодействия). И несмотря на то, что у этого порядка управления в России много открытых и скрытых

противников и совсем мало явных сторонников, альтернативы ему сегодня кажутся значительной части россиян нежелательными или нереалистичными. Такие опасения лишь отчасти обусловлены весьма травматическим опытом преобразований, которые пережили многие россияне в 1990-е годы, и их глубоким разочарованием в любых фундаментальных реформах: как писал Адам Пршеворский, «поскольку любой порядок лучше любого хаоса, любой порядок и устанавливается» [Przeworski 1991: 86]. Но и ожидания того, что принципиально улучшить управление страной в обозримом будущем не удастся, формируют и усиливают представления россиян о том, что никаких иных вариантов функционирования российского государства, кроме «недостойного правления», в нашей стране нет, да и не предвидится.

Поэтому в России возникает своего рода порочный круг. Цена возможного пересмотра российского политико-экономического порядка для граждан и для элит со временем лишь увеличивается, а попытки его частичного улучшения посредством робких преобразований в тех или иных сферах дают лишь временный и неустойчивый эффект. «Недостойное правление» невозможно улучшить путем отдельных изменений в конкретных сферах управления. Вместе с тем полный пересмотр и отказ от его принципов оказывается невозможен без смены политического режима в стране: перспектива столь глубоких изменений со временем становится все болезненнее. Более того, не стоит полагать, что смена политического режима в России, если и когда она произойдет, сама по себе положит конец «недостойному правлению»: политические преобразования на пути демократизации не всегда ведут к смене политико-экономического порядка в стране.

Я отнюдь не рассчитываю на то, что моя книга, как и множество других научных работ о политике и государственном управлении в современной России, сама по себе поможет разорвать нынешний порочный круг «недостойного правления» в нашей стране. Но без комплексного диагноза причин и механизмов российского политико-экономического порядка невозможно ни обсуждение путей его преодоления, ни тем более формирование новых правил игры и строительство тех барьеров, которые снизят риски «недостойного правления» в России в будущем. Одна из задач моей книги — поставить эти вопросы в академическую и общественную повестку дня.

Структура книги такова. В двух следующих главах анализируется российский вариант решения проблемы «тройного перехода» — проект авторитарной модернизации: приоритет экономических реформ и отказ от демократических преобразований, а также результаты и последствия его воплощения в жизнь на примере отдельных реформ 2000-х годов. Анализу «недостойного правления» как оборотной стороне проекта авторитарной модернизации посвящены дальнейшие четыре главы. В них рассматриваются различные аспекты государственного управления в современной России: генезис, принципы и механизмы «недостойного правления», попытки его преодоления посредством технократических реформ, а также отдельные «истории успеха» реализации приоритетных государственных проектов и программ (как в советский, так и в постсоветский периоды). Перспективы российского политико-экономического порядка и его возможные изменения обсуждаются в заключительной главе книги.

Санкт-Петербург — Хельсинки, февраль 2019

Глава 2

Авторитарная модернизация в России: миссия невыполнима?

Проект авторитарной модернизации выглядит привлекательным в различных социальных и политических контекстах.¹ Этот проект исходит из понимания процессов модернизации в узком смысле — как набора технических мер политического курса (*policy*), направленных на достижение высокого уровня социально-экономического развития посредством ускорения экономического роста (далее — «узкая» программа модернизации). При этом более «широкие» аспекты политической модернизации, связанные с демократией в различных ее проявлениях, либо находятся за пределами текущей повестки дня, либо отодвигаются в неопределенное будущее. Авторитарная модернизация поддерживается многими экспертами, политиками и гражданами по всему миру, особенно на фоне экономических успехов стран Восточной Азии (прежде всего Китая). Сובлазн улучшить качество проводимого политического курса на фоне «свободы рук», без ограничений, по определению присущих многим либеральным демократиям, усиливается благодаря тому, что некоторые авторитарные режимы, в отличие от многих демократий, иногда помогают правительствам проводить реформы политического курса. С точки зрения политического курса демократиям присущи многочисленные неустранимые дефекты. Они способствуют принятию мер, имеющих краткосрочный эффект в преддверии выборов, провоцируют проведение популистской политики, часто позволяют блокировать принятие важнейших решений и/или выхолащивать их суть и сплошь

¹ Ранняя версия этой главы публиковалась в виде статей [Гельман 2017а; Gel'man 2017b].

и рядом ведут к компромиссным и неэффективным решениям. Авторитарные режимы как будто бы лишены этих дефектов, и реформаторам зачастую кажется, что только при авторитаризме они могут осуществить те (часто непопулярные) меры, которые оказываются недостижимы в условиях демократий. Поэтому авторитарная модернизация выступает в их глазах не только абстрактным проектом, но и стратегией проведения преобразований.

Постсоветская Россия может рассматриваться как один из случаев реализации данного проекта в современном мире: не только идеи авторитарной модернизации сами по себе глубоко укоренены в досоветском и советском прошлом России, но и сегодняшняя повестка дня авторитарной модернизации во многом отвечает интересам и ожиданиям немалой части российских элит и общества в целом. Многие исследователи и эксперты дискутировали проблемы посткоммунистической трансформации в России, связанные с одновременными процессами смены политического режима, экономических реформ и государственного строительства [Offe 1991] сквозь призму анализа различных измерений модернизации страны [Åslund 2007; Treisman 2011a; Gaddy, Ickes 2013; Ledeneva 2013; Gel'man 2015; Hale 2015]. Однако большинство авторов при этом склонны рассматривать политические и социально-экономические траектории развития России по отдельности, уделяя меньше внимания их взаимосвязи и противоречиям.

При этом важнейший парадокс авторитарной модернизации связан с тем, что «истории успеха» такого проекта довольно редки. Во второй половине XX века авторитарные режимы демонстрировали гораздо больший разброс параметров экономического роста и траекторий развития, нежели демократии [Przeworski et al. 2000]. Как отмечал Дани Родрик, «на каждого Ли Кван Ю в Сингапуре приходится много Мобуту в Конго» [Rodrik 2010]; редким «историям успеха» создания эффективных государств и процветающих экономик при авторитаризме противостоят многочисленные диктатуры, которые ведут свои страны по пути упадка и разложения. С этой точки зрения постсоветская Россия не похожа ни на Сингапур, ни на Конго: скорее, политические и экономические траектории ее развития напоминали колебания маятника. Политический режим в России после либерализации и демократизации периода перестройки в постсоветские десятилетия

трансформировался в электоральный авторитаризм [Levitsky, Way 2010; Gel'man 2015; Hale 2015]. Социально-экономическое развитие страны после очень продолжительного и глубокого трансформационного спада 1990-х годов демонстрировало впечатляющий рост в период 2000-х годов, вызванный не только высокими ценами на нефть на глобальных рынках, но и рядом реформ, проводившихся правительством [Åslund 2007; Alexeev, Weber 2013; Gaddy, Ickes 2013]. В плане государственного строительства Россия избежала угроз территориальной дезинтеграции в 1990-е годы и существенно усилила административный потенциал в 2000-е годы, но по-прежнему остается неэффективным государством с низким качеством управления, вызывающим обоснованную критику со стороны наблюдателей [Mendras 2011; Ledeneva 2013; Taylor 2018].

Ряд авторов указывает, что эти тенденции отчасти были неизбежны для страны с глубоким и тяжелым «наследием» коммунистического правления [Beissinger, Kotkin 2014] и относительно низкой международной интеграцией, но если одни специалисты выражают надежду на десятилетия успешного роста и развития при сохранении политического статус-кво [Hale 2015; Treisman 2015], то другие относятся к такой перспективе с большим скептицизмом [Gel'man 2016a]. После 2014 года, на фоне нарастания ряда геополитических конфликтов и экономического спада в России, задачи экономического роста, развития и международной интеграции утратили первостепенное место в российской повестке дня. В данном контексте проект авторитарной модернизации в России сталкивается с очень значительными вызовами, и говорить о его реализации на практике сегодня почти что не приходится. Тем не менее представления об авторитарной модернизации как о нормативном идеале, весьма укорененные среди значительной части международного экспертного сообщества [Easterly 2014], во многом преобладают и в российской среде, и поэтому анализ возможностей и ограничений авторитарной модернизации в России отнюдь не снят с академической и прикладной повестки дня.

В самом деле, почему Россия (в отличие от ряда посткоммунистических стран от Эстонии до Монголии) осуществляет проект авторитарной модернизации после распада СССР? Какова идейная повестка этого проекта и почему он так явно доминирует в российском соци-

альном и политическом контексте? Каковы механизмы государственного управления, приводящие его в действие, и как они работают на практике? Почему он принес столь сильно различающиеся результаты в различных сферах, которые часто влекли за собой непреднамеренные последствия и противоречия? Наконец, почему, несмотря на многочисленные неудачи, а то и провалы, проект авторитарной модернизации по-прежнему рассматривается как безальтернативный в глазах немалой части российских элит и граждан? Целостный анализ различных аспектов авторитарной модернизации в России требует систематических усилий со стороны международного научного и экспертного сообщества.² Моя задача куда более скромная — поставить некоторые из этих вопросов в исследовательскую повестку дня и предложить ряд предварительных ответов, стимулируя дальнейшую дискуссию среди специалистов о логике и механизмах авторитарной модернизации в России и ее воздействии на политику, экономику и общество.

Вкратце аргумент состоит в том, что проект авторитарной модернизации в постсоветской России не был успешно реализован на уровне идей, институтов и политического курса. Идеи авторитарной модернизации оказались неадекватны задачам посткоммунистической трансформации. Политические институты не только не позволили улучшить качество российского государства, а напротив, создавали стимулы к «недостойному правлению». Наконец, политический курс успешно реализовывался лишь в отдельных сферах и с большими оговорками и ограничениями. В результате проект авторитарной модернизации в значительной мере способствовал становлению политико-экономического порядка «недостойного правления» в России. Поскольку после 2014 года данный проект выпал из числа приоритетов российского руководства, то сегодня можно подвести некоторые итоги его реализации и наметить перспективы на будущее.

² В качестве одного из шагов на этом пути могу назвать сборник под моей редакцией, содержащий статьи российских и финских исследователей [Gel'man 2017a].

Скромное обаяние авторитарной модернизации

Как и другие концепты в социальных науках, концепт модернизации имеет собственную историю. После бума теорий модернизации в 1950-е и 1960-е годы [Gerschenkron 1962; Black 1966; Huntington 1968], само понятие «модернизация» подверглось повсеместной критике в 1970-е и 1980-е годы, так что даже использование термина было поставлено под вопрос. Однако позднее дискурс модернизации возродился вновь в связи с анализом влияния процессов социальных, экономических, политических и культурных изменений на траектории развития различных стран в сравнительной и исторической перспективе [Przeworski et al. 2000; Травин, Маргания 2004; Inglehart, Welzel 2005; North et al. 2009; Acemoglu, Robinson 2012].

Поэтому в современном лексиконе «модернизация» чаще всего используется и в общем, и в более частном смысле. В общем плане этот термин ассоциируется с прогрессом и развитием обществ в различных сферах (человеческий капитал, благосостояние, или же политические свободы) в исторической перспективе «долгого времени» [Гайдар 2005], на протяжении даже не десятилетий, а веков [Травин, Маргания 2004]. Но в более частном аспекте, говоря о модернизации, чаще всего имеют в виду те меры политического курса, которые ориентированы на достижение прогресса и развития тем или иным образом (эти меры часто обозначают как «реформы»). Специалисты различных дисциплин стремятся выявить каузальные механизмы прогресса и регресса в развитии различных стран и преобладания в них «инклюзивных» экономических и/или политических институтов [Acemoglu, Robinson 2012] и ответить на вопросы о том, почему некоторые страны в долгосрочной перспективе развиваются успешно, а другие — нет.

Одним из наиболее спорных аспектов ряда дискуссий о модернизации является вопрос о влиянии политических режимов и их изменений на процессы развития и экономического роста: в какой мере успехи и/или провалы модернизации связаны с демократией либо с авторитаризмом. Может ли устойчивое социально-экономическое развитие в долгосрочной перспективе успешно сочетаться с демократизацией политических режимов («широкая», или демократическая, модернизация), или же устойчивый экономический рост и развитие

сами должны предшествовать политической демократизации («узкая», или авторитарная, модернизация)? В историческом контексте авторитарный характер носили процессы успешной модернизации во многих ныне демократических странах, начиная с Франции [Травин, Марганиня 2004] и заканчивая Японией [Молодякова 2011]. Однако в какой мере этот опыт может быть перенесен в качестве нормативного идеала в современном мире? Дебаты о достоинствах и недостатках обеих моделей модернизации начались еще в 1960-е годы на фоне бурных процессов в странах третьего мира [Huntington 1968] и продолжились в контексте посткоммунистических преобразований в 1990-е годы [Offe 1991]. Голоса в поддержку модели «узкой» авторитарной модернизации, звучащие со стороны сторонников китайской модели развития [Polterovich, Popov 2007; Popov 2014], привлекают внимание специалистов как в теоретическом, так и в прикладном аспекте.

«Узкая» модернизация предполагает, что правящие группы ставят своей целью достижение высоких показателей социально-экономического развития (как в относительном, так и в абсолютном выражении) и реализацию ряда преобразований в социально-экономической сфере (далее — реформы), направленных именно на решение этих задач. Вместе с тем даже скромные элементы «широкой» программы политической модернизации, включающей демократизацию и расширение гражданских и политических прав и свобод, хотя публично не отвергаются, но либо не реализуются, будучи отложены «до греческих календ», либо сводятся к косметическим и конъюнктурным мерам [Gel'man 2015]. С этой точки зрения современная Россия может рассматриваться как своего рода лаборатория авторитарной модернизации со всеми присущими ей дилеммами, вызовами и ограничениями. После провала экономических реформ периода перестройки, когда набор непоследовательных полумер в экономике на фоне политической либерализации внес вклад в распад СССР, российские лидеры стремились ограничить политические свободы и взамен выдвигали экономические преобразования в качестве приоритета своей повестки дня. В то время как эти подходы на практике принесли смешанные и довольно противоречивые результаты, вопрос о влиянии различных факторов на реализацию проекта авторитарной модернизации остается открытым. Поэтому переосмысление опыта постсоветской России в отношении идей, институтов и политического курса авторитарной

модернизации важно не только для понимания специфики страны и поисков ответа на вопрос: «Куда идет Россия?»,³ — но и для того, чтобы определить место российской траектории на мировой карте модернизации в современной и исторической сравнительной перспективе.

Основные аргументы сторонников авторитарной модернизации (не только в России) носят как идейный, так и сугубо прагматический характер. На уровне идей проект авторитарной модернизации связан с нормативной критикой расширения политических и социальных прав граждан модернизирующихся стран как источника нестабильности, конфликтов и упадка политического порядка [Huntington 1968] — примером для России здесь может служить распад СССР и ряд сопутствовавших ему кризисов. Последовательность, которая предполагает постепенное строительство сильного и эффективного государства на основе долгосрочного экономического роста и развития и откладывание демократизации на долгие годы, если не десятилетия, рассматривается как желательная альтернатива такому развитию событий. Речь не идет о «лучшем из двух миров», но, по крайней мере, подобный подход призван избежать худших сочетаний политических и экономических изменений. В прагматическом плане реализации реформ политического курса стратегия авторитарной модернизации также выглядит не только для политических лидеров, но и для ряда экспертов и аналитиков более предпочтительной, нежели демократическая. Выбор в пользу данной стратегии подкрепляется тем аргументом, что авторитаризм позволяет изолировать реформистское правительство от воздействия со стороны политиков и общественного мнения на проводимый им курс и, таким образом, провести в жизнь те преобразования, которые могут оказаться заблокированы при демократиях [Easterly 2014].

В самом деле, что может быть хуже, чем проводить социально-экономические реформы в условиях демократии? С точки зрения политического курса (*policy*) демократиям присущи глубокие изъяны, создающие серьезные препятствия на пути преобразований, при-

³ В 1990-е и начале 2000-х годов на базе Московской школы социальных и экономических наук под этим названием проходила серия ежегодных обществоведческих симпозиумов; позднее название было изменено на «Пути России» (<https://msses.ru/science/konferentsiya-puti-rossii/>, доступ 25 апреля 2019).

званных обеспечить ускоренное экономическое развитие соответствующих стран. В частности, регулярное проведение конкурентных выборов влечет за собой «политические бизнес-циклы» [Nordhaus 1975], способствующие популистской политике и сильно сужающие временные периоды «окна возможностей» для проведения реформ. Разделение властей ведет к тому, что «вето-акторы» [Tsebelis 2002] часто блокируют принятие ключевых решений или выхолащивают их суть; коалиционная политика партий способствует принятию временных, частичных и компромиссных решений, а представительство организованных интересов создает стимулы для господства «распределительных коалиций», стремящихся к извлечению ренты [Olson 1982]. Эти явления порой могут дополняться «захватом государства» со стороны как групп интересов [Hellman 1998], так и политических партий, использующих доступ к постам в правительстве и возможности проведения политического курса для вознаграждения своих союзников. К тому же демократизация существенно увеличивает риски внутривластных конфликтов между противоборствующими сегментами элит (опыт России в 1991 и 1993 годах вполне показателен в этом отношении), провоцирует применение насилия при разрешении международных конфликтов [Mansfield, Snyder 1995] и популистские запросы со стороны граждан [Жестким курсом 1990]. Специалисты отмечали неэффективность реформ в процессе демократизации ряда стран — от Латинской Америки [Geddes 1994; Haggard, Kaufman 1995] до Восточной Европы [Ganev 2001; Grzymala-Busse 2003]. В этих случаях интересы политических акторов и политические институты создавали препятствия успешному государственному строительству и барьеры на пути эффективной экономической политики. Именно поэтому демократия и демократизация сами по себе далеко не всегда являются атрибутами достойного правления (*good governance*).

Наконец, что намного важнее, демократизация резко повышает вероятность того, что сами сторонники реформ — политики, чиновники и эксперты — могут остаться не у дел в силу того факта, что «демократия — это политический режим, при котором партии проигрывают выборы» [Przeworski 1991: 10]. Неудивительно, что в среде элит, тем более связанных с прежними недемократическими режимами, представления об угрозах демократии оказываются широко распространены, порождая надежды на реформистски настроенных

авторитарных лидеров, которые при поддержке квалифицированных экспертов [Easterly 2014] способны обеспечить успешную модернизацию своих стран, избегав рисков потери власти и вызовов со стороны популистов и соискателей ренты. В русле этих аргументов демократизация в лучшем случае может рассматриваться в качестве отдаленного побочного эффекта строительства успешных институтов, которые обеспечивают стабильный долгосрочный экономический рост. С учетом того, что средние темпы экономического роста в условиях демократических и авторитарных режимов во второй половине XX века не слишком различались между собой [Przeworski et al. 2000], некоторые эксперты склонны рассматривать проект авторитарной модернизации в качестве оптимального рецепта развития для посткоммунистических государств [Роров 2014].

По сути, такая аргументация лежит в основе проекта авторитарной модернизации, который в российском контексте был наиболее эксплицитно сформулирован в программной статье бывшего президента страны «Россия, вперед!» [Медведев 2009]. Суть его состоит в том, что модернизация понимается в его рамках в «узком» ключе, то есть как набор технических мер политического курса, призванных обеспечить успешное социально-экономическое развитие страны, в то время как «широкие» аспекты политической модернизации либо выводятся за рамки повестки дня, либо откладываются на потом. Этот подход опирается на укорененную интеллектуальную традицию [Huntington 1968] и на опыт отдельных «историй успеха» реформ в условиях авторитарных режимов — от «диктатуры развития» в Южной Корее 1960–1980-х годов [Ланьков 2013] до Чили при Пиночете [Травин, Маргания 2011: 587–600].

Почему же применение рецептов авторитарной модернизации в деле ведет к настолько неоднозначным результатам в самых разных странах? Ответ на этот вопрос должен учесть как экономические, так и политические факторы. С точки зрения экономического развития опыт тех или иных стран слишком сильно различается в плане стартовых условий модернизации, исторических особенностей и международной среды. С одной стороны, успешные проекты такого рода демонстрировали сочетание преимуществ своей относительной экономической и технологической отсталости с сильным потенциалом догоняющего развития [Gerschenkron 1962; Black 1966]. С другой стороны,

для этих стран характерны «встроенная автономия» эффективного государства [Evans 1995] и «веберианское» качество государственной бюрократии [Evans, Rauch 1999] на фоне сравнительно высокого уровня человеческого развития. Такая выигрышная комбинация в современном мире встречается редко, и она не может внезапно возникнуть сама по себе или быть построена по проекту властей — по крайней мере, в краткосрочной временной перспективе. Точно так же не многие страны способны успешно проводить экспортно-ориентированный экономический курс, а тем более поставлять на экспорт высокотехнологичные товары и услуги, поддерживая высокий уровень международной интеграции и извлекая выгоды из благоприятного глобального экономического и политического климата.

В политическом плане необходимо принять во внимание различия форм авторитаризма, исходя из вариации срока существования этих режимов и их эффективности. Среди «гегемонных» автократий, монархии и однопартийные режимы наиболее приспособлены для того, чтобы успешно осуществлять долгосрочные проекты развития, в то время как персоналистские режимы намного менее успешны в этом отношении [Geddes 2003; Magaloni 2008]. Что же касается электоральных авторитарных режимов, которые регулярно проводят значимые, но несправедливые выборы, то с точки зрения политического курса модернизации они сочетают худшие черты демократий и авторитарных режимов. С одной стороны, им частично присущи те же дефекты, что и демократиям: «политические бизнес-циклы» [Treisman, Gimpelson 2001; Стародубцев 2014] и «распределительные коалиции» соискателей ренты [Шириков 2010] никуда не исчезают. С другой стороны, опора этих режимов на политизированный контроль государства над экономикой и силовым аппаратом [Levitsky, Way 2010] и на патронаж в сочетании с покупкой лояльности элит и масс [Magaloni 2006; Greene 2010] задает стимулы, не способствующие успеху курса реформ.

Кроме того, такие режимы сталкиваются с рисками смены политических лидеров в качестве основного вызова куда чаще, чем их «гегемонные» авторитарные собратья [Geddes 2003; Hale 2015]. Поскольку политическое выживание этих режимов в гораздо большей степени зависит от массовой поддержки, нежели в условиях как демократий, так и «гегемонных» авторитарных режимов, то любые проекты модернизации (даже в «узком» авторитарном формате) и сопровождающие

их реформы политического курса становятся слишком рискованными для электоральных авторитарных режимов и их лидеров. Они оказываются не склонны преследовать цели долгосрочного развития: их временной горизонт планирования ограничивается рамками периода собственного пребывания у власти, но не связан с перспективами следующих поколений детей и внуков. Иными словами, в этих странах политические лидеры и элиты склонны вести себя, говоря словами Мансура Олсона, как «кочевые» (*roving*), а не как «стационарные» (*stationary*) бандиты [Olson 1993]. Более того, в условиях глобализирующегося мира наиболее рациональной стратегией элит становится не сохранение и приумножение ресурсов внутри страны, а вывоз капитала и перемещение тех же своих детей и внуков в развитые страны с целью последующей легализации статуса и богатства [Heathershaw, Cooley 2017; Sharafutdinova, Dawisha 2017].

Наконец, идейные взгляды политических лидеров и элит, их представления (*perceptions*) о прошлом, настоящем и будущем своих стран во многом определяют повестку дня политического курса в плане приоритетов, направлений развития и выбора из возможных альтернатив. Те лидеры и элиты, которые делают выбор в пользу проектов авторитарной модернизации, могут предпочитать различные образцы поведения и преследовать различные стратегии. И даже благие намерения проведения реформ не всегда приносят успех, особенно с учетом того, что проведение в жизнь преобразований является не только следствием технократической экспертизы, но и политическим вопросом соблюдения баланса интересов и создания ряда стимулов для влиятельных участников «выигрышных коалиций», создающихся и поддерживающихся вокруг политических лидеров. Скрытая, но ожесточенная конкуренция среди различных сегментов элит часто может объяснять, почему реформы оказываются принесены в жертву во имя стабильности режима, дабы предотвратить открытые конфликты внутри правящих групп [Bueno de Mesquita, Smith 2011; Svoblik 2012].

Несмотря на значимость углубленного анализа успехов и неудач проекта авторитарной модернизации в России, в последние годы эти темы нечасто обсуждались в сравнительной перспективе, причем в основном в русле аргументации о «последовательности» реформ — сначала государственное строительство и верховенство права, затем демократизация [Polterovich, Popov 2007]. Хотя этот подход

ранее и подвергался обоснованной критике [Carothers 2007; Rodrik 2010], он остается привлекательным для политиков и экспертов в ряде стран, особенно недемократических. Но в какой мере рецепты «историй успеха» ряда авторитарных модернизаций могут быть пригодны для других стран? Являются ли они следствием особого сочетания благоприятных факторов (как в Восточной Азии во второй половине XX века) или могут быть предложены как универсальное решение? Помогает ли проект авторитарной модернизации снизить риски падения стран, которые не смогли создать эффективные государства и верховенство права, в «модернизационную ловушку» кумовского капитализма и неформального управления [Ledeneva 2013], или, напротив, усиливает эти риски?

Ответы на эти вопросы сквозь призму анализа постсоветского опыта авторитарной модернизации в России может дополнить аргументацию дискуссий о закономерностях процессов модернизации в современном мире. В этом отношении российский случай пока остается недостаточно изученным и особенно недостаточно теоретически осмысленным. Хотя некоторые аспекты анализируются на уровне *case studies* [Gel'man 2017a] и/или парных сравнений современной России с Китаем [Lo, Shevtsova 2012] или Южной Кореей [Zhuravskaya, Guriev 2010], сегодня следует переосмыслить роль проекта авторитарной модернизации в политических и экономических изменениях, которые произошли в нашей стране в конце XX — начале XXI века, уделив основное внимание идеям, институтам и политическим курсам, влиявшим на этот проект и его реализацию.

Российский опыт авторитарной модернизации как в прошлом, так и в настоящем весьма противоречив. С одной стороны, Россия была и остается во втором эшелоне стран мира с точки зрения социально-экономического и человеческого развития (хотя гораздо выше среднего уровня), и многочисленные попытки ее модернизации в XIX, XX и XXI веках были ориентированы на то, чтобы догнать передовые страны. Однако низкое качество государства и особенно бюрократии, оперирующей в рамках неопатримониальной модели государственного управления, оставалось слабым звеном российской модернизации на протяжении веков [Pipes 1974], и постсоветский период ситуацию в этом отношении как минимум не улучшил. Многочисленные эксперты, анализировавшие негативное влияние «советского наследия»

на современное развитие нашей страны [Beissinger, Kotkin 2014], отмечали, что изначальные условия для постсоветской модернизации в России были крайне неблагоприятными. С другой стороны, полупериферийная позиция России в глобальной экономике и особенно неоправданно большая роль ее сырьевого сектора повлекли за собой многочисленные «ловушки» модернизации [Gaddy, Ickes 2013]: переломить эти тенденции Россия оказалась не в состоянии, несмотря на все призывы к диверсификации ее экономики. Относительная изоляция России от внешнего мира в плане взаимосвязей (*linkages*) [Levitsky, Way 2010] и противопоставление себя и своей страны Западу в отношении международной политики, особенно усилившееся в нашей стране после 2014 года, были также контрпродуктивны для модернизации России.

Попытки политической модернизации России после падения монархии в 1917 году и в ходе перестройки 1985–1991 годов также завершились неудачно. Если первая попытка повлекла за собой гражданскую войну и установление в стране коммунистического режима, то вторая сопровождалась крахом не только коммунистической власти, но и всего советского государства. В обоих случаях эти провалы открывали путь к строительству авторитарных режимов на руинах несбывшихся демократических ожиданий. Советская авторитарная модернизация времен Сталина привела к огромным человеческим жертвам, однако ее экономический эффект оказался более чем сомнителен [Gregory 2004; Cheremukhin et al. 2013]. После смерти Сталина отказ от репрессий как главного инструмента управления страной обернулся противоречивыми последствиями для социально-экономического развития страны, и со временем потенциал советской модернизации оказался полностью исчерпан [Gaidar 2007; Porov 2014]. Постсоветская авторитарная модернизация также в значительной мере строилась на руинах многих невыполненных обещаний демократизации и экономических реформ эпохи перестройки [Gel'man et al. 2014]. Эффекты рыночных преобразований 1990-х годов после распада СССР сыграли роль в бурном росте российской экономики в 2000-е годы [Shleifer, Treisman 2000; Åslund 2007], который отмечался на фоне нарастания авторитарных трендов в российской политике [Гельман 2013а; Gel'man 2015]. Однако природа электорального авторитаризма, помноженная на неэффективный институциональный дизайн, создавала серьезные

проблемы для реализации политического курса и ставила непреодолимые барьеры на пути проекта авторитарной модернизации страны.⁴ Дальнейшая траектория российского режима, в особенности после 2014 года, на фоне внешнеполитической конфронтации со странами Запада и ужесточения репрессивной политики внутри страны [Gel'man 2016b] поставила возможности реализации стратегии авторитарной модернизации в России под большой вопрос.

Помимо этого, идеи и представления в среде политических лидеров и элит, а также в российском обществе в целом, оказали влияние на проект авторитарной модернизации в России. В то время как советская модель продвигалась благодаря коммунистическим идеям и амбициям создать образец для подражания другим странам, постсоветская идейная повестка дня оказалась принципиально иной по ряду параметров. Во-первых, в конце XX — начале XXI века в России идеи играли относительно небольшую роль по сравнению с интересами ключевых игроков [Hanson 2010; Hale 2015]. Во-вторых, на эту повестку дня серьезное воздействие оказала смена поколений, произошедшая в России в период распада СССР, когда место шестидесятников, чье становление и формирование мировоззрения пришлось на период хрущевской оттепели, заняли их наследники — семидесятники, росшие и входившие в жизнь на излете «долгих 1970-х» годов [Гельман, Травин 2013; Gel'man, Travin 2017]. В то время как шестидесятники уделяли основное внимание либерализации и демократизации советской системы, но при этом не уделяли большого внимания экономике и не рассматривали экономические преобразования в качестве приоритетных, семидесятники, напротив, ставили во главу угла проведение рыночных реформ, а к демократизации относились как минимум индифферентно.

Отсюда проистекали и ряд рекомендаций по проведению авторитарных рыночных реформ [Жестким курсом 1990; Улюкаев 1995], и увлечение российских реформаторов опытом Чили времен Пиночета, и многие другие идеи, популярные в 1990-е и начале 2000-х годов. По мере того как поколение семидесятников перешло в возраст поздней зрелости, нормативным образцом для политических лидеров и элит,

⁴ Подробнее см. Главу 3.

оказавшихся у власти в России в 2000-е годы, задающим всю систему идейных координат, стали представления о «хорошем Советском Союзе» — улучшенной версии позднесоветской политической и экономической модели, которая, в отличие от реального СССР, демонстрировала бы свою эффективность и одновременно позволяла избежать рисков перемен [Gel'man et al. 2014].

Такие ретроспективно ориентированные взгляды на мир едва ли пригодны для любых проектов модернизации, включая ее авторитарный вариант. Ожидания экзистенциальных угроз нарушения политического статус-кво (во многом вызванные волной смены режимов в постсоветских странах) также препятствовали любым планам модернизации, сокращая временной горизонт для элит и вызывая потребность в том, чтобы направлять ресурсы государства на покупку лояльности элит и масс [Greene 2010]. Опора на информационные манипуляции — важный инструмент поддержания современных авторитарных режимов [Guriev, Treisman 2015] — способствовала формированию неверных представлений как у общества в целом, так и у части элит, которые порой принимали непродуманные решения из-за искаженной обратной связи и дефицита независимых источников информации [Svolik 2012]. Пока Россия переживала быстрый экономический рост в 1999–2008 годах, эти вызванные политическим режимом дефекты проекта авторитарной модернизации отчасти компенсировались притоком доходов, позволявшим сдерживать общественный спрос на перемены и удовлетворять интересы «выигрышной коалиции», избегая рисков внутренних конфликтов. Но в 2010-е годы на фоне нарастания экономических проблем и международных конфликтов риски нарушения политического равновесия в России возросли [Gel'man 2015] и весь проект авторитарной модернизации в России оказался под вопросом.

Несмотря на это, «миф авторитарного роста» [Rodrik 2010] остается в центре российского подхода к социально-экономическому развитию и проведению политического курса на всем протяжении постсоветского периода. Демократические альтернативы модернизации в постсоветской России (предполагавшие смену власти в стране в результате выборов) не рассматривались всерьез. Авторитаризм служил «точкой отсчета» модернизации России и в конфликтные 1990-е годы [Shleifer, Treisman 2000], и в консенсусные 2000-е годы

[Gel'man 2015]. Данному подходу сопутствовал некоторый успех в ходе реформ начала 2000-х годов, ставших своего рода «золотым веком» проекта авторитарной модернизации в современной России. Преодоление затянувшегося трансформационного спада 1990-х годов, восстановление административного потенциала российского государства, серьезная рецентрализация государственного управления и консолидация российских элит наряду с разумными мерами в таких сферах, как налоговая и бюджетная политика, способствовали успешному социально-экономическому развитию на ряде направлений, обеспечивая быстрый экономический рост на фоне ралли нефтяных цен на мировых рынках [Åslund 2007; Appel 2011; Alexeev, Weber 2013]. В некоторых секторах экономики консолидация промышленных активов и приток инвестиций также помогали успешному проведению политического курса. Но нельзя войти в одну реку дважды: широко разрекламированная риторика «модернизации» России в период президентства Дмитрия Медведева [Медведев 2009] оказалась не более чем краткосрочной кампанией с фокусом на инновации в сфере высоких технологий (и в некоторых других сферах). Эта кампания столкнулась со структурными и институциональными ограничениями [Gaddy, Ickes 2013] и на фоне турбулентных политических изменений 2010-х годов [Gel'man 2015] принесла лишь частичные и противоречивые результаты, а ко второй половине десятилетия оказалась почти забытой. Однако экономический бум в России периода 1999–2008 годов до сих пор рассматривается как образец для подражания во многих дискуссиях о перспективах модернизации страны, несмотря на то что эта «история успеха» оказалась феноменом, обусловленным спецификой контекста социально-экономического развития страны в 2000-е годы.

Следует также подчеркнуть, что привлекательность проекта авторитарной модернизации в России имеет и иные идейные корни: представления об «уникальности» и «особом пути» страны [Травин 2018] наряду с явно неоправданной и тщеславной погоней за статусом распространены среди элит, интеллектуалов и общества в целом, повышая ожидания от грядущих модернизационных прорывов. Хотя международные амбиции играют немалую роль в догоняющем развитии ряда стран второго эшелона модернизации [Gerschenkron 1962; Black 1966], в случае посткоммунистической России они оказались

сопряжены со стремлением к реваншу за поражение в холодной войне и за распад Советского Союза (который с подачи Владимира Путина рассматривается рядом россиян как «величайшая геополитическая катастрофа XX века»).⁵ Реваншистские настроения элит подогревались и многочисленными разочарованиями в возможности быстрого прогресса в развитии России и ее успешной международной интеграции [Sokolov et al. 2018], что способствовало смене приоритетов авторитарной модернизации. Другими словами, экономическое развитие и связанные с ним социальные изменения (рост доходов, повышение уровня образования и здравоохранения) рассматривались российскими лидерами в качестве лишь средств, но не целей стратегии модернизации страны.

Бурный экономический рост 2000-х годов, сопровождавшийся ростом доходов россиян, подогревал амбиции сторонников проекта авторитарной модернизации, но проблемы стали ощутимее после 2014 года, когда следствием конфликта России со странами Запада вокруг Украины стала не только нарастающая международная изоляция (и самоизоляция) России, но и изменения политической повестки. Хотя проект авторитарной модернизации не был официально свернут, но вопросы развития оказались в его рамках менее значимыми. Экономические задачи во многом были подменены геополитическими приоритетами, которые подогревали рост военных расходов. Связанные со сменой приоритетов меры политического курса — начиная с введения продуктовых контрсанкций, стимулировавших рост цен на продовольствие, и заканчивая импортозамещением в ряде отраслей, от которого выиграли лишь отдельные заинтересованные группы [Connolly 2016], — не могли быть продуктивны для развития России. Но пока рано говорить о том, что «миф авторитарного роста» вскоре уйдет с российской повестки дня: хотя конкретные идеи

⁵ Так, по данным массового опроса Левада-центра, в ноябре 2018 года две трети россиян сожалели о распаде СССР (<https://www.levada.ru/2018/12/19/chislo-sozhaleyushhih-o-raspade-sssr-dostiglo-maksimuma-za-desyatiletie/>, доступ 25 апреля 2019), в то время как 75 % респондентов соглашались с тем, что Россия является великой державой (<https://www.levada.ru/2019/01/17/dve-treti-rossiyan-ustydilis-razvala-sssr-i-vechnoj-bednosti-v-strane/>, доступ 25 апреля 2019).

и соответствующие меры политического курса выглядят сегодня куда менее значимыми, но скромное обаяние авторитарной модернизации по-прежнему преобладает в России — отчасти в силу инерции идей и институтов, а отчасти благодаря интересам влиятельных бенефициариев данного проекта.

Дилеммы, вызовы и ограничения

Проект авторитарной модернизации в России сталкивается с рядом дилемм, вызовов и ограничений, заслуживающих отдельного анализа в свете отечественного опыта. Наряду с классическими дилеммами ответов авторитарного режима на требования расширения политических требований граждан («дилемма короля») и реакции политических лидеров на неэффективность государственной бюрократии («дилемма политика»), необходимо также принять во внимание вызовы несбывшихся обещаний (ожидания прогресса и быстрого достижения уровня развития развитых стран оказываются нереалистичны) и «синдром посредственности», возникший из-за того, что, несмотря на заявления о «величии» России, ее социальный и отчасти экономический профиль не слишком далек от средней «нормальной страны». Решения данных дилемм и ответы на вызовы и ограничения в российском случае едва ли способствовали успеху проекта авторитарной модернизации: напротив, решения и ответы всякий раз усугубляли проблемы «недостойного правления».

«Дилемма короля», обозначенная в ходе анализа рисков модернизации в традиционных «гегемонных» авторитарных режимах [Huntington 1968], весьма значима и по отношению к постсоветской России. Экономический рост и развитие, лежащие в основе проекта авторитарной модернизации, способствуют росту массовых запросов на политические свободы (прежде всего среди городского среднего класса) и тем самым способствуют дестабилизации режима, которая становится непреднамеренным последствием реформ политического курса. Волна политических протестов, накрывшая Россию в 2011–2012 годах, может рассматриваться как типичное проявление подобного рода требований [Gel'man 2015]. Политические лидеры, таким образом, оказываются перед нелегким выбором — между дальнейшим

продолжением проекта авторитарной модернизации (и повышением рисков нарушения политического равновесия) и его сворачиванием. В то время как «гегемонные» авторитарные режимы часто принимают на себя риски модернизации, опираясь на институты монархий, военных или однопартийных режимов [Geddes 2003] и порой используя репрессии в качестве основной стратегии своего выживания [Gerschewski 2013], электоральные авторитарные режимы, включая российский, куда более уязвимы с точки зрения такого рода рисков.

Политические режимы, подобные российскому, чаще опираются не на массовые репрессии, а на демонстративные «точечные» атаки на своих оппонентов и критиков в сочетании с угрозами применения репрессий [Gel'man 2016b; Rogov 2018]. Они используют те политические институты, которые похожи на демократические (выборы, партии, легислатуры), но в то же время выполняют функции кооптации и контроля [Gandhi 2008; Svoboda 2012]. Сложная техника управления политическими рисками, используемая российскими властями, была призвана избежать необходимости разрешения этой дилеммы [Petkov et al. 2014]. Короткий временной горизонт электоральных авторитарных режимов, заданный регулярными циклами выборов и связанных с ними политическими вызовами [Hale 2015], создает стимулы для сворачивания проектов авторитарной модернизации, если и когда политические лидеры ощущают все новые внутренние и внешние вызовы своему политическому господству, несмотря на то что их масштаб часто преувеличивается. «Закручивание гаек» во внутренней политике России и нарастание международной напряженности после 2014 года создало для Кремля иные риски, нежели те, что связаны с экономическим ростом и развитием, — прежние приоритеты не были полностью сняты с повестки дня, но уступили по значимости борьбе за выживание режима против реальных и воображаемых угроз внутри страны и за рубежом. С точки зрения проекта авторитарной модернизации последствия поворота к геополитике вместо развития оказались куда более негативны, чем попытки сохранить политическое статус-кво (чего можно было бы ожидать в случае «дилеммы короля»). На таком фоне трудно рассчитывать на то, что приоритеты экономического роста и развития страны вернутся на первый план в российской повестке дня, подобно тому, как это происходило в начале 2000-х годов.

«Дилемма политика», проанализированная Барбарой Геддес в ходе исследования реформ политического курса в Латинской Америке [Geddes 1994], связана с тем, что попытки политических лидеров провести модернизацию своих стран сверху могут увязнуть из-за сопротивления заинтересованных групп на фоне неэффективности бюрократии [Evans, Rauch 1999], что ведет к выхолащиванию преобразований. Альтернативой такому исходу становится стремление воплотить проекты реформ в жизнь в ограниченном формате — в отдельных сферах и в специально созданных условиях под патронажем политических лидеров. Эта практика, получившая название «карманов эффективности» [Geddes 1994: 61–69; Roll 2014a], характерна и для России.⁶ При реализации проектов преобразований, инициированных руководством страны, российские реформаторы либо шли на уступки бюрократии и/или заинтересованным группам, сводя на нет реализацию своих замыслов (как произошло с реформой полиции [Taylor 2014a]), либо пытались обойти стандартные процедуры и найти альтернативные решения для реализации своего политического курса (как произошло с реформой трудовых отношений [Grigoriev, Dekalchuk 2017]). В обоих случаях успехи были по меньшей мере частичными. Поиски компромиссов с бюрократами и лоббистами вели к тому, что результаты преобразований оказывались далеки от намерений реформаторов [Dekalchuk 2017]. В то же время реализация реформ в особых «экспериментальных» условиях порой позволяла реформаторам «продавить» свои планы, несмотря на критику заинтересованных групп и общественности. Казалось бы, такой технократический подход давал возможность проводить в жизнь преобразования, которые в условиях демократической модернизации могли оказаться заблокированы [Starodubtsev 2017].⁷ Но и цена успехов также оказывалась велика: создавались стимулы для злоупотреблений со стороны бюрократии, заинтересованной в «обходных путях» принятия важнейших решений, а легитимность реформ в глазах россиян оказывалась сомнительной.

⁶ Подробнее см. Главу 3.

⁷ Подробнее см. Главу 6.

Вызов несбывшихся обещаний стал неотъемлемой чертой российской модернизации еще с ранних советских времен. Начиная с большевистской революции и до наших дней СССР и Россия не смогли догнать развитые страны по уровню экономического развития и его важнейших компонентов — таких как производительность труда и стандарты уровня жизни — [Gregory 2004; Cheremukhin et al. 2013], несмотря на многие позитивные эффекты индустриализации, урбанизации и роста образованности. Дефекты советской модели модернизации были неустранимы и сыграли немалую роль в коллапсе СССР [Gaidar 2007]. Попытки реформировать прежнюю советскую систему во времена перестройки были плохо продуманы, основывались на иллюзиях и непонимании среди элит и общества в целом, и неудивительно, что распад СССР рассматривался многими россиянами как еще одно несбывшееся обещание. Турбулентный период реформ 1990-х годов также внес более чем противоречивый вклад в общественные представления [Åslund 2007; Treisman 2011b; Gel'man et al. 2014]: преобразования этого периода были восприняты с большим разочарованием. Эти разочарования лишь отчасти были компенсированы в период быстрого экономического роста 1999–2008 годов, провоцируя новые неоправданные надежды россиян на «сильное государство» как источник материального благополучия и растущих амбиций. Проблема состояла в том, что завершение экономического бума и нарастание проблем российской экономики со временем грозит усилением ощущений очередных несбывшихся обещаний — по крайней мере, неудача кампании «модернизации» в период президентства Медведева и вспышка массовых протестов 2011–2012 годов говорят о вероятности такого рода развития событий. Хотя крупномасштабная государственная пропаганда и стремление оградить страну от внешних влияний призваны сдерживать эти тенденции на протяжении как можно более длительного времени, рано или поздно они способны проявить себя.

Самая большая опасность несбывшихся обещаний и вызванной ими фрустрации состоит в том, что они порождают убежденность многих экспертов в стране и за рубежом, как и обычных россиян, в обреченности на провал любых попыток модернизации в России по определению, вне зависимости от характера и направленности преобразований (критику см. в: [Травин 2018]). Несмотря на то что подобная

убежденность глубоко укоренена в различных интерпретациях как прошлого [Pipes 1974], так и настоящего нашей страны [Заостровцев 2018], не стоит впадать в смертный грех уныния и полагать, что у России нет никаких шансов на успешную модернизацию.

Наконец, «синдром посредственности» вызван распространенными убеждениями в том, что Россия — великая и уникальная страна, заслуживающая особого статуса в силу своих многих прежних достижений, начиная с военных побед и заканчивая шедеврами в сфере культуры. Такое ретроспективное понимание своего места в современном мире отчасти подогревает тщеславную погоню за статусом, но не слишком полезно для выработки адекватной стратегии модернизации страны. Во многих отношениях Россия — средняя по мировым меркам «нормальная страна» [Shleifer, Treisman 2004], и ее проблемы часто не слишком далеки от тех, с которыми сталкиваются другие среднеразвитые страны. В известной мере подобный разрыв между самооценками и реальностью похож на поведение некоторых подростков. Если сравнить распределение стран с распределением школьников в классе, то Россия не выглядит ни «отличницей» мирового развития (подобно Норвегии), ни закоренелой «двоечницей» (как, скажем, Зимбабве), а, скорее, похожа на средненькую «троечницу» наподобие Аргентины (одна из наиболее быстро развивавшихся стран начала XX века, которая сегодня утратила не только глобальное, но и региональное лидерство, уступая более динамичной Бразилии). Как и многие школьные «троечницы», Россия кое-как справляется с текущими проблемами, но не в состоянии кардинально улучшить свои оценки (ухудшить, впрочем, тоже). И как многие школьные «троечницы», она одновременно и завидует успешным «отличницам», и противопоставляет себя им. Несмотря на официальную риторику страха и ненависти к Западу, россияне предпочитают ездить на «Мерседесах», звонить друг другу по айфонам и отправлять своих детей и внуков на учебу в Оксфорд. Такого рода сочетание посредственности и неадекватной самооценки влияет на российскую повестку дня не только в отношении идей, но и в отношении институтов и политического курса.

В этих условиях повестка дня «узкой» авторитарной модернизации наталкивается на фундаментальные ограничения. Они связаны не столько со спецификой политического курса в тех или иных сферах, сколько с иерархическим механизмом принятия и реализации решений

в рамках «вертикали власти», усугубляющей проблемы принципал-агентских отношений. Именно поэтому реформы в различных сферах управления и экономики в России часто приводят к приватизации выгод и национализации издержек, вместе с тем не улучшают качество функционирования институтов. Таким образом, возникает «порочный круг» упущенных возможностей для социально-экономического развития. Хотя не стоит утверждать, что усилия по авторитарной модернизации страны оказываются совершенно напрасными, однако их эффекты зачастую становятся частичными, противоречивыми и недолговечными.

Идеи, институты и политический курс: уроки российского опыта

Приведенный список дилемм, вызовов и ограничений авторитарной модернизации в России («дилемма короля», «дилемма политика», вызовы несбывшихся обещаний и «синдром посредственности») далек от исчерпывающего, но даже он вызывает вопросы о том, в какой мере сам проект авторитарной модернизации уместен в той ситуации, в которой находится наша страна. Должны ли мы его рассматривать лишь как иллюзию российских лидеров и связанных с их политикой экспертов, или же проект авторитарной модернизации на самом деле станет ключевым направлением развития страны (и если да, то на каких направлениях и каким именно образом?). Каковы корни идей авторитарной модернизации в России и как они, с одной стороны, связаны с политическими и экономическими институтами страны, а с другой — с проводимым властями политическим курсом?

Более четверти века спустя после распада СССР, который ознаменовал запуск проекта авторитарной модернизации в России, его три измерения — идеи, институты и политический курс — далеки от изначальных целей этого проекта. Догнать развитые страны посредством ускоренного роста экономики в условиях ограничений политических и гражданских свобод России так и не удалось и, скорее всего, вряд ли удастся. Как изначальные ограничения, с которыми столкнулась Россия на момент распада СССР [Рогов 2018], так и последующие социально-экономические и политические траектории развития

страны оказались далеки от небольшого числа «историй успеха» авторитарных модернизаций в других странах мира. В то время как на практике опыт авторитарной модернизации в современной России не может служить образцом для подражания ни для других стран, ни для будущего развития самой России, его стоит переосмыслить с точки зрения уроков, которые могут быть извлечены из российского опыта для повестки дня дальнейших исследований и для практических рекомендаций.

На идейном рынке представления об авторитарной модернизации в постсоветской России демонстрируют определенную несовместимость с дизайном этого проекта в плане как спроса, так и предложения. Они возникли во времена перестройки как реакция на исчерпание советского проекта модернизации и неудачные попытки его обновления и позднее усилились как реакция на многочисленные проблемы, с которыми столкнулась Россия после распада СССР [Gel'man et al. 2014]. Поэтому в 2000-е годы «авторитарная модернизация» рассматривалась как элитами и связанными с ними экспертами, так и многими россиянами в качестве своего рода волшебной палочки, призванной позволить России относительно быстро преодолеть свои проблемы без важнейших структурных изменений в политике, экономике и обществе. Именно тогда лозунги модернизации стали инструментом в руках политического руководства, заинтересованного в своей политической легитимации, и обоснованием политического курса, направленного на экономический рост и развитие страны.

Но уже в 2010-е годы идеи авторитарной модернизации в России утратили даже то относительно небольшое значение, которое они имели изначально. Этот упадок был вызван не только краткосрочным жизненным циклом любых идей [North et al. 2009] и не только второстепенной ролью идей в постсоветском контексте в России [Hanson 2010]. Идеи модернизации во многом оказались замещены интересами ключевых игроков, вовлеченных в поиск ренты, и интересами многих россиян, не имевших стимулов к большим переменам во имя модернизации и тем более желания приносить в жертву свое скромное благополучие ради таких перемен. Неудивительно, что модернизация в России в период президентства Медведева воспринималась не более чем краткосрочная и поверхностная кампания в СМИ, которую вскоре удалось заболтать, если не вообще забыть. После 2014 года новая

риторика глобального «величия» страны не просто вытеснила риторику модернизации на уровне публичного дискурса, но и означала смену стратегий элит. Однако пока рано говорить о том, в какой мере эта смена парадигм развития способна положить конец проекту авторитарной модернизации в России как таковому: нельзя исключить, что данные идеи могут снова вернуться в повестку страны в не столь отдаленном будущем.

Институты оказались другим слабым звеном проекта авторитарной модернизации в России. На фоне снижения (и без того изначально низкого) их качества в течение 1990–2010-х годов [Zaostrovstev 2017], они все в большей мере использовались российскими властями, стремившимися минимизировать вызовы своему господству, как инструменты ручного управления в политике и экономике. Такой подход к институциональному строительству был вызван тем, что российские элиты действовали прежде всего в собственных интересах, и со временем эти интересы все чаще стимулировали их к преднамеренному созданию неэффективных институтов и/или умышленной их порче.⁸ Хотя в сфере экономики констатация плачевного состояния ряда ключевых институтов — прежде всего в отношении прав собственности и верховенства права — превратилась в своего рода мантру, регулярно повторяемую экспертами и представителями органов власти, но на деле усилия по улучшению их качества были незначительными, а успехи — в лучшем случае весьма скромными.

В более общем плане, постсоветский опыт России говорит о том, что надежды на целенаправленное создание успешной комбинации «инклюзивных» экономических институтов и «экстрактивных» политических институтов, подобной сегодняшнему Китаю [Acemoglu, Robinson 2012], являются не более чем иллюзиями. Более того, политические ограничения, связанные с отсутствием электоральной конкуренции и свободных СМИ, усугубляют эти проблемы. Хотя ряд специалистов отмечают, что данные явления в России во многом исторически обусловлены и укоренены в восприятии граждан страны [Ledeneva 2013; Zaostrovstev 2017], на институциональное строительство в России в гораздо большей мере повлияли интересы наи-

⁸ Подробнее см. Главу 4.

более влиятельных акторов, связанные с максимизацией извлечения ренты и с вполне оправданным стремлением закрепить свое доминирование на долгие десятилетия. Попытки снизить влияние интересов этих акторов на экономику и на общество путем создания новых (предположительно более эффективных) институтов и/или частичных изменений действующих институтов, принесли не так много позитивных результатов.

Что касается политического курса, реализуемого в различных сферах развития России под руководством правительственных чиновников и при участии экспертов, то он сталкивался с самыми различными структурными и институциональными ограничениями. Во-первых, способность политического руководства изолировать реформы от воздействия со стороны заинтересованных групп в случае России оказалась довольно невысокой. Реформы либо подвергались компромиссам, которые вели к снижению их качества [Dekalchuk 2017], либо их ключевые элементы приносились в жертву наиболее влиятельным лоббистам — от ректоров вузов [Starodubtsev 2017] и до лидеров крупных профсоюзов [Grigoriev 2017]. Во-вторых, амбициозные планы технологической модернизации часто тормозились недостатком ресурсов и проблематичным наследием прежнего советского опыта, поэтому возможности для прорывов были не слишком значительны (особенно на фоне низкого качества управления страной): в лучшем случае достижения реформ оказывались ограничены отдельными «историями успеха».⁹ В-третьих, отсутствовали публичные обсуждения реформ политического курса, что было вызвано систематическим стремлением властей избежать таких дискуссий — особенно в отношении социальной политики [Wengle, Rasell 2008; Khmelnitskaya 2015]. А поскольку технократические преобразования часто вели к приватизации выгод и к национализации издержек, то их легитимность в глазах россиян в итоге оказывалась под вопросом [Starodubtsev 2017]. Поэтому, продолжая метафору Геддес, можно говорить о том, что в российских условиях искусственно созданные властями «карманы эффективности» нередко оказывались дырявыми.

⁹ Подробнее см. Главу 7.

Несмотря на это, было бы неверным отрицать определенные достижения тех реформ политического курса, которые реализовало российское правительство в ходе воплощения проекта авторитарной модернизации страны, особенно в период «золотого века» начала 2000-х годов [Alexeev, Weber 2013; Попов 2014]. Специалисты отмечали возросшую эффективность проведения политического курса в различных сферах. Намного улучшилось функционирование российской налоговой системы [Appel 2011], российский рынок труда был либерализован и во многом легализован [Grigoriev 2017], благодаря введению ЕГЭ поступление в вузы стало более прозрачным, а студенческая мобильность возросла [Starodubtsev 2017]. Однако в 2010-е годы эксперты, в начале 2000-х годов принимавшие участие в разработке правительственной программы реформ, обнаружили, что в той или иной мере было реализовано лишь 36 % предложенных ими мер и только часть из них оказалась внедрена более или менее успешно, в то время как аналогичный показатель реализации программы реформ «Стратегия-2020» составил менее 30 % [Дмитриев 2016]. Но в какой мере успехи тех или иных реформ были достигнуты благодаря проекту авторитарной модернизации, или же вопреки ему, или же эти достижения вообще не зависели от контекста преобразований? Даже если кто-либо станет утверждать, что проект авторитарной модернизации способствовал успеху реформ политического курса в России в 2000-е годы, то сегодня, когда прежняя повестка авторитарной модернизации подверглась пересмотру, такое утверждение окажется под большим вопросом.

В сравнительной перспективе постсоветский опыт авторитарной модернизации в России свидетельствует о том, что политические лидеры, даже если они искренне заинтересованы в реализации программ экономического роста и развития, не способны повторить успехи Ли Кван Ю и других авторитарных реформаторов. Те, кто опирается на неэффективную бюрократию как основу своей «выигрышной коалиции» [Bueno de Mesquita, Smith 2011], редко готовы идти на риски нарушения политического баланса во имя достижения целей реформ и развития. Поэтому авторитарная модернизация в лучшем случае сводится к набору частичных и/или временных непоследовательных преобразований, а в худшем — служит «дымовой завесой» для максимизации власти и ренты. Во многом именно так можно оценивать опыт постсоветской России — усилия по проведению реформ

в начале 2000-х годов позднее во многом оказались сведены к пустым словам на фоне нарастания авторитарных тенденций [Gel'man 2015]. Сказанное, однако, отнюдь не говорит о том, что потенциальная демократизация страны (если и когда она произойдет) создаст более благоприятные условия для социально-экономических преобразований в стране: скорее, на их пути возникнут новые вызовы. Однако нет оснований рассчитывать на то, что реформы политического курса в условиях электорального авторитаризма и низкого качества государства могут принести много позитивных плодов. Именно поэтому идеи, институты и политический курс авторитарной модернизации нуждаются в новом переосмыслении в свете тех уроков, которые могут быть вынесены из опыта реформ и контрреформ в современной России. Анализ недавнего пути проб и ошибок полезен тем, кто стремится не повторить прежних неудач и не оказаться вновь в «модернизационной ловушке».

Глава 3

Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов

Почему одни социально-экономические реформы оказываются успешными, а другие — нет? Поиски ответов на этот вопрос, критически важный для понимания логики процессов модернизации, ведутся представителями разных научных дисциплин. Одни специалисты опираются в своем анализе на объяснения макроуровня — такие как зависимость обществ от предшествующего пути развития (*path-dependency*) [North et al. 2009] и господствующие в них культурные паттерны [Inglehart, Welzel 2005], в то время как другие прибегают к объяснениям микроуровня, связанным с особенностями реализации конкретных мер политического курса [Pressman, Wildavsky 1973] или характеристиками политического лидерства. Для политической науки ответ на вопрос о факторах успехов и неудач реформ предполагает переосмысление эффектов политического устройства тех или иных обществ на эти процессы. В самом деле, имеют ли значение политические институты и процессы для проведения реформ? И сможет ли прогрессивный авторитарный лидер, опирающийся на квалифицированную команду экспертов, успешно реализовать политику модернизации, не связывая будущее реформ с результатами конкурентных выборов? При каких условиях «узкая» программа авторитарной модернизации (которая предполагает успешное социально-экономическое развитие без широкой демократизации) имеет шансы на воплощение в жизнь и что препятствует ее реализации?

Российский опыт социально-экономических реформ, предпринятых в 2000-е годы в период первого срока президентства Владимира Путина, заслуживает анализа как своего рода «критический случай» [Eckstein 1975] политики авторитарной модернизации в контексте посткоммунистических преобразований, позволяющий дать ответы

на часть из этих вопросов. После турбулентного процесса распада СССР и перехода к рыночной экономике в России сложился политический режим электорального авторитаризма [Gel'man 2015]. После прихода к власти Путина в 2000 году российское правительство приступило к реализации весьма амбициозного и масштабного плана социально-экономических реформ, подготовленного либеральными экономистами, часть из которых играла немалую роль в формировании повестки дня 1990-х годов [Травин 2010] и не без оснований стремилась к тому, чтобы в новых условиях воплотить в жизнь замыслы, которые не могли быть реализованы в предшествующее десятилетие. В 2000-е годы на смену «лихим» 1990-м с присущими тому периоду затяжному трансформационному спаду экономики, слабости государства и перманентным конфликтам политических элит пришли высокие темпы экономического роста, рецентрализация государственного управления и почти никем не оспариваемое лидерство нового президента, пользовавшегося широкой поддержкой как среди элит, так и в обществе в целом. Однако результаты реформ оказались далеки как от оптимистических планов реформаторов, так и от пессимистических ожиданий скептиков [Дмитриев 2016]. Хотя реализовано было менее 40 % реформаторских начинаний, но по ряду направлений реформы почти не продвинулись вообще, а в некоторых областях они имели лишь частичный успех, подчас оборачиваясь непредсказуемыми последствиями [Рогов 2010].

Такая вариация исходов преобразований, запущенных практически в одно и то же время на разных аренах и протекавших на фоне одних и тех же экономических и политических сдвигов, нуждается в объяснении. С одной стороны, синхронный анализ этих процессов позволяет «вывести за скобки» влияние ряда экзогенных факторов — таких как «наследие» советского прошлого или массовые политические ориентации. Это влияние не было специфичным по отношению к тем или иным сферам преобразований. С другой стороны, распространенные в литературе ссылки на сопротивление российским реформам со стороны заинтересованных групп (олигархи, силовики, региональные лидеры и другие соискатели ренты) [Shleifer, Treisman 2000] или на снижение у Путина стимулов к проведению реформ по мере упрочения его личной власти и роста мировых цен на нефть [Åslund 2007] выглядят недостаточными. Во всяком случае,

они не позволяют объяснить, например, почему налоговая реформа в России 2000-х годов оказалась «историей успеха», в то время как реформа механизма социальных выплат отдельным категориям граждан (известная как «монетизация льгот») потерпела фиаско? Почему унификацию системы оценки знаний выпускников школ (посредством механизма Единого государственного экзамена — ЕГЭ) удалось воплотить в жизнь, хотя и с немалыми издержками, в то время как пересмотр функций чиновничьего аппарата и масштабная реорганизация федеральных ведомств в России не только не привели к деbüroкратизации управления, но и повлекли за собой раздувание этих функций и бурный рост численности чиновничества? Путин, нефть и силовики сами по себе не несут ответственности за вариацию исходов реформ, запущенных почти одновременно в сходных стартовых условиях.

В данной главе¹ предлагается иное объяснение причин и механизмов успехов и неудач реформ 2000-х годов в России, связанное с влиянием как политических ограничений курса преобразований в условиях электорального авторитарного режима и низкого качества государства, так и институциональных факторов, которые были связаны с характером вертикального и горизонтального разделения исполнительной власти в России и в итоге обусловили глубокую фрагментацию правительства и неэффективность политического курса в ряде сфер. В ее начале дан общий обзор проблем, с которым сталкивались реформы политического курса в России, а затем представлен краткий анализ трех случаев реформ, реализовавшихся в начале 2000-х годов. К ним относятся успешная налоговая реформа, реформа среднего образования, которая дала смешанные эффекты, и административная реформа, оказавшаяся неудачной. Сравнение этих трех случаев позволит сделать выводы о возможностях и ограничениях проекта авторитарной модернизации в России и его влиянии на реализацию политического курса в стране.

¹ Ранняя версия этой главы публиковалась в виде статей [Гельман, Стародубцев 2014; Gel'man, Starodubtsev 2016].

Почему у России не получилось? Институты и стимулы 2000-х годов

Представим себе наблюдателя за политико-экономическими процессами в России, который, подобно герою научно-фантастических романов, погрузился в летаргический сон в конце августа 1998 года и очнулся от него ровно десять лет спустя. Скорее всего, этот наблюдатель, по крайней мере, на первый взгляд, мог бы не узнать страну, выступавшую предметом его интереса, и удивиться произошедшим переменам. На смену глубокому экономическому кризису в России пришли уверенный рост всех показателей и весьма успешное социально-экономическое развитие (впрочем, вскоре они сменились глубоким, хотя и краткосрочным, спадом 2008–2009 годов). На смену междоусобице различных сегментов элит и слабости государства как в центре, так и в регионах, пришли иерархия системы управления страной, известная как «вертикаль власти», и доминирующее положение «партии власти» «Единая Россия» в федеральном и региональных парламентах. Прежнее глубокое недоверие общества к лидерам страны и к проводимому ими курсу сменилось высоким уровнем массовой поддержки статус-кво. Наконец, за десятилетие в России дважды произошла смена главы государства в ходе президентских выборов — избранного в 2000 году на этот пост Владимира Путина в марте 2008 года сменил 42-летний первый вице-премьер российского правительства Дмитрий Медведев.

Впервые увидевший эту картину наблюдатель, скорее всего, согласился бы с мнением тех коллег, кто утверждал в 2000-е годы, что Россия может служить примером «нормальной» демократической страны, преодолевающей со временем многочисленные болезненные патологии своего развития [Shleifer, Treisman 2004]. Возможно, ему даже пришлось бы по вкусу утверждения о том, что Россия «подымается с колен», а ее политический режим не только успешно развивается, но и вправе даже выступать образцом для ряда других стран. Однако после более пристального и внимательного анализа от взгляда наблюдателя не могли бы укрыться многочисленные фундаментальные дефекты российского политико-экономического порядка и «правил игры», лежавших в его основании. Нельзя было бы не заметить

ставшие рутинной нормой злоупотребления в использовании государством рычагов контроля над экономическими ресурсами, политически и институционально зависимые и послушно штампующие спущенные сверху решения суды и повсеместную коррупцию, выступавшую главной целью и основным содержанием государственного управления в России. Первоначальный оптимизм нашего наблюдателя, вероятнее всего, сменился бы как минимум скепсисом и заставил бы его сделать вывод о том, что за внешним «фасадом», казалось бы, успешного преодоления трудностей переходного периода 1990-х годов в период масштабных реформ 2000-х годов скрывались глубокие изъяны политико-экономического порядка в стране. Более того, за десятилетие они не только не были исправлены, но, напротив, во многих отношениях даже усугубились.

2000-е годы в России стали периодом успешной монополизации политической власти в руках Владимира Путина и созданной им элитной «выигрышной коалиции», в состав которой входили представители различных групп и клик в окружении главы государства. Хотя многочисленные политические маневры и институциональные изменения позволили Путину заметно укрепить свой контроль над различными сегментами элит и заручиться высоким уровнем массовой поддержки [Gel'man 2015], экономические успехи России в данный период (средние темпы экономического роста в 1999–2008 годах превышали 7 % в год) сыграли определяющую роль в этих процессах. Хотя отчасти экономические успехи являлись оборотной стороной глубокого и длительного спада в России 1990-х годов, а отчасти обуславливались бурным ростом мировых цен на нефть после 2003 года, было бы неверным игнорировать меры политического курса, которые в этот период активно предпринимали российские власти и которые внесли свой вклад в экономический рост и развитие страны. Конечно, можно спорить о том, в какой мере реформы политического курса 2000-х годов преследовали цели укрепления власти Путина и его окружения, а в какой они носили фундаментальный характер, ориентируясь на рост и развитие страны как программные принципы главы государства [Путин 1999] и российского политического класса в целом [Steen 2003]. Но важно то, что, по крайней мере, в течение первого путинского президентского срока (2000–2004) реформирование социально-экономической политики по ряду направлений служило одним из

ключевых политических приоритетов руководства страны. Тем не менее усилия, предпринятые для достижения целей этих реформ, не привели к желаемым результатам, а в ряде случаев стали причиной непреднамеренных последствий преобразований.

Причины того, что реформы 2000-х годов носили ограниченный характер, а позднее оказались свернуты, отчасти связаны с природой российского политического режима. Как отмечено в предыдущей главе, электоральный авторитаризм в России (и не только) сам по себе выдает ряд негативных стимулов для проведения преобразований, объединяя недостатки как демократических, так и авторитарных режимов. Но есть и другое важное ограничение проекта авторитарной модернизации и его воплощения в формате реформ политического курса. Оно связано с ограниченным выбором тех политических инструментов, которые режим может использовать для его воплощения в жизнь. Лидеры при проведении реформ могут опираться на один из трех механизмов: бюрократию, силовиков или доминирующую партию (в той или иной комбинации). Это различие соответствует трем основным типам авторитарных режимов: бюрократическому, военному и однопартийному [Geddes 2003]. Но эти механизмы сами по себе должны быть «заточены» под проведение курса реформ. По крайней мере, для успеха реформ, опирающихся на бюрократию (а именно этот вариант преобразований был характерен для России 2000-х годов), необходимо достижение «веберовского» качества государственного управления [Evans, Rauch 1999], которое предполагает высокую профессиональную квалификацию представителей аппарата управления государством, наличие стимулов к эффективному выполнению ими поставленных политических задач, а также «встроенную» автономию государства, то есть изоляцию бюрократии от влияния групп специальных интересов [Evans 1995]. Такого рода условия не возникают в краткосрочной перспективе по воле лидеров, хотя теоретически они могут стать результатом длительного «выращивания» эффективных экономических институтов в условиях (успешных) авторитарных режимов [Acemoglu, Robinson 2012].

Российский режим электорального авторитаризма, сложившийся в стране после распада СССР, не является исключением из этих правил, но демонстрирует ряд особенностей, вызванных логикой посткоммунистических преобразований. В 1990-е годы на фоне распада

СССР и затянувшегося трансформационного спада в экономике политика реформ сталкивалась со слабостью государства и его фрагментацией по вертикали и по горизонтали [Volkov 2002; Stoner-Weiss 2006]. В силу этого центральное правительство вынужденно шло на тактические альянсы с олигархами и региональными лидерами, что увеличивало издержки реформ [Hellman 1998; Shleifer, Treisman 2000; Травин 2010]. В 2000-е годы усиление административного потенциала российского государства (*state capacity*) на фоне экономического роста позволяло правительству более успешно воплощать в жизнь меры политического курса и уменьшить влияние олигархов [Волков 2008] и региональных лидеров [Gel'man 2009]. Но низкое качество российского государства в целом [Colton, Holmes 2006; Taylor 2011] и низкое качество бюрократии в частности [Brym, Gimpelson 2004] служили непреодолимыми препятствиями. Российский государственный аппарат находился в состоянии глубокого институционального упадка еще к моменту распада СССР, и последующие реформы 1990-х годов ситуацию в этом плане как минимум не улучшили. Вместе с тем электоральный авторитаризм задавал стимулы к использованию государственного аппарата как средства максимизации результатов голосований в ущерб качеству управления [Reuter, Robertson 2012], отдавая предпочтение лояльности перед эффективностью в кадровой политике [Egorov, Sonin 2011]. Зависимость выживания режима от покупки голосов избирателей, отмечавшаяся специалистами еще в 1990-е годы [Treisman, Gimpelson 2001], в 2000-е годы лишь усилилась [Щербак 2007].

Таким образом, политические условия для успешного проведения реформ, сложившиеся в России в начале 2000-х годов, изначально выглядели весьма неблагоприятными: сочетание электорального авторитаризма и низкого качества государства не позволяло рассчитывать на реализацию полномасштабных преобразований, которые охватывали различные сферы социально-экономического курса. Вместе с тем преобразования, направленные на то, чтобы обеспечить политическую подотчетность и повысить открытость и прозрачность управления страной, в повестке дня либо не значились, либо носили периферийный характер. В лучшем случае можно было ожидать, что результатом этих преобразований могло стать появление «карманов эффективности» [Geddes 1994], о которых сказано в предыдущей

главе. Иными словами, на отдельных участках, стратегически приоритетных с точки зрения главы государства, реформы могли продвигаться успешно, в то время как в других сферах они имели все шансы оказаться остановлены или свернуты.

Несмотря на то что общая картина российских реформ 2000-х годов в целом подтвердила эти ожидания, для ответа на вопрос о причинах и характеристиках вариаций воплощения в жизнь проекта авторитарной модернизации в тех или иных сферах необходимо обратиться к более глубокому анализу механизмов выработки и реализации политического курса в России, уделив основное внимание и его институциональным характеристикам. Хотя влияние политических институтов — таких как разделение властей, избирательные и партийные системы — на политический курс в условиях демократии весьма подробно исследовано [Haggard, McCubbins 2001], эффекты политических институтов авторитаризма с точки зрения выработки и реализации политического курса изучены куда меньше. В то время как роль парламента и политических партий в принятии решений в условиях авторитарных режимов носит второстепенный характер [Gandhi 2008], основным агентом выработки и реализации решений выступает исполнительная власть, формируемая лидерами этих режимов и направляемая ими по своему усмотрению. Современная Россия в этом отношении выступает как типичный случай «раздвоения» исполнительной власти (*dual executive*) в рамках президентско-парламентской модели разделения властей [Shugart, Carey 1992]. Президент страны как всенародно избранный глава государства единолично назначает и отправляет в отставку правительство страны в целом и отдельных его членов (включая и премьер-министра). В свою очередь, премьер-министр, хотя и утверждается на своем посту нижней палатой парламента, зависим от главы государства, который вправе отменять любые его решения и сам принимать указы и распоряжения, обязательные для исполнения правительством. Иначе говоря, в рамках российского институционального дизайна правительство страны обладает лишь минимальной автономией и выполняет технические (а не политические) функции — его роль состоит в реализации политических решений, принятых главой государства в рутинном повседневном решении текущих социально-экономических проблем [Huskey 1999; Shevchenko 2004].

Такая схема государственного управления, закреплённая в Конституции России 1993 года, во многом преемственна по отношению и к схеме управления в позднем Советском Союзе, основанной на неформальном разделении ролей между ЦК КПСС и Советом Министров СССР, и к схеме управления в царской России, где монарх контролировал как двор, так и кабинет министров. Она соответствует практике неопатримониального господства, когда правительство выступает как управление делами государства, являющегося «вотчиной» первого лица. С точки зрения задач авторитарного режима такая схема управления обладает как плюсами, так и минусами. Достоинством низкой автономии правительства и премьер-министра является возможность быстрой замены главой государства ведущих чиновников в случае их неэффективности или политической нелояльности либо намерения президента страны сменить политический курс. Она также позволяет переложить на правительство и/или ведущих чиновников ответственность за реализацию политического курса, выводя президента из-под критики сограждан в случае неудач (пример Бориса Ельцина, неоднократно менявшего в 1990-е годы составы правительств, является яркой иллюстрацией этого тезиса).

Вместе с тем, поскольку источником массовой поддержки электоральных авторитарных режимов и их лидеров служит оценка гражданами эффективности управления прежде всего в экономике [Rose et al. 2011; Treisman 2011b], президент жизненно заинтересован в успешности политического курса, который проводит в жизнь правительство. Однако успешное правительство и тем более успешный премьер-министр может создать вызов политической монополии президента, выступая в качестве его конкурента на выборах и/или возможного (и отнюдь не всегда желательного) преемника главы государства в ходе очередного политического цикла [Hale 2015], о чем свидетельствовал опыт Евгения Примакова в России или Виктора Ющенко в Украине. Сочетание в лице премьер-министра и управленческой эффективности, и безусловной личной лояльности случается редко, а потому усугубление проблем принципал-агентских отношений оказывается присуще данной управленческой модели по определению.

Другим минусом низкой политической автономии правительства с точки зрения качества управления является тот факт, что оно выступает не как коллективный орган принятия ключевых решений, а как

функциональный набор чиновников, отвечающих за решение задач, которые поставлены перед ними президентом и/или премьер-министром в тех или иных сферах управления. Сами министры нанимаются на индивидуальной основе по воле главы государства (и в меньшей мере — премьер-министра) [Shevchenko 2004; Huskey 2010] и выступают как менеджеры-технократы. В результате кабинет министров не представляет собой ни набор политически ответственных перед парламентом назначенцев (как в демократиях), ни команду профессионалов, которые объединены общим подходом к решению управленческих задач (опыт команды Гайдара в 1991–1992 годах остается лишь исключением, подтверждающим правило [Авен, Кох 2013]). Функции координации работы правительства теоретически выполнял лично премьер-министр, который, в свою очередь, опирался на многочисленных заместителей, курирующих те или иные ведомства (их число в отдельные периоды времени доходило до десяти). Процесс подготовки управленческих решений поэтому представлял собой сложный и неэффективный процесс согласований между различными министерствами, и ведущим чиновникам приходилось тратить немало усилий на внутриаппаратную борьбу [Касьянов 2009], что еще больше усложняло проведение политического курса [Gilman 2010].

В российском случае ситуация усугубляется еще несколькими обстоятельствами. Во-первых, начиная с 1994 года министерства и ведомства, отвечающие за вопросы обороны, безопасности, правопорядка и внешнюю политику, подчинены напрямую президенту, хотя их руководители формально входят в структуру правительства. Тем самым проблема «раздвоения» исполнительной власти еще более усугубляется. Во-вторых, средством решения проблемы принципал-агентских отношений и механизмом контроля президента над правительством выступает президентская администрация, подчиненная лично главе государства (аналогичные функции контроля над Советом Министров СССР в советские годы выполнял аппарат ЦК КПСС). Следствием этого становится сознательная «политика дублирования»: создание параллельных механизмов управления, подчас конкурирующих при принятии решений и явно не способствующих их эффективности [Huskey 1999]. В-третьих, индивидуальная природа назначений на ключевые правительственные посты вела к тому, что ряд ключевых министров и/или вице-премьеров, обладавших

доступом к главе государства и влиявших на его решения, стремились проводить тот или иной курс, минуя премьер-министра, — так вели себя при разных премьер-министрах и Анатолий Чубайс и Борис Немцов в 1997–1998 годах [Gilman 2010], и Алексей Кудрин и Герман Греф в 2000–2004 годах [Письменная 2013]. В-четвертых, президент страны подчас принимал обязательные для исполнения правительством решения, носившие произвольный характер, подготовленные без участия ключевых чиновников и которые само правительство в итоге не могло выполнить (примером могут служить майские указы Путина, принятые в 2012 и 2018 годах, — многие из них оказались нереалистичными).

Помимо горизонтальной фрагментации правительства (между ведомствами), немалую роль играет и фрагментация вертикальная — между центральным аппаратом органов исполнительной власти и его подразделениями в регионах страны. В 1990-е годы в ходе масштабной децентрализации управления в России часть территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти фактически, а то и юридически, оказалась под контролем региональных элит [Stoner-Weiss 2006; Gel'man 2009]. Рецентрализация управления Россией в 2000-е годы [Reddaway, Orttung 2005], хотя и позволила центру вернуть себе ключевые рычаги политического контроля над регионами, не смогла решить проблемы разграничения зон ответственности и распределения ресурсов между уровнями власти и управления. Переход к иерархической схеме соподчиненности субнационального управления, известной в России как «вертикаль власти», усугубил проблемы принципал-агентских отношений между центром и регионами [Sharafutdinova 2010a; Gel'man, Ryzhenkov 2011] и сыграл немалую роль в том, что ряд преобразований давал многочисленные сбои — примером может служить опыт «монетизации льгот», которая была довольно непродуманно проведена в России в 2005 году и повлекла за собой протесты в некоторых регионах страны [Wengle, Rasell 2008].

Таким образом, даже в рутинных условиях управления государством модель организации исполнительной власти в России является крайне несовершенной. Она создает стимулы для усугубления проблем принципал-агентских отношений не только между президентом и правительством, но и внутри самого правительства, осложняет ко-

ординацию различных ведомств и их руководителей и способствует затягиванию принятия решений, с одной стороны, и принятия произвольных решений — с другой. Тем более проведение в жизнь комплексной программы реформ, подобных той, что была запущена правительством России в начале 2000-х годов, наталкивается на серьезные препятствия в рамках самой исполнительной власти. Бюрократия, как известно, заинтересована не столько в реформах, сколько в сохранении статус-кво [Horn 1995]. Но российские политические институты не позволяли преодолеть скрытое сопротивление бюрократии, в особенности если речь шла о межведомственной координации как разных «этажей» «вертикали власти», так и разных «подъездов» здания федеральной исполнительной власти. Там, где реформы требовали согласованных и значительных по масштабу и плотности регулирования действий разных сегментов федеральной и региональной бюрократии, они пробуксовывали, если даже не оказывались сведены на нет. Отсутствие политической подотчетности и неэффективность механизмов централизованного контроля чиновников [Brum, Gimpelson 2004] задавали им стимулы к минимизации собственных усилий по реализации политического курса, одобренного главой государства. Чем выше были масштабы и плотность вовлечения разных групп бюрократии в ходе реализации политического курса, тем выше оказывалось скрытое сопротивление реформам со стороны большинства чиновников. На стороне реформаторов-технократов выступали небольшие группы идейных приверженцев реформ и «политических предпринимателей» (*policy entrepreneurs*), которые могли рассчитывать на персональные выгоды в ходе реализации курса преобразований.

Политический контекст реформ начала 2000-х годов оказался крайне благоприятным для их реализации. Получивший в конце 1999 года президентскую власть Владимир Путин пользовался значительной общественной поддержкой на фоне восстановительного роста российской экономики после длительного трансформационного спада [Treisman 2011b]. В Государственной Думе, избранной в конце 1999 года, сразу сложилось пропрезидентское большинство, одобрявшее почти все законодательные инициативы Кремля [Remington 2006]. Усиление административного потенциала российского государства [Easter 2008] и в особенности политика рецентрализации управления страной

[Reddaway, Orttung 2005; Gel'man 2009] позволяли правительству отказываться от уступок соискателям ренты на стадии подготовки и принятия решений. Но главное — Путин в тот период был полон решимости проводить в жизнь курс социально-экономических преобразований, будучи искренне заинтересован в их успехе. «Окно возможностей» реформ, непоследовательно то открывавшееся, то закрывавшееся в 1990-е годы [Shleifer, Treisman 2000] впервые после периода горбачевской перестройки оказалось распахнуто настужь — как оказалось позднее, ненадолго [Åslund 2007].

Содержательно программа реформ («Стратегия-2010»), разработанная экспертами Центра стратегических разработок (созданно под патронажем Путина *think-tank*), отчасти играла роль «работы над ошибками» реформ 1990-х годов, сохраняя преемственность как на уровне экспертов, участвовавших в их разработке, так и на уровне идей и принципов. Речь шла о доведении до логического завершения преобразований, начатых правительством Гайдара, но в куда более благоприятных условиях, чем в 1991–1992 годах, и с учетом того опыта, который получила страна в период «лихих» 1990-х годов. Эти обстоятельства существенным образом повлияли на выбор приоритетов политического курса как самими реформаторами, так и поддержавшим их главой государства. Приоритеты, которые были сформулированы Путиным в его выступлениях [Путин 1999], предполагали строительство сильного и эффективного государства, обеспечивающего экономический рост на основе финансовой стабильности, обеспеченной благодаря успешной фискальной политике. Слабость российского государства, помноженная на фискальный кризис, справедливо рассматривалась как причина неудач реформ 1990-х [Easter 2012], и поэтому неотложные преобразования в этих сферах, способные принести относительно быстрые результаты, стали главным пунктом повестки дня реформаторов-технократов в 2000-е годы. Вместе с тем преобразования в социальной сфере, рассчитанные на относительно долгосрочные позитивные сдвиги (инвестиции в человеческий капитал), хотя и стояли на повестке дня, но не рассматривались ими как первоочередные задачи. Кроме того, в условиях режимов электорального авторитаризма социальная политика выступала не столько самоцелью, сколько средством покупки электоральной лояльности масс [Magaloni 2006; Greene 2010], — российский случай отнюдь

не выступал исключением, о чем свидетельствовал и опыт 1990-х годов [Treisman, Gimpelson 2001].

С точки зрения организационного дизайна реформы 2000-х годов представляли собой не столько целостный проект, управляемый из единого штаба по общему плану, сколько довольно разрозненный набор отдельных мер политического курса (принятие законов и подзаконных актов и их исполнение), реализуемый профильными ведомствами под контролем президента. При этом премьер-министр Касьянов, занимавший свой пост с мая 2000 по февраль 2004 года и призванный координировать социально-экономический курс правительства, не был участником разработки программы реформ, и в ряде случаев его позиция расходилась с мнением ведущих чиновников, их реализовывавших [Касьянов 2009; Письменная 2013]. Отставка Касьянова едва ли была связана с результатами работы правительства, и назначенный премьер-министром Михаил Фрадков (он занимал этот пост до 2007 года), а тем более его преемник Виктор Зубков (премьер-министр в 2007–2008 годах) не были замечены в какой-либо активности по вопросам политического курса. Фактически все значимые решения после отставки Касьянова (включая масштабную реорганизацию правительственных ведомств) принимались под контролем президента страны, в то время как роль премьер-министра оказалась не более чем технической.

Кроме того, ответственность за некоторые реформы была сконцентрирована в рамках одного профильного ведомства, но по ряду направлений распределялась между различными ведомствами как в центре, так и в регионах. Наконец, если некоторые реформы были одноступенчатыми, представляя собой «пакет» разовых мер, то другие были многоступенчатыми, то есть предполагали длинную цепочку мер, растянутых во времени. Теоретические ожидания предсказывают, что распределенные и растянутые во времени меры политического курса имеют куда меньше шансов на успешное воплощение в жизнь [Pressman, Wildavsky 1973]. Тем более в электоральных авторитарных режимах, которые зависят от «политических бизнес-циклов» не в меньшей, а подчас даже в большей мере, нежели демократии [Greene 2010], растянутые по времени реформы, не приносящие быстрых позитивных эффектов, могут оказаться свернуты или полностью сведены на нет.

Поскольку инновационный политический курс реформ 2000-х годов в России должен был проводиться в жизнь в условиях неэффективного институционального дизайна силами не склонной к реформам и не способной к эффективной координации бюрократии, то на пути его успешной реализации стояли серьезные барьеры. В свою очередь, возможности их преодоления обуславливались сочетанием трех различных взаимосвязанных факторов: (1) стратегические приоритеты курса реформ и конкретных мер их реализации с точки зрения президента страны; (2) сконцентрированная реализация реформ в рамках одного ведомства силами сторонников преобразований («идейных» реформаторов-технократов и/или *policy entrepreneurs*; (3) одноступенчатый характер реформ и их проведение в сжатый период времени. Вкратце это влияние обозначено в табл. 1.

Таблица 1. Факторы успехов и/или неудач реформ политического курса

Факторы	Способствующие успеху реформ	Способствующие неудачам реформ
Стратегические приоритеты реформ (с точки зрения политических лидеров)	Первоочередные	Второстепенные
Реализация курса реформ	Сконцентрированная, силами сторонников преобразований	Распределенная, силами чиновников, не имеющих стимулов к реформам
Характер проведения реформ	Одноступенчатый, в сжатый период времени	Многоступенчатый, растянутый во времени

Каковы механизмы влияния этих факторов на конкретные реформы политического курса? Для ответа на этот вопрос стоит обратиться к опыту преобразований первой половины 2000-х годов в различных сферах.

Успехи и провалы реформ: *case studies*

Налоговая реформа: история успеха

Налоговая реформа, проведенная в России в начале 2000-х годов, стала примером наиболее успешных преобразований. В 1990-е годы становление российской налоговой системы проходило на фоне ослабления административного потенциала российского государства, его спонтанной децентрализации, политической нестабильности и явного несовершенства принимаемых «на ходу» законов [Volkov 2002; Easter 2008; Easter 2012]. В результате российское государство крайне неэффективно собирало налоги, их высокие ставки и многочисленность компенсировались введением большого количества льгот, использованием различных взаимозачетов и денежных суррогатов, применением налогоплательщиками легальных и противозаконных схем ухода от уплаты налогов и т. д. [Назаров 2011: 467–479]. Такая ситуация однозначно воспринималась как неудовлетворительная всеми политическими и экономическими акторами в стране.

С формальной точки зрения реформа представляла собой подготовку, принятие и запуск реализации Налогового кодекса, устанавливающего единые правила налогообложения и налогового администрирования в России. Хотя его первая часть, определяющая общие принципы налоговой системы в стране, была принята еще в 1998 году, подготовка второй части растянулась на пять лет. С 2000 по 2004 год вводились в действие новые налоги, заменяющие или уточняющие старые, принятые отдельными законами в 1990-е годы. В результате российская налоговая система сделала большой шаг вперед: с одной стороны, была значительно уменьшена налоговая нагрузка на граждан и бизнес (прежде всего за счет изменений порядка сбора и ставок налога на добавленную стоимость, введения единого социального налога (ЕСН) и др.), а с другой стороны, увеличены налоговые поступления в бюджет. Последнее стало возможным благодаря нескольким ключевым мерам. Прежде всего, в 2000 году была введена единая «плоская» (13 %) ставка налога на доходы физических лиц (НДФЛ) взамен действовавшей ранее прогрессивной шкалы, стимулировавшей уклонение от уплаты налога [Appel 2011]. В результате «за 2000–2007 годы консолидированный бюджет получал ежегодно дополнительно около

1 % ВВП доходов» [Назаров 2011: 495]. Год спустя, в 2001 году, правительству удалось провести через парламент новые правила налогообложения нефтяных компаний: был введен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), ставки по которому варьировались в зависимости от отрасли и стоимости добываемого сырья; установлена прогрессивная шкала ставки экспортной пошлины на нефть, а также повышены акцизы на нефтепродукты. На фоне беспрецедентного роста цен на энергоносители в 2000-е годы все эти меры позволили значительно увеличить объем бюджетных поступлений.

В свою очередь, увеличение налоговых поступлений от нефтяного сектора позволило правительству приступить к формированию Стабилизационного фонда Российской Федерации (СФ) — механизма накопления бюджетных средств, направленного на предотвращение высокого темпа инфляции и создание финансовых резервов на случай возможного снижения нефтяных цен. Решение о создании фонда было принято, несмотря на сопротивление отдельных членов правительства и большинства депутатов парламента, заинтересованных в расходовании средств на текущие проекты, а не в их накоплении [Zaostrovstev 2010]. Оценить правильность этого шага позволил экономический кризис 2008–2009 годов, в ходе которого образовавшийся дефицит бюджета финансировался из средств Резервного фонда, созданного на базе СФ.

У каждого из элементов налоговой реформы были влиятельные противники. Против единой ставки подоходного налога выступали коммунисты, рассматривавшие плоскую шкалу как способ минимизации налогооблагаемой базы для наиболее богатых граждан страны [Arpel 2011]. Идею введения ЕСН не одобряли руководители фондов пенсионного и социального страхования, терявшие контроль над соответствующими сборами. Наконец, введение НДПИ пытались блокировать нефтяные компании, налогообложение которых должно было существенно возрасть [Jones Luong, Weinthal 2010; Gustafson 2012; Письменная 2013]. Однако, несмотря на сопротивление, реформа была успешно проведена.

Ключевым фактором этой «истории успеха» стало то, что действия реформаторов — министра финансов Алексея Кудрина и министра экономического развития Германа Грефа, опиравшихся на поддержку команд единомышленников в своих ведомствах и среди

экспертов, — получили безоговорочную поддержку Владимира Путина. Помимо личного доверия к реформаторам, основанного на опыте совместной работы в мэрии Санкт-Петербурга, создание эффективной системы налогообложения служило приоритетом повестки дня самого Путина. Так, тезис о введении единой ставки НДС он включил в свое бюджетное послание Федеральному Собранию, что помогло успешно консолидировать пропрезидентское большинство в Государственной Думе [Remington 2006] в поддержку данного решения. Более сложным оказался процесс одобрения парламентом решения о введении НДС. Нефтяные компании обладали немалым влиянием на позицию бюджетного комитета Думы, а также контролировали большое количество депутатов, но в итоге парламентское согласие все же было получено, а нефтяники довольствовались утешительным призом в виде обнуления ставки налога в случае падения мировых цен на нефть ниже \$ 8 за баррель, чего на деле так и не произошло [Gustafson 2012; Письменная 2013].

Другим фактором успеха в проведении реформы стала концентрация в руках сторонников реформ процесса разработки, а затем и реализации решений. Доверительные отношения Кудрина и Грефа с президентом позволили им не только замкнуть на себя все ключевые вопросы и изолировать своих оппонентов в правительстве. По сути, многие свои решения по финансовым вопросам Путин принимал с их подачи «через головы» премьер-министра и кабинета, минуя весь стандартный процесс согласований [Письменная 2013]. Например, законопроект о замене социальных выплат на ЕСН был внесен в парламент без согласования с заинтересованными чиновниками, в том числе руководителями фондов пенсионного и социального страхования. Залогом стабильности новых правил игры стало и длительное нахождение обоих министров на своих постах: Греф покинул Министерство экономического развития в 2007 году, а Кудрин ушел в отставку только в 2011 году.

Наконец, налоговая реформа технологически не являлась долгосрочным процессом с точки зрения его реализации. Решение о единой ставке НДС было сформулировано и принято на всех уровнях власти в течение 2000 года, и, ежегодно подтверждая эффективность реформы показателями поступивших в бюджет доходов, Министерству финансов без труда удавалось отбивать инициативы по возврату

к прогрессивной шкале налогообложения. Иначе складывалась судьба налогов, не оправдавших возложенных на них ожиданий. Переход от социальных сборов к ЕСН упрочил контроль над этой частью финансовых потоков, но никак не увеличил бюджетные доходы, а потому в 2010 году министру здравоохранения и социального развития Татьяне Голиковой удалось убедить Путина в необходимости вернуться к дореформенной схеме взимания страховых сборов [Назаров 2011]. Еще сложнее оказалось сохранить в целостности СФ. Уже в 2006 году в структуре бюджета был выделен Инвестиционный фонд РФ, в который направлялась часть средств, изначально предназначенных для СФ. Цель нового фонда заключалась в аккумуляции средств для финансирования крупных инфраструктурных проектов общенационального значения. Однако вскоре после этого ресурсы фонда стали направляться для поддержки не только межрегиональных, но и региональных проектов. В 2008 году СФ был разделен на Резервный фонд (в целом выполнявший те же функции, что и СФ) и Фонд национального благосостояния, одной из задач которого стало обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России [Zaostrovstev 2010]. В итоге, хотя СФ и выполнил задачи временной «подушки безопасности», но механизмом аккумуляции ресурсов для решения долгосрочных задач развития страны он так и не стал.

Однако даже эта успешная в целом реформа носила локальный характер. Другая часть проекта бюджетной реформы, инициированной Кудриным, — переход к «бюджетированию, ориентированному на результат», так и не дала ожидаемых результатов [Соколов 2011; Письменная 2013]. Задача повышения эффективности расходования бюджетных средств не могла быть решена лишь силами одного ведомства при поддержке главы государства: она требовала вовлечения большого количества исполнителей. Для ее решения были необходимы не только личная заинтересованность реформаторов, но и соответствующая мотивация всех участников бюджетного процесса, их согласие с идеей перехода от сметного принципа расходования средств к целевому программированию. Как и в случае с административной реформой (см. ниже), таких чиновников в государственном аппарате оказалось крайне мало, что и привело к провалу на данном направлении.

В целом позитивный эффект налоговой реформы начала 2000-х годов сказывался в России на протяжении свыше полутора десятилетий, несмотря на стремление ряда политиков и чиновников пересмотреть ее основные принципы. Однако после 2014 года произошел частичный отказ от налоговой реформы. Правительство России постепенно стало повышать ставки налогообложения, а в 2018 году увеличило ставку налога на добавленную стоимость с 18 до 20 %: по оценкам некоторых аналитиков, на этом шаге налоговая контрреформа вряд ли остановится [Милов 2018]. Однако положительный опыт бюджетно-налоговой реформы подтверждает тезис о том, что институциональные основы успешных мер политического курса связаны с президентской поддержкой четко сформулированной программы действий и согласованными шагами административно сильной команды реформаторов, способной игнорировать интересы заинтересованных групп и проводить реформы без включения в процесс их реализации большого количества участников. Этот же случай демонстрирует всю уникальность такой констелляции условий. Отсутствие хотя бы одного из них приводит к сужению «окна политических возможностей» для реализации такого рода реформ.

Образовательная реформа: смешанные результаты

Российские власти неоднократно предпринимали попытки реформировать российскую образовательную систему в 1990-е годы. В радикальных изменениях нуждалось не только содержание образования, но и принципы управления в данной сфере. Помимо многих проблем системы образования в России, важнейшим институциональным препятствием развития образовательных учреждений являлось неэффективное использование и без того ограниченного финансирования, не учитывающего результаты деятельности конкретных школ и вузов. В этих условиях руководители учебных заведений не были заинтересованы в улучшении качества образовательной и научной деятельности. В школах отсутствовала внешняя оценка качества полученного выпускниками образования: выпускные экзамены принимали сами преподаватели, а для поступления в вузы существовала параллельная школьной система репетиторства. Преобладающее число сельских школ не было способно дать образование достойного уровня.

Мобильность абитуриентов была сопряжена с высокими издержками, что снижало уровень конкуренции между вузами на региональном уровне [Агранович, Кожевникова 2006]. Попытки решения этих проблем в 1990-е годы сталкивались не только с отсутствием должного финансирования, но и с сопротивлением консервативной части профессионального сообщества и политической элиты [Старцев 2012].

Включение программы образовательных реформ в планы «Стратегии-2010» открыло окно политических возможностей для ее разработчиков. Уже в 2001 году по инициативе ряда руководителей Министерства образования во главе с заместителем министра Виктором Болотовым, опиравшихся на поддержку экспертов Высшей школы экономики, начался эксперимент по введению в отдельных регионах Единого государственного экзамена (ЕГЭ), который заменил итоговую аттестацию в школах и вступительные испытания в вузах письменными экзаменами по отдельным предметам. Их результаты отражались в школьных аттестатах и принимались при поступлении в вузы. В 2002 году — снова в качестве эксперимента — был впервые опробован механизм государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), названных в прессе «образовательными ваучерами». Согласно системе ГИФО, сдав ЕГЭ, выпускник школы получал право на государственное финансирование высшего образования в том объеме, который соответствовал результатам сдачи единого экзамена. Такой шаг был призван способствовать адресному распределению бюджетных средств на высшее образование, усилению конкуренции вузов за наиболее сильных выпускников и развитию платного высшего образования в регионах России [Клячко 2002].

Результаты этих реформ оказались неоднозначными. Эксперимент по введению ГИФО проходил всего три года в ограниченном числе регионов, после чего власти отказались от дальнейшего внедрения этой меры. Эксперимент по проведению ЕГЭ, напротив, охватывал все новые регионы и к 2008 году приобрел общероссийский характер, что сделало почти неизбежным его законодательное оформление в 2009 году. Возможность поступать по результатам ЕГЭ одновременно в несколько вузов действительно усилила конкуренцию в системе высшего образования и улучшила ситуацию с мобильностью абитуриентов. В то же время проведение ЕГЭ на протяжении ряда лет ежегодно сопровождалось скандалами из-за публикации тестовых заданий и ответов на

них в открытом доступе еще до проведения экзамена, массовым участием школьных учителей в сдаче экзаменов, неравномерным распределением числа учащихся, сдавших экзамен на «отлично», по регионам России и т. д. За десятилетие ЕГЭ так и не стал общепризнанным способом проведения аттестаций выпускников школ. Свидетельством тому явились многочисленные попытки чиновников Министерства образования ограничить свободу выбора вузов выпускниками школ, стремление вернуть устные экзамены в школах и расширить количество вузов, имеющих право проводить специальные вступительные испытания в дополнение к ЕГЭ. Общественное мнение также воспринимает ЕГЭ более чем критически [Левада-центр 2013], и в целом эта реформа (по крайней мере, пока) не стала необратимой.²

Реформы в сфере образования не могли проводиться силами только их инициаторов. Они требовали включения в этот процесс беспрецедентно большого количества участников — от депутатов парламента и чиновников региональных и местных органов власти до ректоров университетов, директоров школ и школьных учителей. Риск провала и возврата к прежнему (никого не устраивавшему) статус-кво из-за сложности реализации реформ и сопротивления заинтересованных групп был достаточно велик. Именно так произошло с введением ГИФО. Данная мера не была инициирована Министерством образования — скорее, она было навязана экспертами Высшей школы экономики, которые и вписали этот шаг в «Стратегию-2010». В парламенте ГИФО вызывало даже большее отторжение, чем ЕГЭ, — против него выступало и ректорское сообщество. В результате проведенный в нескольких регионах эксперимент был признан неудавшимся [Старцев 2012: 107]. В свою очередь, сопротивление введению ЕГЭ министерство смогло преодолеть посредством «ползучей» стратегии внедрения инновации. Экспериментальный статус нового механизма позволил, с одной стороны, отработать механизм проведения экзамена, а с другой — снизить накал дискуссий вокруг решения, которое формально не было законодательно закреплено и тем самым считалось еще не принятым и/или не вступившим в силу. Когда эксперимент приобрел общенациональный масштаб, оказалось, что отменить ЕГЭ

² Подробнее см. Главу 6.

его разрозненным противникам уже не под силу. В результате *policy entrepreneurs* из министерства смогли воплотить в жизнь свой проект, хотя бы и частично, изолировав взятый курс от влияния со стороны заинтересованных групп.

Несмотря на всю социальную значимость, реформы в сфере образования никогда не приписывались Путину. Хотя он неоднократно заявлял о необходимости поддержки российского образования, но едва ли рассматривал эту сферу как приоритет своего курса. Во-первых, реформы образования (независимо от результатов) едва ли могли дать быстрый эффект, в котором были заинтересованы президент и его окружение. Во-вторых, Путин стремился публично дистанцироваться от инициаторов крайне непопулярных в обществе преобразований и принимаемых ими решений.³ В то же время в течение 2000-х и начала 2010-х годов реформа проходила последовательно и без существенных изменений, что свидетельствовало о ее поддержке Путиным, а позднее и Дмитрием Медведевым. Так, в 2011 году, когда министр образования Андрей Фурсенко предложил дать ученикам право отказаться от ЕГЭ по всем предметам, кроме русского и иностранного языков и математики, президент Медведев отверг это предложение, заявив, что «подходы к проведению ЕГЭ сформированы, экзамен проявил себя как нормальный способ тестирования знаний» [Черных 2011].

Основные проблемы ЕГЭ стали следствием идеализации его результатов и смены тех задач, которые ставили перед собой власти. Сторонниками реформы в Министерстве образования единый экзамен изначально рассматривался как способ внешней оценки работы школ и школьной бюрократии на местах. В дальнейшем, однако, итоги единого экзамена стали одним из критериев эффективности работы региональных органов управления при оценке их деятельности Кремлем в рамках «вертикали власти» [Reuter, Robertson 2012]. Поэтому экзаменационные оценки школьников приобрели прежде всего административный и политический статус, что и стало одной из при-

³ Ярким примером этого стал диалог Путина с представителем футбольных фанатов в 2012 году. В ответ на критику ЕГЭ глава государства ответил: «Но можно что сделать? Поскольку у нас министр образования — родной брат [президента Российского футбольного союза] господина Фурсенко, можно там отбучать его за углом, чтобы он передал брательнику наш привет» [Путин 2012].

ции многочисленных нарушений в ходе проведения экзаменов. Проще говоря, усилия региональной и школьной бюрократии оказались направлены не на повышение качества школьного образования как такового, а на достижение высоких показателей любой ценой, и поэтому задачи проведения ЕГЭ во многом были выхолощены, а цели частично подменены. Лишь после того, как результаты ЕГЭ в регионах были исключены из списка критериев оценки региональных властей, количество скандалов такого рода снизилось.

Тем не менее образовательные реформы могут служить примером позитивного влияния долгосрочного, постепенного и последовательного внедрения новых «правил игры». Первоначально эти инициативы были реализованы в форме экспериментов, связанных с апробированием новых механизмов в отдельных регионах. Их одномоментное введение в 2000–2002 годах было невозможно как по технологическим (высокая неопределенность результатов при столь же высокой цене провала реформ), так и по политическим (неприятие идеологии образовательных реформ значительной частью политиков и граждан и профессиональным сообществом) причинам. Фактически решения о проведении ЕГЭ вступили в силу на территории всей страны лишь по воле Министерства образования. Законодательное оформление ЕГЭ произошло только в 2009 году, когда парламент стал не более чем законодательным придатком администрации президента. В то же время такая практика сыграла негативную роль для реализации системы ГИФО, которая, по мнению ее разработчиков, могла показать убедительные результаты только при введении данной меры в общенациональном масштабе [Эксперимент 2009].

В целом институциональные изменения в области образования демонстрируют пределы политического влияния президента страны на успешность проведения реформы. Даже сдержанная поддержка главы государства подчас способна обеспечить принятие решения и его реализацию независимо от сопротивления различных заинтересованных групп, особенно если и когда инициаторы реформ способны воплотить в жизнь хотя бы часть предложенных ими преобразований. Однако именно деятельность бюрократов низового уровня (*street-level bureaucracy*) [Lipsky 1980] определяет, насколько последовательно и эффективно будут реализованы спущенные сверху идеи. Тем более эти ограничения сильны в условиях, когда важнейшим инструментом

управления в рамках «зарегулированного государства» [Панеях 2013] остается иерархический контроль, основанный на отчетности снизу вверх о достижении формальных показателей.⁴ Они играют порой не менее, а более важную роль в функционировании государства, экономики и социальной сферы в России, нежели те содержательные изменения, которые закладываются на уровне реформ политического курса.

Административная реформа: от плохого к худшему

Административная реформа была призвана решить проблему низкого уровня качества государственного управления, препятствующего социально-экономическому развитию страны. К концу 1990-х годов в России сложилась парадоксальная ситуация. С формальной точки зрения федеральные органы власти обладали множеством регулирующих функций, однако эффективность их реализации находилась на крайне низком уровне [Роров 2004]. Влияние крупного бизнеса на принятие важнейших политических решений в стране носило подчас разрушительный характер [Авен 2018] и расценивалось наблюдателями как «захват государства» (*state capture*) [Hellman 1998; Hoffman 2002]. Но параллельно с этими процессами в России как на федеральном, так и на субнациональном уровне складывался класс сильного чиновничества, которое активно формировало собственные клиенты из связанных с ним представителей бизнеса [Frye 2002; Tompson 2007]. Функции министерств и ведомств на всех уровнях власти часто дублировали друг друга. Стихийная и непоследовательная трансформация федеративного устройства порождала бессистемное политически и ситуативно мотивированное распределение полномочий между центром и органами власти отдельных регионов страны [Stoner-Weiss 2006; Gel'man 2009]. Уровень административного потенциала российского государства (*state capacity*) и степень его автономии (*state autonomy*) вызывали сомнение в способности органов власти осуществлять не только реформы, но и успешное текущее управление⁵.

⁴ Подробнее см. Главы 4 и 6.

⁵ Такая точка зрения подтверждалась рядом оценок. Так, уровень эффективности государственного управления (*Governance Effectiveness*) в России в 2000 году

Формально административная реформа стартовала в 2003 году⁶ и продолжается вплоть до настоящего времени. Однако все наиболее известные и значимые ее меры: (1) ревизия существующих функций органов власти и управления с последующими (2) отказом от так называемых избыточных функций государства, (3) перераспределением оставшихся функций между органами и уровнями власти и (4) радикальной трансформацией структуры федеральных органов власти — прошли в 2001–2004 годах. В дальнейшем реформа сконцентрировалась лишь на технологических сторонах услуг, предоставляемых органами власти гражданам и бизнесу (от создания многофункциональных центров до «цифровизации» государственного управления), утратив свою остроту и политическую актуальность.

Несмотря на многочисленные реализованные меры, реформа не обеспечила необходимого качества государственного управления ни с точки зрения достижения ею изначально заявленных ориентиров,⁷ ни тем более в отношении содержания преобразований. Так, перераспределение полномочий между уровнями власти вылилось в централизацию государственного управления, осуществляемого в ручном режиме по лекалам унитарного государства [Gel'man 2009; Starodubtsev 2018], в то время как главным критерием оценки качества работы региональных чиновников со стороны федерального центра оказалась их политическая лояльность, а отнюдь не эффективность управления [Reuter, Robertson 2012]. Проведенное в 2004 году разделение федеральных органов исполнительной власти на три уровня (федеральные министерства — федеральные агентства — федеральные службы) и распределение функций между ними не только не привели к формированию прозрачной и эффективной системы

оценивался в 23 единицы из 100 возможных, а уровень качества государственного регулирования (*Regulatory Quality*) — 28 единиц [Worldwide 2016].

⁶ В 2003 году началась реализация федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)».

⁷ В 2012 году показатель эффективности управления по версии Всемирного банка достиг значения 41, а уровень качества государственного регулирования — 39 единиц [Worldwide 2016], в то время как сами разработчики реформы ставили перед собой задачу достижения показателя 70 единиц по обоим индикаторам к 2010 году [Распоряжение 2008].

государственного управления, но и усложнили взаимодействие между органами власти, работавшими в одних и тех же сферах [Дмитриев 2011], а кроме того, повлекли за собой увеличение численности государственного аппарата. Единственным изменением в собственно государственной службе стало значительное повышение оплаты труда чиновников, однако их кадровый состав и уровень мотивации, вызывавшие наибольшие нарекания [Brym, Gimpelson 2004], практически не изменились. В итоге даже с учетом большого количества технологических инноваций в повседневных практиках взаимодействия государства, граждан и бизнеса, значимого улучшения в качестве работы государственного аппарата не произошло, а по ряду направлений оно стало даже хуже.

Почему же результаты проведенной административной реформы оказались столь плачевны? Нельзя сказать, что административная реформа находилась на периферии внимания главы государства. Наоборот, разработка ее концепции изначально была одной из ключевых задач Центра стратегических разработок [Логунов 2006: 23], позднее этот блок вопросов выступал приоритетом правительства и президентской администрации, а сам Путин в 2000–2003 годах уделял административной реформе особое внимание в своих посланиях Федеральному Собранию. В 2003 году, признавая проблемы в реализации намеченных планов, он обещал дать «необходимый политический импульс» действиям правительства в этой сфере реформ [Путин 2003]. Однако данные обещания оказались невыполненными, поскольку президент страны не обеспечил главного — организационной поддержки намеченных им преобразований.

Основные шаги административной реформы координировались правительственной комиссией по проведению административной реформы, которой по должности руководил один из вице-премьеров. Эта комиссия по определению имела низкий статус и не обладала достаточными полномочиями для проведения реформы, поскольку ее деятельность ограничивалась изменением структуры органов власти и их функционала (что в конечном итоге воплотилось в 2004 году в преобразование федеральных органов исполнительной власти). В то же время преобразования в области государственной службы (ее кадрового состава и принципов работы) были поручены Комиссии по вопросам реформирования государственной службы под

руководством Дмитрия Медведева (тогда — первого заместителя руководителя президентской администрации), члены которой разделяли консервативный подход к организации государственной службы [Дмитриев 2011: 202–203]. В результате реформа оказалась не только организационно разделенной, но и внутренне противоречивой. Любые попытки усилить влияние этой комиссии или создать взамен нее административно более сильный орган проваливались. Так, в 2004 году Министерство финансов заблокировало принятие второй федеральной целевой программы, которая должна была обеспечить проведение административной реформы необходимым финансированием. Попутно правительство также отклонило и предложение о создании специального органа, контролирующего проведение административной реформы и распоряжавшегося выделенными для этого деньгами. Реализация принятой позднее Концепции административной реформы в 2006–2008 годах была возложена на руководителей министерств и ведомств. Таким образом, реформировать государственную службу были призваны сами чиновники, мало заинтересованные в изменениях правил игры и не имевшие стимулов для проведения преобразований.

Кроме того, административная реформа, которая изначально была призвана обеспечить деbüroкратизацию экономики и стимулировать развитие предпринимательства, совпала по времени с «этактистским поворотом» в российской экономической политике [Gustafson 2012]. В этих условиях аппарат государственного управления не только не отказывался от «избыточных» функций, а, напротив, расширял свое влияние, усиливая масштабы и плотность государственного регулирования в самых разных сферах жизни общества. Поэтому неудивительно, что разделение правительственных ведомств на министерства, отвечающие за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, службы, осуществляющие контроль и надзор, и агентства, оказывающие государственные услуги и управляющие государственным имуществом, вело к увеличению численности чиновничества, но не могло улучшить качество управления. В условиях, когда в стране происходил поворот от «захвата государства» к «захвату бизнеса» [Yakovlev 2006], а преодоление фрагментации российского государства [Volkov 2002] обернулось становлением «зарегулированного» [Панеях 2013] «государства-хищника» (*predatory*

state) [Gel'man 2010], административная реформа оказывалась все менее востребованной.

Наконец, немалым препятствием для успешной реализации административной реформы оказался растянутый во времени характер ее проведения. Владимир Путин потерял к ней интерес уже к 2005 году. Кадровый состав правительственной комиссии менялся вместе с членами правительства, в результате чего инициаторы преобразований выпали из числа их исполнителей. В итоге реформа свелась к бесконечной подготовке чиновниками административных регламентов и усовершенствованию сайтов государственных органов в интернете, в то время как обеспечение прозрачности и дебюрократизация принятия решений, равно как и улучшение кадрового состава государственных служащих, по сути, перестали рассматриваться в качестве актуальных задач в области государственного управления.

Таким образом, административная реформа в России пала жертвой нескольких факторов. Отсутствие лидеров, обладавших достаточными полномочиями и способных провести меры, непопулярные среди заинтересованных групп (не размениваясь на частные, но содержательно менее важные решения), сочеталось с «размазанной» ответственностью за ее реализацию между ведомствами, не способными к эффективной координации своих усилий. Длительность проведения реформы и отсутствие быстрых достижений способствовали снижению интереса к ней со стороны главы государства и в конечном итоге — ее забвению. Цели административной реформы достигнуты не были, а качество государственного управления в России в ее результате если и изменилось, то, скорее, от плохого к худшему.

Таким образом, логика проанализированных трех случаев российских реформ 2000-х годов может быть суммирована в *табл. 2*. Налоговая реформа достигла поставленных при ее разработке и реализации целей, способствовала экономическому росту и развитию и может быть квалифицирована как полноценный успех. Реформа среднего образования достигла лишь некоторых целей, ее эффекты с точки зрения развития страны оказались частичными и неполными, и ее результаты можно оценить как неоднозначные. Административная реформа не достигла ни одной из поставленных целей, не оказала позитивного воздействия на развитие страны, и ее результаты, по существу, стали провальными.

Таблица 2. Характеристики и результаты реформ политического курса 2000-х годов в России

Параметр / реформа	Налогово-бюджетная реформа	Реформа среднего образования	Административная реформа
Приоритетность реформ и их поддержка президентом	Высокая	Относительно низкая	Изначально высокая, затем — снижение
Ключевые агенты реформ	Руководители министерств финансов и экономического развития и их команды	Чиновники Министерства образования	Различные чиновники в правительстве и администрации президента
Ведомственная концентрация реализации курса реформ	Высокая	Высокая	Низкая
Сопровождение реформам со стороны заинтересованных групп	Сильное (по некоторым направлениям), но не скоординированное	Сильное (практически по всем направлениям), но не скоординированное	Сильное (практически по всем направлениям)
Изоляция реформаторов от влияния противников реформ	Высокая благодаря поддержке президента	Низкая (по отдельным направлениям); «самонзоляция» благодаря эксперименту (ЕГЭ)	Нулевая; реформу проводили те, чьи интересы она затрагивала
Ступенчатый характер реформ	Одноступенчатый, основные решения приняты быстро	Многоступенчатый, основные решения приняты быстро, но реализовывались долго	Многоступенчатый, решения долго принимались и реализовывались
Непосредственные результаты реформ	Быстрые и позитивные эффекты, легитимирующие реформу	Не слишком быстрые и неоднозначные эффекты	Несущественные
Последствия реформ	Снижение налоговой нагрузки, стимулирование роста экономики, пополнение бюджета	Стандартизация процедур оценки выпускников, страдающая рядом дефектов	Рост оплаты труда чиновников
Общий результат реформ	В целом достигнут успех, хотя и неполный	ЕГЭ — частичный успех; ГИФО — неудача	Неудача, ухудшение положения дел вместо улучшения

Заключение: почему (не)возможны реформы?

Хотя данные случаи, безусловно, не покрывают весь спектр вариаций реформ, влияние тех же факторов прослеживается и в анализе других попыток преобразований, которые были осуществлены российскими властями в рамках курса авторитарной модернизации. Так, реформа механизма социальных выплат («монетизация льгот»), реализованная в 2004–2005 годах, не служившая приоритетом для правительства и сама выступавшая побочным элементом разграничения полномочий между центром и регионами, пала жертвой ошибок при расчетах стоимости реформ [Письменная 2013] и неэффективной межведомственной координации как на уровне министерств, так и между федеральными и региональными властями [Alexandrova, Stryuk 2007; Wengle, Rasell 2008]. В итоге она повлекла за собой массовое недовольство и протестные акции в ряде городов страны, снижение доли голосов за «Единую Россию» на региональных выборах весной 2005 года [Golosov 2011] и, в конце концов, была фактически приостановлена, послужив сигналом для президента и правительства о необходимости отказа от курса реформ и в ряде других сфер [Письменная 2013]. Политические и институциональные факторы сыграли в ее провале не меньшую роль, чем технологические: хотя изоляция правительства от заинтересованных групп подчас позволяет успешно провести в жизнь ряд необходимых преобразований, но она усугубляет риски ошибок в случае неэффективного дизайна и/или неграмотного их проведения.

Еще более показательным примером неудачных преобразований служит реформа полиции в период президентства Дмитрия Медведева, подробно проанализированная Брайаном Тэйлором [Taylor 2014a]. Несмотря на то что утверждение верховенства права и создание эффективных механизмов работы правоохранительных органов выступали приоритетом главы государства, реформа, начатая в 2009 году, не принесла ощутимых эффектов. Причины такого развития событий были вызваны не только сопротивлением со стороны силовиков, занимавших видные посты в правительстве и президентской администрации, но и неспособностью самого Медведева выстроить успешную коалицию сторонников преобразований. Разработка и реализация реформы (включавшей в себя сокращение численности правоохранительных органов и их структурную реорганизацию, а также замену

кадров) не были серьезно подготовлены и фактически оказались отданы на откуп самим чиновникам МВД, чьи интересы она затрагивала. Общественное обсуждение планов реформ, инициированное президентом и его окружением, было лишь показухой, а альтернативные предложения экспертов не обсуждались всерьез. В конце концов, едва ли не единственным видимым результатом реформы (свернутой еще до окончания срока полномочий Медведева) стало переименование милиции в полицию, а многочисленные кадровые перестановки в рядах руководителей среднего звена не имели существенного значения.

Провал реформы правоохранительных органов стал следствием не только политической слабости Медведева на фоне высокого влияния силовиков на выработку и реализацию политического курса в России. В гораздо большей мере он демонстрирует, что проекты реформ, опирающихся на укорененную и «окопавшуюся» (*trenched*) бюрократию как на главный инструмент преобразований, не позволяют создать стимулы для кардинальных изменений, а чаще всего лишь консервируют статус-кво. По итогам реформы полиции ее главной функцией оставалось достижение любой ценой отчетных показателей, которые удовлетворяли руководство [Рапеев 2014]. Сходные тенденции демонстрировала и реформа в сфере здравоохранения, где повышение финансирования отрасли более чем в полтора раза во второй половине 2000-х годов не привело к качественному улучшению медицинского обслуживания [Алябьева 2014]. Хотя усилия технократов-реформаторов, выступавших в роли *policy entrepreneurs*, иногда (как в случае с внедрением ЕГЭ) позволяют воплотить в жизнь институциональные изменения, их эффекты оказывались неполными и частичными как из-за сопротивления заинтересованных групп, так и из-за проблем с координацией политического курса в различных сферах; в конечном итоге преобразования могут быть остановлены и/или повернуты вспять.⁸ Распределенный и многоступенчатый характер проведения реформ способен лишь усугубить и без того немалые проблемы.

Неудивительно, что после провала «монетизации льгот» само понятие реформ оказалось почти табуировано российскими лидерами [Письменная 2013] на протяжении длительного времени — вплоть

⁸ Подробнее см. Главу 6.

до «пенсионной реформы» 2018 года, которая представляла собой лишь радикальное повышение пенсионного возраста для большинства российских граждан. Пришедшие на смену реформам «национальные проекты» обернулись только увеличением финансирования отдельных сфер и секторов экономики без значимых структурных преобразований. Другие преобразования, напротив, не сопровождались выделением на их реализацию достаточного финансирования. Примером здесь может служить повышение заработных плат ряду сотрудников бюджетных учреждений, предусмотренное майскими указами Путина в 2012 году. У региональных органов власти, на которые была возложена ответственность за выполнение указов, не хватало средств на их реализацию, и побочным эффектом данного решения стало сокращение расходов по другим, не зарплатным статьям и объединение ряда бюджетных учреждений с целью их «оптимизации». Но и выделение дополнительных средств на цели развития страны далеко не всегда давало ожидаемые эффекты, о чем свидетельствует опыт проекта по повышению конкурентоспособности российского высшего образования (проект «5–100»)⁹. Хотя после «геополитического поворота» в российской политике, последовавшего за присоединением Крыма в 2014 году, всерьез о реформах политического курса в России говорить уже не приходилось, но поскольку опыт реформ начала 2000-х годов воспринимается рядом российских политиков и экспертов как своего рода «золотой век» российской авторитарной модернизации, то отнюдь нельзя исключить, что на том или ином этапе дальнейшего развития страны он может оказаться востребован в качестве примера для подражания.

Однако возможны ли успешные реформы в рамках проекта авторитарной модернизации? Российский опыт начала 2000-х годов вынуждает ответить на этот вопрос утвердительно лишь с большим количеством оговорок. Если реформы в тех или иных сферах служат политическим приоритетом сильного и авторитетного главы государства и если команда реформаторов, изолированная от влияния заинтересованных групп и не испытывающая проблем координации с другими ведомствами, способна в краткие сроки провести в жизнь

⁹ Подробнее см. Главу 7.

преобразования, дающие быстрые позитивные результаты, то реформы возможны даже в условиях низкого качества государства и неэффективного институционального дизайна. Такое сочетание условий (в России, да и не только) является редким, и неудивительно, что «история успеха» бюджетно-налоговой реформы в период 2000-х годов остается чуть ли не единственным примером. Напротив, изоляция реформаторов от воздействия со стороны заинтересованных групп не всегда позволяет проводить успешные реформы и не боится от ошибок при их проведении. А главное — при таком подходе реализация преобразований чаще всего будет доверена не столько сторонникам реформ, сколько тем чиновникам, чьи интересы они затрагивают, о чем свидетельствует неудачный опыт административной реформы и реформы МВД. Наконец, неудача даже отдельных и не самых значимых реформ грозит если не поставить крест на проекте авторитарной модернизации как таковой, то серьезно подорвать стимулы к их проведению для главы государства, без вмешательства которого трудно ожидать кардинальных изменений.

Неудивительно поэтому, что в условиях авторитаризма стимулы политических лидеров к проведению полномасштабных реформ, как правило, со временем ослабевают.¹⁰ Проект авторитарной модернизации не снимается с повестки дня, но конкретные преобразования, как и их реализация, все в большей мере остаются на бумаге. Куда более важное место в этой повестке дня занимают другие приоритеты, связанные с извлечением ренты. Именно они и лежат в основании «недостойного правления», о чем пойдет речь в двух следующих главах книги.

¹⁰ Отдельные исключения (подобные реформам в Испании в поздний период диктатуры Франко) лишь подтверждают это правило.

Глава 4

«Недостойное правление»: порочный круг

Почти три десятилетия посткоммунистических социально-экономических и политических преобразований в России и ряде других постсоветских стран привели к итогам, которые в лучшем случае можно охарактеризовать как неоднозначные.¹ Даже если «вывести за скобки» те процессы, которые протекают на постсоветском пространстве после российской аннексии Крыма в 2014 году и последующего нарастающего противостояния России с Западом, то они выглядели как неэффективное равновесие на нескольких аренах. Если рассматривать эти преобразования с точки зрения упомянутого в Главе 1 «тройного перехода» [Offe 1991], то есть модернизации на трех аренах (демократизация, рыночная экономика, строительство современных национальных государств), то их последствия оказались весьма противоречивыми.

Многие постсоветские политические режимы принято рассматривать как различные варианты авторитаризма (как «классического» («гегемонного»), так и электорального) [Levitsky, Way 2010; Gel'man 2015]. Рыночные реформы в России и других постсоветских странах создали основы «кумовского капитализма» (*crony capitalism*), который построен на контроле правящих групп и связанных с ними экономических акторов над ключевыми экономическими активами и агентами рынка [Sharafutdinova 2011; Åslund 2019]. Не соответствующее уровню экономического развития крайне низкое качество

¹ Ранние версии этой и последующей глав публиковались в виде статей [Гельман 2015–2016; Гельман 2016; Gel'man 2016a; Gel'man 2017c], а также глав в коллективной монографии [Травин и др. 2017].

постсоветских государств [Worldwide 2016], главной целью и основным содержанием управления которыми является извлечение ренты, резко критикуется всеми наблюдателями независимо от их взглядов по любым иным вопросам. Составляющие этой триады тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, и предпринимавшиеся в ряде постсоветских стран (от Украины до Грузии) попытки изменить положение дел на тех или иных отдельных аренах имели — по крайней мере, пока — частичный и/или временный эффект. Таким образом, можно утверждать, что эти результаты преобразований носят системный, устойчивый и воспроизводящийся — во всяком случае, в краткосрочной перспективе — характер.

Хотя оптимистически настроенные эксперты выражают надежды на позитивные изменения в странах бывшего СССР по мере экономического роста и смены поколений политических лидеров в последующие десятилетия [Shleifer, Treisman 2014; Treisman 2015], сегодня вопрос о причинах и механизмах данной траектории развития постсоветских стран выглядит весьма актуальным. Эта и последующая главы призваны наметить некоторые подходы к анализу, связанные с осмыслением политических и институциональных оснований постсоветского экономического и политического развития, которые задают пределы и ограничения процессов авторитарной модернизации в России и в ряде других стран и порой ведут к непреднамеренным и нежелательным последствиям.

Russian Greatest Rent Machine

Под новый 2015 год жители более двух десятков российских регионов получили от властей неожиданный и неприятный «подарок». Им было объявлено о масштабном (а в некоторых регионах — даже полном) прекращении движения пригородных поездов (электричек), которые связывали города и региональные центры с другими населенными пунктами. Хотя частота сообщения электричек сокращалась в предыдущие годы, а цены на проезд неуклонно росли, полная отмена маршрутов вызвала бурный всплеск общественного недовольства: в целом ряде случаев электрички были единственным доступным для местных жителей видом общественного транспорта. Вслед

за данным шагом последовали не только обвинения в адрес властей и холдинга «Российские железные дороги» в «геноциде» россиян [Навальный 2014], но и попытки коллективных протестных действий в ряде регионов, вплоть до угроз со стороны местных жителей перекрыть движение по железнодорожным магистралям. В итоге социальная напряженность приобрела публичный характер, и в феврале 2015 года президент России Владимир Путин перед телекамерами публично потребовал от правительственных чиновников и руководства холдинга немедленно восстановить движение электричек в прежнем объеме. Они не замедлили отрапортовать о выполнении требования главы государства, тем самым восстановив на время нарушенный статус-кво.

Отмена электричек стала вполне логичным следствием изменений, происходивших на российском железнодорожном транспорте в предшествующее десятилетие [Гаазе 2015; Питтман 2015; Навальный 2015a]. В 2003 году по инициативе Путина на базе Министерства путей сообщения (МПС) была создана государственная компания «Российские железные дороги» (РЖД; позднее преобразована в акционерное общество), которому были переданы ключевые активы всей отрасли. Вслед за этим на российском железнодорожном транспорте прошли структурные реформы, призванные либерализовать рынок перевозок. По замыслу инициаторов реформ, ориентировавшихся на зарубежные образцы [Железнодорожный 2013; Питтман 2015; Хусаинов 2015], в рамках РЖД должно было пройти разделение прибыльных грузовых и убыточных пассажирских перевозок, а сам рынок предполагалось сделать ареной конкуренции частных компаний.

Но на деле РЖД не просто сохранила, но и усилила свое монопольное положение, фактически диктуя многократно завышенные тарифы на перевозки и вынуждая бюджет покрывать растущие убытки пригородных пассажирских компаний (дочерних фирм самой РЖД) за счет налогоплательщиков. Эти компании арендовали инфраструктуру и поезда у РЖД и платили ей за ремонт и эксплуатацию поездов по тарифам, установленным по требованию самой РЖД, в то время как убытки компании покрывались за счет бюджета. После 2011 года субсидирование пассажирских перевозок было возложено на региональные бюджеты, которые не располагали средствами (в том числе из-за того, что они вынуждены были нести другие расходы, произвольно

возложенные на них федеральным центром)² и не имели возможностей противостоять монополисту РЖД. Последний сильный удар по пассажирским перевозкам в регионах нанесло постановление правительства России от 8 января 2015 года, 25-кратно увеличившее платежи региональных бюджетов РЖД за использование инфраструктуры компании [Навальный 2015a]. Вмешательство Путина и последующее восстановление движения электричек никоим образом не изменило экономическую модель пассажирских перевозок, но всего лишь переложило выплату субсидий с региональных бюджетов на федеральный (по некоторым оценкам, его расходы должны были возрасти только в 2015 году не менее чем на 22 миллиарда рублей).

Специалисты отмечали, что проблемы субсидирования убыточных, но социально значимых пассажирских перевозок характерны для реформ железных дорог в ряде стран от Болгарии до Мексики, и Россия в этом плане отнюдь не служит исключением [Железнодорожный 2013; Савчук, Белов 2015]. Однако случай РЖД явно выделялся из общего ряда не столько масштабами созданных в ходе реформ проблем, сколько способом их решения. По сути, результатом реформ стало превращение бывшего государственного ведомства, служившего частью централизованной советской плановой экономики (МПС), в гигантскую рыночную монополию (РЖД), формально управляемую государством, но фактически ему не подконтрольную и ведущую деятельность почти исключительно в собственных интересах.

Пост руководителя РЖД с 2005 года занимал Владимир Якунин, входящий в «близкий круг» давних соратников Путина и известный, помимо прочего, своей склонностью к престижному потреблению материальных благ (загородный дом в Подмосковье, где он жил, получил лейбл «шубохранилища») и не менее престижному потреблению различных символических благ на международном уровне. В частности, доктор политических наук Якунин выступал патроном Российского общества политологов и являлся президентом международного форума «Диалог цивилизаций». Этот фонд имел статус консультанта при экономическом совете ООН и спонсировал в том числе издание

² Сильный удар по региональным бюджетам нанесли принятые в 2012 году майские указы Путина, требовавшие от региональных властей существенного повышения зарплат бюджетников в отсутствие дополнительного финансирования.

книги, где сам Якунин был включен в список World's Foremost Thinkers наряду с нобелевскими лауреатами [Гельман 2013б]. Несмотря на широкую критику Якунина в СМИ и попытки препятствовать продлению его контракта на посту главы РЖД, близость к Путину долгое время делала Якунина неуязвимым и давала ему карт-бланш почти на любые действия: РЖД по большому счету превратилась в «вотчину» одного из соратников главы государства, а ее текущая деятельность находилась в тени многочисленных офшоров, связанных с Якуниным.

Однако скандал с отменой движения электричек (на деле выступавший средством «выбивания» бюджетных субсидий для РЖД), кажется, переполнил чашу терпения не только других лоббистов (конкурировавших с РЖД за перераспределение бюджетных средств в свою пользу), но и главы государства. Публично проявившееся чрезмерное усердие Якунина в извлечении ренты было оценено соответствующим образом: в августе 2015 года он был отправлен в отставку с поста главы РЖД.³ Хотя качественных изменений в управлении компанией после отставки Якунина не произошло [Хусаинов 2015], публичных скандалов вокруг ее деятельности пока больше не возникало.

Таким образом, формально находящаяся под управлением государства огромная монополия (РЖД — крупнейший работодатель России) в результате реформ была отдана на откуп частному лицу, превратившему ее в инструмент по максимизации ренты и переложившему на плечи налогоплательщиков затраты компании, которые произвольно определяло ее руководство. Перефразируя слова популярной песни 1970-х годов из репертуара группы Boney M, эту схему управления можно обозначить Russian Greatest Rent Machine. Ее социальные издержки куда больше, нежели у модели управления МПС, сложившейся в 1930-е годы, когда отраслью руководил сталинский нарком Лазарь Каганович. МПС было одной из несущих конструкций советской экономики, которое в силу стратегического значения имело приоритетный доступ к ресурсам, включая рабочую силу (железнодорожные войска) и государственные инвестиции, а также более высокий статус при распределении материальных благ (в частности,

³ По состоянию на февраль 2019 года Якунин занимал пост главы исследовательского института «Диалог цивилизаций» со штаб-квартирой в Берлине.

медицинских услуг для сотрудников). Позднее статус МПС снижался по мере как технологических изменений, так и упадка советской экономики, и его вклад в извлечение ренты в стране ко времени распада СССР был относительно скромным. Хотя кризис МПС в 1990-е годы и необходимость структурных реформ в отрасли отмечались всеми наблюдателями [Железнодорожный 2013; Питтман 2015; Хусаинов 2015], последствия преобразований 2000–2010-х годов следует охарактеризовать как поворот от плохого к худшему.

Случай РЖД — это далеко не единственный пример провала одной из секторальных реформ, выступавших частью амбициозных планов социально-экономической модернизации страны.⁴ Но почему в постсоветской России благими намерениями либеральных реформ в конечном итоге оказывалась вымощена дорога в ад «кумовского капитализма» (*crony capitalism*) и «недостойного правления»?

Я полагаю, что причина такого рода метаморфоз постсоветской модернизации вызвана тем, что «недостойное правление» в современной России не столько унаследовано от советского и досоветского прошлого, сколько целенаправленно и преднамеренно выстроено в интересах правящих групп с целью закрепить их политическое и экономическое доминирование. Институты «недостойного правления» блокируют возможности реализации «узкой» программы социально-экономической модернизации (не предполагающей демократизации политических режимов), в силу чего отдельные реформы дают в лучшем случае частичный эффект, а в худшем — превращаются в «порочный круг» социально неэффективных изменений, обслуживающих привилегированные частные интересы [North 1990: 16]. Я утверждаю также, что этот «порочный круг» не может быть разорван путем попыток заимствования и/или поэтапного «выращивания» социально эффективных институтов в рамках заданных политических ограничений. Более того, по мере укоренения постсоветского «недостойного правления» повышаются риски того, что его институты могут воспроизводиться и репродуцироваться независимо от возможных последствий смены политических режимов. Я считаю также, что стимулы к пересмотру политических и экономических институтов «недостойного

⁴ Подробнее см. Главу 3.

правления», отказа от них и последующей замены «инклюзивными» политическими и экономическими институтами [Acemoglu, Robinson 2012] в России и других постсоветских государствах могут (хотя и отнюдь не обязательно должны) усилиться в результате сочетания двух видов воздействий. К ним относятся внутривнутриполитические преобразования, вызванные сменой политических режимов, и внешнеполитические воздействия, связанные с частичным ограничением суверенитета постсоветских государств и последующим принуждением по отношению к ним со стороны иных государств и международных акторов.

Принципы и механизмы «недостойного правления»

Хотя вопрос о причинах и механизмах «недостойного правления» находится в центре внимания политической науки со времен Макиавелли, если не Аристотеля, современные дискуссии вокруг этого феномена — явление относительно новое, которое вызвано не только ростом интереса специалистов к различным аспектам проблематики государственного управления (см. обзор в: [Levi-Faur 2012]), но и появлением ряда новых познавательных инструментов и международных баз данных, созданных при участии Всемирного банка и ряда других исследовательских и неправительственных организаций. Однако само по себе понятие *bad governance* в немалой степени все же остается «ускользающим» (*elusive*) термином, который к тому же выстроен как антиномия по отношению к «достойному правлению» (*good governance*), критерии которого носят многомерный характер и также несколько размыты [Rothstein 2012]. В соответствии с подходом, который лежит в основе программы Всемирного банка Worldwide Governance Indicators [Worldwide 2016], суть «достойного правления» составляют шесть главных параметров:

- (1) выборность и подотчетность властей;
- (2) политическая стабильность и отсутствие насилия;
- (3) эффективность правительства;
- (4) (высокое) качество регулирования;
- (5) верховенство права;
- (6) контроль коррупции.

В свою очередь, отталкиваясь от «достойного правления», можно полагать, что ключевые характеристики «недостойного правления» влияют собой противоположность указанным выше принципам если не по всем, то по многим параметрам. Таким образом основными чертами «недостойного правления» служат: (1) отсутствие верховенства права и/или извращение его принципов — *unrule of law* [O'Donnell 1999; Gel'man 2004], (2) высокий уровень коррупции, (3) низкое качество регулирования, (4) неэффективность правительства. Иногда, хотя и не всегда, к этому списку следует добавить: (5) отсутствие выборности и подотчетности властей, (6) политическая нестабильность и насилие. Но лишь пункты (1–4) в этом списке характеристик «недостойного правления» относятся собственно к понятию *governance* в узком смысле, то есть к политико-экономическому управлению государством как таковому. Вместе с тем пункт (5) и отчасти пункт (6) относятся не столько к *governance*, сколько выступают характеристиками политических режимов. Эти характеристики, со своей стороны, хотя и влияют на качество государственного управления, но не напрямую, а опосредованно и не всегда однозначно.

Хотя содержательно такое — негативное — определение «недостойного правления» трудно признать удовлетворительным, данное положение дел является логическим следствием того, что многим исследователям в социальных науках присущ некий нормативный уклон (*bias*). Они склонны рассматривать многие общественные явления прежде всего с точки зрения их соответствия (или, скорее, несоответствия) нормативным идеалам (в данном случае — идеалам *good governance*) и оценивать те или иные отклонения от этих идеалов в категориях «как не должно быть», а не «как на самом деле». ⁵ Такой

⁵ Характерно, что, хотя подробнейший Oxford Handbook of Governance [Levi-Faur 2012] включает обзорную главу, посвященную *good governance* [Rothstein 2012], но проблематика *bad governance* в нем почти не отражена. Сходным образом, например, Институт качества государственного управления (QOG) при Гетеборгском университете в своей исследовательской программе уделяет первоочередное внимание изучению «лучших практик» государственного управления — «заслуживающим доверия, надежным, честным, некоррупцированным и компетентным государственным институтам» (цитата с сайта института <http://qog.pol.gu.se/>, доступ 25 апреля 2019).

подход равнозначен тому, как если бы медики основное внимание уделяли пропаганде здорового образа жизни как основе профилактики заболеваний, но при этом определяли сами заболевания и анализировали их причины и характер развития (не говоря уже о способах лечения) исключительно в категориях отклонения от сконструированной ими нормы «здорового пациента».

Следствием такого нормативного уклона при анализе *bad governance* выступает стремление к расширительной трактовке этого понятия: набор ключевых характеристик *bad governance* порой дополняется иными дефектами не только государственного управления как такового, но и устройства общества в целом. В результате само это понятие выглядит как перечисление весьма разнородных негативных тенденций. Тот же Всемирный банк указывает, что *bad governance* «связано с коррупцией, искажением государственных бюджетов, неравномерным ростом, социальным исключением, отсутствием доверия к властям...» [Corruption and Governance, n. d.]. Подобный подход, однако, выглядит неоправданным, поскольку смешивает в одно понятие явления, часть из которых может не иметь прямого отношения к низкому качеству государственного управления как таковому и/или может быть вызвана иными причинами, напрямую с ним не связанными (например, социальное исключение или отсутствие доверия к властям). Поэтому в дальнейшем анализе, скорее, стоит ориентироваться на более узкое «минималистское» определение *bad governance*. Оно включает в себя приведенные выше четыре ключевых параметра государственного управления:

- отсутствие и/или извращение верховенства права;
- коррупция;
- низкое качество регулирования;
- неэффективность правительства.

Вместе с тем сами эти параметры также нуждаются в уточнении: необходимо понять, каково их место в рамках государственного управления, служат ли они лишь симптомами патологий или, напротив, нормой «недостойного правления». Поскольку смена фокуса в изучении «недостойного правления» требует перехода от нормативных суждений к позитивному анализу, то следует признать, что *bad governance*

выступает не просто антимонией по отношению к *good governance*, но проявлением принципиально иного политико-экономического порядка, нежели того, воплощением которого служат идеалы *good governance*. Этот политико-экономический порядок, в свою очередь, демонстрирует ряд специфических оснований, отличающих его от других политико-экономических порядков.

Хотя описание постсоветского политико-экономического порядка в современной России как «недостойного правления» становится едва ли не общим местом в литературе [Zaostrovstev 2017, Taylor 2018], как непосредственно термин, так и его использование в качестве инструмента анализа нуждаются в уточнении. Сама по себе категория «недостойного правления» охватывает политический режим и механизм политико-экономического управления государством (*governance*) и не сводится лишь к одной из этих составляющих. И персоналистский авторитарный режим, и «кумовской» (*crony*) капитализм в данных рамках рассматриваются как следствия и результаты «недостойного правления» соответственно в политике и экономике. В более общем плане такой политико-экономический порядок выступает одним из вариантов «порядка ограниченного доступа» [North et al. 2009]. Его политические и экономические институты носят «экстрактный» [Acemoglu, Robinson 2012] характер. Но если рассматривать институты как набор норм и правил и санкций за их нарушение [Crawford, Ostrom 1995], то в случае «недостойного правления» они представляют собой своеобразный симбиоз, когда за оболочкой формальных институтов, отчасти позаимствованных из опыта развитых демократий с высоким качеством государственного управления, скрывается «ядро»⁶ неформальных институтов [Erdmann, Engel 2006], оказывающее решающее «подрывное» [Gel'man 2012] воздействие на их функционирование. В то время как одни специалисты видят в этом симбиозе источник нестабильности политико-экономического порядка

⁶ Использование понятия «ядро» в данном контексте соотносится с нормой статьи 6 Конституции СССР 1977 года, согласно которой КПСС являлась «ядром политической системы» страны. В то время как ряд других статей Конституции имел незначительное отношение к советской реальности, статья 6 формально закрепляла фактический порядок управления страной.

«недостойного правления» в России [Taylor 2018],⁷ другие авторы отмечают, что равновесие, поддерживаемое такими политическими и экономическими институтами, может оказаться устойчивым и воспроизводимым [Robinson 2017].

В основании постсоветского «недостойного правления» как политико-экономического порядка, который определяет характеристики политических режимов, экономического строя и механизмы государственного управления, лежат следующие принципы:

- (1) извлечение ренты политическими и экономическими игроками, связанными с правящими группами, представляет собой главную цель и основное содержание государственного управления на всех уровнях;
- (2) механизм власти и управления тяготеет к иерархии («вертикаль власти») с единым центром принятия решений, стремящимся к монопольному положению (*single power pyramid* [Hale 2015]);
- (3) автономия экономических и политических акторов внутри страны по отношению к данному центру носит условный характер и может быть произвольно изменена и/или ограничена;
- (4) формальные институты, задающие рамки осуществления власти и управления, представляют собой побочный продукт распределения ресурсов внутри «вертикали власти»: они имеют значение как «правила игры» лишь в той мере, в какой способствуют (или как минимум не препятствуют) извлечению ренты;
- (5) аппарат управления в рамках «вертикали власти» разделен на соперничающие за доступ к ренте организованные структуры и неформальные клики.

Эти принципы представляют собой неформальное институциональное «ядро», то есть, по сути, фактическую действующую

⁷ Подробный анализ взаимодействия формальных и неформальных институтов выходит за рамки данной книги. Обширный обзор этих процессов в различных политических и институциональных контекстах представлен в двухтомном компендиуме под редакцией Алены Леденевой [Ledeneva 2018].

конституцию [Бреннан, Бьюкенен 2005] политико-экономического порядка «недостойного правления», вокруг которого правящими группами создается «оболочка» таких формальных институтов, как официальные конституции или электоральные системы. Такая «оболочка» является не только «дымовой завесой», призванной прикрыть неприглядный облик «недостойного правления». Она выступает и как инструмент «авторитарного разделения властей» (*authoritarian power-sharing*), отчасти демпфирует риски смены режима и поддерживает баланс сил акторов, входящих в состав «выигрышной коалиции» [Svolik 2012]. Вместе с тем, хотя авторитаризм в его «электоральном» [Schedler 2013] либо «классическом» («гегемонном») варианте [Howard, Roessler 2006] отчасти выступает следствием «недостойного правления» на политической арене, проявления последнего не сводятся только к авторитаризму и рискам его подрыва. Эти риски возникают в силу того, что монополизация принятия решений оказывается подорвана, а подавление автономии акторов наталкивается на свои пределы, следствием чего становятся смены политических режимов (Грузия, 2003; Украина, 2004, 2014; Кыргызстан, 2005, 2010; Армения, 2018) или угрозы таковых (Россия, 2011–2012). Но если данные риски удастся минимизировать, то система государственного управления оказывается почти неуязвимой (по крайней мере, если не принимать в расчет риски экзогенных шоков).

Ключевые принципы политико-экономического порядка «недостойного правления» являются его неотъемлемыми атрибутами и средствами обеспечения и поддержания в сфере государственного управления. Предельно огрубляя, можно утверждать, что поскольку государством как раз и управляют для того, чтобы извлекать ренту, то коррупция в ее различных формах и проявлениях [Shleifer, Vishny 1993; Treisman 2000] служит важнейшим механизмом достижения данных целей, то есть, по сути дела, нормой «недостойного правления». Аналогичным образом низкое качество государственного регулирования и извращение принципов верховенства права⁸ не только

⁸ Принципы верховенства права формулируются следующим образом: «1. Все законы должны быть открытыми и ясными и не иметь обратной силы; 2. Законы должны быть относительно стабильными; 3. Принятие отдельных законов должно определяться открытыми, стабильными и ясными общими правилами;

способствуют извлечению ренты, но и содействуют стабильности иерархии в системе государственного управления и обеспечивают условный характер автономии акторов. Правящие группы сознательно создают и часто меняют «правила игры»: формальные институты являются то «размытыми» (*fuzzy*), то, напротив, крайне ригидными, в то время как механизмы применения государственным аппаратом этих правил носят крайне селективный характер (*selective law enforcement*) [Taylor 2015]. Хотя в этих условиях неэффективность правительства является неизбежным побочным эффектом *bad governance*, с ней приходится мириться властям, по крайней мере, в той степени, в которой неэффективность не создает непосредственных вызовов политико-экономическому порядку в целом.

Симбиоз «ядра» политических и экономических институтов «недостойного правления» и формальной «оболочки», внешне напоминающей атрибуты развитых государств и рынков (от формально независимых судов до рыночной активности государственных компаний, подобных РЖД) поддерживает вполне устойчивое, хотя и неэффективное равновесие [Gel'man 2012]. Это объясняет парадокс, ранее отмеченный исследователями на материале Африки: казалось бы, в условиях «недостойного правления» положение дел в стране должно неизбежно ухудшаться, но в реальности нарушение равновесия происходит редко [Erdmann, Engel 2006]. Причинами тому служат не только формальные институты. Не меньшее значение для ряда постсоветских государств — по крайней мере, до 2014 года — играл стабильный приток ренты и увеличивавшийся ее объем (прежде всего благодаря высоким ценам на нефть) [Томпсон 2008; Åslund, Guriev, Kuchins 2010].

Вопреки распространенному представлению о политических режимах и системах управления в ряде стран Африки как о стагнирующих «диктатурах застоя» [Bratton, van der Walle 1994; Bratton, van der Walle 1997; Erdmann, Engel 2006], в России можно говорить

4. Независимость судебной системы должна быть гарантирована; 5. Должен соблюдаться принцип естественного права (открытые, честные и беспристрастные слушания); 6. Суды должны обладать правом отмены законов для обеспечения их соответствия верховенству права; 7. Суды должны быть относительно доступны; 8. Власть правоохранительных органов не должна позволять им извращать законы» [O'Donnell 1999: 317].

о противоположной тенденции: именно экономический рост 2000-х годов и обусловленный им рост реальных доходов населения (продолжавшийся вплоть до 2014 года) [Травин и др. 2017: 195] служил главным источником стабильности политико-экономического порядка «недостойного правления». Правящие группы были заинтересованы в росте и развитии не только как в средстве увеличения объема ренты и удовлетворения appetites ее многочисленных соискателей, но и как в инструменте легитимации внутривнутриполитического статус-кво и политико-экономического порядка как такового [Rogov 2013], и внешнеполитического курса, проводимого правящими группами. Кроме того, результаты успешного роста и развития, воплощенные в качестве публично признаваемых достижений на международном уровне — будь то проведение в стране глобальных мероприятий (от Олимпиады до встреч G8/G20) или вхождения университетов в top-100 мировых рейтингов, — выполняли для правящих групп и для общества в целом важную символическую функцию престижного потребления и тем самым служили источником статусной ренты для элит.⁹ При этом, однако, следует иметь в виду, что снижение темпов экономического роста и вызванное им снижение реальных доходов населения сами по себе не создали (по крайней мере, пока) угроз подрыва политико-экономического порядка «недостойного правления».

Таким образом, «недостойное правление» в России (и не только) неявно предполагает императив «узкой» программы социально-экономической модернизации.¹⁰ «Узкая» модернизация как средство достижения роста и развития призвана поддерживать политико-экономический порядок «недостойного правления» как минимум в среднесрочной временной перспективе.¹¹ Однако реализация этой программы в условиях постсоветского «недостойного правления»

⁹ Подробнее см. Главу 7.

¹⁰ Подробнее см. Главу 2.

¹¹ Оптимистическая точка зрения [Treisman 2015] состоит в том, что успешная «узкая» модернизация служит эффективным средством подготовки будущей демократизации после падения авторитарных режимов. Пока преждевременно говорить о том, в какой мере этот тезис может оказаться справедлив по отношению к «недостойному правлению» в других странах, но в России на сегодняшний день для таких ожиданий, похоже, не наблюдается никаких оснований.

наталкивается на целый ряд противоречий. Во-первых, она предполагает проведение реформ с опорой на бюрократию на фоне весьма низкого качества государственного аппарата [Worldwide 2016].¹² Во-вторых, многие реформы, ущемляющие интересы влиятельных соискателей ренты, как правило, оказываются свернутыми, особенно если в их поддержку не создана влиятельная коалиция потенциальных сторонников.¹³ В-третьих, эти реформы, особенно предполагающие комплексные управленческие решения, влекут за собой непреднамеренные и непредсказуемые последствия. Данные противоречия лишь отчасти обусловлены содержанием конкретных мер политического курса: они в гораздо большей степени связаны с механизмом управления в рамках «вертикали власти» и вызванными им ограничениями возможных изменений политического курса.

«Вертикаль власти» как механизм «недостойного правления»¹⁴

Сам термин «вертикаль власти» обычно используют для описания иерархической модели субнационального управления в России и в ряде других постсоветских государств [Gel'man, Ryzhenkov 2011]. Она предполагает формальную и неформальную субординацию нижестоящих этажей управления по отношению к вышестоящим и многочисленные системы неформального обмена ресурсами между ними (для электоральных авторитарных режимов голоса на выборах выступают как важнейший, хотя и не единственный ресурс). Однако сходные механизмы касаются не только территориального измерения государственного управления в регионах и городах страны, но и других сегментов государственного аппарата, а также управления в общественном секторе экономики. Свои секторальные «вертикали» также характерны для правоохранительных органов, образова-

¹² Подробнее см. Главу 3.

¹³ В качестве примера можно привести неудачную реформу правоохранительных органов в России в период президентства Дмитрия Медведева [Taylor 2014a].

¹⁴ Здесь и далее в главе частично использованы материалы предшествующей статьи [Gel'man, Ryzhenkov 2011].

тельных учреждений и ряда некоммерческих общественных организаций; частный сектор экономики также включен в систему обменов в рамках «вертикали власти», хотя порой может обладать несколько более широкой автономией [Алексащенко 2018].¹⁵ Обмены касаются как распределения ренты, так и соблюдения (или несоблюдения) норм и правил в рамках формальных институтов, а также возможностей их изменения. «Вертикаль власти» как механизм управления государством легитимирована тем обстоятельством, что она воспринимается в общественном мнении как единственно возможное средство контроля за деятельностью нижестоящих органов управления. К таким оценкам подталкивает постсоветский опыт 1990-х годов, характеризующийся длительным экономическим спадом на фоне ослабления административного потенциала государства и нарушением ряда базовых функций государственного управления, связанных с поддержанием правопорядка и неспособностью к сбору налогов [Volkov 2002]. Он служит и дополнительным аргументом в пользу «вертикали власти» в качестве инструмента государственного управления. До тех пор пока нижестоящие звенья «вертикали власти» способны кое-как поддерживать минимальный правопорядок, распределять минимально необходимые для жизнедеятельности вверенного им населения ресурсы и справляться с обеспечением социального патронажа, этот механизм управления как территориями, так и предприятиями, учреждениями и организациями остается легитимным.

Опора на «вертикаль власти» как основу политико-экономического порядка «недостойного правления» влечет за собой резкое повышение издержек контроля на фоне усугубления проблем принципал-агентских отношений в рамках управленческой иерархии [Sharafutdinova 2010a; Gel'man, Ryzhenkov 2011]. В то время как, например, в рамках отчасти сходной «вертикали власти» в Китае эти проблемы в системе территориального управления решались благодаря конкуренции между агентами, которая влечет за собой их взаимный контроль друг за другом (добившиеся наибольших успехов в развитии территорий руководители провинциальных комитетов правящей партии получают

¹⁵ В частности, мобилизация избирателей на рабочем месте в ходе российских федеральных выборов 2011–2012 годов была характерна для негосударственных предприятий в несколько меньшей мере, чем для государственных [Frye et al. 2014].

посты в центральном руководстве) [Rochlitz et al. 2015], для России и ряда других постсоветских стран характерны иные решения. Вслед за Юджином Хаски их можно обозначить как «политика дублирования» (*the politics of redundancy*) [Huskey 1999] на всех этажах государственного управления. Иными словами, в рамках государственного аппарата создаются параллельные структуры, осуществляющие политический контроль за деятельностью вверенных им акторов: так, администрация президента курирует работу правительства, представители президента на субнациональном уровне (в России после 2000 года — в федеральных округах) курируют деятельность губернаторов и мэров и т. д. Еще одним инструментом контроля становится создание многочисленных регулирующих и надзорных правительственных ведомств по тому или иному направлению с широкими полномочиями и с присущими им территориальными структурами управления (то есть собственными «вертикалями власти»).

Контроль сверху донизу имманентно присущ такой схеме организации государственного управления. Он подкрепляется представлениями о том, что в отсутствие иерархического управления государство и общество ждет полнейшая катастрофа [Taylor 2018]. Казалось бы, поддержание исполнительской дисциплины вопреки интересам тех, кто занимает средние и нижние этажи «вертикали власти», требует готовности от вышестоящих агентов наказывать нижестоящих акторов за отклонения от «генеральной линии». Но на деле многочисленный аппарат контроля, который наделен весьма широкими и слабо очерченными полномочиями, не столь часто прибегает к репрессиям в рамках государственного аппарата (если речь не идет о демонстративных кампаниях, которые могут быть инициированы высшим руководством страны, или о столкновении интересов конкретных соискателей ренты): в рутинных условиях, говорить о выстраивании всех и вся сверху донизу по армейскому образцу явно не приходится.

Популярный тезис о «вертикали власти» только как об инструменте контроля и подчинения ее нижестоящих «звеньев» вышестоящим верен лишь отчасти. Он не учитывает наличия в ее рамках многочисленных «зигзагов», «развилок» и «изгибов», связанных с поддержанием политико-экономического порядка «недостойного правления» в целом и более локальных задач, которые ставит вышестоящее руководство перед своими подчиненными. Вслед за Барба-

рой Геддес, полагающей, что «центральная проблема авторитарных режимов — создание соответствующего сочетания стимулов, направляющих и ограничивающих поведение должностных лиц» [Geddes 1994: 193], можно утверждать, что «вертикаль власти» выступает как успешный инструмент управления не столько путем угроз применения санкций сверху, сколько за счет создания селективных стимулов для акторов, включенных в ее состав на правах инсайдеров. Проще говоря, поддержание «вертикали власти» выгодно для нижестоящих агентов благодаря возможности доступа к источникам ренты, недоступных тем, кто не включен в «вертикаль власти», либо тем, кто занимает ее нижние этажи.

Вместе с тем преследование собственных интересов этими агентами должно способствовать (или хотя бы не слишком препятствовать) успешному достижению тех целей государственного управления, которые ставит политическое руководство. Данные цели можно обозначить как поддержание устойчивого экономического и социального порядка (лозунг «стабильности»), при котором относительное экономическое благополучие населения и патронаж обделенных материальными благами социальных групп со стороны властей определяются правящими группами (фактически поддержание политического статус-кво) при продолжающемся росте экономики (или хотя бы при отсутствии длительного и/или глубокого спада). Таким образом, принципал, находящийся на вершине «пирамиды власти», благодаря даже не слишком высоким темпам экономического роста получает возможность вознаграждать политиков и бюрократов нижестоящих уровней, а также связанных с ними представителей тех или иных секторов экономики и социальной сферы возможностью доступа к ренте в объеме, достаточном для мотивации их деятельности в качестве агентов. В условиях «недостойного правления» коррупция является не негативным побочным эффектом низкого качества управления, а неотъемлемой составной частью механизма управления государством в рамках «вертикали власти».

В то же время, наряду с такого рода позитивными стимулами, в рамках «вертикали власти» широко применяются и механизмы селективного наказания нелояльных и/или неэффективных агентов (либо угроза их применения). Инструментами контроля здесь служат не только кадровые решения по назначениям, перемещениям

и отставкам управленцев на всех уровнях, но и уголовные преследования тех или иных политиков, чиновников и бизнесменов, в последние годы приобретающие все более широкие масштабы [Rogov 2018]. Тот факт, что практически все включенные в «вертикаль власти» акторы в процессе политико-экономического управления преследуют интересы, связанные с извлечением ренты, не только обеспечивает их лояльность, но и дает принципалу дополнительный рычаг контроля. Компромат на того или иного актора может быть использован в любой момент, и подобная угроза иногда могла оказаться даже более действенным средством контроля, чем ее применение на практике. В результате акторы, дабы не потерять, а возможно, и увеличить доступные им источники ренты, действительно оказываются заинтересованными в реализации такого политического курса, который обеспечивает как интересы принципалов, так и их собственные интересы.

Следует отметить, что наказания акторов сверху чаще связаны с тем, что в процессе извлечения ренты нижестоящие агенты начинают «брать не по чину» и действовать вопреки интересам принципала, нежели с неэффективностью управления, которая подрывает легитимность и стабильность режима (случаи такого рода служат исключением). Во всяком случае, исследование политического выживания глав исполнительной власти регионов России, проведенное Джоном Рейтером и Грэмом Робертсоном, показало, что региональные руководители чаще лишались своих должностей из-за неспособности обеспечить требуемые федеральным центром результаты голосования на выборах, чем из-за низких показателей развития вверенных им регионов [Reuter, Robertson 2012].

Как следствие, «вертикаль власти» служит относительно дешевым с точки зрения издержек контроля и успешным с точки зрения стимулов решением проблемы принципал-агентских отношений по схеме «кормления» агентов с неформального согласия принципала. Она позволяет поддерживать и развивать на всех уровнях способность российского государства управлять социально-политическими и экономическими процессами в стране. Государство действует в интересах всего «сословия», включенного в «вертикаль власти», начиная с президента страны и заканчивая директором школы, присваивающим часть выделенных местной администрацией средств в обмен на требуемый властями исход голосований на избирательном участке

но вверенном ему или ей образовательном учреждении. При этом для большинства россиян, которые не включены в данную систему обменов, сама возможность доступа к источникам ренты выступает как стимул не только к политической лояльности, но и к личностному росту. Так, целью получения высшего образования для ряда выпускников российских вузов выступала возможность последующего получения работы в государственном аппарате и/или крупных компаниях типа «Газпрома» [Петров, Ядугев 2009].

Подобная схема политико-экономического управления, характерная для практики «кумовского» капитализма в ряде стран, в постсоветских условиях демонстрирует свою специфику. К ним относятся: (1) допустимость некоторого пространства для маневра агентов при наказуемости их действий, если и когда они противоречат интересам принципала; (2) неоспариваемая «свобода рук» принципала и связанная с этим произвольность его оценок и решений; (3) специфическая разделенность процесса управления по этажам и «подъездам» государственной машины. Как отмечал Адам Пшеворский, «акторы, обладающие пространством для маневра, знают, что аппарат власти (здесь: политическое руководство. — *В. Г.*) безразличен к некоторым результатам [управления]... Инструментальные действия имеют для них смысл, только если они знают, что аппарат не накажет за эти действия и что он терпим к результату, которого они желают» [Przeworski 1991: 48].

Еще больше усложняет управление в рамках «вертикали власти» разрозненность элитных групп: политико-экономическому порядку «недостойного правления» имманентно присуща острая конкуренция между различными органами управления и группировками внутри них за влияние на распределение ренты и за позиции в неформальной иерархии центров принятия решений на различных уровнях и/или в различных сферах. В рамках российских правоохранительных структур примером может служить борьба между Генеральной прокуратурой и Следственным комитетом, а на уровне российского крупного бизнеса — явное противостояние между «Роснефтью» и «Газпромом» [Gustafson 2012]. Эти противоречия носят структурный характер: они обусловлены тем, что в рамках государственных как органов управления, так и компаний (той же РЖД) функционируют свои обособленные секторальные «вертикали власти», соединяющие нижестоящих агентов с отдельными «патронами» или группировками

на более высоком уровне власти или даже лично с главой государства. В свою очередь, управление по принципу «разделяй и властвуй» является вполне функциональным решением не только проблем принципал-агентских отношений, но и проблемы политической лояльности агентов, снижая риски их альтернативной координации вне рамок «вертикали власти», чреватые угрозами для выживания режима [Svolik 2012]. Такой механизм играет существенную роль в неформальном принятии кадровых решений, так как, действуя в его обход, агентам трудно получить назначение даже на нижних этажах «вертикали власти», удержать и отстоять свои позиции в иерархии в случае возникновения угрозы, исходящей от соперников, а тем более нанести при необходимости упреждающий удар по ним.

В российском журналистском дискурсе данное явление на общероссийском уровне описывается в таких категориях, как «Политбюро» [Minchenko, Petrov 2017] или «борьба башен Кремля» [Petrov 2011], но подобные характеристики верны лишь отчасти. Популярные параллели между «вертикалью власти» в условиях постсоветского «недостойного правления» и советской системой управления явно не учитывают коренное отличие как в целеполагании и системе стимулов, так и в отсутствии институционализированного механизма централизованного контроля. В Советском Союзе КПСС контролировала государственный аппарат на всех уровнях и при необходимости сама могла применять санкции к нарушителям формальных и неформальных «правил игры»; в постсоветских странах персоналистский характер авторитарных политических режимов задает иные условия: кадровые решения о назначениях, отставках и перемещениях принимаются во всех значимых случаях на самом высшем уровне, исходя в том числе из необходимости поддержания баланса сил между различными «вертикалями» и группировками, включая и действия по принципу «разделяй и властвуй». Поэтому возникновение неформальных альянсов акторов, которые соперничают за источники ренты на разных уровнях управления, оказывается неизбежным. Оно является побочным эффектом неформального распределения ресурсов между агентами (резко увеличивающим издержки контроля), с которым приходится мириться принципалу: последний вынужден ограничивать конкуренцию агентов, заодно снижая и собственный риск утонуть в потоках встречного компромата. Конкуренция агентов отнюдь не повышает качество

политико-экономического управления — скорее, наоборот. Хотя экономический рост и приток ресурсов до поры до времени позволяли удовлетворять интересы наиболее влиятельных соискателей ренты и сглаживать данные противоречия, но они не были способны их снять.

Если бы российская «вертикаль власти» длительное время не получила сверху сигналов, связанных с теми или иными реформами, а воспроизводила статус-кво, то даже в отсутствие притока ресурсов и при длительном низком (или нулевом) экономическом росте она вполне могла бы оставаться самоподдерживающейся в отсутствие значимых альтернатив, подобно системам управления в ряде африканских стран [Erdmann, Engel 2006]. Однако императив модернизации подталкивает российское политическое руководство к ряду преобразований, которые должны воплощаться в жизнь агентами «вертикали власти» на различных уровнях. Речь идет не только и не столько о структурных реорганизациях — таких, например, как создание новых органов управления или административных единиц, сколько об изменении целевых показателей и/или критериев оценки деятельности тех или иных агентов. От чиновников и управленцев требуется демонстрировать «эффективность», которая понимается как достижение тех или иных формальных параметров, начиная с проведения конкурсов в системе государственных закупок и заканчивая публикацией статей сотрудников вузов в индексируемых на международном уровне научных журналах. Реформы оказывают на «вертикаль власти» существенное дестабилизирующее воздействие, однако их последствия с точки зрения улучшения качества управления подчас являются далеко не очевидными: в ряде случаев они, напротив, ухудшают положение дел по сравнению с прежним статус-кво. Почему же результатом преобразований нередко становится лишь замена кагановичей на якуниных с описанными выше плачевными последствиями?

Реформы как они есть

Описанные выше характеристики «вертикали власти» важны для понимания логики «узкой» модернизации как реформ политического курса в социально-экономической сфере. Верхние этажи «вертикали» (прежде всего в лице высшего политического руководства) выступают

единственными заказчиками программ и планов реформ.¹⁶ Их разработчиками выступают как находящиеся на службе «вертикали» эксперты — технократы-реформаторы, подчас движимые идейными мотивами,¹⁷ так и движимые карьерными мотивами «политические предприниматели» (*policy entrepreneurs*) из числа функционеров высшего и среднего звена,¹⁸ а иногда даже и специально приглашенные зарубежные консультанты [Easterly 2001; Easterly 2014]. При этом исполнение программ реформ осуществляется на различных этажах «вертикали власти», а монополия на оценку их реализации принадлежит высшему политическому руководству.¹⁹ Но в условиях «недостойного правления» любые реформы по определению исходят из неприкосновенности описанного выше его институционального «ядра», воздействуя лишь на «оболочку» формальных институтов. Неудивительно, что многие проекты реформ уже на стадии их разработки и принятия решений (не говоря уже об их реализации) изначально носят частичный, неполный и компромиссный характер. По признанию одного из экспертов, участвующих в разработке ряда российских правительственных программ начиная с 1990-х годов, главная проблема связана с тем, что изначально благие намерения воплощаются в готовящиеся к принятию решения таким образом, что в них трудно узнать оригинальные замыслы. Ожидание выхолащивания реформ и их сознательной «порчи» со стороны многочисленных соискателей ренты, заинтересованных в приватизации выгод от преобразований и в обобществлении их издержек, порой изначально закладывается в планы преобразований и механизмы их реализации.

¹⁶ Альтернативные проекты и программы реформ время от времени разрабатываются и независимыми специалистами, но они обычно остаются неустраиваемыми на уровне политического руководства.

¹⁷ Подробнее см. Главу 6.

¹⁸ Подробнее см. Главу 7.

¹⁹ Это не значит, что оценка политического курса сугубо произвольна, — как правило (хотя и не всегда), она учитывает и интересы важнейших участников «выигрышной коалиции», и общественное мнение. Но в целом в условиях «недостойного правления» высшее политическое руководство обладает куда большей свободой маневра в проведении политического курса, нежели президенты и премьер-министры во многих более эффективно управляемых государствах.

Отчасти такое развитие событий выступает побочным эффектом сложившегося в России дизайна исполнительной власти в рамках президентско-парламентской модели [Shugart, Carey 1992]. В то время как роль парламента и политических партий в принятии решений в условиях авторитаризма носит второстепенный характер [Gandhi 2008], всенародно избранный глава государства единолично назначает и отправляет в отставку правительство страны в целом и отдельных его членов (включая и премьер-министра). В то же время правительство страны обладает лишь минимальной автономией и выполняет технические (а не политические) функции, реализуя политические решения, принятые президентом, и не более того (но и не менее).²⁰ Такая схема управления страной вполне соответствует практике «недостойного правления»: правительство выступает лишь как управление делами государства, которое само выступает своего рода «вотчиной» главы государства и возглавляемой им «выигрышной коалиции», большинство в которой составляют приближенные к нему соискатели ренты. На фоне такой фрагментации правительства и усугубления внутриаппаратной борьбы в процессе принятия решений (не говоря уже о проблемах согласований политического курса между этажами «вертикали власти») проведение реформ осложняется еще более [Gilman 2010]. В конце концов, они тонут в рутине согласований.

Неудивительно, что в этих условиях наиболее эффективной стратегией преобразований может оказаться прямая апелляция к главе государства, который по тем или иным причинам может быть лично заинтересован в проведении (успешных) реформ в той или иной сфере и рассматривать их как персональный приоритетный проект. Да, в ряде случаев поддержка со стороны высшего политического руководства позволяет реформаторам преодолеть явное и скрытое сопротивление различных «подъездов» государственной машины и реализовать свои планы в режиме «ручного управления». Успешным примером такого рода служит опыт налоговой реформы начала 2000-х годов в России, описанный в Главе 3. Но обратная сторона данного подхода связана с тем, что число президентских приоритетов в любом случае невелико, и поэтому воплощение в жизнь одних реформ может закрывать дорогу

²⁰ См. также Главу 3.

для реализации других. Более того, выбор главой государства тех или иных приоритетов реформ и/или подходов к их проведению может оказаться неверным, что грозит если не полностью поставить крест на повестке дня «узкой» модернизации в целом, то существенно подорвать стимулы к проведению курса преобразований.²¹ Наконец, в условиях многих авторитарных режимов зависимость исхода реформ от политических перспектив лидеров отнюдь не снижается (по сравнению с демократиями), а, напротив, только возрастает. Если в электоральных авторитарных режимах «окно возможностей» для преобразований закрывается в преддверии очередных выборов, которые могут нанести тяжелый удар по выживанию режима в целом [Hale 2015], то в «гегемонных» авторитарных режимах [Howard, Roessler 2006] стимулы к реформам резко снижаются по мере пребывания у власти политических лидеров: со временем они менее склонны к реализации программы «узкой» модернизации.

Но главная проблема проведения реформ в условиях постсоветского «недостойного правления» связана с тем, что его институциональное «ядро» не просто блокирует те или иные изменения формальной «оболочки», а оказывает кардинальное искажающее воздействие на характер и направленность преобразований. В самом деле, любые реформы предполагают значительные перераспределительные последствия. В политическом отношении процесс их реализации предполагает выстраивание формальных и неформальных коалиций из числа непосредственных и потенциальных бенефициариев и сложный процесс согласования их интересов с позицией тех, кто несет издержки в ходе и результате реформ. Такие согласования зачастую ведут к снижению качества политического курса. «Распределительные коалиции» заинтересованных групп могут сделать невозможными любые позитивные изменения и повлечь за собой «институциональный склероз» [Olson 1982]. В условиях «недостойного правления» влия-

²¹ Негативным примером такого рода в России может служить реформа механизма социальных выплат в 2005 году — плохо подготовленные и слабо просчитанные изменения вызвали социальные протесты в ряде городов. В 2018 году в этом же русле была выстроена и пенсионная реформа, которая свелась лишь к повышению возраста выхода россиян на пенсию.

ние распределительных коалиций усиливается со временем [Широв 2010]: главными бенефициариями этого политико-экономического порядка становятся не «широкие», а «узкие» группы соискателей ренты. По сути, «вертикаль власти» со всеми ее «зигзагами» и «изгибами» становится механизмом согласования раздела ренты между участниками «выигрышных коалиций», которые перекладывают издержки реформ на иных акторов и/или на общество в целом. Они не сталкиваются в достижении своих целей с политическими и институциональными ограничениями: напротив, «ядро» политико-экономического порядка «недостойного правления» фактически оказывается «заточено» для достижения такого рода перераспределительных эффектов. Поэтому следствием постсоветских реформ зачастую становится приватизация их выгод и обобществление издержек. В условиях экономического роста эти тенденции отчасти микшируются благодаря увеличивающемуся притоку ресурсов, однако если и когда страны сталкиваются с длительной стагнацией, то данные противоречия способны выйти на поверхность.²² Перераспределительные эффекты реформ могут усугубляться и нарастать вплоть до тех пор, пока значительное сокращение объема ренты не вызовет открытого столкновения ее соискателей между собой.

Описанная выше реформа РЖД служит наглядной тому иллюстрацией. Глава компании как один из ключевых участников «выигрышной коалиции» успешно максимизировал выгоды для РЖД: компания превратилась в монопольный холдинг, который от имени российского государства управлялся Якуниным как своей вотчиной без всякой возможности внешнего контроля за ее деятельностью. Выгоды реформ для РЖД очевидны: монополия, избавившись от необходимости субсидирования убыточных перевозок, единолично диктовала тарифы на свои услуги, взимала с региональных властей плату за сдачу имущества в аренду своим же «дочкам» и блокировала

²² В российском случае одним из таких эффектов становится резкий рост «силовых» расходов бюджета (оборона, правоохранительные органы и «закрытые» статьи расходов) на фоне снижения затрат на здравоохранение и образование: примечательно в связи с этим декларирование необходимости введения платного среднего образования в качестве одной из целей реформ в данной сфере [Любимов 2015].

возможности для возникновения конкуренции на рынке. Издержки же были возложены не столько на пассажиров (индивидуальных потребителей монопольных услуг), сколько на бюджеты (то есть на налогоплательщиков). До тех пор пока региональные бюджеты еще были способны удовлетворять аппетиты РЖД, эта ситуация воспринималась как неприемлемая оппозиционными активистами [Навальный 2014; Навальный 2015a], но не привлекала широкого общественного внимания. Перекладывание издержек пассажирских перевозок на федеральный бюджет сняло на время остроту проблем, но не устранило породившие их причины, связанные с принципами управления компанией [Хусаинов 2015].²³

Другой важнейшей проблемой проведения курса реформ в условиях политико-экономического порядка «недостойного правления» становится то, что бюрократическая «вертикаль власти» со всеми присущими ей изъянами выступает главным, если не единственным, инструментом их проведения. Как технократы-реформаторы, так и их патроны в лице высшего политического руководства по умолчанию полагают, что без надзора сверху нижние этажи «вертикали власти» не имеют стимулов для выполнения даже своих рутинных обязанностей. В предельном варианте это означает, что без угроз наказания и без обещаний поощрения никто не будет ничего делать вообще: дворники не станут чистить снег, преподаватели вузов не станут учить студентов (те, в свою очередь, не станут учиться), а полицейские не станут ловить преступников. В отсутствие иных механизмов подотчетности чиновничества (парламент, независимые СМИ, выборные местные органы власти, саморегулирование, общественное мнение) такого рода ожидания не лишены оснований. Тем более трудно предполагать, что чиновничество среднего уровня и/или руководители предприятий и организаций станут систематически проводить структурные преобразования, направленные на повышение эффективности своей собственной деятельности. Благие намерения обеспечения

²³ Характерно, что в качестве альтернативного решения проблемы пассажирских перевозок руководство РЖД предлагало региональным администрациям выкупить у компании депо и подвижной состав электричек — разумеется, по ценам, установленным руководством РЖД.

Эффективного управления наталкиваются на отсутствие стимулов к преобразованиям в различных политических и институциональных контекстах, и Россия, как и ее постсоветские соседи, здесь вовсе не является исключением [Pressman, Wildavsky 1973]. Но именно политико-экономический порядок «недостойного правления» оказывается наиболее губительным для реализации реформ.

Поскольку непосредственными бенефициариями насаждаемых сверху различных проектов преобразований выступает лишь небольшое число соискателей ренты, то у технократов-реформаторов возникают проблемы с принуждением к реформам остальных акторов, выгоды для которых в ходе этого процесса как минимум неочевидны. Вместе с тем и сами планы и программы реформ исходят из логики «высокого модернизма» [Scott 1998], предполагающей в качестве критериев успешной реализации нововведений на нижних этажах «вертикали власти» достижение ими целого ряда формальных показателей эффективности (*performance*). Подобная формализация требований с ориентацией на легко квантифицируемые индикаторы служит отчасти вынужденным средством снижения и без того высоких издержек контроля в рамках «вертикали власти». Результатом данного подхода становится дальнейшее раскручивание спирали ужесточения регулирования — по сути, почти каждый шаг на пути реформ влечет за собой увеличение плотности и масштаба регулирования едва ли не всех аспектов работы нижних этажей «вертикали власти». Но на практике преобразования влекут за собой лавинообразное увеличение документооборота и связанных с ним издержек — милиционеры, преподаватели, врачи и другой линейный персонал тех или иных учреждений (как государственных, так и негосударственных) занят «бумажной» работой, связанной с подготовкой отчетности, вместо выполнения своих непосредственных профессиональных обязанностей. В результате происходит и подмена целей исполнителей политического курса, поскольку для них достижение требуемых показателей отчетности любой ценой становится главным и, по существу, единственным критерием оценки их работы, независимо от содержания реформ как таковых. Неудивительно, что в отсутствие иных механизмов оценки работы нижестоящих звеньев «вертикали власти» стимулы, создаваемые такого рода системой показателей, носят крайне противоречивый характер

и способны искажать стимулы исполнителей при выполнении ими своих служебных обязанностей.²⁴

Следствием такого развития событий становится не просто раскручивание уходящей чуть ли не в бесконечность спирали государственного регулирования, но и становление в России феномена, который Элла Панеях обозначила как «зарегулированное» государство [Панеях 2013]. Речь здесь идет не просто о чрезмерной плотности государственного регулирования, которая нарастает в силу стремления политического руководства и технократов-реформаторов к тому, чтобы контролировать деятельность нижних этажей «вертикали власти». Высокая (и чрезмерная) плотность регулирования сама по себе характерна и для ряда развитых государств с высоким качеством государственного управления и также служит объектом для обоснованной критики [Стиглер 2017]. Но в условиях «недостойного правления» в России (и не только) эта высокая плотность сочетается с низким качеством регулирования, когда, с одной стороны, ряд норм и правил носят преднамеренно размытый характер, а с другой — порядок применения этих норм и правил оставляет пространство для широкого и произвольного усмотрения (дискреции) со стороны их исполнителей.

Размытость норм и правил, проявляющаяся в обилии «дыр» и умолчаний в текстах правовых актов, чаще всего обусловлена корыстными интересами создателей институтов [North 1990: 16] — прежде всего представителей правящих групп, которые пытаются обеспечить «свободу рук» и минимизировать собственные риски.²⁵ Что же до дискреции ис-

²⁴ Так, в апреле 2019 года премьер-министр РФ Дмитрий Медведев на фоне роста количества онкологических заболеваний в России поручил премировать врачей за выявление случаев рака. В связи с этим в российских СМИ высказывались обоснованные опасения, что такой подход может стимулировать медиков к постановке ложных диагнозов с целью получения премий.

²⁵ Характерным примером здесь могут служить нормы российского законодательства о выборах. Согласно ст. 32 принятого в 1994 году закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», выборы признаются недействительными, «если допущенные... нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей». Когда в ходе обсуждения проекта названного закона автор этих строк предложил привести полный перечень подобного рода нарушений, дабы исключить произвольную трактовку норм, один из депутатов разъяснил ему, что неопределенность фор-

полнителей, то она не только оставляет пространство для политически мотивированного поощрения и наказания конкретных агентов в рамках «вертикали власти» и за ее пределами, но и создает многочисленные негативные стимулы для деятельности исполнителей. Фактически дискреция ведет к тому, что институты не работают как единый механизм норм и правил и санкций за их нарушение [Crawford, Ostrom 1995], а применяются (или не применяются) исполнителями в собственных интересах. Речь в данном случае идет не только о коррупционной мотивации, связанной с извлечением ренты, и даже не о преднамеренных произвольных наказаниях (от внеплановых контрольных проверок до возбуждения «заказных» уголовных дел), но и о стремлении представителей правоохранительных и контрольных органов, которые и без того объективно перегружены работой, к минимизации усилий и максимизации ресурсов времени (*slack maximization*).

Эта логика применения законов ярко проиллюстрирована в работах исследователей из Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге [Волков и др. 2013; Rapuyakh 2014; Панеях и др. 2018]. Они убедительно показали, что в российской правоохранительной системе «палочный» механизм показателей работы полиции, направленный на достижение индикаторов отчетности в процентах по отношению к предшествующему периоду, лишь провоцировал усугубление многочисленных патологий, по сути подменив задачу борьбы с преступностью. Для контрольных органов сходная практика стимулировала обнаружение ими тех нарушений законов, которые было легче всего выявить и доказать. Не менее наглядным примером может служить практика сдачи ЕГЭ выпускниками средних школ в различных регионах России. Вскоре после его введения доля выпускников школ, не сдавших ЕГЭ, стала учитываться федеральным центром как один из многих критериев оценки качества работы глав исполнительной власти в регионах [Reuter, Robertson 2012]. Вследствие этого региональные и местные этажи «вертикали власти»

мулировки не случайна: она позволит отменить итоги будущих президентских выборов 1996 года, если на них победит Зюганов или Жириновский. На практике эта угроза не была реализована; тем не менее повод для отмены результатов практически любых выборов найти несложно (последним по времени примером такого рода стали выборы губернатора Приморского края осенью 2018 года).

от начальников управлений образования до школьных учителей каждый год всеми доступными способами боролись за то, чтобы минимизировать число не сдавших ЕГЭ, и сдача экзаменов сопровождалась многочисленными скандалами. Наконец, в 2014 году показатели оценки работы региональных администраций были изменены, и наказание за плохую сдачу ЕГЭ выпускниками школ им уже не грозило. Но поскольку в этом случае доля не справившихся с экзаменами могла оказаться неоправданно большой, явно демонстрируя ухудшение положения дел по сравнению с прежним периодом, «планка» требований к выпускникам была резко снижена самими организаторами экзамена: его сдача на минимально допустимом уровне отныне требовала намного меньших знаний, чем прежде [Любимов 2015].

Еще более примечательна попытка «улучшения условий для ведения бизнеса» в России, которая была предпринята в соответствии с принятым в 2012 году указом президента Путина. В качестве индикатора успешности данных преобразований в указе было обозначено достижение страной к 2018 году 20-го места в ежегодном докладе Всемирного банка *Doing Business*, построенном с учетом оценок условий для ведения малого и среднего бизнеса на основе нормативной базы и опроса предпринимателей. Хотя многие аналитики считали такой прогресс маловероятным, в докладе 2019 года показатели России в ряду других стран достигли 31-го места из 190 возможных [Doing Business 2019]: в 2012 году Россия занимала 120-е место. Несмотря на критические оценки «технического успеха» России по этим параметрам — при условии, что указ Путина так и не был выполнен, — некоторый прогресс в итоге был достигнут [Яковлев, Иванов 2018]. Но безотносительно к месту России в докладах Всемирного банка проблема для ведения бизнеса как такового состояла в том, что столь впечатляющий рывок вперед на уровне количественных индикаторов был продемонстрирован на фоне резкого усугубления экономических проблем и рекордного оттока капитала из страны. Что же до прогресса в рамках *Doing Business*, то значительный вклад в него внесло изменение набора индикаторов Всемирным банком (в том числе с участием российских экспертов): одно лишь включение параметров субнационального регулирования в список индикаторов в 2015 году подняло показатели России сразу на 30 мест по сравнению с докладом 2014 года [Doing Business 2015].

Излишне говорить о том, что реформы в самых разных сферах при таком подходе в лучшем случае дают лишь частичные и неполные результаты, а в худшем — оборачиваются кампанейщиной, строительством «потемкинских деревень» и в конечном итоге сводятся на нет. Но можно ли сделать вывод о том, что программа «узкой» модернизации в принципе не имеет шансов на реализацию в условиях постсоветского «недостойного правления»? Ответ на данный вопрос неочевиден. Приток ренты, наблюдавшийся в России и ряде других постсоветских стран в 2000-е годы, позволял решать часть задач программы «узкой» модернизации хотя бы частично. На ряде направлений социально-экономического развития говорить о провале реформ в этот период было бы явно неоправданно (см. обзор в: [Alexeev, Weber 2013]). Но реформирование «оболочки» формальных институтов при сохранении «ядра» «недостойного правления» если и приносило позитивные эффекты, то лишь там, где выработка и реализация политического курса не требовали значительного вовлечения в этот процесс разных этажей и «подъездов» «вертикали власти» и оказывались «ограждены» от многочисленных соискателей ренты при приоритетной поддержке их начинаний со стороны высшего политического руководства. Описанные в Главе 3 примеры налоговой реформы и финансовой политики в России 2000-х годов служат одним из редких примеров такого рода. В тех же случаях, где технократы-реформаторы порой пытались провести в жизнь иные стратегии институциональных преобразований в рамках программы «узкой» модернизации, исходом реформ становились непреднамеренные и часто непредсказуемые последствия.

«Заимствование» и «выращивание» институтов: «порочный круг»?

На протяжении длительного времени наблюдая за публичными высказываниями ряда экспертов, участвовавших в разработке и реализации планов и программ реформ в условиях постсоветского «недостойного правления» в России, было трудно отделаться от двойственного впечатления. С одной стороны, большинство из них, хотя и расходились в предложении конкретных мер в тех или иных сферах

политического курса, осознавали пагубность воздействия институционального «ядра» «недостойного правления» на результаты преобразований. С другой стороны, выполняя заказ российских властей на свои экспертные услуги, они вынуждены были воздерживаться от критики основного препятствия для реализации собственных предложений. Точно так же как ряд экспертов международных организаций [Easterly 2001; Easterly 2014], они пытались скрыть свой неизбывный скептицизм за эвфемизмами типа «неблагоприятная институциональная среда» и «низкое качество институтов» или же ссылаться на разнообразные «культурные матрицы» как на причину многочисленных «институциональных ловушек». В результате эксперты уподоблялись тем врачам, которые, зная, что их пациент-диабетик систематически нарушает диету и непомерно употребляет сладости, уговаривали его даже не подобрать новую марку инсулина, а всего лишь использовать новую модель глюкометра. Риск осложнений в этом случае, конечно, резко возрастает, но и средств принудить пациента вести здоровый образ жизни у врачей попросту нет.

Не будучи в силах не то чтобы решить, но и публично поставить на повестку дня вопрос о необходимости замены институционального «ядра» (ответ на который предполагает смену не только правящих групп и политического режима, но и всего политико-экономического порядка в целом), эксперты пытаются обойти это основное препятствие. Главным средством здесь выступает не демонтаж существующих институтов «недостойного правления», а создание «с нуля» параллельно с ними новых, куда более эффективных, формальных институтов, построенных на совершенно иных принципах, нежели неформальное «ядро». Предполагается, что эти новые формальные институты смогут благодаря своей эффективности постепенно укорениться и если не заместить собой прежнее «ядро», то существенно ограничить сферу его влияния и обуздать его пагубные эффекты, тем самым расширяя плацдарм для последующего укрепления «инклюзивных» экономических институтов [Acemoglu, Robinson 2012], а в более длительной перспективе — и возможного перехода к «инклюзивным» политическим институтам и порядку «открытого доступа». Хотя по мере укоренения «недостойного правления» в России надежды экспертов, тесно связанных с технократами-реформаторами, таяли на глазах, однако представления о желательности и возможности

плавного реформирования российского политико-экономического порядка путем его постепенных изменений «изнутри» остается в их глазах краеугольным камнем всех рассуждений о должном и сущем в устройстве страны в настоящем и будущем.

Такая точка зрения, соответствующая логике «узкой» модернизации, на практике влечет за собой две дополняющие друг друга стратегии создания новых эффективных формальных институтов — «заимствование» и «выращивание» [Кузьминов и др. 2005]. «Заимствование» предполагает перенос на российскую почву тех норм, правил и механизмов государственного управления, которые успешно зарекомендовали себя в политических и институциональных условиях иных стран и могут быть адаптированы для решения задач экономического роста и развития (параллельно с существующим институциональным «ядром»). «Выращивание» же основано на том, что новые нормы, правила и механизмы создаются в тех или иных сферах управления сперва на узких участках и в особых экспериментальных условиях, а позднее распространяются «вширь» и «вглубь» на более широкие сферы. Несмотря на то что теоретически обе эти стратегии выглядят вполне осмысленными и всячески продвигаются международными экспертами в ряде стран [Easterly 2001; Easterly 2014], на деле в условиях постсоветского «недостойного правления» они демонстрируют неустрашимые изъяны, ставящие под вопрос их релевантность.

«Заимствование» институтов, предполагающее трансферт передовых образцов управления, со временем переживает процесс, который вслед за Андреем Заостровцевым можно обозначить словом «шитизация» [Заостровцев 2009].²⁶ Изначально данное понятие использовалось в качестве характеристики процесса ухудшения качества продукции, произведенной в России по зарубежным технологиям. Причинами данного явления служит преднамеренное несоблюдение стандартов и низкое качество управления со стороны отечественных менеджеров (которые не имеют стимулов для поддержания качества на высоком уровне). Аналогично следует говорить и о «шитизации» заимствованных институтов со стороны тех, кто осуществляет их трансферт

²⁶ От английского слова *shit* (дерьмо, гадость).

и последующую адаптацию на постсоветской почве. До некоторой степени такой процесс носит объективный характер. По крайней мере, трансферт части из заимствуемых институтов — дорогое удовольствие, требующее значительных издержек и оказывающееся не по карману странам со средним уровнем развития, к каковым относятся постсоветские страны. Скажем, при введении того же ЕГЭ в России одни и те же испытания одновременно использовались как для оценки знаний выпускников, так и для проведения конкурса по приему в вузы, в то время как в США и ряде других стран речь идет о двух разных видах испытаний [Стародубцев 2011]. Сделанный российскими технократами-реформаторами выбор в пользу более дешевого варианта породил немало проблем при использовании этого механизма. Но гораздо более распространенная причина «шитизации» вызвана интересами «тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил» [North 1990: 16]. В процессе адаптации новых институтов к постсоветским условиям происходит их «порча» акторами, заинтересованными в сохранении и упрочении существующего институционального «ядра».

Характерным примером «шитизации» институтов в России может служить опыт внедрения «открытого правительства» в период президентства Дмитрия Медведева. Идея создания новой модели открытости и прозрачности государственного управления, предполагающей активное участие граждан в подготовке и принятии решений с использованием современных информационных технологий, продвигалась Медведевым как часть его политической риторики «виртуальной либерализации» [Gel'man 2015]. На «открытое правительство» были выделены соответствующие ресурсы, а в правительстве появился специальный министр, который курировал данные вопросы. Сам институт был позаимствован из получившей распространение в развитых странах Запада практики *e-government*, предполагавшей как использование интернета для оказания государственных услуг, так и развитие механизмов обратной связи между правительствами и общественностью (в частности, гражданские законодательные инициативы и др.). В изначальном западном контексте *e-government* представляло собой технологическое дополнение к существующим институтам демократического государственного управления — свободным выборам, партиям, независимым СМИ — и верховенству пра-

на в целом. В России же «открытое правительство» должно было выступать в качестве их субститута [Петров 2009], то есть должно было замещать собой те политические механизмы, которые уничтожались и/или редуцировались в 2000-е годы. С точки зрения деятельности органов управления стран Запада внедрение *e-government* служило дополнительным инструментом, помогающим в работе государственного аппарата, построенного на современных «поствеберианских» принципах [Horn 1995].

В то же время в России внедрение института «открытого правительства» послужило заменой административной реформе, которая в 2000-е годы оказалась фактически провалена [Дмитриев 2011], в том числе усилиями самого Медведева, который курировал это направление в период своей работы в администрации президента.²⁷ Поэтому не приходится удивляться тому, что проект «открытого правительства» не оправдал возлагавшихся на него ожиданий и фактически свелся лишь к развитию интернет-сайтов органов управления и к предоставлению возможности гражданам направлять жалобы и предложения в их адрес с помощью современных технических средств. Однако вместе с тем сами граждане выступали не более чем просителями по отношению к чиновникам, которые могли реагировать (либо не реагировать) на их обращения по своему усмотрению: по существу, результатом стало право холопов направлять в адрес государя электронные челобитные, в том числе на произвол «злых бояр». Финальным аккордом процесса «шитизации» «открытого правительства» стал эпизод, произошедший в феврале 2015 года: на его рассмотрение была внесена законодательная инициатива Фонда борьбы с коррупцией о ратификации Россией статьи 20 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, предполагавшая ответственность государственных должностных лиц за незаконное обогащение. Одобрение этой инициативы, поддержанной через интернет подписями более чем 100 тысяч российских граждан, было необходимым условием для последующего внесения проекта на обсуждение в органах власти. Но поскольку такое решение не устраивало правящие группы, то руководство «открытого правительства» сняло проект с дальнейшего рассмотрения

²⁷ Подробнее см. Главу 3.

под формальными предложениями [Навальный 2015б].²⁸ Об открытости и прозрачности управления и тем более об активном участии граждан в данном случае говорить не приходилось.²⁹

Другой подход к созданию новых формальных институтов, призванных если не вытеснить, то ограничить сферу влияния институционального «ядра» «недостойного правления», предполагает целенаправленное «выращивание» новых норм, правил и механизмов и их последующее распространение на более широкие сферы управления. Речь здесь идет как о культивировании спонтанно возникших норм, правил и механизмов, так и о специально подготовленном экспериментировании под патронажем со стороны технократов-реформаторов и при явной либо скрытой поддержке политического руководства. Поскольку масштабные институциональные изменения зачастую отторгаются как «вертикалью власти», так и общественным мнением, «выращивание» институтов позволяет подготовить почву для их последующего внедрения в полном объеме, а также отработать те или иные детали инноваций, дабы минимизировать риски их неудач.

На первый взгляд, само по себе «выращивание» институтов выглядит вполне оправданным технологическим решением, и иногда оно позволяет преодолеть сопротивление на пути преобразований. Тот же механизм ЕГЭ в России не имел шансов получить поддержку со стороны образовательного сообщества и общественности и поэтому изначально вводился в действие в отдельных регионах как квазиэкспериментальный. Последующее географическое расширение масштабов эксперимента в конечном итоге сделало внедрение

²⁸ Справедливости ради стоит отметить, что к тому моменту «открытое правительство» уже утратило политическую значимость: после того как Медведев покинул пост президента России в 2012 году, интерес к проекту у правящих групп и у общественности заметно снизился.

²⁹ Примечательно, что механизмы «цифрового управления» рассматриваются значительной частью российских технократов-реформаторов в качестве более предпочтительного способа управления страной, нежели опора на демократические механизмы. Так, согласно результатам опроса участников пленарного заседания Гайдаровского форума (январь 2018), 57 % рассматривали онлайн-платформы (по образцу «Активного гражданина» в Москве) в качестве наилучшего способа обеспечения подотчетности в государственном управлении в России, в то время как представительную демократию в этом качестве видели лишь 12 % респондентов.

ЕГЭ в России в целом необратимым, но оборотной стороной этого успеха стал тот факт, что ЕГЭ так и не смог обрести легитимность в глазах россиян [Стародубцев 2011]. Однако такой квазиэксперимент является обоюдоострым оружием реформирования: его неудача (зачастую вызванная непродуманным проведением) грозит полностью похоронить инновации как таковые. Но по большей части причины неудачи «выращивания» институтов носят отнюдь не технологический, а политический характер.

В самом деле, проекты создания новых институтов «с нуля», а тем более их распространения «вширь» и «вглубь», требуют выделения немалых ресурсов и сталкиваются с сопротивлением со стороны соискателей ренты, а помимо этого, нуждаются в публичной легитимации. Патронаж со стороны высшего политического руководства хотя и необходим, но явно недостаточен для решения данных задач. Поэтому для «выращивания» отдельных инноваций используется российский вариант описанных в Главе 3 «карманов эффективности» — некоторое ограниченное количество приоритетных для высшего политического руководства и пестуемых им проектов (*pet projects*), которые реализуются не в рамках стандартной иерархии «вертикали власти», а отдельными курируемыми им организациями и группами, на которые не распространяются общие управленческие нормы и правила со своими рутинными. Благодаря относительной автономии и патронажу со стороны политического руководства эти организации и группы несут меньшие по сравнению со своими «стандартными» аналогами издержки контроля и могут позволить себе некоторую свободу маневра под обещания будущих результатов. Иногда подобные обещания и впрямь воплощаются в жизнь, но отнюдь не всегда.³⁰

Хотя экономический рост 2000-х годов, сопровождавшийся масштабным притоком ренты, давал возможности постсоветским лидерам

³⁰ Аналогом «карманов эффективности» в российской истории могут служить «потешные полки» Петра I, заложившие основу перехода к регулярной армии. Советский атомный проект во многом опирался на особые конструкторские бюро («шарашки»), которые представляли собой советскую версию «карманов эффективности». Ярким описанием научного «кармана эффективности» в советской художественной литературе выступает НИИЧАВО из повести братьев Стругацких «Понедельник начинается в субботу».

для патронажа различных *pet projects* с надеждой на превращение их в успешные «карманы эффективности», но их дальнейшая судьба зависит как от судьбы политических лидеров, так и от возможности подпитки ресурсами в объеме, достаточном для широкомасштабного распространения инноваций. Примеры, подобные инновационному центру «Сколково»,³¹ который в период президентства Дмитрия Медведева служил важнейшим предметом его внимания и получал первоочередное финансирование со стороны государства, в этом смысле весьма показательны. Так или иначе, сокращение горизонта планирования на фоне вялого экономического роста стимулирует «вертикаль власти» к тому, чтобы добиваться от «карманов эффективности» непосредственной отдачи «здесь и теперь» в ущерб долгосрочным планам распространения инноваций. Но век «карманов эффективности» оказывается недолог не только в силу того, что патронаж со стороны политических лидеров не вечен, а возможность длительного и масштабного их финансирования ограничена.

Попытка распространения передового опыта «карманов эффективности» на другие организации, равнозначная высадке тепличных растений в открытый грунт в зимних условиях, может привести к непреднамеренным последствиям, поскольку «карманы эффективности» эффективны во многом именно в силу своей компактности. Когда они начинают стремительно расти в размерах, исходя из ожиданий их руководства, что слишком большие организации не смогут закрыть или уничтожить извне (*too big to fail*), то возрастают и риски их внутреннего перерождения. Они могут стать уменьшенной копией того самого институционального «ядра», негативные эффекты которого «карманы эффективности» как раз и призваны были ограничить. В итоге усилия по распространению передового опыта «карманов эффективности» вовне имеют шансы обернуться своей противоположностью: «ядро» «недостойного правления» способно перестроить «карманы эффективности» по своему образу и подобию. Извлечение ренты и «вертикаль власти» могут стать атрибутами новых институтов и механизмов управления ничуть не в меньшей мере, чем прежних.

³¹ Подробнее см. Главу 7.

Суммируя, можно утверждать, что, хотя параллельное функционирование институционального «ядра» «недостойного правления» и новых норм, правил и механизмов управления позволяет частично выполнять некоторые задачи «узкой» модернизации, это сосуществование все же не решает принципиальных проблем и противоречий реформ. Преобразования во многих сферах социально-экономического развития в лучшем случае дают лишь временный эффект, наталкиваясь на подчас непреодолимые барьеры и ограничения со стороны политико-экономического порядка «недостойного правления» (обзор по России см. в: [Alexeev, Weber 2013]), создающие эффект «порочного круга» вечных иллюзий возможности успешного развития, которые так и остаются несбывшимися. И если в условиях экономического роста приток ресурсов позволял хотя бы частично компенсировать неустраняемые дефекты, то его исчерпание ставит под вопрос шансы воплощения в жизнь программы «узкой» модернизации. Ни «заимствование», ни «выращивание» институтов сами по себе не слишком повышают эти шансы. Скорее, реформы в такой ситуации могут оказаться либо принесены в жертву текущим задачам выживания режимов и политико-экономического порядка, на котором они основаны, либо в лучшем случае через какое-то время запущены заново все с теми же противоречивыми последствиями. Опыт ряда государств третьего мира [Easterly 2001; Easterly 2014] не дает никаких оснований рассчитывать на то, что новые нормы, правила и механизмы управления сами по себе ограничат пагубное влияние сложившегося политико-экономического порядка «недостойного правления»: его принципы могут воспроизводиться в длительной временной перспективе.

Поиски ответа на вопрос о том, почему попытки технократов-реформаторов снизить издержки «недостойного правления» путем параллельного выстраивания новых эффективных институтов, неизбежно ставят на повестку дня и вопрос о причинах и механизмах «недостойного правления» как такового, а также вопрос о возможных механизмах его преодоления. Обсуждению этой проблематики посвящена следующая глава книги.

Глава 5

Политические основания «недостойного правления»

Почему качество государственного управления в некоторых странах гораздо хуже, чем можно было бы ожидать, исходя из уровня их социально-экономического развития? В особенности, почему Россия и некоторые другие вполне развитые страны постсоветской Евразии,¹ согласно многочисленным международным оценкам качества государственного управления, находятся на одном уровне с бедными и слабо развитыми государствами третьего мира и намного отстают от посткоммунистических стран Восточной Европы?² Поиски ответов на эти вопросы требуют от исследователей углубленного анализа факторов и механизмов, обуславливающих становление и развитие «недостойного правления» в России и в странах постсоветской Евразии, без чего невозможны и аргументированные обсуждения способов преодоления данных тенденций.

Правильная постановка диагноза хотя и не гарантирует успешного лечения тяжелой и опасной болезни, но, по крайней мере, позволяет понять, насколько болезнь «недостойного правления» вообще может быть поставлена под контроль в обозримом будущем. В чем ее общие причины и почему и как «недостойное правление» по-разному проявляет себя в различных политических и институциональных контекстах? И почему одни попытки его преодоления оказываются более

¹ Под постсоветской Евразией, в соответствии со складывающейся практикой, понимаются страны и регионы на территории бывшего СССР за вычетом стран Балтии.

² Некоторые из этих оценок носят интегральный характер, а некоторые посвящены отдельным проблемам — таким как коррупция, верховенство права, права собственности (см. обзор в: [Zaostrovtssev 2017]).

успешными, чем другие? В самом деле, клиническая картина болезни не столь однозначна. Россия и ее соседи по постсоветской Евразии, несмотря на неприглядную в целом картину «недостойного правления», демонстрируют существенные вариации этого явления в пространстве и во времени — как, скажем, попытки улучшения качества государства, предпринятые в начале 2000-х годов в России и позднее свернутые,³ или, например, «история успеха» некоторых преобразований в Грузии [Буракова 2011; Федорин 2015]. Чтобы объяснить эти и другие вариации, необходимы переоценка и/или более пристальное рассмотрение используемых в литературе подходов и предложение новых рамок анализа «недостойного правления» как в регионе, так и в современном мире в целом.

Конкретные аспекты «недостойного правления» в различных сферах государственного управления в России и постсоветской Евразии настолько многочисленны и разнообразны, что даже одно их перечисление заняло бы немало места: регион в целом может соперничать с Африкой за сомнительный статус заповедника «недостойного правления». Само по себе это явление не стоит рассматривать как временный и преходящий феномен (типа «детской болезни»), который может быть преодолен естественным путем: такое развитие событий хотя и возможно, но не предопределено. Однако нет никаких оснований рассматривать его в качестве смертельного недуга, с неизбежностью ведущего к коллапсу управления и краху государства в обозримом будущем. Исследования, проводившиеся на материале ряда африканских стран, говорят о несостоятельности такого рода оценок: эти государства порой демонстрируют высокую устойчивость «недостойного правления», переживая политические катаклизмы и экономические спады, выступающие в качестве внешних шоков [Erdman, Engel 2006]. Скорее, «недостойное правление» можно было бы уподобить тяжелому хроническому заболеванию, которое хотя само по себе не влечет летального исхода, но настолько ослабляет организм пациента, что делает его намного более уязвимым по отношению к рискам развития осложнений данного заболевания, а также подверженным другим болезням.

³ Подробнее см. Главу 3.

Иными словами, «недостойное правление» выступает как устойчивое неэффективное равновесие, его нарушение происходит не так часто, и восстановление этого равновесия даже в случаях внешних шоков — не редкость. Постсоветская Евразия с ее «циклами» смен режимов [Hale 2015], включая «революции» в Украине, Кыргызстане и Армении, и весьма неравномерной экономической динамикой, за редкими исключениями, служит тому примером. Не будет очень большим преувеличением утверждать, что устойчивость «недостойного правления» может стать со временем самоподдерживающейся (*self-enforcing*), в то время как аппарат государственного управления лишь в незначительной мере оказывается способен к реализации структурных реформ, направленных на повышение эффективности правительства. Длительный и устойчивый (*durable*) характер «недостойного правления» (свойственный не только постсоветской Евразии, но и ряду африканских стран) [Erdman, Engel 2006] вынуждает к переосмыслению данного явления и к его более углубленному и пристальному анализу. Несмотря на немалое внимание специалистов к проблематике «недостойного правления» в России и в постсоветской Евразии, исследовательская повестка дня во многом носит, скорее описательный, нежели объяснительный, характер. В самом деле, констатация симптомов «недостойного правления» подтверждается не только низкими рейтингами России и ряда других стран региона [Zaostrovstev 2017] в глобальных иерархиях, познавательная и прикладная ценность которых служит предметом дискуссий [Cooley, Snyder 2015]. Можно также говорить о консенсусе среди часто расходящихся по своим воззрениям и научным подходам авторов, в различном ключе анализирующих политику и управление в России и в постсоветском регионе в целом [Åslund 2007; Dawisha 2014; Easter 2012; Hale 2015; Ledeneva 2013; Taylor 2015; Melville, Mironyuk 2016]: констатация *durable bad governance* стала общим местом многих работ, которые представляют картину постсоветского «недостойного правления».

Эта картина в целом выглядит как «захват государства» (*state capture*) [Hellman 1998] со стороны соискателей ренты изнутри государственного аппарата и связанных с ним влиятельных представителей бизнеса. Их горизонт планирования в условиях персоналистских авторитарных режимов сильно ограничен краткосрочной временной перспективой в силу инструментальной легитимности (*performance*

legitimacy) господства правящих групп [Huntington 1991: 55] и сомнительными шансами на династическое наследование своей власти [Brownlee 2007]. Такие перспективы наряду с возможностями легализации статуса и богатства за рубежом подталкивают соискателей ренты к расхищению общественных ресурсов на всех уровнях управления. В данном отношении термин «клетократия» [Dawisha 2014] выглядит не только публицистическим приемом, но и вполне адекватным описанием господства «жуликов и воров». Результатом становится описанный в предыдущей главе книги «порочный круг»: механизмы «недостойного правления» воспроизводятся при различных правителях, и попытки его преодоления (если и когда они предпринимаются) наталкиваются на сильное сопротивление заинтересованных групп и чаще всего дают довольно ограниченные и краткосрочные эффекты с точки зрения качества государственного управления.

Но за пределами этого консенсуса среди специалистов открытым остается вопрос о причинах и механизмах «недостойного правления». Точки зрения здесь расходятся от инвектив в адрес политических лидеров и их окружения [Dawisha 2014] и/или противопоставления «хороших» и «плохих» парней (*reformers vs. rent-seekers*) в процессе посткоммунистических преобразований [Åslund 2007; Åslund 2019] до представлений о непреодолимой «плохой» специфике России и Евразии (см. критический обзор в: [Травин 2018]), навсегда ставящей крест на любых попытках преодоления «недостойного правления». Поэтому для выработки позитивной исследовательской повестки дня необходима критическая переоценка существующих объяснений феномена «недостойного правления» в целом и в постсоветской Евразии в частности.

«Недостойное правление»: почему?

Хотя в современном мире «недостойное правление» часто воспринимается как аномалия, на деле история человечества по большей части представляет собой как раз историю неэффективных коррумпированных правительств, в то время как верховенство права и высокое качество регулирования представляют собой недавний феномен, возникший лишь в Новое время в ходе развития современных государств

[North et al. 2009]. *Good governance* отнюдь не возникало само собой по доброй воле мудрых лидеров, но становилось вынужденным ответом правящих групп на два взаимосвязанных вызова. Во-первых, международная конкуренция государств на протяжении веков сопровождалась многочисленными кровопролитными войнами: страны, демонстрировавшие свою недостаточную военную и экономическую эффективность, рисковали понести сильные потери или даже оказаться завоеванны своими более успешными противниками. Во-вторых, неэффективность и коррумпированность правительств стимулировала усиление внутривнутриполитического давления на руководство государств и со стороны значимых политических и экономических игроков, не включенных в поддерживающие режим «выигрышные коалиции» и/или занимающих в их рамках периферийное положение [Bueno de Mesquita, Smith 2011], и со стороны различных групп граждан. Ставший хрестоматийным пример становления верховенства права и начала перехода к *good governance* в результате английской «славной революции» в конце XVII века [North, Weingast 1989; North et al. 2009] служит наглядной иллюстрацией воздействия этих вызовов. Спровоцированный агрессивной внешней политикой короны фискальный кризис привел к последующей цепи политических кризисов (революция — диктатура — реставрация), продолжавшейся на протяжении десятилетий до тех пор, пока противоборствовавшие игроки не пришли к решению о наделении властью парламента и его контроле над государственными заимствованиями. И лишь намного позднее, по прошествии долгих десятилетий, длительный и устойчивый экономический рост, ставший в том числе следствием *good governance*, помог Британии укрепить свои позиции на международной арене, обезопасив себя от внешнеполитических вызовов, и снизить риски внутривнутриполитических конфликтов в ходе длительной постепенной демократизации [Acemoglu, Robinson 2006].

Однако в современную эпоху характер как международных, так и внутривнутриполитических вызовов «недостойному правлению» существенно меняется. Уход в прошлое больших войн снижает риски утраты власти коррумпированными и неэффективными правительствами в результате военных поражений. Что же до экономической конкуренции, то хотя проигрыш в ее ходе от государств с более качественным управлением служит досадной неприятностью для тех, кто осущест-

влияет «недостойное правление», эти вызовы все же не столь чувствительны. Более того, практика показывает, что иным коррумпированным и неэффективным лидерам удается вполне успешно извлекать выгоду в условиях экономической слабости своих стран, манипулируя помощью со стороны более развитых государств и международных организаций [Easterly 2001; Easterly 2014]. На внутривнутриполитической арене снижение темпов экономического роста, отток капитала, недополученные инвестиции, распыление человеческого ресурса влекут за собой негативные последствия, но сами по себе не содержат для правящих групп рисков утраты власти и богатства — напротив, эти проявления «недостойного правления» зачастую позволяют правящим группам поддерживать внутривнутриполитическое статус-кво [Bueno de Mesquita, Smith 2011]. Политические лидеры оказываются способны инкорпорировать отдельных соискателей ренты в состав своих «выигрышных коалиций» и успешно использовать различные средства изоляции и подавления несогласных. Опыт России и ряда других стран постсоветской Евразии вполне вписывается в эти рассуждения. Международные вызовы «недостойного правления» для их правящих групп носят среднесрочный характер, по крайней мере, до тех пор, пока сами эти правящие группы не создают значимых вызовов международному порядку.⁴ В то же время внутривнутриполитическое давление со стороны социальных групп общества и конкурирующих с правящими группами контрэллит проявляется лишь спорадически. Проявления недовольства внутри страны могут быть по большей части взяты под контроль благодаря умелому сочетанию стратегий кооптации и подавления [Gerschewski 2013].

Таким образом, «недостойное правление» служит не только способом организации устройства государства, способствующим максимизации ренты, но и важнейшим средством максимизации власти правящими группами. Как ярко продемонстрировали Брюс Буэно де Мексита и Алистер Смит, заведомо неэффективная *policy* часто является наиболее эффективной стратегией в плане *politics* с точки зрения

⁴ В отличие от России, после 2014 года столкнувшейся с международными санкциями, представители «выигрышных коалиций» авторитарных режимов Центральной Азии и сегодня успешно легализуют свой статус и богатство на Западе [Heathershaw, Cooley 2017].

удержания власти политическими лидерами [Bueno de Mesquita, Smith 2011]. Поэтому не будет сильным преувеличением утверждать, что в условиях персоналистских авторитарных режимов «недостойное правление» является нормой, а «достойное» — исключением, но не наоборот. Именно эти аспекты и подчеркивает уже процитированное выше высказывание Дани Родрика «на каждого Ли Кван Ю в Сингапуре приходится много Мобуту в Конго» [Rodrik 2010]:⁵ примеры высокого качества государственного управления в такого рода режимах весьма редки, и чаще всего речь идет об исключениях, подтверждающих общее правило.

Поэтому постсоветское «недостойное правление» можно рассматривать как вполне закономерное развитие событий в сфере государственного управления в том случае, если правящие группы в отсутствие вызовов, прямо угрожающих их пребыванию у власти, по умолчанию оказываются предоставленными сами себе, не встречая сильного сопротивления внутри страны и на международной арене. В результате они могут рационально и целенаправленно выстраивать этот политико-экономический порядок, недоступный правящим группам в иных условиях. Можно предположить, что если бы многие лидеры развитых стран, где сегодня укоренено *good governance*, оказались на месте Путина или Назарбаева, то в отсутствие значимых ограничений «недостойному правлению» они, вероятнее всего, управляли бы Россией или Казахстаном примерно в том же ключе, что и нынешние руководители этих стран.

Как отмечено в предыдущей главе, и в работах ряда исследователей, и в жаргоне советников и консультантов «недостойное правление» (не только в постсоветской Евразии, но и в других регионах мира [Easterly 2014]) часто принято описывать в таких категориях, как «низкое качество институтов», «неблагоприятная институциональная среда», проявления «институциональных ловушек» [Аузан 2015]. Иными словами, институты назначаются виновниками незavidного положения дел. Но хотя повсеместно отмечаемое низкое качество институтов действительно выступает атрибутом «недостойного правления», оно является лишь следствием низкого качества регулирования

⁵ См. Главу 1.

и отсутствия верховенства права, но никак не причиной данного явления. Институты представляют собой результат институционального строительства, а данный процесс, как отмечено выше, выступает отражением баланса сил и интересов ключевых игроков. Продолжая параллели с медициной, следует полагать, что подмена диагноза заболеваний описанием одного из его симптомов, как правило, ведет к неверным рецептам лечения. Именно поэтому отмеченное выше стремление изменить одни лишь формальные институты посредством «заимствования» и/или «выращивания» без кардинального пересмотра институционального «ядра» политико-экономического порядка либо не дает улучшения ситуации, либо меняет ситуацию от плохого к худшему.

Что же является причинами «недостойного правления» в постсоветской Евразии? Если вывести за скобки объяснения *ad hominem*, приписывающие «недостойное правление» произволу со стороны конкретных личностей [Dawisha 2014], а также многочисленные, но основанные лишь на тех или иных случайных свидетельствах (*anecdotal evidence*) утверждения о препятствующих «достойному правлению» ценностей и установок населения постсоветского региона,⁶ то набор этих возможных причин сужается до двух больших кластеров. С одной стороны, речь идет об исторической обусловленности развития России и других постсоветских государств и об их разнообразном «наследии прошлого». С другой стороны — о сложившихся и менявшихся после распада СССР конфигурациях и о стимулах политических и экономических элит этих государств, об отношениях государства и общества, а также о характеристиках международного влияния на Россию и постсоветские государства. Эти кластеры объяснений не противоречат друг другу, а являются взаимодополняющими.

⁶ Сравнительные кросс-национальные исследования не дают оснований говорить о том, что ценности, установки и ориентации граждан России и стран постсоветской Евразии обрекают регион на «недостойное правление». Проблема, скорее, заключается в ином: ценности и установки, каковы бы они ни были, лишь в небольшой мере влияют на поведение постсоветских граждан [Панеях 2016].

Откуда тянется длинная рука прошлого?

Не приходится удивляться тому, что наиболее популярные в литературе (как сравнительной, так и посвященной постсоветскому региону) объяснения «недостойного правления» связаны с воздействием «наследия прошлого» в его разнообразных версиях [Por-Eleches 2007]. На различные эффекты «наследия прошлого» ссылаются и те авторы, которые используют иные термины для описания политико-экономического порядка в постсоветских странах — будь то, например, «патронажная политика» [Hale 2015] или «sistema» [Ledeneva 2013], — хотя они не упоминают о «недостойном правлении», но, по сути дела, говорят о его проявлениях в политике, экономике и государственном управлении. В целом «недостойное правление» воспринимается как «пережиток» традиционалистского прошлого, которое глубоко укоренилось в организации тех или иных обществ и государств и не было искоренено в ходе их модернизации, либо же как традиционалистская реакция на провалы модернизации или же на ее патологии [Эйзенштадт 1999: гл. 17]. Если по отношению к многим странам Африки (выступающим как «заповедники» «недостойного правления» в различных формах) речь идет главным образом о колониальном «наследии» [Bratton, van der Walle 1994; Erdmann, Engel 2006], то применительно к России и ряду других постсоветских стран истоки «недостойного правления» подчас ищут едва ли не на всех этапах их истории.

Полностью отрицать влияние прежних институтов и практик государственного управления на сегодняшнее «недостойное правление» было бы заведомо неверным. Однако многие объяснения данного явления в постсоветской Евразии носят откровенно детерминистский характер. Так, некоторые специалисты видят его истоки в «наследии» допетровской Руси с ее «вотчинным» правлением и неограниченным произволом в отсутствие частной собственности [Pipes 1974]. Оно будто бы привело к формированию своего рода «колеи» [Аузан 2015] или «московской матрицы» неправового порядка, которая воспроизводится сквозь века и эпохи [Hedlund 2005; Заостровцев 2018] и в принципе не подлежит изменению. Другие авторы обращают внимание на более близкое к сегодняшнему дню «наследие» ленинизма [La Porte, Lussier 2011]. Оно связано с господством на протяжении семи с лишним

десятилетий коммунистического режима, который пережил упадок и «вырождение» в неотрадиционализм [Jowitt 1983] и повлек за собой появление *homo sovieticus* («советского человека») — социального типа, наделенного средоточием многих негативных черт, воспроизводящегося через поколения [Левада 1993; Левада 2006] и служащего не только продуктом неисправимой «матрицы», но и основным инструментом ее поддержания. Несколько огрубляя, можно сказать так: суть детерминистской точки зрения состоит в том, что репрессивная и неэффективная автократическая государственная машина абсолютно укоренена в истории России и оттого не может быть улучшена ни при каких обстоятельствах, а сами россияне не способны жить иначе как в условиях «недостойного правления», на разных этапах истории пассивно адаптируясь к его различным проявлениям.

Детерминистская точка зрения оспаривается как исследователями российской истории [Миронов 2000], так и специалистами, которые анализируют тенденции развития современного российского общества в сравнительной кросс-национальной перспективе [Магун, Руднев 2010; Greene 2014; Панеях 2016]. Она уязвима не только для нормативной, но и для позитивной критики, поскольку страдает дефицитом эвристичности и во многом построена по принципу «подгонки» теории под заранее сконструированный ответ [Травин 2018]. Но так или иначе, весь аргумент «наследия прошлого» (независимо от того, о каком именно прошлом идет речь) носит структурный характер; он явно или неявно предполагает, что «недостойное правление» есть вариант тяжелого наследственного заболевания социального организма, не подлежащего лечению как минимум в обозримом будущем.

Однако, помимо своей методологической сомнительности, аргумент «наследия прошлого» также сомнителен и как инструмент эмпирического анализа постсоветского «недостойного правления». Приведенный в предыдущей главе пример РЖД демонстрирует, что управление крупнейшей государственной компанией под руководством Якунина отнюдь не было вызвано «наследием» данной отрасли или экономики страны в целом. Ни Кагановичу, ни его преемникам и не снилась такая свобода рук во вверенной им сфере управления, каковой пользовался Якунин. Напротив, превращение РЖД в вотчину главы компании стало результатом раздела доступа к источникам ренты между участниками «выигрышной коалиции» [Bueno de Mesquita,

Smith 2011] во главе с Путиным и его соратниками. Если говорить в более общем плане, «недостойное правление» и в РЖД, и во многих других компаниях, секторах экономики, регионах и городах России (и не только) возникало в результате целенаправленных действий тех политических и экономических акторов, которые стремились к максимизации своих выгод в процессе перераспределения власти и ресурсов после распада СССР. Таким образом, максимизацию власти в политике и максимизацию ренты в экономике следует рассматривать как рациональную цель правящих групп, которые в российском случае смогли ее успешно достичь. Анализ динамики изменений «правил игры» в политике и экономике после распада СССР [Sonin 2003; Åslund 2007; Fisun 2012; Hale 2015; Gel'man 2015] говорит о том, что процессы комплексных трансформаций облегчили достижение этих целей, которое было бы весьма затруднительным в иных условиях.

«Недостойное правление», таким образом, служит средством достижения целей правящих групп, а создаваемые для его поддержания формальные и неформальные институты призваны закрепить сложившиеся конфигурации политических и экономических акторов и обеспечить стабильное функционирование политико-экономического порядка на протяжении более или менее длительного времени.⁷ Стоит отметить, впрочем, что одним руководителям постсоветских стран удавалось максимизировать власть и ренту, а другим — нет. В отличие от аргумента «наследия прошлого», аргумент целенаправленного строительства рассматривает «недостойное правление» как эффект, во многом сопоставимый с сознательным «отравлением» социального организма со стороны тех или иных агентов из числа представителей правящих групп. Впрочем, ответ на вопрос о возможности и механизмах лечения этого заболевания как минимум неочевиден.

Вместе с тем «наследие прошлого» и его роль в формировании и поддержании «недостойного правления» отнюдь не следует сбрасывать со счетов. Нет оснований и не признавать того факта, что «история имеет значение» [North 1990: 3] для анализа «недостойно-

⁷ Упомянутые выше «карманы эффективности» наряду с успешным привлечением к государственному управлению технократов-реформаторов служат дополнительными средствами поддержания политико-экономического порядка «недостойного правления». Подробнее см. Главы 6 и 7.

го правления». Вопрос стоит иначе: каким образом это «значение» прошлого становится элементом настоящего и будущего в практике государственного управления? «Наследие прошлого», используемое как обозначение исторически сложившегося набора препятствий на пути «достойного правления», обычно воспринимается как некий перечень тех или иных неблагоприятных стартовых условий, которые, сложившись на момент распада СССР в силу различных причин, продолжают выступать в этом качестве в течение неопределенно длительного периода. Но такое холистическое восприятие «наследия» не позволяет объяснить ни то, почему оно оказывает столь разное воздействие на различные страны региона и на различные сферы управления ими, ни то, каковы механизмы воздействия «наследия» на сложившиеся после распада СССР институты и практики.

Стремясь отказаться от детерминизма, Стивен Коткин и Марк Бейссинджер переопределяют «наследие» как «длительные и устойчивые причинно-следственные связи между прежними институтами и политическими курсами прошлого, воздействующие на последующие практики или убеждения и сохраняющиеся намного дольше режимов, институтов и политических курсов, которые их породили» [Kotkin, Beissinger 2014: 7]. Они выделяют ряд механизмов (в том числе *фрагментацию, перевод, установление параметров* и *культурные схемы*), посредством которых осуществляется эта причинно-следственная связь, переносящая институты и практики прошлого в настоящее и будущее. *Фрагментация* предполагает использование в новых условиях тех или иных отдельных частей институтов, унаследованных от прежнего режима. *Перевод* означает использование прежних институтов и практик для совершенно новых целей. *Установление параметров* исходит из того, что возможности для становления новых институтов и/или политических курсов оказываются закрыты из-за материальных ограничений, которые возникли в прошлом. Наконец, *культурные схемы* связаны с унаследованным из опыта прошлого восприятием отдельных практик и способов деятельности (не только в сфере государственного управления) как нормальных или, напротив, явно неприемлемых [Ibid.: 16].

Исследователи подробно анализируют те или иные механизмы трансляции «наследия» в современную повестку дня России и других стран на конкретных примерах. Так, фрагментация была характерна для

преобразований структуры государственного управления после распада СССР как на уровне аппарата правительств и министерств [Huskey 2014], так и на уровне правоохранительных органов и судов. Элементы перевода также связаны и с заимствованием сформировавшихся во времена СССР механизмов работы правоохранительных органов [Taylor 2014b], и с использованием техник «компромата» и «черного пиара» в постсоветских условиях [Wilson 2005; Ledeneva 2013], и с другими практиками. Установление параметров было вызвано ограничениями, заданными физической и технологической инфраструктурой советского периода — размещением производств и транспортных потоков [Gaddy 2014], ставившим барьеры на пути структурных реформ. Наконец, культурные схемы — укорененные в прошлом, но пережившие прежний порядок способы мышления и восприятия — задают представления о воображаемом «хорошем Советском Союзе» [Gel'man et al. 2014] как о своего рода нормативном идеале и служат базой «ментальных моделей» [Denzau, North 1994] для постсоветских акторов и обществ в целом.

Хотя рамки «наследия» сами по себе не специфицированы применительно к хронологическим границам, вслед за Коткином и Бейсинджером, целесообразно ограничить их анализ советским периодом истории и не уходить в глубь веков. Причиной этого служит тот факт, что «наследие» прошлого определяет настоящее и будущее не только и не столько само по себе: «история имеет значение» прежде всего постольку, поскольку те или иные акторы используют ее для достижения своих целей, в том числе в сфере государственного управления, и в их рефлексии присутствует относительно недавний по времени горизонт прошлого, так или иначе связанный с опытом одного или двух поколений [Gel'man et al. 2014]. Среди перечисленных механизмов, транслирующих «наследие» в актуальную повестку дня, лишь установление параметров может выступать объективным и заведомо заданным ограничением на пути «достойного правления», повышая издержки улучшения качества государственного управления и способствуя сохранению статус-кво.⁸ Но масштаб даже этих издер-

⁸ В постсоветской России к этим параметрам следует отнести прежде всего гигантские по своим масштабам структурные диспропорции, заданные милитаризацией экономики со времен СССР.

жек также может снижаться со временем по мере создания и распространения новых, более эффективных институтов и практик, не имеющих основы в прошлом. Вместе с тем такие механизмы трансляции «наследия» в текущую повестку дня, как фрагментация и перевод, выступают эффективными инструментами правящих групп в процессе институционального строительства, а культурные схемы обуславливают их представления о целях и средствах этого процесса.

«Наследие прошлого», таким образом, в значительной мере выступает как социально сконструированный феномен, в том числе в России и постсоветской Евразии. Применительно к государственному управлению в этом регионе мира культурные схемы представляют собой важнейший инструмент поддержания «недостойного правления» как минимум в двух отношениях. Во-первых, они задают ретроспективный вектор общественных дискуссий, в которых советское (и реже досоветское) прошлое служит главной, если не единственной, «точкой отсчета». История перестает быть уделом одних историков, но пронизывает все аспекты жизни современной России (как и ряда других стран региона).⁹ Опыт прошлого, воображаемые элементы которого играют роль нормативных «маркеров» (не важно, идет ли речь о периоде «застоя», о сталинской эпохе или об иных временах), рассматривается как альфа и омега в проектировании будущего, включая механизмы государственного управления. Именно поэтому прежние институты и практики из прошлого становятся своего рода кирпичиками (*building blocks*) в ходе институционального строительства и выработки политических курсов. Фрагментация и перевод выступают средствами достижения этих целей. Во-вторых, в силу того что отсылки к собственному прежнему опыту служат едва ли не единственным инструментом легитимации политических решений, иные механизмы управления, институты и политические курсы — не важно, в какой мере они соответствуют лучшим практикам государственного управления, — не воспринимаются обществами в качестве легитимных.¹⁰

⁹ Перефразируя известное высказывание «история — это политика, опрокинутая в прошлое», можно утверждать, что в современной России политика — это во многом история, опрокинутая в будущее.

¹⁰ Примером может служить упомянутое в Главе 3 внедрение в России ЕГЭ в качестве механизма оценки результатов обучения выпускников школ.

«Хороший Советский Союз», то есть политико-экономический порядок, в какой-то мере похожий на советский строй, но при этом лишенный имманентно присущих ему дефектов [Gel'man et al. 2014], на деле имеет лишь косвенное отношение к реальному опыту позднего СССР. В качестве элементов «наследия» присутствуют селективно отобранные и способствующие максимизации власти правящих групп постсоветской Евразии элементы этого опыта. К ним относятся иерархия «вертикали власти», «стабильность кадров» на всех уровнях управления (то есть низкая сменяемость элит и закрытый бассейн их рекрутирования), формально и неформально закрепленный привилегированный статус правящих групп, а также их закрытость, государственный контроль над важнейшими каналами СМИ, репрессивная политика государства по организации борьбы с инакомыслием [Gel'man 2016b] и некоторые другие признаки. В то же время такие элементы политико-экономического порядка времен позднего СССР, как относительно низкий уровень неравенства и наличие определенных государственных социальных гарантий, оказались отброшены без сколько-нибудь серьезного сопротивления со стороны общества. Для «хорошего Советского Союза» характерны и те весьма значимые для правящих групп характеристики, которые реальному СССР не были присущи: не только полноценная рыночная экономика, позволяющая избежать проблем дефицита, но также отсутствие реально имевших место в позднем СССР институциональных ограничений для присвоения ренты правящими группами [Clark 1993] и наличие внешнего интерфейса для легализации своего статуса и доходов в развитых странах. Не будет большим преувеличением утверждать, что «хороший Советский Союз» был сознательно сконструирован в качестве нормативного идеала правящими группами постсоветских стран и их службой, которые на фоне экономического роста 2000-х годов смогли благодаря приватизации выгод и обобществлению издержек получить почти все то, чего хотели, но не могли достичь их предшественники в позднем СССР [Gel'man et al. 2014].

Обращение к «наследию» в качестве основы для строительства постсоветских институтов и практик государственного управления способствует закреплению сложившегося статус-кво, в том числе посредством «фрагментации» и «переноса» отдельных элементов

данного идейного конструкта на уровне конкретных решений в сфере политики и управления. Это касалось, помимо прочего, и ряда шагов по реформе политического курса, и в особенности организации бюрократии и создания стимулов к ее низкой эффективности [Волков и др. 2013; Huskey 2014; Paneyakh 2014; Taylor 2014a; Taylor 2015]. «Хороший Советский Союз» как нормативный идеал не создавал стимулов для отказа от «недостойного правления» даже в случае, если и когда повышение качества государственного управления декларировалось в качестве целей проводимого властями политического курса. Напротив, использование «хорошего Советского Союза» в качестве основы постсоветской «ментальной модели» в России на протяжении длительного времени служит эффективным инструментом легитимации политико-экономического порядка «недостойного правления» в Евразии — по крайней мере, в среднесрочной перспективе, границы которой заданы жизненным циклом нынешних поколений постсоветских правящих групп и их неизбежной в будущем сменой.

Резюмируя, следует полагать, что способствующее «недостойному правлению» «наследие прошлого» в сфере государственного управления (в постсоветской Евразии, и не только) носит не столько материальный, сколько идейный характер. «Длинная рука прошлого», якобы на долгие десятилетия обрекающая те или иные страны на господство коррупции и неэффективности, на самом деле тянется из настоящего: это по большей части социальный конструкт, создаваемый и поддерживаемый правящими группами в целях максимизации собственной власти. Страны, которые подобно ряду государств Восточной Европы и Балтии хотя бы частично отказались от этого идейного «наследия», могут (но не обязательно должны) улучшить свои шансы на отказ от принципов «недостойного правления», хотя успех на этом пути, разумеется, отнюдь не гарантирован. Но те, кто видит источники современного государственного управления в ображаемом прошлом своих стран — не важно, в силу собственных иллюзий и заблуждений или же преднамеренного конструирования этого прошлого, — могут превратить «недостойное правление» в бесконечный «порочный круг».

Режимные циклы и «недостойное правление»

Нет нужды доказывать, что становление и укоренение авторитарных режимов в целом и в постсоветской Евразии в частности создает политическую и институциональную среду, которая способствует «недостойному правлению». Постсоветские персоналистские авторитарные режимы [Hale 2015; Way 2015b]¹¹ отнюдь не являются исключением. Более того, электоральные авторитарные режимы (подобные российскому) в плане «недостойного правления» подчас оказываются даже еще хуже, нежели «гегемонные» (или «классические») авторитарные режимы [Howard, Roessler 2006], для которых характерны заведомо неконкурентные «выборы без выбора» (примером в постсоветской Евразии может служить Узбекистан). Для электоральных авторитарных режимов характерны не только зависимость от политических бизнес-циклов (которая присуща и демократиям), но и уязвимость к рискам ослабления, если не падения, режимов в ходе и по итогам проведения несправедливых выборов [Schedler 2013]. Примерами тому служат постэлекторальные протесты в России 2011–2012 годов, а также серия «цветных революций» в Грузии, Украине, Кыргызстане и Молдове [Hale 2015]. Эти риски резко сужают горизонт планирования авторитарных лидеров, способствуя политизации управления государством и экономикой — начиная от мобилизации избирателей на предприятиях [Frye et al. 2014] и заканчивая превращением государственного аппарата в «политическую машину» по обеспечению голосования избирателей в пользу правящих групп [Golosov 2013]. Следствием такого положения дел становится неспособность политического руководства к выработке адекватных стимулов, направленных на повышение качества государственного управления. Напротив, в условиях электоральных авторитарных режимов карьерные стимулы для чиновников в рамках «вертикали власти» оказываются связаны с демонстрацией политической лояльности в ущерб эффективности управления [Reuter, Robertson

¹¹ В отличие от других типов авторитарных режимов — монархий, военных и однопартийных режимов [Geddes 2003: 47–88].

2012] — эти тенденции являются «слабым местом» многих авторитарных режимов [Egorov, Sonin 2011].

В то время как связь авторитаризма с «недостойным правлением» выглядит устойчивой, само по себе падение авторитарных режимов отнюдь не всегда ведет к ограничению «недостойного правления», а тем более пересмотру его основных принципов. И дело не только в том, что смена политических режимов и сопутствующая ей нестабильность и неопределенность едва ли создают стимулы для повышения качества государственного управления, по крайней мере, в краткосрочной перспективе. Более того, опыт постсоветской Евразии говорит о том, что даже демократизация политических режимов порой может способствовать не отказу от «недостойного правления», а, напротив, усугубить его патологии. «Цветная революция» 2004 года в Украине и падение режима Януковича в 2014 году повлекли за собой становление конкурентной «патримониальной демократии» [Fisun 2015]. Однако с точки зрения качества государственного управления они не привели к заметным улучшениям по сравнению с периодами правления, соответственно, Кучмы и Януковича. Скорее, прежний «захват государства» [Hellman 1998] «изнутри» (со стороны того же Януковича и его донецкой клиентелы) сменился захватом государства «извне» (со стороны борющихся друг с другом олигархических групп и связанных с ними политиков). Даже симпатизировавшие процессам демократизации наблюдатели оценивали прогресс Украины в плане борьбы с «недостойным правлением» как более чем скромный, если вообще не нулевой [Vox Ukraine 2018].

Аналогичным образом Скотт Радниц в своем анализе смен режимов в Кыргызстане в 2005 и 2010 годах [Radnitz 2012] подчеркивал, что сопровождающийся массовой мобилизацией конфликт элит если и ведет к смене правящих групп, то может сохранить и даже законсервировать прежний «хищнический» характер государственного управления, связанный с извлечением ренты. Политизация управления государством и экономикой и стимулы к лояльности в ущерб эффективности на всех этажах государственного управления порой оказываются присущи конкурентным постсоветским демократиям почти что в той же мере, что и электоральным авторитарным режимам. В самом деле, демократизация как таковая отнюдь не обязательно предполагает высокое качество государственного управления «по умолчанию»

[Schmitter, Karl 1991]. Сплошь и рядом смена режимов ведет к такому развитию событий, когда «модернизация вскармливает коррупцию» (*modernization breed corruption*) [Huntington 1968: 59–71], причем в ее «децентрализованном» варианте [Shleifer, Vishny 1993] — наихудшем с точки зрения качества государственного управления и наиболее проблематичном с точки зрения возможностей ее ограничить. И хотя без становления электоральной демократии борьба с «недостойным правлением» не имеет смысла, но демократизация сама по себе не служит чудодейственным средством исцеления от коррупции, извлечения ренты и других его проявлений.

Генри Хейл в исследовании динамики режимов в постсоветской Евразии предлагает отказ от дихотомии «демократизация vs. авторитаризм» в пользу модели «режимных циклов», в рамках которых повышение и снижение конкуренции элит служат лишь разными стадиями этих циклов [Hale 2015], тем самым как будто бы снимая многие противоречия между различием политических условий «недостойного правления» в Евразии и за ее пределами. Действительно, электоральная конкуренция элит (которая является необходимым, хотя и недостаточным условием «минималистской» демократии) сама по себе, по крайней мере в краткосрочной временной перспективе, не ведет к отказу от «недостойного правления».

Напротив, такая конкуренция может в некоторых случаях усугубить коррупцию и извращение принципов верховенства права [Porova 2014; Sharafutdinova 2011]. В русле подобного рода рассуждений логичным выглядит тезис о том, что повышение качества государственного управления, точно так же как устойчивая широкая демократизация, может рассматриваться как возможный побочный эффект длительного успешного социально-экономического развития и роста экономики (см. также: [Treisman 2015]). Но поскольку «недостойное правление» само по себе тормозит экономический рост и развитие, то возникает немалая вероятность, что коррупция и неэффективность могут сохраняться долгое время фактически на неизменном уровне.

Альтернативный взгляд на взаимосвязь посткоммунистической режимной динамики с качеством государственного управления предложили Нейл Абрамс и Стивен Фиш, изучавшие причины «истории успеха» Эстонии после распада СССР [Abrams, Fish 2015]. Они об-

ращают внимание на то, что падение советского режима и обретение Эстонией независимости открыло «окно возможностей» для кардинального обновления состава не только правящих групп, но и всего государственного аппарата, в том числе на уровне среднего звена управления. Структурные преобразования в системе управления, которые опирались на заимствование лучших практик и отвергали в принципе «хороший Советский Союз» (такой нормативный идеал был неприемлем для эстонских элит и значительной части эстонского общества), открывали дорогу не только для радикальных реформ в экономике, но и для ограничения «недостойного правления». По сути дела, сходную картину рисует и Лариса Буракова в своем ярком описании реформ в Грузии, предпринятых вскоре после «революции роз» под руководством Михаила Саакашвили и при активном участии Кахи Бендукидзе [Буракова 2011; см. также: Федорин 2015]. На фоне полного краха прежнего режима и всей системы управления ключевым фактором, обусловившим успех ряда преобразований, стало кардинальное обновление аппарата управления, предполагавшее крупномасштабное увольнение ряда прежних чиновников (и ослабление их прежде укорененных коррупционных связей) и крупномасштабное продвижение на ведущие позиции молодых профессионалов, не связанных с элитами прежнего режима. Именно эти кадровые решения и позволили Грузии провести структурные преобразования в различных сферах (от регулирования экономики до правоохранительных органов и высшего образования), хотя некоторые авторы отмечали, что реформы не смогли достичь желаемых целей, а их успехи носили лишь частичный характер [Bolkvadze 2017].

Таким образом, демократизация может позволить улучшить качество государственного управления не только сама по себе, но и как средство кардинальной смены состава и структуры элит (а не просто ротации правящих групп) и слома прежних иерархий. Пересмотр «правил игры» требует смены игроков на всех уровнях государственного управления. Речь идет не просто об одноразовой замене «плохих парней» на «хороших», но и об изменении принципов работы государственного аппарата в целом. Именно такое сочетание, наряду с другими политическими условиями позволяет если не победить «недостойное правление», то существенно снизить его пагубное воздействие. Лишь при таких условиях смены режимов не превращаются

в дурную бесконечность, которая поддерживает статус-кво «недостойного правления».

Излишне говорить, однако, что подобные последствия демократизации случаются относительно редко (не только в странах постсоветской Евразии). Если же говорить о России, то частичный и неполный характер демократизации в ней в начале 1990-х годов (которая была прервана с приходом к власти «демократов» после краха КПСС в 1991 году) повлек за собой сужение бассейна рекрутирования элит и консервацию части «старой гвардии» на уровне управленческого аппарата даже в ключевых ведомствах правительства, не говоря уже о субнациональном управлении [Kryshtanovskaya, White 1996]. Оттого не приходится удивляться, что пришедшие в 1990-е годы в российское правительство технократы-реформаторы во многом оказались в политической изоляции [Авен, Кох 2013]. Поэтому многие готовившиеся ими решения носили компромиссный характер и не способствовали повышению качества государственного управления как в целом [Shleifer, Treisman 2000; Freeland 2000], так и в отдельных сферах политического курса. Более того, и сами российские технократы-реформаторы 1990-х годов относились к демократизации с недоверием¹² или как минимум не рассматривали ее как значимую первоочередную задачу своей повестки дня. В результате они не слишком стремились к созданию политических условий для того, чтобы вновь открыть «окно возможностей» для политического рекрутирования и для обновления элит [Gel'man et al. 2014], а скорее, были склонны выступать младшими партнерами российской правящей группы в рамках новой «выигрышной коалиции» 2000-х годов, активно поддерживая политическое статус-кво. Последующие попытки реформ политического курса, предпринятые в России в 2000-е годы при участии технократов-реформаторов, носили еще более частичный и компромиссный характер [Gel'man 2017a; Grigoriev, Dekalchuk 2017], о демократическом (равно как и о меритократическом) рекрутировании элит говорить более не приходилось, и поэтому влияние этих реформ на ограничение «недостойного правления» в России оказалось в итоге не слишком значимым.

¹² Подробнее см. Главу 6.

Исследования экономических преобразований в посткоммунистических странах Восточной Европы 1990-х годов подтверждали тезис о том, что более масштабная циркуляция элит после демократизации политических режимов этих стран при прочих равных условиях способствовала продвижению ряда структурных реформ и повышению качества государственного управления [Fish 1998; Frye 2010]. Но в постсоветской Евразии сразу после краха СССР шансы на такое радикальное обновление оказались упущены (как в России) или попросту не появились. Сходная ситуация возникала и в ходе последующих смен режимов в Украине и Кыргызстане. Напротив, последующее «окапывание» (*entrenchment*) правящих групп, сопровождавшееся ограничением вертикальной мобильности и сужением каналов рекрутирования элит оказывается средством поддержания «недостойного правления»: и стимулы к эффективному управлению государством и экономикой в таких условиях оказываются подорванными всерьез и надолго, и осуществлять преобразования государственного управления «изнутри» становится попросту некому.

Международное влияние: скромное обаяние империализма

Влияние международных факторов на внутривнутриполитические изменения в постсоветской Евразии чаще всего бурно дискутируется в свете политики «продвижения демократии» (*democracy promotion*) применительно к «режимным циклам» в тех странах, которые пережили «цветные революции» или же, напротив, их избежали [Levitsky, Way 2010; Bunce, Wolchik 2011]. Но насколько велик вклад международных акторов не в режимную динамику, а в ограничение (или, наоборот, в поддержание) «недостойного правления» в регионе? Ответ на этот вопрос приходится обставить значительными ограничениями. И дело не только в том, что российские правящие группы воспринимают международное влияние в любых сферах как угрозу своему господству и пытаются ему противостоять всеми доступными средствами (иногда даже действуя себе во вред). Более фундаментальная проблема связана с тем, что в сфере государственного управления разные международные акторы преследуют разнородные цели и действуют отнюдь

не заодно друг с другом,¹³ в то время как возможности позитивного влияния с их стороны на действия правительств других государств (не только в Евразии) довольно ограничены. Кроме того, следует иметь в виду, что политико-экономический порядок «недостойного правления» вполне способен адаптироваться к эффектам глобализации и к международному влиянию и создать «интерфейс», позволяющий государствам найти свое место в данных процессах без того, чтобы ограничивать институциональное «ядро», а тем более отказываться от него. Речь идет не только о превращении в периферийные сырьевые придатки более экономически развитых стран (прежде всего Китая): такое развитие событий, будучи весьма вероятным как для России [Травин 2009], так и для стран Центральной Азии, способно законсервировать «недостойное правление», а не изменить его (о чем свидетельствует и опыт ряда стран Африки). Другим вариантом может стать экспорт «недостойного правления» как политико-экономического порядка за пределы России. Поскольку многие политики и чиновники в самых разных странах мира хотели бы максимизировать власть и ренту ничуть не в меньшей мере, чем российские деятели, они совсем не прочь взять на вооружение российский опыт в качестве нормативного образца для собственных государств и если не полностью избавиться, то ослабить сковывающие их политические и институциональные ограничения. Недавний опыт ряда стран от Венгрии до Турции служит тому подтверждением.¹⁴

Говоря о международном содействии экономическому росту и развитию, следует иметь в виду его политические основания. Как отмечает Уильям Истерли, программы развития, поддержанные Всемирным банком и Международным валютным фондом, во времена холодной войны были призваны прежде всего предотвратить приход к власти прокоммунистических сил в странах третьего мира и ориентировались на поддержание антикоммунистических режимов, многие из которых носили откровенно авторитарный характер [Easterly 2014]. Во времена перестройки кредиты, полученные руководством СССР

¹³ Так, СМИ неоднократно сообщали о фактах участия ряда успешно работающих на рынках Евразии международных компаний во всевозможных коррупционных схемах в этих странах.

¹⁴ Более подробный анализ этих аспектов выходит за рамки данной книги.

на реформы советской экономики и по большей части потраченные на «затыкание дыр» в разваливавшейся советской экономике [Gaidar 2007], также были политически обусловленными. Ничуть не в меньшей мере политические соображения стояли за программами международной финансовой и технической помощи России в 1990-е годы [Wedel 1998; Gilman 2010].

Политическая логика международной помощи экономическому развитию играет значимую роль и по сей день. В то время как некоторые программы развития, поддержанные ЕС (например, «Восточное партнерство» в постсоветской Евразии) были вызваны стремлением к формированию пояса лояльных союзников ЕС в регионе [Агафонов 2015], в ряде других стран поддержка соответствующих правительств со стороны Китая, а в постсоветской Евразии — со стороны России — обусловлена их лояльностью на международной арене. Тем самым российские и китайские доноры выступают в роли «черных рыцарей», способствующих продвижению авторитаризма в ответ на продвижение демократии [Levitsky, Way 2010; Way 2015a].¹⁵ Кроме того, следует иметь в виду, что международные программы содействия развитию длительное время касались в основном вопросов финансовой стабилизации и антиинфляционной политики, а аспекты, связанные с содействием повышению качества государственного управления в странах-реципиентах, заняли в этих программах значимое место, лишь начиная с 2000-х годов.

Как справедливо отмечает Истерли, международные программы содействия развитию почти что повсеместно сталкиваются с типичными проблемами принципал-агентских отношений, когда правительства стран-реципиентов оказываются способны успешно манипулировать поддержкой со стороны доноров, в то время как у международных акторов не так много возможностей серьезно изменить положение дел к лучшему [Easterly 2001; Easterly 2014]. Благие намерения доноров разбиваются об ограничения, заданные принципом суверенитета

¹⁵ Российские и китайские доноры, поддерживающие авторитарное статус-кво антизападных режимов, заодно поощряют и «недостойное правление» в соответствующих государствах. В известной мере сходная практика оказания международной помощи своим союзникам «социалистической ориентации» была присуща и советскому политическому режиму.

государств-реципиентов. Сам по себе принцип суверенитета в условиях «недостойного правления» выступает своего рода щитом правящих групп, ограждающим их от угроз ослабления политического и экономического господства, и «фильтром», который позволяет блокировать нежелательные институциональные изменения. Стремление к защите суверенитета любой ценой (от дискредитации «иностранных агентов» до политики импортозамещения и ограничения распространения западных культурных продуктов) в этом плане выглядят отнюдь не проявлениями паранойи, а вполне рациональной стратегией. За призывами к защите суверенитета прежде всего стоит стремление сохранить власть и богатство правящих групп и расширить их возможности по извлечению ренты.

В то же время сами доноры, не без оснований опасаясь быть обвиненными в том, что выделенные на содействие развитию средства тратятся впустую и не дают эффекта, часто склонны идти на неоправданные компромиссы и закрыть глаза на то, что их рекомендации воплощаются реципиентами в лучшем случае выборочно. В этом плане критические оценки международных программ содействия развитию [Easterly 2001] не слишком отличаются от действий российского правительства накануне и в ходе финансового кризиса 1998 года — тогдашний глава миссии МВФ в Москве Мартин Гилман довольно красочно описал как причины и механизмы, сделавшие российский дефолт неизбежным, так и неспособность международных доноров предотвратить данный исход кризиса [Gilman 2010].

В общем плане международное влияние если и может содействовать борьбе с «недостойным правлением», то лишь если и когда оно выступает дополнением к внутриполитическим усилиям, предпринимаемым в этом направлении, а не замещает их. При отсутствии у правящих групп тех или иных стран стремления ограничить «недостойное правление» международное влияние — как правило, в формате программ содействия со стороны Всемирного банка или Европейского Союза — не дает значимого эффекта. Без внутриполитической воли к переменам давление международных акторов может в лучшем случае привести к частичным изменениям в отдельных сферах государственного управления, в худшем — легитимировать сохранение прежнего статус-кво «недостойного правления». Во всяком случае, опыт таких программ, как продвигавшееся Европейским Союзом «Вос-

точное партнерство» [Агафонов 2015], дает поводы усомниться в их успешности с точки зрения качества государственного управления. По крайней мере, Молдова или Украина по итогам реализации этих программ как управлялись, так и управляются не лучше (но и не намного хуже), чем, скажем, Россия или Казахстан [Zaostrovtssev 2017]. Затягивание принятия ряда решений, заведомо неполное и временное воплощение в жизнь рекомендаций, ограниченное внедрение в жизнь «лучших практик» на деньги доноров лишь на отдельных площадках, невыполненные (и порой невыполнимые) обещания, сроки реализации которых сплошь и рядом переносятся и растягиваются во времени, обусловлены сочетанием нежелания правительств стран-реципиентов повышать качество государственного управления и неспособности к принуждению этих правительств со стороны внешних доноров.

Как и в случае анализа режимной динамики, влияние международных факторов в сфере государственного управления может быть концептуализировано в рамках двухмерной схемы Стивена Левицки и Лукана Вэй, которая рассматривает «взаимосвязи» (*linkages*) и «рычаги» (*leverages*) со стороны Запада по отношению к другим странам [Levitsky, Way 2010]. Если «взаимосвязи» включают в себя экономические, торговые, культурные и образовательные механизмы, привязывающие эти государства к зависимости от Запада, то «рычаги» (в форме программ помощи или членства в международных организациях) служат инструментом влияния Запада на политику, проводимую их правительствами. Как справедливо отмечают Левицки и Вэй в связи с изменениями политических режимов, сочетание средних по своей силе «взаимосвязей» и слабых «рычагов» (характерное, по их мнению, для ряда стран постсоветской Евразии) создает хотя и важные, но недостаточные стимулы для демократизации. Еще в большей степени это замечание относится к стимулам в сфере государственного управления, где сочетание средних по силе «взаимосвязей» и слабых «рычагов» оказывается заведомо контрпродуктивным, способствуя не улучшению качества институтов, а, напротив, их ухудшению (критику по отношению к Восточной Европе см., например: [Abrams, Fish 2015]). Тем более в случае сворачивания «взаимосвязей» при внешнеполитической изоляции тех или иных стран, не говоря уже об их самоизоляции от Запада (как в случае России, особенно после 2014 года), шансы на повышение

качества государственного управления посредством международного влияния резко снижаются. Напротив, при таком развитии событий «недостойное правление» получает дополнительную внутривнутриполитическую легитимацию под прикрытием «защиты национальных интересов», в то время как внешнеполитическая легитимация утрачивает значение. Лидерам тех стран, которые находятся в международной изоляции, оказывается уже нечего терять.

По сути, выигрышной комбинацией, ограничивающей «недостойное правление», может стать лишь сочетание внутривнутриполитической готовности правительств к структурным реформам и к институциональным изменениям, с одной стороны, и достаточно сильных международных «рычагов» — с другой. Примером такого рода могут служить обязательства стран Восточной Европы, выполнение которых являлось условием вступления в Европейский Союз (*conditionality*). В этом случае масштабный пересмотр законодательства и правоприменительной практики был важен в двух аспектах. Во-первых, он позволил повысить качество регулирования в конкретных сферах управления государством и экономикой [Schimmelfennig, Sedelmeier 2004; Vachudova 2005; Easter 2012]. Во-вторых, что гораздо важнее, эти шаги фактически ограничили часть национального суверенитета государств Восточной Европы по отношению к наднациональным органам и механизмам управления, которые, хотя и в ограниченном масштабе, обладали возможностями принуждения по отношению к органам власти этих стран. На протяжении некоторого времени эти «рычаги» оказались довольно действенным средством, ограничивавшим «недостойное правление» в ряде стран Восточной Европы: необходимость следовать нормам и правилам Европейского Союза если даже и не слишком улучшила качество государственного управления в тех же Румынии или Болгарии, но, по крайней мере, ставила барьеры на пути его возможного ухудшения. Без вступления в ЕС, скорее всего, эти и некоторые другие страны управлялись бы не намного лучше, чем их соседи в постсоветской Евразии [Hale 2015].

Однако следует иметь в виду, что ограничение суверенитета стран Восточной Европы со стороны Европейского Союза стало следствием добровольного выбора их граждан и значительной части элит. В государствах постсоветской Евразии (не говоря уже о России) ситуация качественно иная, и вопрос о внешнем ограничении их суве-

ренитета сегодня не стоит на повестке дня, причем не только из-за сопротивления таким шагам со стороны правящих групп этих стран. Ограничение суверенитета третьих стран — очень дорогое удовольствие для тех, кто пытается установить эти ограничения. Контроль над действиями их властей, а тем более принуждение к следованию навязанным извне нормам, правилам и механизмам часто требуют немалых усилий и времени. В случае интеграции восточноевропейских стран Европейским Союзом этот процесс, начатый в конце 1990-х годов, оказался отнюдь не безоблачным. Как только «рычаги» влияния со стороны Европейского Союза со временем ослабли, а стимулы политических лидеров к «недостойному правлению» в 2010-е годы усилились, правительства Венгрии (и в меньшей мере Польши) по собственной инициативе и при поддержке избирателей пошли на частичный пересмотр норм, правил и механизмов в соответствующих странах, стремясь избавиться от навязанных им Европейским Союзом ограничений на пути «недостойного правления». Пока еще преждевременно судить о том, насколько устойчивыми и повсеместными окажутся данные тенденции.

Что же говорить о постсоветских государствах, где преодоление «недостойного правления» извне потребовало бы от стран Запада намного более масштабных и долгосрочных скоординированных усилий? Империализм по отношению к постсоветской Евразии, даже несмотря на возможные позитивные эффекты с точки зрения государственного управления в странах региона, повлек бы за собой для западных государств столь неоправданно высокие и довольно длительные во времени издержки по ограничению «недостойного правления», что представить себе такое развитие событий трудно даже гипотетически (для России, по крайней мере сегодня, о подобном сценарии речь не идет в принципе). Неудивительно, что и сами западные доноры шли и идут по пути невмешательства в политико-экономический порядок стран постсоветской Евразии: даже там, где их шаги не встречают открытого сопротивления, они ограничиваются спорадическими мерами, которые по большей части имеют лишь незначительный эффект. Как минимум в обозримом будущем не только страхи внешнего ограничения суверенитета России среди сторонников политическо-го статус-кво в постсоветских государствах, но и надежды на такой исход со стороны его противников выглядят явно неоправданными.

А значит, международное воздействие на «недостойное правление» в постсоветской Евразии и на его возможное ограничение, скорее всего, будет оставаться незначительным.

«Недостойное правление»: от диагностики к поискам способов лечения?

Таким образом, можно прийти к выводу, что политико-экономический порядок «недостойного правления» в России и в странах постсоветской Евразии — феномен, обусловленный прежде всего рациональными интересами правящих групп, стремящихся к максимизации власти и ренты и целенаправленно выстраивающих нормы, правила и механизмы, которые призваны облегчить достижение этих целей. Слабость политических и институциональных ограничений на пути строительства этого политико-экономического порядка способствовала становлению и развитию «недостойного правления» наряду с сочетанием дополнительных неблагоприятных факторов. К ним относятся: (1) идейная опора на «советское наследие» и «хороший Советский Союз» в качестве нормативного идеала для правящих групп и значительной части общества в целом; (2) ограничения циркуляции элит и воспроизводство правящих групп в ряде стран региона; (3) слабое международное воздействие на страны региона со стороны Запада при отсутствии механизмов принуждения по отношению к их правительствам. Немногие исключения — такие как Грузия, в период президентства Саакашвили сделавшая немало решительных шагов по повышению качества государственного управления [Буракова 2011], несмотря на то что даже эти шаги не всегда давали результаты с точки зрения ограничения «недостойного правления» [Bolkvadze 2017], — подтверждают данное правило. В случае Грузии все три указанных фактора работали в противоположном направлении (отказ от «наследия», обновление элит и интенсивная интеграция с Западом), но этот опыт остается едва ли не единственным в постсоветской Евразии. Более того, он задает негативные стимулы для правящих групп иных постсоветских стран, демонстрируя те шаги, которые могут в обозримом будущем привести их к потере власти. Тем не менее вопрос о том, почему в некоторых случаях те или иные условия и механизмы

ограничения «недостойного правления» возникают, а в других — нет, заслуживает дальнейшего анализа.

Есть ли шансы на выход из «порочного круга» постсоветского «недостойного правления»? Поиски позитивного ответа на этот вопрос обычно связывают с трансформацией политических режимов в этих странах в результате смены лидеров [Treisman 2015] и с более интенсивным международным влиянием на них в силу эффектов глобализации [Ledeneva 2013]; данные процессы во многом связаны друг с другом [Levitsky, Way 2010]. Оптимистично настроенные специалисты полагают, что в результате длительного и устойчивого экономического роста и смены поколений лидеров и обычных граждан спрос на верховенство права и на повышение эффективности правительств будет расти, тем самым стимулируя ограничение «недостойного правления» [Hale 2015; Treisman 2015]. В какой мере оправданы эти ожидания применительно к России и другим странам постсоветской Евразии? Хотя аргументы в их пользу, на первый взгляд, выглядят убедительными, но более пристальный взгляд на политико-экономический порядок «недостойного правления» и его специфику в постсоветских странах вынуждает отнести к ним с изрядной долей скепсиса. Нет оснований исключить вероятность того, что правительства смогут по-прежнему кое-как справляться с наиболее острыми вызовами и избегать катастрофических провалов, но при этом принципы «недостойного правления» будут сохраняться неизменными. И даже неизбежная смена поколений может стимулировать и альтернативное развитие событий, связанное со становлением своего рода наследственной клептократии.¹⁶

Коррупцированные и неэффективные правительства, ориентированные на извлечение ренты, могут поставить крест на любых попытках ограничить «недостойное правление». Поэтому, скорее, следует предположить, что его негативные эффекты носят долгосрочный характер. Хотя устойчивое равновесие «недостойного правления» в краткосрочной перспективе может быть подорвано в результате

¹⁶ Опыт Азербайджана [Hale 2015] в этом отношении может служить нормативным образцом для ряда постсоветских лидеров, хотя в сравнительной перспективе наследование лидерства в персоналистских авторитарных режимах рассматривается как маловероятное [Brownlee 2007].

воздействия внешних шоков, но такой исход — далеко не единственный из возможных. Более того, внешние шоки не всегда меняют положение дел в тех или иных странах к лучшему.

Несмотря на то что углубленное изучение «недостойного правления» (как в постсоветской Евразии, так и за пределами региона) необходимо для того, чтобы снизить риски возникновения и усугубления вызванных им рисков, данная проблематика крайне редко оказывается в центре академической и политической повестки дня. Причины этого заключаются, в частности, в значительном нормативном уклоне, присущем изучению государственного управления, и в фокусе многих исследований на желаемых идеалах «порядка открытого доступа» [North et al. 2009] и «инклюзивных институтов» [Acemoglu, Robinson 2012] вместо изучения причин и механизмов фундаментальных отклонений от этих идеалов, которые присущи значительному большинству современных государств и обществ.

Если же говорить о России, то на протяжении длительного времени обсуждение альтернатив «недостойному правлению» как в академическом, так и в прикладном аспекте сталкивается с двумя важнейшими ограничениями. Первое из них восходит к принципу «не навреди» и вызвано бытующими в среде российских интеллектуалов и ряда зарубежных специалистов по изучению России страхами перед ужасами новых «смут» и революционных преобразований в стране и во всем мире в случае кардинального пересмотра нынешнего политико-экономического порядка (болезненный процесс распада СССР и сложности посткоммунистической трансформации 1990-х годов также повлияли на это восприятие).¹⁷ Второе ограничение связано с тем, что «недостойное правление», будучи результатом действий политических акторов, воспринимается сквозь призму рассуждений, напоминающих сценарий голливудского фильма. В ее рамках «хорошие парни» (реформаторы, выступающие против «недостойного правления») противостоят «плохим парням» (автократам и соискателям ренты, которые поддерживают «недостойное правление»), и исход их борьбы ожидается как неизбежный (если не сейчас, то в обозримом будущем) *happy end*. Как следствие, такие представления не только

¹⁷ О некоторых следствиях этого подхода подробнее см. Главу 8.

неоправданно упрощают картину государственного управления в России (и других странах), но и ведут к смещению акцентов при анализе и выработке рекомендаций. Политические и институциональные проблемы «недостойного правления» в итоге уступают место решению кадровых вопросов и поиску технических решений в конкретных сферах управления.

Следствием этих ограничений и нормативного уклона становится поворот от выработки и воплощения в жизнь систематических альтернатив «недостойному правлению» к обсуждению и попыткам реализации разного рода иллюзий. Важнейшими из них являются технократические иллюзии, связанные с возможностью противостоять «недостойному правлению» посредством мер *policy* без пересмотра политических оснований этого политико-экономического порядка в смысле *politics*. Другие иллюзии связаны с попытками достижения прогресса в плане роста и развития, по крайней мере, в отдельных сферах государственного управления, организациях и/или на территориях даже в условиях «недостойного правления» (феномен «историй успеха»). Обсуждению этих иллюзий и их роли в поддержании «недостойного правления» посвящены две следующие главы.

Глава 6

Politics versus policy: технократические ловушки российских реформ

Как соотносятся между собой два разных измерения политики: борьба за достижение, осуществление и удержание власти (*politics*) и политический курс (*policy*)?¹ Довольно часто борьба за власть препятствует успешному осуществлению политического курса, и из-за этого планы тех, кто предлагает проведение различных реформ, в лучшем случае оказываются воплощенными в жизнь частично и/или с сильными искажениями, а в худшем — оборачиваются своей полной противоположностью. Причин тому немало: от «политических бизнес-циклов», препятствующих проведению реформ в предвыборные периоды, до идейного противостояния различных политических сил, приоритеты которых существенно расходятся, а неспособность к выработке согласованных решений ведет к блокировке любых изменений и даже к принятию решений, которые могут ухудшить ситуацию по сравнению с прежним статус-кво. Примеров тому несть числа в разных странах и в разные периоды времени. Поэтому неудивительно, что многие находящиеся у власти политики, да и специалисты-практики, занимающиеся выработкой и реализацией тех или иных аспектов политического курса и воплощением их в жизнь, запросто могли бы подписаться под словами российского экономиста и бывшего министра экономического развития России:

Основной вопрос всякой эволюции — ограничение власти: как сделать принятие решений компетентным, зависящим от знаний и опыта, а не от результатов голосования, как добиться «режима

¹ Ранняя версия главы опубликована в виде статей [Гельман 2017б; Gel'man 2018].

нераспространения» политической сферы на иные сферы общественной жизни [Улюкаев 1995: 8].

На деле, однако, подобный «режим нераспространения», если и когда он устанавливается в тех политических и институциональных контекстах, где принятие решений не зависит от результатов голосования, не так часто приносит позитивные эффекты с точки зрения качества этих решений, а тем более их воплощения в жизнь. Прежде всего это относится к авторитарным режимам, где результаты голосования не влияют (по крайней мере, напрямую) на осуществление и/или удержание власти [Svolik 2012]. «Истории успеха» реформ политического курса в современных автократиях довольно редки [Olson 1993; Wintrobe 1998; Rodrik 2010]. Более того, лидеры авторитарных режимов могут быть сами заинтересованы в неэффективности проводимой ими *policy* как в средстве удержания собственной власти, хотя чаще они все же стремятся к эффективной реализации политического курса, направленного на ускоренный и длительный экономический рост и на успешное развитие своих государств (при этом критерии «успешности» могут различаться довольно сильно). Да и в условиях электоральных демократий, если и когда политики пытаются обеспечить «изоляцию» [Geddes 1994] политического курса от политической борьбы, результаты воплощения в жизнь политических курсов в тех или иных сферах далеко не всегда соответствуют ожиданиям сторонников «режима нераспространения» влияния *politics* на *policy*.

Неизбежное и неустранимое противоречие между *politics* и *policy*, которое отмечалось многочисленными специалистами (обзор дискуссии в: [Easterly 2014]), часто стимулирует поиск механизмов государственного управления, направленных на улучшение качества *policy*, которое в идеальном варианте не должно зависеть от характера и направленности *politics*. Эти механизмы управления далее рассматриваются как «технократические» (в противовес «политическим»), когда и *politics*, и принятие ключевых решений в рамках *policy* осуществляются одними и теми же акторами). Каковы возможности и ограничения технократических механизмов управления с точки зрения реализации политического курса и его реформирования в условиях современной России и других стран постсоветской Евразии?

Результаты использования этих механизмов были весьма различны как на уровне отдельных стран [Frye 2010; Zaostrovstev 2017], так и на уровне реформ отдельных сфер *policy* [Arpel 2011; Alexeev, Weber 2013]. С точки зрения динамики соотношения *politics* и *policy* также наблюдались противоречивые эффекты. Технократический подход и стремление к созданию и поддержанию «режима нераспространения» преобладали среди реформаторов в России на протяжении всего постсоветского периода. Если в 1990-е годы наблюдалась острая конкуренция между *politics* и *policy*, отнюдь не способствовавшая успеху преобразований [Shleifer, Treisman 2000], то в 2000-е годы отдельные успехи *policy* были достигнуты на фоне постепенного упадка *politics* [Åslund 2007]. Однако «изоляция» реформ от политической борьбы отнюдь не всегда способствовала их успеху, а достигнутые результаты политического курса сами мостили дорогу усугублению ряда авторитарных тенденций [Grigoriev, Dekalchuk 2017].

Поиски ответов на вопрос, почему в одних случаях технократические рецепты срабатывают успешно, а в других — нет, требуют углубленного анализа того, как именно работают в тех или иных контекстах технократические механизмы государственного управления и каковы те проблемы, с которыми сталкиваются технократы-реформаторы, пытаясь провести те или иные преобразования. Мой аргумент состоит в том, что в условиях ориентации значительной части правящих групп на извлечение ренты попытки провести масштабные реформы и повысить качество государственного управления посредством технократических механизмов встречают сильное сопротивление со стороны весьма влиятельных вето-игроков — групп интересов и части бюрократии, вступающих в неформальные коалиции. В то же время «режим нераспространения» оставляет мало шансов на создание широких и устойчивых коалиций акторов в поддержку преобразований. В связи с этим основным и едва ли не единственным источником курса реформ становятся персональные приоритеты высшего политического руководства, которые даже при самом благоприятном стечении обстоятельств недостаточны для достижения целей реформ, а в худшем случае становятся почти непреодолимым препятствием на их пути. Российский опыт 1990–2010-х годов на фоне аналогичных преобразований в других постсоветских государствах демонстрирует набор проблем, с которыми сталкива-

ются технократически ориентированные реформы политического курса в весьма неблагоприятном политическом и институциональном контексте.

Технократическая ловушка: диктаторы, «визири» и «евнухи»

В технократических реформах политического курса как таковых нет ничего нового: исторически большинство социально-экономических преобразований — как успешных, так и неудачных — проводились в самых разных странах именно в условиях технократической модели. Политические лидеры, обладавшие легитимностью и контролировавшие сферу *politics* (монархи и диктаторы всех мастей), под воздействием внешнеполитических и/или внутриполитических вызовов принимали решения о необходимости реформ, успех которых позволил бы им как минимум снизить потери и как максимум укрепить позиции — своих стран и свои собственные. Поскольку проведение реформ требует профессиональной квалификации и экспертизы, а результаты их непредсказуемы по определению, то неудивительно, что роль реформаторов отводится чиновникам и/или иным профессионалам, которые (1) обладают подобными качествами и на которых (2) можно списать неудачи курса реформ в случае неблагоприятного развития событий. Поэтому реформаторы, отвечающие за разработку и реализацию *policy* в тех или иных сферах, оказываются в положении наемных работников, чьи функции по определению ограничены задачами, которые ставят перед ними политики-наниматели. Вместе с тем они обладают достаточной автономией в сфере своей деятельности и подотчетны лишь перед нанимателями. Те, в свою очередь, обладая монополией на принятие решений и оценку реализации проектов, способны «изолировать» содержание преобразований от воздействия на них общественного мнения, с одной стороны, и хотя бы части групп интересов — с другой. По сути, именно в таком ключе следует рассматривать деятельность столь разных реформаторов прошлого, как Кольбер и Тюрго, Витте и Столыпин, «чикагские мальчики» во времена Пиночета в Чили и технократы из *Opus Dei* в последние десятилетия правления Франко в Испании [Травин, Маргания 2011].

На первый взгляд, при таком разделении функций технократические преобразования *policy* оказываются автономны от логики *politics* (как в авторитарных режимах, так и в демократических, несмотря на очевидные различия в характере *politics*). Однако на передний план здесь выходят проблемы принципал-агентских отношений, масштаб которых возрастает в зависимости от масштаба реформ. Политики не в состоянии оценить ни то, в какой мере замыслы технократов адекватны проблемам страны, ни то, в какой мере воплощение в жизнь этих замыслов позволяет достичь ими же поставленных целей. В лучшем случае информационные сигналы о результатах *policy* доходят до них с запозданием (или же, напротив, преждевременно, если речь идет о реформах, которые рассчитаны на длительную перспективу), в худшем — они сопровождаются значительными искажениями, особенно в условиях авторитарных режимов [Svolik 2012]. Отношения между политиками и реформаторами-технократами напоминают противоречия между акционерами и менеджерами компаний, чьи интересы и стимулы по определению сильно различаются. Противоположностью технократическому подходу к *policy* выступает политический подход, в рамках которого политики и/или партии, обладающие легитимностью, сами осуществляют принятие решений на уровне *policy* (да, эти решения, как правило, готовятся при участии экспертов) и сами же несут за них ответственность: списать на экспертов неудачи преобразований им удастся с трудом.²

Во взаимоотношениях между политиками и технократами-реформаторами проблемы принципал-агентских отношений усугубляются тем, что деятели, осуществляющие *policy*, сосредотачивают в своих руках делегированную им власть, которая может использоваться и в целях *politics*. В отличие от наемных менеджеров компаний, которые не могут свергнуть нанявших их акционеров, высокопоставленные технократы способны при случае не только перейти на сторону политических противников своих нанимателей, но и (в предельном варианте) сами прийти к власти, оттеснив прежних руководителей и сменив роль технократов на роль политиков (яркой иллюстрацией

² Разумеется, между политической и технократической моделями взаимодействия *politics* и *policy* существует немало промежуточных вариантов, обсуждение которых выходит за рамки этой книги.

здесь может служить дон Рэба из повести Стругацких «Трудно быть богом»). Риски такого рода возрастают на фоне усугубления вызовов и/или ухудшения ситуации в стране (не всегда вызванного деятельностью реформаторов), и эти риски усиливают напряжение во взаимоотношениях политических лидеров и технократов. Успешные технократы-реформаторы могут принести политикам ничуть не меньше, а порой даже больше вреда, нежели неуспешные, — особенно в авторитарных режимах, где политические лидеры чаще всего теряют власть из-за внутриэлитных конфликтов [Bueno de Mesquita, Smith 2011; Svoboda 2012]. Поэтому политики часто оказываются перед соблазном при наиме предпочесть лояльных, но не всегда эффективных технократов-реформаторов (этот подход в повести Стругацких обозначен как «умные не надобны, надобны верные»). Как показали Георгий Егоров и Константин Сонин, по мере ослабления позиций диктаторов шансы замещения «умных» технократов («визирей») на «верных» возрастают, что влечет за собой снижение качества проводимой *policy* [Egorov, Sonin 2011].

Хотя примеры того, как «умные», но не слишком «верные» эксперты-технократы бросают вызов своим (прежним) нанимателям-политикам, не столь уж редки (в постсоветской Евразии можно назвать премьер-министра Украины Ющенко и министра юстиции Грузии Саакашвили), все же такое развитие событий можно рассматривать как крайний случай. Однако политикам приходится порой предпринимать усилия, используя как стандартные, так и нестандартные решения проблем принципал-агентских отношений в государственном управлении, с тем чтобы «умные» технократы оставались «верными» и в то же время успешно выполняли свои функции. Помимо плотного мониторинга деятельности технократов, призванного снизить информационные издержки контроля, политики также вынуждены идти на стимулирование внутренней конкуренции между чиновниками, агентствами и неформальными кликами внутри аппарата управления. Порой они также прибегают и к ограничению дискреции технократов — часть их реформаторских намерений наталкивается на формальное или неформальное вето со стороны политиков. В силу такого развития событий возможности технократов для проведения в жизнь реформ политического курса сужаются как с точки зрения сфер *policy*, в которые они оказываются допущены политиками, так

и с точки зрения масштабов влияния на реализацию своих же планов. Наиболее «слабым звеном» здесь становится не разработка планов и программ тех или иных преобразований, а воплощение их в жизнь силами государственного аппарата, который лишь в малой мере подконтролен (а то и вовсе не подконтролен) технократам и который чаще всего не заинтересован в реформах политического курса, даже независимо от их содержания. Там, где качество аппарата управления низкое, шансы реформаторов (даже при наличии «свободы рук» для проведения реформ) на адекватную реализацию своих планов могут оказываться невелики. Поэтому технократам приходится поневоле ограничиваться частичными решениями, сужая масштаб и зоны преобразований до отдельных *policy areas*, где политики способны создать специальные (если не сказать — тепличные) условия для более успешной реализации планов реформ — «карманы эффективности», которые находятся под патронажем политических лидеров [Geddes 1994; Roll 2014a].³ Хотя риски нелояльности со стороны технократов при таком подходе снижаются, но и эффективность реализуемого ими курса может оказаться под вопросом.

Но наиболее существенным вызовом для технократических реформ является не столько даже противоречие между политиками и реформаторами и не скрытое или явное сопротивление им со стороны бюрократии, а воздействие на выработку и реализацию *policy* со стороны различных групп интересов, действующих как изнутри, так и извне государственного аппарата. На фоне разрыва между *politics* и *policy* для «распределительных коалиций» [Olson 1982] и для многочисленных соискателей ренты возникают новые шансы на продвижение своих корыстных интересов, в то время как шансы технократов на успешное создание неформальных (а тем более формальных) коалиций в поддержку начатых ими преобразований *policy* заметно ограничены. По большей части технократы борются с противниками реформ — соискателями ренты [Shleifer, Treisman 2000; Åslund 2007] — за влияние на принятие решений политиками, однако подчиненный статус технократов в процессе принятия решений делает их весьма уязвимыми в части *politics*. Если в рамках политической модели мандат

³ Подробнее см. Главы 3 и 7.

политиков открывает им окно возможностей на проведение реформ (по крайней мере, на ранней стадии политического бизнес-цикла), то в рамках технократической модели оно может оказаться закрыто едва ли не в любой момент времени, если усилия соискателей ренты принесут свои плоды, а тем более если противники преобразований, в краткосрочной перспективе проигравшие от проведения реформ [Olson 1982; Przeworski 1991], создадут успешные неформальные коалиции на основе негативного консенсуса.

Хотя «изоляция» реформ и реформаторов от влияния этих групп интересов и снижает риск их сворачивания, но она также делает неустойчивыми коалиции в поддержку преобразований со стороны тех акторов, которые заинтересованы в их дальнейшей реализации (а не в остановке на полпути, в чем могут быть заинтересованы выигравшие на первой стадии их проведения) [Hellman 1998]. Реформаторы могут рассчитывать на реализацию своих планов лишь в том случае, если их предпочтения совпадут с персональными приоритетами политических лидеров (или хотя бы не будут противоречить этим приоритетам). Собственно, их главным ресурсом становится умение «продать» лидерам свои рецепты *policy* в привлекательной упаковке на протяжении относительно длительного времени. Успех этого предприятия реформаторов как минимум сомнителен, и неудивительно, что преобразования *policy* рискуют оказаться неустойчивыми и подвергнуться искажениям, выхолащиванию или частичной, а то и полной, ревизии — зачастую даже в силу воздействия факторов, не связанных напрямую с содержанием проводимой *policy*. При этом неудача реформ не то чтобы полностью ставит крест на планах преобразований, но делает весьма проблематичными шансы на их воплощение в жизнь силами тех же самых технократов (политическая модель такие шансы, скорее, может отодвигать на будущее).

Неблагоприятное сочетание факторов, обуславливающих характер технократической модели: (1) нарастание проблем принципал-агентских отношений, (2) риски нелояльности и попытки их снижения; (3) ограниченные ресурсы и полномочия технократов на фоне (4) сопротивления со стороны групп интересов и (5) ограниченных возможностей создания коалиций в поддержку преобразований, — делает технократические реформы как минимум ненадежным и неустойчивым предприятием. Технократы-реформаторы при такого

рода развития событий могут попасть в ловушку, когда их роль в принятии решений существенно снижается, но при этом возможности изменить положение дел невелики. Зона реформ сужается до весьма незначительного числа «карманов эффективности» с низкими шансами распространить их (пусть даже и позитивный) опыт на другие *policy areas*, а дискреция технократов сужается до участия в разработке программ преобразований в качестве советников и консультантов без полномочий принимать ключевые решения и воплощать их в жизнь. В этом случае «визири», сохраняя лояльность диктаторам, но будучи отодвинуты от рычагов управления *policy*, рискуют превратиться в своего рода «евнухов». Формально высокий статус этих деятелей часто служит вознаграждением за лояльность и призван замаскировать их неспособность оказывать значимое воздействие на *policy* — и тем более на *politics* — в соответствующих государствах.

Описанные выше ограничения технократического подхода к реформам политического курса носят более или менее общий характер, не зависящий от стран и эпох. Но в России и ряде стран постсоветской Евразии эти ограничения усугубляются на фоне «недостойного правления». «Захват государства» со стороны соискателей ренты [Hellman 1998] происходит не только и даже не столько извне (представителями бизнеса), сколько изнутри (политиками и чиновниками, входящими в неформальную «выигрышную коалицию» [Bueno de Mesquita, Smith 2011]). Эти обстоятельства носят неустрашимый характер и вынуждают политиков, даже настроенных на проведение реформ, в лучшем случае концентрировать усилия на узком фронте приоритетных для них преобразований, оставляя на периферии реформы в других сферах, а в худшем — создают стимулы к пересмотру приоритетов реформ в пользу коалиции бюрократов и соискателей ренты. Кроме того, зависимость политиков от электоральных циклов в странах постсоветской Евразии [Hale 2015] предполагает приоритетность преобразований, способных принести относительно быстрый успех — подчас в ущерб долгосрочным планам, многие из которых остаются лишь на бумаге. Поэтому, даже если и когда реформаторам-технократам и удастся получить мандат от политиков на проведение реформ и преодолеть сопротивление соискателей ренты, они оказываются ограничены во времени и в пространстве и заведомо ориентированы на то, что их планы преобразований если и могут быть реализованы, то лишь в ограниченном объеме.

Говоря о реформах *policy* (в постсоветской Евразии и за ее пределами) следует сделать две важные оговорки. Первая из них касается представлений о логике этих преобразований как о процессе, движимом «неправильными» (с точки зрения критиков) идеями. Левые публицисты склонны видеть в реформах проявление глобального заговора неолибералов, ставящего целью положить конец социальным гарантиям во всем мире. Их оппоненты, в свою очередь, обличают «тиранию экспертов», предлагающих непродуманные и не всегда пригодные для тех или иных стран и регионов рецепты [Easterly 2014], из-за чего ряд реформ, разработанных на основе «пустых парадигм», не выдерживают испытания реальностью и в итоге терпят неудачу [Khmelnitskaya 2015]. На деле, однако, многие идеи в рамках как *politics*, так и *policy* в странах постсоветской Евразии часто находятся в зависимости от интересов и ресурсов значимых акторов [Hanson 2010; Hale 2015], и тот же неолиберализм (как основа политического курса) в посткоммунистических странах носил не только идеологическую окраску [Appel, Ogenstein 2013]. Предельно огрубляя, можно сказать, что социальные расходы в этих странах уменьшались оттого, что правительства не могли пойти наперекор интересам влиятельных представителей бизнеса и/или соискателей ренты, но почти не встречали протестов со стороны профсоюзов и/или представителей интересов других групп, рассчитывавших на социальную поддержку государства, а не в силу идейных воззрений руководителей тех или иных ведомств.

Вторая оговорка связана с тем, что любые реформы в регионе (и не только) подчас изначально видятся акторами лишь как способ приватизации выгод и обобществления издержек правящими группами, и технократы-реформаторы предстают в качестве всего лишь исполнителей корыстных замыслов «олигархов» и/или бюрократов. Хотя история постсоветской приватизации, и особенно случай российских «залоговых аукционов» [Freeland 2000; Hoffman 2002], дает основания для такого рода суждений, было бы неверным видеть расхищение ресурсов в качестве цели постсоветских преобразований, — по крайней мере, на уровне программ и планов реформ речь шла и идет о стремлении к экономическому росту и социальному развитию. Проблема состоит в том, что в результатах этих реформ подчас очень трудно узнать их первоначальные замыслы. Но задача исследователей состоит не в том, чтобы (в очередной раз) заклеить

технократов-реформаторов позором, а в том, чтобы объяснить причины их успехов и неудач.

Как реально работают технократические модели реформ политического курса в целом и в постсоветской Евразии в частности? Почему они оказываются настолько укоренены, что часто переживают смены политических режимов, во многом адаптируясь к текущей конъюнктуре? Почему в одних случаях технократические подходы к реформам приносят успех, а в других они оборачиваются неудачами? Насколько устойчивы технократические модели реформ и насколько приемлемы и реалистичны альтернативы им в виде политических моделей преобразований? Анализ опыта постсоветских реформ *policy* служит иллюстрацией ряда высказанных выше соображений и ставит некоторые задачи для последующего изучения.

Истоки и смысл постсоветской технократии

Весной 1992 года в одной из пражских пивных встретились два ярких посткоммунистических реформатора — Вацлав Клаус (тогда занимавший пост премьер-министра Чехии) и Егор Гайдар (на тот момент — вице-премьер российского правительства). По свидетельству Гайдара, их профессиональная дискуссия о проблемах экономической политики (*policy*) вскоре переросла в обсуждение политической стратегии реформ в смысле *politics* [Гайдар 1996: 303–304; Gaidar 1999: 259]. Клаус, в частности, в присущей ему экспрессивной манере советовал Гайдару, так же как и другим восточноевропейским реформаторам, не ограничиваться выработкой и реализацией мер политического курса, а выступать в качестве независимых политических акторов, которые борются за власть посредством публичной агитации, формирования политических партий и участия в выборах. В противном случае, по мнению Клауса, реформы в России могли быть остановлены и повернуты вспять. Советы Клауса были восприняты Гайдаром (да и не им одним) с немалым скепсисом и реализованы лишь отчасти. Созданный под руководством Гайдара в 1993 году предвыборный блок «Выбор России» и его последовательницы — партии «Демократический выбор России» и «Союз правых сил» — лишь изредка претендовали на политическую автономию, по большей части занимая нишу младших

партнеров правящей группы в составе неформальной «выигрышной коалиции». Когда потребность Кремля в союзниках отпала, то они быстро сошли с политической сцены, утратив значимость для *politics* [Gel'man 2005].

В целом Гайдар и его соратники на протяжении всего периода 1990-х годов довольно последовательно выступали в роли «визирей», действовавших под прикрытием политического руководства со стороны Ельцина и не стремившихся к тому, чтобы играть самостоятельную роль на арене *politics* [Gaidar 1999; Åslund 2007; Gilman 2010; Aven, Kokh 2015]. Сходные тенденции отмечались и в период 2000-х годов, когда частично те же технократы-реформаторы играли важную роль в выработке и реализации *policy* в России, принимая формальные и неформальные «правила игры» и ограничения в плане *politics* как заданные и неоспоримые условия [Письменная 2013].⁴ В 2010-е годы они по-прежнему выступали в качестве «визирей», хотя задаваемое условиями *politics* пространство для их маневра в рамках *policy* все более сужалось. Однако при анализе реформ *policy* — в России, да и не только — *politics* до сих пор «выводится за скобки» и не рассматривается, в том числе самими технократами-реформаторами, в качестве одного из важнейших факторов успехов и неудач *policy* [Дмитриев 2016].

Разумеется, было бы неверным приписывать куда больший успех экономических реформ 1990-х годов в Чехии по сравнению с российскими преобразованиями (сравнительный анализ см., в частности, в: [Appel 2004]) исключительно разнице в соотношении между *policy* и *politics* в обеих странах. Тот же Гайдар справедливо отмечал различия стартовых условий реформ и структурных проблем, стоявших перед двумя странами [Gaidar 1999: 259]. Более того, в плане *politics* Россия образца 1990-х годов характеризовалась высокой политической поляризацией и острыми конфликтами различных сил на фоне слабости российского государства. Эти процессы оставляли мало места для проведения целостной и последовательной *policy*, и поэтому многие социально-экономические преобразования носили компромиссный характер [Shleifer, Treisman 2000], а процесс принятия решений

⁴ См. также Главу 3.

в ряде случаев был более чем хаотичен [Gilman 2010]. Поэтому даже если предположить, что при благоприятном развитии событий российские реформаторы перестали бы ограничиваться ролью «визирей», а стремились самостоятельно определять повестку дня *politics*, причем успешно выступая на этой арене, результаты этих действий с точки зрения эффектов *policy* вряд ли оказались бы гораздо успешнее. В лучшем случае Россия в период 1990-х годов могла бы пойти по пути «поляризованной демократии», подобно Болгарии, где в те же годы курс реформ на фоне смены правительств носил весьма непоследовательный и неэффективный характер [Frye 2010: Chapter 8]. В худшем — возможное поражение реформаторов на арене *politics* могло еще более усугубить негативные эффекты политического курса, проводившегося властями накануне распада СССР [Åslund 2007; Gaidar 2007], и привести страну к полному хаосу, если даже не к распаду. Можно предположить, что стратегический выбор в пользу роли «визирей», сделанный российскими реформаторами, принес определенные краткосрочные выгоды для осуществления преобразований в ряде сфер *policy* как в 1990-е, так и в 2000-е годы [Shleifer, Treisman 2000; Травин 2010; Frye 2010]. Но в более длительной перспективе этот выбор принес и им самим, и стране в целом немалые издержки в плане как *politics*, так и *policy*.

Каковы причины «технократического поворота» постсоветской модели *policy*, лишь только нарождавшейся в 1990-е годы на руинах советской системы? Прежде всего стоит подчеркнуть ее немалую преемственность по сравнению с опытом СССР, где разделение *politics* и *policy* было глубоко институционализировано на уровне взаимодействия между ЦК КПСС и правительством. Партийное руководство определяло основные направления *politics*, а подконтрольный ему Совет Министров осуществлял *policy* в заданных рамках, в то время как реализация политического курса в конкретных сферах служила прерогативой соответствующих ведомств [Hough, Fainsod 1979]. Система принятия решений в таких условиях была весьма герметичной, при этом подверженной влиянию групп интересов [Skilling, Griffith 1971; Gaidar 2007] и в весьма малой степени опиравшейся на внешнюю экспертизу. «Технократия» в СССР была связана не только с техническим образованием (часто невысокого уровня) многих советских функционеров [Фирсов 2016], но и с тем, что альтернативы

политического курса редко обсуждались не только публично, но даже на стадии подготовки решений. В лучшем случае «визири» из числа интеллектуалов в ЦК и вокруг него время от времени приглашались для подготовки отдельных официальных документов, но их влияние на принятие, а тем более на реализацию этих решений, было невелико [Черняев 2009]. В известной мере российские реформаторы 1990-х отчасти следовали по пути своих предшественников из числа позднесоветских «визирей». В то же время институциональная схема организации государственного управления, сложившаяся в 1990-е годы в России и в других постсоветских странах, во многом повторяла советскую схему. Президенты и их администрации определяли *politics*, а правительства и соответствующие ведомства отвечали перед ними за выработку и реализацию *policy* [Huskey 1999; Shevchenko 2004]. Советская же модель, в свою очередь, также восходила к аналогичной схеме разделения полномочий между двором и кабинетом в царской России.

В то же время, хотя российские реформаторы 1990-х вышли почти из той же среды, что и их предшественники из числа интеллектуалов-шестидесятников, их приоритеты отличались как намного большим прагматизмом, так и значительным скепсисом по отношению к демократическим институтам [Гельман, Травин 2013]. Этот скепсис в годы перестройки оказался помножен на критические оценки активного вторжения *politics* в сферу *policy* на фоне масштабной либерализации советской системы. Хотя оно будто бы и могло открыть дорогу к рождению политической модели взаимодействия *politics* и *policy*, но на деле лишь усугубляло проблемы шедшей ко дну советской экономики и всего государства [Gaidar 2007]. Не случайно в знаменитой «аналитической записке» 1990 года, подготовленной с участием некоторых из будущих реформаторов [Жестким курсом 1990], демократизация рассматривалась как источник рисков популистской политики и как препятствие на пути экономических реформ, а изоляция правительства от общественного мнения и патронаж со стороны сильного лидера как условие эффективности политического курса. Увлечение опытом чилийских реформ при Пиночете и попытки примерить на себя роль «чикагских мальчиков» в этом контексте были симптоматичны, хотя вскоре они и сошли на нет.

На фоне кризиса советской системы как в отношении *politics*, так и в отношении *policy* шансы на успешную реализацию политической

модели (сторонником которой среди тогдашних реформаторов выступал Григорий Явлинский) казались эфемерными. Наконец, политическое решение, которое было принято осенью 1991 года на Съезде народных депутатов России — предоставление президенту Борису Ельцину права единолично формировать кабинет министров и издавать имевшие силу закона указы по вопросам проведения экономических реформ, — в тот момент времени было однозначно поддержано как политической элитой страны, так и общественным мнением. Оно фактически закрепило выбор в пользу технократической модели, а последующая конфронтация между Ельциным и российским парламентом, завершившаяся поражением последнего по принципу «игры с нулевой суммой» [Gel'man 2015], закрыла путь для ее частичного, а тем более полного пересмотра. Впрочем, стоит отметить, что в ряде других стран постсоветской Евразии — от Украины до Казахстана — речь о выборе между политической и технократической моделями после распада СССР даже не могла идти: советская схема государственного управления оказалась безальтернативно воспроизведена напрямую в новом формате: без КПСС, но подчас с теми же самыми персоналиями.

На практике реализация технократической модели реформ политического курса в России и других странах постсоветской Евразии после распада СССР столкнулась с множеством проблем. Пожалуй, наиболее значимыми из них стали неэффективность аппарата государственного управления на фоне становления новых постсоветских государств и влияние на *policy* со стороны различных групп интересов. Несмотря на то что технократическая модель предполагала, что *politics* со всеми формальными акторами, способными помешать *policy*, — избирателями, партиями и депутатами — оказывалась выставленной за дверь, она тайком проникала в окно вместе со столь влиятельными неформальными акторами, как олигархами, лоббистами, родственниками и доверенными лицами политических лидеров, на деле куда больше мешавшими проведению успешной *policy*, нежели демократическая подотчетность. Если в 1990-е годы расцвет групп интересов отчасти выступал побочным эффектом упадка административного потенциала (*state capacity*) новых постсоветских государств, своего рода «детской болезнью» постсоветских преобразований (в таких странах, как Украина и Молдова, она затянулась вплоть до конца 2010-х годов), то

в 2000-е годы это явление, ставшее неотъемлемым атрибутом «недостойного правления» в России и других государствах постсоветской Евразии, приобрело черты «хронического заболевания». Рентоориентированный характер государственного управления не то чтобы не оставлял места для реформ политического курса, но со временем все более превращал их в факультативный пункт повестки дня для президентов и правительств.

Вместе с тем полная «изоляция» *policy* от *politics* в ряде случаев оказывалась недоступна, то есть технократическая модель имела мало шансов на реализацию в «чистом» виде. По крайней мере, там, где сохранение политическими лидерами своей власти зависело от их поддержки со стороны общественного мнения, *policy* испытывало не меньшее, а порой большее давление со стороны *politics*, чем в рамках политической модели. Хотя массовая поддержка политических лидеров опиралась на массовые оценки достижений в сфере экономики [Rose et al. 2011; Treisman 2011b] и как будто могла стимулировать реформы *policy* в ряде сфер, но краткосрочные издержки непопулярных мер создавали риски для политических лидеров, связанные с общественным недовольством. Даже не слишком крупные по своим масштабам неудачи — подобные слабо продуманной «монетизации льгот» в России в 2005 году, вызвавшей всплеск общественных протестов [Wengle, Rasell 2008], способствовали тому, что преобразования в ряде сфер *policy* откладывались. Более того, зависимость судьбы политических лидеров от поддержки масс в условиях ряда электоральных авторитарных режимов [Levitsky, Way 2010; Gel'man 2015] стимулировала их к тому, чтобы использовать государственный аппарат в первую очередь в целях *politics* — от обеспечения желательных результатов выборов до раздачи значимых постов в управлении политическим союзникам по «выигрышным коалициям». Данные причины создавали почти непреодолимые барьеры для реформ *policy* даже при наличии воли к их проведению в плане *politics* — в лучшем случае речь могла идти о достижении некоей «точки насыщения», после которой дальнейшее продвижение реформ оказывалось невозможным [Bolkvadze 2017].

В результате постсоветские технократы-реформаторы оказывались между молотом тех ожиданий успехов проведения *policy*, которые им предъявляли (обоснованно или нет) политические лидеры

и общественное мнение, и наковальной сопротивлению их политическому курсу со стороны заинтересованных групп и государственного аппарата. При этом практика «приватизации выгод и национализации издержек» в ходе реформ оказывалась двоякой. Не только национализация издержек затрагивала общества в целом, в то время как выгоды от преобразований извлекали олигархи [Hellman 1998; Hoffman 2002] и/или связанные с политическими лидерами соискатели ренты [Åslund 2007; Gel'man 2016a]. Но также и реформаторы, даже если и когда им удавалось воплотить свои планы в жизнь, чаще всего сами не извлекали значимых выгод из этих начинаний, подвергаясь критике со всех сторон и неся репутационные издержки, тогда как их достижения часто ставились под вопрос и могли оказаться пересмотрены в зависимости от политической конъюнктуры [Aven, Kokh 2015; Федорин 2015]. Тем не менее потребности в экономическом и социальном развитии постсоветских государств поддерживали спрос на присутствие реформаторов в органах управления и обеспечивали предложение ими реформ. Но масштабы этого спроса с течением времени снижались, в то время как предложение все менее оказывалось востребованным. Так, при реализации правительственной программы «Стратегия-2010» («программы Грефа»), принятой в России в 2000 году, оказалось полностью либо частично воплощено в жизнь лишь менее 40 % предложений технократов-реформаторов. Аналогичная по сути «Стратегия-2020», разрабатывавшаяся частично теми же самыми реформаторами в начале 2010-х годов и продолжавшая линию своей предшественницы, по большому счету оказалась свернута, а ее планы мероприятий были выполнены менее чем на 30 % [Дмитриев 2016]. В этом свете судьба любых новых программ и стратегий реформ в России выглядит более чем сомнительной.

Сказанное не означает, что технократическая модель политического курса, возникшая (либо возродившаяся в новом, «несовершенном» формате) в странах постсоветской Евразии после распада СССР, сегодня исчерпана. Скорее, напротив, она выглядит почти безальтернативной не только в России, но и в тех постсоветских странах, которые пережили смену режимов в 2000–2010-е годы, — таких как Украина и Грузия [Федорин 2015; Volkvadze 2017]. Важным ресурсом постсоветской технократии остается (зачастую очень успешная) профессиональная экспертиза, особенно в таких тонких сферах, как на-

логовая политика [Appel 2011] и банковский сектор [Johnson 2016], где политические лидеры не могут обойтись без профессионалов. Предельно огрубляя, можно сказать, что политические лидеры стремились избежать кризисов в управлении своими странами и поэтому нуждались в «защите от дурака», особенно в таких сферах, как экономика и финансы.

В свою очередь, участие технократов в составе правящей «выигрышной коалиции» во многом повышает ее устойчивость, позволяя политическим лидерам действовать по принципу «разделяй и властвуй» в отношении своих младших партнеров [Acemoglu et al. 2008] и время от времени вознаграждать технократов в случае успешного сочетания ими лояльности и эффективности. Более того, участие технократов в принятии решений не без оснований рассматривается экономическими агентами (включая международный бизнес) как пусть и слабый, но барьер на пути возможной экспроприации их активов со стороны связанных с чиновничеством соискателей ренты (эффект «пираньи») [Markus 2015] и произвольного изменения «правил игры».

Таким образом, проводя реформы или просто поддерживая статус-кво, технократы легитимируют политико-экономический порядок и тем самым приносят выгоду как политическим лидерам, так порой и самим себе. Кроме того, и политические лидеры, заинтересованные в успехе *policies*, могут относительно легко списать на технократов издержки неудач преобразований, в то время как позитивные эффекты реформ иногда могут расширить возможности для соискателей ренты, тем самым увеличивая совокупную прибыль многих участников «выигрышных коалиций». И даже потенциальная замена «умных» «визирей» на «верных», если и когда она происходит, означает не пересмотр технократической модели как таковой, а (при худшем развитии событий) лишь снижение качества проводимой *policy*. Поэтому необходим поворот от нормативной критики технократической модели политического курса (как «не должно быть») [Easterly 2014] к ее позитивному анализу: как она работает «на самом деле» и почему эффекты ее воздействия на результаты как *policy*, так и *politics* оказываются настолько противоречивыми в контексте постсоветской Евразии и за границами региона.

Технократия за работой: реформы под перекрестным огнем

Казалось бы, нет ничего хуже для реформаторов, чем воплощать в жизнь преобразование *policy* в рамках политической модели. Они сталкиваются с неприятием реформ со стороны общественного мнения, оппозиционных партий в парламенте, общественных движений за его пределами и групп интересов за кулисами политического процесса. Если представить себе, что отдельные реформы — такие как введение в России ЕГЭ [Starodubtsev 2017]⁵, осуществлялись бы правительством, политически ответственным перед избранным на свободных и справедливых выборах парламентом, то, скорее всего, они натолкнулись бы на почти непреодолимые препятствия. Коалиция рассерженных родителей, недовольных представителей школьной бюрократии, учителей и ректоров большинства (плохих) вузов не позволила бы министру образования даже вынести проект введения ЕГЭ на рассмотрение парламента, а депутаты от оппозиционных партий блокировали бы принятие такого решения в ходе парламентского голосования и добивались бы его пересмотра по итогам очередных выборов. В лучшем случае реформа могла бы надолго оттягиваться и реализовываться совершенно не в том ключе, в котором ее задумывали реформаторы, в худшем — оказалась бы полностью похороненной.

В рамках технократической модели *policy* внедрение ЕГЭ в России осуществлялось по иному сценарию. Столкнувшись с сопротивлением противников реформы, Министерство образования, с одной стороны, кооптировало их представителей в состав авторов громкой, но не имевшей практического значения национальной доктрины образования, а с другой — подспудно внедряло ЕГЭ под видом «эксперимента», охватывавшего все более широкие круги выпускников школ. Когда «эксперимент» стал столь масштабным, что ЕГЭ сдавали практически все выпускники, то законодательное оформление решения в Государственной Думе стало неизбежным [Starodubtsev 2017].

⁵ См. также Главу 3.

На первый взгляд, такой исход преобразований можно было бы посчитать «историей успеха» технократов-реформаторов — им удалось с помощью серии уловок и бюрократических трюков все же преодолеть сопротивление общественности и ряда заинтересованных групп и довести свои замыслы до реализации, пусть и не в полном объеме. Хотя внедрение ЕГЭ и сопровождалось рядом эксцессов, в конечном итоге этот механизм стал неустрашим. Однако платой за внедрение ЕГЭ оказались проблемы несколько иного рода. Содержание ЕГЭ со временем выхолащивалось: под воздействием заинтересованных групп тестирование все в большей мере подменялось механизмами оценки, содержащими немалый субъективный компонент [Черных 2016]. После смены министра образования России в 2016 году Ольга Васильева (ныне — министр просвещения) анонсировала, что все российские вузы получат право проводить вступительные экзамены дополнительно к результатам ЕГЭ, что во многом сводило на нет изначальный смысл всего этого начинания. В то время как легитимность ЕГЭ оказалась под большим вопросом (значительная часть россиян оценивала его весьма негативно), ревизия сути прежней реформы и частичный ее пересмотр не вызвали значимого сопротивления.

Вопрос о том, что хуже — (1) долгая подготовка реформ, включающая публичные дискуссии и согласование позиций основных стейкхолдеров, их поэтапное пошаговое внедрение и затем последующее укоренение со временем или (2) относительно быстрое внедрение реформ в режиме спецоперации в обход ключевых игроков, их последующий пересмотр и выхолащивание, — выходит за рамки данной книги и нуждается в отдельном исследовании в сравнительной кросс-национальной перспективе. Но в контексте постсоветской Евразии ряд преобразований порой сочетал худшие черты вариантов (1) и (2), поскольку включал в себя умиротворение и кооптацию стейкхолдеров [Shleifer, Treisman 2000], с одной стороны, и приватизацию выгод и национализацию издержек — с другой. Следствием такого подхода может стать превращение тактики селективного умиротворения стейкхолдеров в стратегию, когда покупка лояльности вето-игроков может из средства проведения преобразований стать для реформаторов самоцелью. Платой за достижение этой цели становится не только усиление влияния стейкхолдеров, но и сомнительная легитимность реформ как таковых. Примером может служить реформа регулирования

трудовых отношений в России, предпринятая в начале 2000-х годов [Grigoriev, Dekalchuk 2017; Grigoriev 2017]. Она натолкнулась на резкое сопротивление разнородной коалиции политиков и общественности, выступавшей против правового закрепления либерализации рынка труда (фактически он был либерализован еще в 1990-е годы). Итогом полемики стала поддержка проекта нового Трудового кодекса крупнейшим объединением российских профсоюзов ФНПР, которое в обмен на свою лояльность реформе получило практически эксклюзивную монополию на представительство интересов в отношениях работников с работодателями. Этот шаг позволил провести проект в Государственной Думе, но резко осложнил защиту социально-трудовых прав граждан [Orttung, Olimpieva 2013], усугубляя проблемы рынка труда в России.

Примечательна в связи с этим и политика приватизации государственных предприятий в 1990-е годы в России. Она включала в себя кооптацию «красных директоров» в обмен на их лояльность реформе и вывод за рамки общих правил приватизации некоторых наиболее привлекательных активов посредством залоговых аукционов, которые привели к передаче части собственности в руки приближенных к властям олигархов [Shleifer, Treisman 2000; Freeland 2000; Hoffinan 2002]. Хотя реформа достигла своих целей, прошла в целом успешно и многие приватизированные предприятия демонстрировали в 2000-е годы эффективность результатов своей деятельности [Guriev, Rachinsky 2005; Adachi 2010; Treisman 2010], легитимность проведенной приватизации в России оценивалась низко по сравнению с рядом других посткоммунистических стран, а поддержка пересмотра ее итогов была, напротив, высока [Denisova et al. 2009]. Неудивительно, что предпринятая после «дела ЮКОСа» в 2000-е годы российским государством контрреформа — ползучая национализация приватизированных, да и ряда частных, активов («захват бизнеса») [Yakovlev 2006] — оказалась куда более легитимной, нежели сама приватизация. Тем самым немалая часть результатов проведенной ранее реформы 1990-х годов была сведена на нет. По оценкам Федеральной антимонопольной службы России, в руках российского государства к осени 2016 года оказались сосредоточены свыше 70 % всех активов [Лейва 2016].

Таким образом, технократы-реформаторы, осуществляя свой политический курс в рамках (несовершенной) технократической модели,

оказываются под перекрестным огнем. Если они, стремясь удовлетворить сильные заинтересованные группы, идут на компромисс в ходе кооптации, то этот компромисс может оказаться неработающим: реформы выхолащиваются и не достигают своих целей [Dekalchuk 2017]. Если же реформаторам удастся перехитрить своих оппонентов в ходе принятия и реализации предлагаемых ими решений и добиться своего, то эти реформы не оказываются необратимыми: на смену им вскоре могут прийти инициированные теми же самыми или другими заинтересованными группами контрреформы, которые возвращают ситуацию к прежней «точке отсчета», а порой даже ухудшают ее по сравнению с дореформенной [Федорин 2015]. Вот почему технократам-реформаторам часто не удается ограничиваться *policy*: им приходится искать поддержки со стороны *politics* — но не со стороны политических партий и/или общественного мнения, а со стороны политических лидеров. Действительно, политические лидеры могут оказаться заинтересованы в успешном проведении реформ, которые укрепляют их власть и/или усиливают их общественную поддержку. В этих случаях они фактически возглавляют неформальные коалиции в поддержку преобразований, которые могут носить как «широкий», так и «узкий» характер, — примерами здесь могут служить административная реформа в Грузии в период президентства Михаила Саакашвили [Bolkvadze 2017] или рецентрализация государственного управления в России в начале 2000-х годов, активно проводившаяся в жизнь по инициативе Владимира Путина [Gel'man 2009].

Однако поддержка политических лидеров не означает безоговорочного успеха *policy*, которую продвигают технократы-реформаторы: даже если это условие и необходимо, то оно не является достаточным. Прежде всего смена руководства страны грозит поставить под вопрос проводимый при их активной поддержке политический курс — как произошло, например, с «модернизацией», громогласно заявленной в качестве приоритета *policy* в России в период президентства Дмитрия Медведева. Хотя создание «широких» коалиций в поддержку реформ отчасти снижает эти риски — те же преобразования в Грузии отнюдь не были преданы забвению после ухода Саакашвили [Федорин 2015; Bolkvadze 2017], — но все же не отменяет их. Более того, если и когда приоритеты политических лидеров меняются по тем или иным причинам, то и преобразования могут осуществляться в совершенно

ином направлении, чем изначально задумано. Так, поворот российских властей от целей экономического развития к геополитике после аннексии Крыма в 2014 году [Appel, Gel'man 2015] оставил российских технократов-реформаторов на запасном пути политического курса, приоритеты которого столь резко изменил глава государства. И даже если политические лидеры искренне привержены преобразованиям *policy* и сохраняют свою заинтересованность в реформах на протяжении более или менее длительного срока, количество их приоритетов не может быть слишком велико просто по определению. Поддержав реформы в двух-трех ключевых направлениях, они вынуждены оставлять иные сферы *policy* на периферии своего внимания. Обратной стороной «истории успеха» налоговой реформы начала 2000-х годов в России, активно поддержанной Путиным [Appel 2011]⁶, стала неудача целого ряда других преобразований [Рогов 2010].

Поддержка политическим лидером жизненно нужна реформаторам, чтобы преодолеть или хотя бы ослабить сопротивление преобразованиям со стороны заинтересованных групп. Порой даже и эта поддержка может оказаться недостаточной: сильные и укорененные заинтересованные группы способны перенаправить изменения в нужное им русло: так произошло с реформой полиции в России в начале 2010-х годов, которая, несмотря на широкую публичную дискуссию (или даже вследствие этой дискуссии), фактически свелась лишь к смене вывесок и перетасовке персонала [Taylor 2014a]. Но даже если и когда политические лидеры преодолевают сопротивление заинтересованных групп, то технократам редко удается поставить под свой контроль хотя бы ту часть бюрократии, от которой зависит реализация предложенного ими политического курса и которая часто требует взаимодействия и согласования различных агентств. Не случайно, что, в то время как министерства финансов и центральные банки ряда постсоветских государств вполне успешно проводили макроэкономическую политику, боролись с инфляцией и (при наличии политической поддержки) проводили налоговые реформы [Appel 2011; Johnson 2016], реформы в сфере социальной поддержки населения в России буксовали и/или шли по пути примитивного перераспределения рас-

⁶ См. также Главу 3.

ходов [Wengle, Rasell 2008; Kulmala et al. 2014]. Помимо прочего, отличие было связано с тем, что управление государственными финансами и реформы в этой сфере в конечном итоге зависели от решений, принятых довольно узким кругом лиц, и их формальная и неформальная координация позволяла проводить разумный политический курс. А успешная социальная поддержка требовала координации не просто отдельных лиц, но различных сегментов бюрократии на общенациональном и на субнациональном уровнях. Добиться такой координации в устойчивом формате при низком качестве бюрократии оказалось не под силу ни технократам-реформаторам, ни политическим лидерам.

Неудивительно, что наиболее привлекательным механизмом реализации реформ для технократов становится создание «карманов эффективности» — подконтрольных самим реформаторам и/или тесно связанным с ними агентам отдельных организаций и особых «правил игры» в той или иной сфере, действующих вне общих рамок регулирования и обладающих большей свободой маневра для проведения в жизнь преобразований *policy*.⁷ Так, масштабная приватизация предприятий в России 1990-х годов стала возможна лишь благодаря созданию Госкомимущества — вертикально интегрированного органа управления, который обладал эксклюзивным правом по организации продажи активов⁸ и был замкнут на команду технократов-реформаторов во главе с Анатолием Чубайсом [Воуско et al. 1995]. Несмотря на то что федеральный центр в тот период обладал незначительными рычагами принуждения по отношению к регионам [Shleifer, Treisman 2000; Gel'man 2009], Госкомимуществу с помощью как «кнута» угроз, так и «пряника» бонусов удалось добиться реализации федеральной программы приватизации в большинстве регионов России, кроме тех, кто оказался способен добиться особого статуса — как Москва или Татарстан. При этом Госкомимущество оказалось способно путем различных уловок добиться не только легального оформления своих планов реформ [Берман, Филиппов 2011], но и обеспечить широкую

⁷ См. также Главы 3 и 7.

⁸ Непосредственно продажу активов в ходе приватизации предприятий осуществляла другая организация — Фонд имущества, которая функционировала по схожему принципу и работала в тесном сотрудничестве с Госкомимуществом [Воуско et al. 1995].

дискрецию собственной деятельности — по сути, оно выступало как своего рода «государство в государстве» [Hoffman 2002], хотя по окончании процессов приватизации и после ухода Чубайса на полупериферию российской политической сцены влияние Госкомимущества и его преемников существенно снизилось.

Формальная институционализация «карманов эффективности» в ряде случаев дополняется и/или подменяется институционализацией неформальной в форме патронажа со стороны политических лидеров по отношению к пестуемым ими проектам и программам в тех или иных сферах. Примеров тому в России и других странах постсоветской Евразии немало, и некоторые начинания такого рода, чем бы они ни мотивировались, подчас приносят позитивные сдвиги. Программа «5–100» по продвижения российских вузов в мировых университетских рейтингах, поддержанная руководством страны, не только сопровождалась вливанием бюджетных средств в специально отобранные «продвинутые» вузы, но и способствовала созданию стимулов к международным публикациям для российских исследователей.⁹ Программа «Болашак» в Казахстане по обучению за рубежом за счет государственного бюджета наиболее продвинутых казахстанских студентов с последующей их отработкой на родине при всей своей неоднозначности¹⁰ все же способствовала повышению качества работы государственного аппарата — по крайней мере в отдельных сферах управления [Emrich-Bakenova 2009]. Но в целом патронаж оказывается уязвим как механизм реформ *policy* из-за своей неформальной природы и высокой зависимости от *politics*. Изменения в составе политического руководства могут положить пределы начинаниям тех или иных лидеров (как произошло с проектом «Сколково»), а смена приоритетов политического руководства в силу внешних шоков и/или изменившихся предпочтений [Appel, Gel'man 2015] грозит изменить суть даже успешно реализованных ранее реформ (как происходит в настоящее время в России в налоговой сфере).

⁹ Подробнее см. Главу 7.

¹⁰ Чтобы избежать «утечки мозгов» уезжающих на обучение за рубеж казахстанских студентов, их родственники, по сути, оказывались взятыми в заложники на период обучения.

Резюмируя, можно утверждать, что в рамках несовершенной технократической модели многие преобразования даже при самых благоприятных условиях могут быть реализованы частично, их суть выхолощена по мере внедрения в жизнь, а характер и направленность повернуты вспять. В рамках политической модели политики и партии в случае неудач политического курса могут провести «работу над ошибками» и через какое-то время в состоянии перезапустить реформы в новых условиях — скорее всего, в рамках одного из последующих политических бизнес-циклов. Но для технократов-реформаторов, чья кредитоспособность зависит от репутации в глазах политиков-нанимателей, второго шанса может попросту не представиться. Это обстоятельство стимулирует технократов к тому, чтобы в рамках открывающегося для них «окна возможностей» (а то и «форточки») стремиться к проведению в первую очередь тех преобразований, которые способны дать быстрый позитивный эффект, в то время как реформы, ориентированные на длительную перспективу, могут либо оказаться отложены в «долгий ящик», либо сопровождаться неоправданными компромиссами. На фоне «истории успеха» налоговой реформы начала 2000-х годов в России [Arpel 2011] наглядным примером может служить неудача начатой в тот же период пенсионной реформы [Dekalchuk 2017]. Если налоговые инновации дали позитивные результаты почти сразу после их внедрения, то пенсионная реформа изначально предполагала долгосрочный характер реализации и значительные издержки для граждан и компаний в связи с переходом на накопительную систему и с повышением пенсионного возраста. Поскольку у технократов-реформаторов и изначально поддерживавших их политических лидеров не было стимулов к проведению мер, которые могли бы дать позитивный эффект через десятилетия, а бюрократия, выступавшая в роли вето-игрока, была заинтересована в сохранении статус-кво, то итогом многочисленных дискуссий стал «компромисс в квадрате». Частичная и противоречивая реформа 2002 года не только не решала пенсионные проблемы страны, но перекладывала эти решения на будущее, когда условия для реализации необходимых преобразований оказались гораздо менее благоприятными. Неудивительно, что повышение возраста выхода на пенсию, решение о котором было принято в России в 2018 году, оказалось крайне непопулярной мерой, которая подверглась повсеместной критике со стороны специалистов

(см. обзор в: [Грозовский 2018]). В более общем плане, однако, выбор краткосрочных приоритетов отражал тот факт, что у политических лидеров России и ряда других постсоветских стран горизонт планирования редко выходит за рамки одного электорального цикла, а стимулы к передаче власти по наследству были и остаются не столь сильны (случай Азербайджана с династией Алиевых у власти здесь выступал исключением, подтверждающим правило).

Таким образом, несовершенная технократическая модель реализации политического курса в постсоветской Евразии (и не только), наталкивается на серьезные ограничения, часть из которых выглядит неустранимой. С одной стороны, технократы-реформаторы (как и их покровители из числа политических лидеров) вынуждены отдавать приоритет реформам, ориентированным на краткосрочные результаты в ущерб долгосрочным целям. С другой стороны, низкое качество бюрократии и влияние заинтересованных групп искажают цели и средства преобразований и накладывают негативный отпечаток на их результаты. Даже если и когда различные уловки технократов (квазиэкспериментирование, создание особых условий для реформ при патронаже со стороны политических лидеров, кооптация и компромиссы, сопровождающиеся отказом от отдельных реформ) приносят им успех, цена его порой оказывается высока с точки зрения социальной базы преобразований, их общественной поддержки и перспектив необратимости. Но, признавая все эти изъяны и дефекты технократической модели *policy* в условиях России и других постсоветских стран, необходимо задаться вопросом о возможных альтернативах ей. Насколько эти альтернативы желательны и реалистичны «здесь и теперь» и каковы могут оказаться их возможные результаты и последствия?

Альтернативы технократии: от плохого к худшему?

Что произойдет в России, Украине и/или других постсоветских странах, если по тем или иным причинам реформы *policy* в любых сферах не будут осуществляться вообще и вся деятельность технократов в органах управления будет сводиться лишь к поддержанию приемлемого положения дел на жизненно важных, с точки зрения политического руководства, направлениях? Скорее всего, в краткосрочной

перспективе ни сами лидеры, ни тем более их сограждане не заметят ничего нового, а то даже и вздохнут с облегчением, будучи более чем пресыщены многочисленными реформами (как успешными, так и безуспешными) за последние три десятилетия. При таком подходе (который выглядит весьма вероятным, по крайней мере, в случае России) негативные эффекты уклона в пользу сохранения статус-кво (*status quo bias*) станут заметными лишь через некоторое время, которое, весьма вероятно, может совпасть и со сменой политических лидеров [Травин 2016]. Но рано или поздно вопросы как о реформах *policy*, так и о механизмах их осуществления вновь встанут на повестку дня, актуализируя поиск альтернатив несовершенной технократической модели.

С позиции ряда аналитиков (см. критику в: [Easterly 2014]) и самих технократов-реформаторов напрашивающимся решением служит исправление явных дефектов технократической модели, призванное если не снять, то обойти препятствия на пути ее реализации. Речь идет, в частности, о создании стимулов для повышения эффективности бюрократии посредством конкуренции между агентами, подобно тому как это происходило в субнациональном управлении в Китае [Rochlitz et al. 2015], об ограничении полномочий тех или иных агентств и перераспределении их функций (см. критику в: [Федорин 2015]) и в предельном варианте, о замене «плохих» политических лидеров, чьи «выигрышные коалиции» сплошь и рядом состоят из соискателей ренты, на «хороших», то есть реформаторски настроенных и не слишком вороватых диктаторов [Wintrobe 1998]. Проблема состоит в том, что процитированное во второй главе книги высказывание «на каждого Ли Кван Ю в Сингапуре приходится много Мобуту в Конго» [Rodrik 2010] менее всего относится к личным качествам политических лидеров и не сводится к проблемам «клептократии» [Dawisha 2014]. Стимулы политических лидеров в постсоветских странах (и не только) таковы, что они оставляют немного шансов на избавление от дефектов, имманентно присущих несовершенной технократической модели [Olson 1993; Bueno de Mesquita, Smith 2011; Svoboda 2012]. Иными словами, трудно ожидать перехода от несовершенной технократической модели к совершенной на фоне прежнего «недостойного правления».

Да, было бы нелепым отрицать, что кадровые перестановки и изменения отдельных «правил игры» в тех или иных сферах *policy* могут

оказаться полезны на ряде направлений политического курса. О важности роли личностей в истории постсоветских преобразований *policy* написано немало [Письменная 2013; Федорин 2015; Aven, Kokh 2015], но даже гипотетический призыв в ряды реформаторов самых успешных кандидатов на ключевые посты не служит гарантией решения принципиальных проблем постсоветской технократической модели *policy*. Напротив, попытки улучшить ее функционирование в условиях низкого качества бюрократии и господства заинтересованных групп соискателей ренты могут привести к еще большему раскручиванию спирали регулирования, к ужесточению его плотности и к дальнейшему увеличению и без того немалой дискреции контрольно-надзорных и правоохранительных органов «зарегулированного государства» [Панях 2013; Новиков и др. 2014] и в конечном итоге к созданию новых препятствий на пути реформ *policy* взамен прежних, а то и в дополнение к ним.

Но каковы шансы на то, что гипотетический переход от несовершенной технократической модели реализации *policy* к политической принесет позитивные эффекты? Как минимум в краткосрочной перспективе они представляются более чем сомнительными. Опыт таких стран, как Молдова и Украина (в особенности после 2014 года), едва ли говорит о том, что политически ответственные перед парламентом кабинеты министров, сформированные по итогам свободных и справедливых выборов в условиях электоральной демократии, намного лучше справляются с проведением реформ *policy*, нежели технократические правительства, — скорее, наоборот. В этих случаях можно говорить о «захвате государства» [Hellman 1998] не изнутри (со стороны политиков и чиновников), а извне, со стороны олигархических заинтересованных групп, конкурирующих друг с другом за извлечение ренты. Реформы *policy* — даже если и когда они декларируются в качестве приоритетов политическими лидерами — при таком раскладе могут оказаться заблокированы всерьез и надолго. Череда раздираемых острыми противоречиями на уровне *politics* слабых и коррумпированных правительств едва ли оказывается привлекательной альтернативой по отношению к технократической модели.

Рисками такого поворота выступают усугубление проблем принципал-агентских отношений в рамках «хищнического» государственного аппарата [Markus 2015] на фоне нарастания децентрализованной коррупции [Shleifer, Vishny 1993]. Другие риски перехода к политиче-

ской модели состоят в том, что в условиях демократизации новые правительства могут быть «захвачены» экономическими популистами, которые готовы использовать мандат массовой поддержки на уровне *politics* для проведения заведомо неэффективного политического курса. По иронии судьбы антиавторитарный популизм, который часто проявляется в ряде стран третьего мира как реакция на многочисленные дефекты и неудачи технократической модели [Easterly 2014], может гипотетически привести постсоветские страны к повороту от плохого к худшему с точки зрения *policy*.

Однако если говорить о России, то на сегодняшний день как переход от несовершенной технократической модели *policy* к совершенной, так и переход к политической модели выглядят весьма маловероятными. Политический режим в стране [Gel'man 2015; Травин 2016] далек от полномасштабного кризиса, а задаваемые им стимулы способствуют не переменам, а консервации статус-кво. Поэтому реалистической альтернативой в случае России становятся не попытки улучшить качество *policy*, а принесение политического курса в жертву интересам соискателей ренты, которые становятся все более прожорливы на фоне экономической стагнации. Свидетельством тому может служить печальная участь идеолога постсоветской технократии, чьи слова были процитированы в начале данной главы. В ноябре 2016 года Алексей Улюкаев, занимавший на тот момент пост министра экономического развития России, с согласия президента страны был задержан по обвинению в получении взятки в ходе приватизации крупного пакета акций государственной компании «Роснефть» и позднее осужден к длительному сроку лишения свободы. По оценкам, высказывавшимся в СМИ, Улюкаев, который неоднократно выступал против предоставления преференций государственным компаниям и возражал против предложенной схемы приватизации «Роснефти», вряд ли был виновен в инкриминируемых ему деяниях [Жегулев и др. 2016]. Между тем, после того как Улюкаев лишился должности министра (на этом посту его сменил другой технократ — Максим Орешкин), приватизация пакета акций «Роснефти» была проведена по крайне непрозрачной и сомнительной схеме: кредит на покупку акций двум крупным иностранным инвесторам предоставил российский «Газпромбанк» под залог купленных покупателями акций. В свою очередь, холдинг «Роснефтегаз» (держатель акций «Роснефти») ранее разместил

на счетах «Газпромбанка» крупный депозит, за счет которого была профинансирована сделка: наблюдатели не без оснований сравнивали ее с «залоговыми аукционами» 1990-х годов [Спецоперация 2016]. Итогом сделки стало усиление позиций менеджмента «Роснефти» во главе с входившим в близкий круг Путина Игорем Сечиным, который выделялся даже на общем фоне крупномасштабного извлечения ренты руководителями ряда государственных и квазигосударственных компаний в России. Улюкаев, который со времен своей работы в команде правительства Гайдара оставался сторонником иных приоритетов политического курса, не только не смог ничего противопоставить Сечину, но и с согласия политического руководства страны фактически был принесен в жертву интересам соискателей ренты. О каких-либо новых реформах *policy* в этом случае (как и в ряде других) говорить не приходилось.

По иронии судьбы слова Улюкаева, произнесенные более чем за два десятилетия до этих событий, во многом оказались пророческими. Принятие решений в случае приватизации акций «Роснефти», как и во многих других случаях, оказалось вполне «компетентным и зависящим от знаний и опыта, а не от результатов голосования». Проблема состояла лишь в том, что компетентность, знания и опыт соискателей ренты были намного более значимы при принятии решений, чем компетентность, знания и опыт самого Улюкаева и других российских технократов-реформаторов. Стремясь избежать негативного влияния *politics* на *policy* и обеспечить «режим нераспространения» политической сферы на иные сферы общественной жизни», и сами реформаторы, и постсоветские страны в целом во многом оказались в ловушке, когда *policy* подвергается не менее, а то и более опасным негативным воздействиям, в то время как *politics* не только не позволяет препятствовать этим воздействиям, но еще более их усугубляет. Технократическое лекарство оказалось хуже болезни, и лишь будущее покажет, удастся ли странам постсоветской Евразии найти иные, более эффективные лекарства.

Глава 7

Исключения и правила: «истории успеха» и «недостойное правление» в России

Констатация «недостойного правления», с присущим ему неоправданно и незаслуженно низким качеством государственного управления, которое носит преднамеренный и целенаправленный характер, заведомо не соответствуя уровню социально-экономического развития страны, в случае России как будто становится общим местом [Zaostrovtshev 2017; Taylor 2018: Chapter 5].¹ Однако эти оценки наталкиваются на ряд возражений, важнейшим из которых служит то, что, несмотря на общее печальное положение дел с качеством государственного управления, Россия (и в прошлом страны, и в ее настоящем) демонстрирует отдельные достижения государственной политики в тех или иных сферах, а некоторые государственные проекты и программы могут считаться «историями успеха» и на международном уровне. Такого рода достижения отмечаются на уровне и отдельных регионов России [Яковлев и др. 2017; Стародубцев 2018], и некоторых отраслей экономики (например, сельское хозяйство [Wengle 2017]), и ряда органов управления (например, Центральный банк [Johnson 2016]). Их вклад достаточно заметен для того, чтобы от отдельных «историй успеха» можно было просто отмахнуться как от неких малозначимых исключений, будто бы лишь подтверждающих правило. По меньшей мере необходимо задаться вопросом о причинах и механизмах, обуславливающих успехи на фоне общего неблагополучия. Более того, углубленный анализ таких отклоняющихся случаев (*deviant case analysis*) позволяет выявить логику общих закономерностей «недостойного правления», демонстрируя пределы данного явления: когда и при

¹ Ранняя версия главы опубликована в виде статьи [Гельман 2018].

каких условиях российское государство хотя бы на время и отчасти из Савла может обращаться в Павла и почему в одних случаях подобное обращение происходит, а в других — нет?²

В литературе, посвященной политике развития в сравнительной перспективе, аналогичные «истории успеха» на фоне в целом посредственного уровня управления зачастую принято рассматривать в свете анализа «карманов эффективности»,³ то есть ряда приоритетных государственных проектов и программ, целенаправленно реализуемых в искусственно созданных для них условиях под патронажем политических лидеров [Geddes 1994; Roll 2014a]. Отмечается, что некоторые из такого рода проектов и программ оказываются не просто успешными, но и носят долгосрочный характер, переживая породившие их условия. Но набор параметров, характерных для этих «историй успеха», оказывается весьма разнороден, включая в себя организационные, институциональные и технологические факторы, качество менеджмента и ряд других аспектов, связанных со спецификой контекста изучаемых случаев [Roll 2014b].

Применительно к изучению России можно говорить об отчасти сходных тенденциях. Так, историк науки Лорен Грэхем в своем комплексном обзоре историй успехов и неудач инновационных проектов в России и СССР основное внимание уделяет тому, как отдельные индивиды и коллективы драйверов научного и технологического прогресса противостояли косной системе государственного управления и в целом неблагоприятной для проектов развития политической и институциональной среде [Graham 2013; Грэхем 2014]. Хотя с наблюдениями и выводами исследователя трудно не согласиться, такой фокус анализа оставляет в стороне вопрос о том, почему и как государственная политика в отдельных случаях давала шансы на реализацию некоторых весьма впечатляющих прорывов (подобных упомянутой Грэхемом советской космической программе), а в других вела к бесполезной растрате ресурсов. Изучение «историй успеха» сталкивается не только с необходимостью концептуальной гомоген-

² Здесь и далее речь идет именно о государственных проектах и программах, а не о достижениях частного бизнеса и/или некоммерческих общественных организаций — анализ этих аспектов выходит за рамки данной книги.

³ См. также Главы 3 и 4.

низации весьма разнородного эмпирического материала (даже если речь идет об одной стране, не говоря уже о кросс-национальном анализе), но и с теоретической и/или дисциплинарной оптикой тех или иных специалистов. Если для Барбары Геддес, которая анализировала «карманы эффективности» в Бразилии и других странах Латинской Америки, объяснения были связаны с политическими институтами [Geddes 1994], сравнительное исследование под руководством Майкла Ролла в центр внимания ставило проблематику политического и организационного лидерства [Roll 2014a; Roll 2014b], в то время как Грэхем в своем анализе, скорее, представляет подход, связанный с зависимостью от предшествующего пути (*path-dependency*). Поэтому в результате анализа отдельных «историй успеха» наше понимание их причин, механизмов и эффектов зачастую не интегрируется, а, напротив, еще больше фрагментируется.

Как связаны «истории успеха» государственной политики в России с феноменом «недостойного правления» и приведут ли они со временем к ограничению и ослаблению его пагубных последствий для государства, экономики и общества? Мои оценки природы и механизмов функционирования «историй успеха» состоят в том, что успешная реализация ряда приоритетных государственных проектов и программ представляет собой оборотную сторону «недостойного правления». С одной стороны, политическое руководство страны в условиях «недостойного правления» явно нуждается в «историях успеха» не только в целях развития как такового, но и в качестве инструмента своей внутренней и международной легитимации. С другой — сами эти достижения порой могут служить объектом престижного потребления в глазах элит и масс, отчасти выполняя компенсаторные функции. Вместе с тем политический спрос на «истории успеха» создает ряд стимулов для предпринимателей (*policy entrepreneurs*) на средних этапах иерархии государственного управления: они могут добиваться своего карьерного продвижения и/или приоритетного финансирования и статуса, таким образом работая и на достижение целей развития. Проблема, однако, заключается в том, что эти стимулы для *policy entrepreneurs* неустойчивы: они слишком зависят от приоритетов и от интересов политического руководства и с трудом переживают институционализацию. Более того, поскольку «истории успеха» часто требуют воплощения в жизнь в искусственно созданных для них

условиях, то их мультипликативные эффекты (или «триггер-эффекты» [Roll 2014c]) — распространение на иные проекты, сектора экономики или регионы — оказываются весьма проблематичны. Поэтому ряд «историй успеха» оказываются недолговечны и/или не дают ожидаемой отдачи; таким образом, они не только не меняют ключевые характеристики «недостойного правления», но, напротив, поддерживают его функционирование. Подобные тенденции во многом характерны как для современной России, так и для советского (и до-советского) периодов российской истории и не просто не противоречат общей логике «недостойного правления», а выступают атрибутом данного политико-экономического порядка. Ограничения, которые обусловлены приоритетами политического руководства, стимулами *policy entrepreneurs*, а также механизмами управления приоритетными проектами в условиях ресурсных ограничений, ведут со временем к «снижающейся отдаче» (*diminishing returns*) «историй успеха» на этом фоне.

«Зато мы делаем ракеты...»

Пожалуй, в истории СССР после Второй мировой войны трудно найти пример более заметной «истории успеха», нежели советская космическая программа и ее основные достижения — запуск первого искусственного спутника Земли (1957) и первый пилотируемый полет Юрия Гагарина (1961).⁴ Восприятие значимости этой «истории успеха» со временем лишь возросло, о чем, в частности, говорят результаты массовых опросов россиян, проводившихся в 1990–2000-е годы Левада-центром [Левада-центр 2008]. Действительно, успехи в освоении космоса стали мощной демонстрацией технологических достижений Советского Союза и создавали привлекательный внутривнутриполитический и международный имидж страны и ее руководства в условиях холодной войны. Однако успех этой программы оказался краткосроч-

⁴ Хотя книга в целом посвящена «недостойному правлению» постсоветского периода в России, анализ случая «истории успеха» советского периода весьма значим для понимания общей логики реализации приоритетных государственных проектов и программ в нашей стране (и не только).

ным: бурный старт в 1950–1960-е годы сменился выходом на плато и постепенно снижающейся отдачей в 1970–1980-е, а последующие события после распада СССР переместили Россию во второй эшелон глобальных космических держав. В чем причины такого развития событий и почему опыт советской космической программы так важен для понимания сильных и слабых сторон иных «историй успеха» как советского, так и постсоветского периодов?⁵

Успех советской космической программы был бы невозможен без двух человек, сыгравших решающую роль в ее судьбе. Главный конструктор Сергей Королев (1907–1966) был не только выдающимся организатором науки и техники, который успешно обеспечил координацию работы огромного количества специалистов и выработку и реализацию многочисленных технически сложных решений. Королев был также (если не прежде всего) крайне успешным *policy entrepreneur*: ему удалось убедить советского лидера Никиту Хрущева в том, чтобы тот сделал космическую программу в целом и пилотируемые космические полеты в частности своим важнейшим приоритетом политического курса (*policy priority*). Хрущев, нуждавшийся в «историях успеха» в начальный период своего руководства страной прежде всего в целях собственной внутривнутриполитической и международной легитимации, пошел на немалые риски, в случае космической программы себя оправдывавшие. Будучи эмоциональным, но не слишком компетентным руководителем, он также поддерживал и иные политические инновации (*policy innovations*), которые приносили лишь ограниченный успех (например, освоение целины), и порой доверял откровенным проходимцам (например, академику Трофиму Лысенко). Реализация крайне амбициозной космической программы была чрезвычайно дорогостоящим «ответвлением» ракетной части гонки вооружений, а вероятное отставание в ее реализации от США (связанное с различием в масштабе ресурсов и в целом с экономическим отставанием СССР) могло оказаться весьма болезненным. Но Хрущев принял на себя эти риски, обеспечив личный патронаж над новой

⁵ Данный раздел построен на основе обзора ряда работ зарубежных авторов [Hendrickx, Vis 2007; Ivanovich 2008; McDougall 1985; Oberg 1981; Phelan 2012; Siddiqui 2000], а также некоторых российских источников [Голованов 2004; Каманин 2013].

программой, как и первоочередное выделение средств для запуска пилотируемых полетов, несмотря на сопротивление со стороны военно-промышленного комплекса.

Итог превзошел самые смелые ожидания как Королева, так и его политического патрона Хрущева. СССР смог дважды победить на космическом фронте, первым запустив спутники, а затем и начав пилотируемые полеты на фоне отставания американских конкурентов, которое было вызвано задержкой старта космической программы США и техническими проблемами. Столь яркий успех начального этапа советской космической программы позволил Королеву и его соратникам получить карт-бланш на дальнейшие шаги по реализации ее следующих этапов — прежде всего высадки человека на Луну, где СССР вступил в конкуренцию с США («лунная гонка»). Что касается Хрущева, то символические выгоды, которые он (и СССР в целом) приобрели благодаря успехам космической программы и ее демонстрационным эффектам, помноженным на внутривластную и международную пропаганду [Gerovitch 2011], также оказались очень внушительными, особенно на фоне тех многочисленных внутривластных и международных проблем, с нарастанием которых столкнулось в начале 1960-х годов советское руководство. Символические кредиты за спутник и за полет Гагарина лишь отчасти покрывали материальные издержки, связанные со строительством Берлинской стены, Карибским кризисом, расстрелом протестовавших рабочих в Новочеркасске и необходимостью перейти к закупкам зерна за рубежом [Gaidar 2007]. Но эти кредиты были разовыми, и их позитивное воздействие оказалось временным.

История не терпит сослагательного наклонения, и мы уже не узнаем, смог бы СССР выдержать соревнование в «лунной гонке» с США, если бы тандем Хрущев–Королев и далее продолжал драйв советской космической программы. Но отстранение Хрущева от должности в октябре 1964 года стало поворотным пунктом для поддержанных им приоритетных проектов. Вскоре под давлением военно-промышленного лобби космическая программа была пересмотрена в пользу усиления военной компоненты, в то время как дорогостоящие пилотируемые полеты утратили приоритетное значение [Siddiqui 2000]. Фактически СССР вышел из «лунной гонки» еще задолго до того, как американская космическая программа «Аполлон» была развер-

нута в полном объеме (она успешно увенчалась высадкой астронавтов на Луну в июле 1969 года). Последующие события — смерть Королева в январе 1966 года, цепь трагедий в ходе новых пилотируемых полетов («Союз-1» в апреле 1967 года, «Союз-11» в июне 1971 года) [Ivanovich 2008] и, наконец, гибель Гагарина во время тренировочного авиационного полета в марте 1968 года — во многом способствовали тому, что космическая программа постепенно перестала играть роль «истории успеха» для Советского Союза. На символическом уровне борьба за космическое лидерство с США была оформлена в виде «ничьей» (жестом примирения стал совместный полет «Союз — Аполлон» в июле 1975 года), на военном уровне противостояние продолжалось, становясь со временем все более обременительным для СССР. В технологическом плане, однако, Советский Союз так и не смог в 1970–1980-е годы продемонстрировать новые прорывы, выведя их на серийный уровень, — в отличие от США, начавших с 1981 года запуск многоразовых космических кораблей по программе Space Shuttle (ответ СССР — «Буран» — в итоге так и не достиг пилотируемой стадии) [Hendrickx, Vis 2007].

По сути, вплоть до распада СССР советская космическая программа развивалась лишь по пути улучшения тех решений, которые были предложены и/или реализованы еще во времена Королева. Но главное — мультипликативные эффекты космической программы на протяжении десятилетий оказались скромными: «история успеха» СССР в космосе так и не повлекла за собой появления новых «историй успеха» в смежных областях, качественно влиявших на развитие страны (хотя отдельные технические инновации, несомненно, играли важную роль). В значительной мере ограниченность мультипликативных эффектов была обусловлена милитаризацией советской научно-технологической сферы и отсутствием коммерческих стимулов к распространению новых технологий — эти ограничения затрагивали многие отрасли [Грэхем 2014]. Поэтому за пределами изолированного технологического «кармана эффективности», каковым выступала космическая программа СССР [Geddes 1994; Roll 2014a], ее воздействие оказывалось незначительным и никакого «эффекта заражения» (*contagion*) [Roll 2014c] в стране не отмечалось, — напротив, рутины бюрократической неэффективности [Грэхем 2014] еще сильнее проявляли себя на фоне усугублявшегося кризиса советской

экономической модели [Gaidar 2007]. Разовая высокая отдача космической «истории успеха» со временем все более угасала, а спутник и полет Гагарина как ее былые достижения выполняли ту символическую компенсационную функцию, которую впервые подметил еще в разгар советского космического бума Юрий Визбор. В его известной песне 1964 года «Рассказ технолога Петухова» лирический герой, провозглашая «Зато, говорю, мы делаем ракеты...», идентифицирует себя самого с успехами СССР в мире технологий и искусства («...а также в области балета // мы впереди, говорю, планеты всей»), но ключевым словом в его монологе выступает «зато» как выражение компенсации за многочисленные реальные или мнимые недостатки, присущие стране.⁶

Суммируя, можно говорить о том, что советской космической программе была присуща та траектория развития, которая в той или иной мере характерна для ряда других «историй успеха»: (1) политические приоритеты лидеров страны, сопровождающиеся усиленной поддержкой новых проектов и программ и патронажем по отношению к их руководителям; (2) быстрое успешное достижение результатов, которые дают заметную символическую отдачу за счет концентрации ресурсов; (3) ограниченный мультипликативный эффект; (4) смена политических приоритетов (иногда в результате смены лидеров и/или руководителей самих проектов и программ) и (5) последующая утрата прежнего статуса «истории успеха».

О том, что такая траектория взлета и упадка обусловлена не только спецификой контекста СССР периода 1950–1980-х годов, отчасти свидетельствует случай инновационного центра «Сколково» в России 2010-х годов, который повторил те же стадии развития, но принес достижения гораздо более низкого уровня. В период президентства Дмитрия Медведева этот проект выступал ключевым символом объявленной тогдашним главой государства программы технологической модернизации страны, служил предметом его повышенного внимания и получал первоочередное финансирование со стороны государства и крупного бизнеса, несмотря на весьма скептическое от-

⁶ Полвека спустя после Визбора, в 2014 году, эту же функцию слово «зато» выполнило в иной редакции — в виде лозунга «Зато Крым наш!».

ношение к нему ряда ключевых игроков в данной сфере [Рундöpiemi 2014]. Проект был широко разрекламирован в СМИ как прорыв России в сфере высоких технологий и как пример «истории успеха» международного технологического сотрудничества с участием ведущих мировых компаний и инновационных вузов от Intel до MIT. Однако его реализация изначально была ограничена как в пространстве (отдельно взятым пригородом Москвы), так и во времени (периодом, когда Медведев занимал президентский пост) и в гораздо большей мере была ориентирована на краткосрочные публичные эффекты, нежели на долгосрочную коммерческую отдачу [Грэхем 2014]. После того как в 2012 году Медведев утратил статус президента России, проект застопорился, а уровень финансирования «Сколково» резко упал: власти более не требовали от представителей крупного российского бизнеса пожертвований на переставший быть приоритетным проект, а о его планировавшейся роли как драйвера развития высоких технологий и экономического роста вскоре забыли. Последующие события — ухудшение отношений России с Западом, спад российской экономики и девальвация рубля — свели на нет и без того ограниченные эффекты проекта «Сколково».

В 2013 году российские правоохранительные органы начали расследования в отношении фонда «Сколково» и ряда его проектов по обвинениям в нецелевом использовании средств [Рейтер, Голунов 2015], в то время как приоритеты властей в сфере инноваций и высоких технологий вскоре переключились на другое начинание — проект «инновационной долины» МГУ, осуществлявшийся на базе фонда «Иннопрактика» во главе с Катериной Тихоновой (якобы дочерью Владимира Путина). Этот фонд получал и некоторые другие контракты от крупных государственных компаний и учреждений, хотя его деятельность оставалась крайне непрозрачной [Навальный 2015в], а результаты деятельности — по крайней мере, пока — не слишком заметными. Более того, последующие заявления того же Медведева, уже в качестве премьер-министра России, о тиражировании аналогичных инновационных проектов в других регионах (в частности, в Санкт-Петербурге) усугубляли подозрения в том, что речь в них идет не столько о развитии высоких технологий, сколько о «распиле» денежных средств. Упадок «Сколково» оказался более быстрым, более заметным и более драматическим, чем в случае советской

космической программы, но, по сути дела, речь идет о типологически сходных явлениях.

Если в исследованиях «карманов эффективности» как механизмов развития, выполненных на материале стран Азии, Африки и Латинской Америки [Geddes 1994; Portes, Smith 2012; Roll 2014a] подчеркивается институционализация и долгосрочный характер их функционирования, российские «истории успеха» по большей части кратковременны: они с трудом переживают институционализацию и смену руководства. Более того, им часто присуща отмеченная выше «шитизация»⁷ — целенаправленное и преднамеренное снижение качества в процессе реализации, и последующий упадок. Следует подчеркнуть, что в обсуждении «историй успеха» речь не идет ни о сугубо демонстрационных проектах в духе потемкинских деревень, ни тем более о заведомых аферах, построенных на приписках и фальсификациях (как, например, «хлопковое дело» в позднесоветском Узбекистане). «Истории успеха» изначально задумывались и/или реализовывались как реальные проекты развития России в тех или иных сферах, хотя они не всегда и не во всем воплощались в жизнь. Тем важнее понять, почему российские «истории успеха» зачастую оказываются частичными и недолговечными и как механизм их реализации связан с более общими характеристиками и закономерностями государственного управления в России как «недостойного правления».

Актеры, институты, стимулы и ресурсы

Ингредиентами «историй успеха» проектов и программ в общественном секторе экономики (в России и не только) являются наличие приоритетной поддержки со стороны политического руководства, эффективные усилия со стороны *policy entrepreneurs* (министров, губернаторов, ректоров университетов, менеджеров компаний и т. д.) и продуманное обеспечение этих проектов и программ материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами. Но во всех этих компонентах результаты оказываются как минимум противоречивыми. Стимулы

⁷ См. Главу 4.

как для политического руководства, так и для *policy entrepreneurs* носят неоднозначный характер, а ресурсы, если и когда их концентрация позволяет достичь отдельных «историй успеха», оказываются недостаточными для того, чтобы обеспечить мультипликативные эффекты и последующее распространение лучших практик.

Политическое руководство в условиях «недостойного правления» прежде всего заинтересовано в «историях успеха» как минимум по двум причинам. Во-первых, как сказано выше, они могут служить дополнительным средством для внутривнутриполитической и международной легитимации политического статус-кво — несмотря на утверждения критически настроенных специалистов о том, что плохая *policy*, как правило, является хорошей *politics* [Bueno de Mesquita, Smith 2011], многие политические лидеры (Россия здесь не исключение) искренне заинтересованы в развитии и в росте экономики возглавляемых ими стран. Во-вторых, несмотря на то, что извлечение ренты составляет главную цель и основное содержание государственного управления, этот факт отнюдь не препятствует стремлению к росту и развитию — в том числе потому, что данные цели сами могут способствовать извлечению ренты. Примеры многочисленных государственных проектов и программ, сопровождавшихся масштабным расхищением средств (как, например, Олимпиада 2014 года в Сочи), служат тому наглядным подтверждением. Однако было бы неверно сводить все эти проекты и программы лишь к освоению средств соискателями ренты — в конечном итоге они дают определенную отдачу и с точки зрения задач развития, хотя куда меньшую, чем при не столь высоком уровне коррупции.

Поэтому точно так же, как политические лидеры могут быть заинтересованы в успешных менеджерах — технократах, обеспечивающих эффективное управление в отдельных сферах,⁸ они оказываются заинтересованы и в *policy entrepreneurs*, способных не только успешно выполнять спущенные сверху программы, но и добиваться высоких достижений. Политический патронаж над теми проектами и программами, которые пестует политическое руководство, оказывается важнейшим источником ряда «историй успеха», обеспечивая приток как государственных, так и частных ресурсов и особые условия

⁸ См. Главу 6.

государственного регулирования в обход общепринятого порядка принятия решений (такого рода правила игры были характерны и для советской космической программы, и для проекта «Сколково»). Условиями неформальной сделки между патронами — политическими лидерами — и их клиентами — *policy entrepreneurs* — становятся приоритетное обеспечение ресурсами и карт-бланш на любые шаги последних во вверенной им сфере в обмен на обещания достичь быстрых и заметных «историй успеха». Однако число таких приоритетов не может быть велико по определению: продвигающие их *policy entrepreneurs* оказываются конкурентами в борьбе за привлечение средств и за внимание политических лидеров, а смена приоритетов политического руководства (не говоря уже о смене самих лидеров) грозит поставить крест на проектах в целом (как произошло со «Сколково») или по меньшей мере поставить «истории успеха» под вопрос (как в итоге и случилось с советской космической программой).

Одной из центральных проблем «недостойного правления» оказывается явный недостаток у политических лидеров долгосрочных стимулов для успешного развития страны. Поэтому и в качестве приоритетов реализуемого под их руководством политического курса выбираются лишь те направления, которые способны принести относительно быструю и легко осязаемую отдачу, сопровождающуюся рядом демонстрационных эффектов, даже если их достижение идет в ущерб долгосрочным стратегическим целям. Иными словами, быстрые результаты «историй успеха», с их последующим широким освещением в СМИ и использованием в пропагандистских целях «здесь и теперь» оказывается для политического руководства важнее, чем те плоды, которые принесет реализация проектов и программ в среднесрочной перспективе (10–15 лет). Хотя такой подход иногда способствует успеху политического курса на одних направлениях, но снижает шансы на его эффективную реализацию в других, о чем свидетельствует, в частности, опыт российских программ реформ 2000-х годов и пришедших им на смену стратегических планов в 2010-е годы [Дмитриев 2016]. Стимулы политических лидеров подталкивают их к достижению краткосрочных успехов, но еще в большей степени такого рода стимулы проявляются у *policy entrepreneurs*. Руководители и ответственные исполнители крупных государственных проектов и программ (министры, губернаторы, ректоры вузов, топ-менеджеры

компаний и др.), даже будучи готовыми и искренне заинтересованными в реальном улучшении положения дел во вверенной им сфере, не могут быть уверены в воплощении в жизнь их намерений в силу кадровых перестановок, равно как и смены правил игры и/или приоритетов вышестоящего руководства. Эти обстоятельства вынуждают потенциальных *policy entrepreneurs* в лучшем случае вкладывать усилия в краткосрочные проекты с небольшим сроком реализации, не слишком заботясь о долгосрочных результатах и последствиях, а в худшем — предпочесть личное обогащение успешному развитию тех или иных секторов, организаций или территорий. В таких условиях нерешенной остается проблема, связанная с созданием адекватной системы стимулов «посредством распределения власти, статусов, богатства и карьерных возможностей таким образом, чтобы добиваться наиболее эффективного достижения целей развития, которые задает политическое руководство» [Geddes 1994: 193].

Примером относительно успешного создания такой системы стимулов *policy entrepreneurship* на уровне высших и средних звеньев управленческой иерархии выступает современный Китай. Закрепленная на институциональном уровне практика карьерного продвижения региональных руководителей партийных комитетов на основе оценок эффективности их работы (*performance*), включая межрегиональную ротацию кадров и шансы на вхождение в руководство ЦК Компартии, стимулирует чиновников прикладывать усилия для успешного социально-экономического развития вверенных им территорий. В то же время конкуренция между руководителями за возможности карьерного роста снижает риски систематической фальсификации отчетности благодаря взаимному контролю (*mutual policing*) по отношению друг к другу [Rochlitz et al. 2015]. Напротив, российские региональные лидеры сталкиваются с иными стимулами — российские губернаторы чаще лишались своих постов из-за неудовлетворительных, с точки зрения Кремля, результатов выборов, чем из-за неудовлетворительных показателей социально-экономического развития соответствующих регионов [Reuter, Robertson 2012]. Предельно огрубляя, можно сказать так: если первому секретарю провинциального комитета Компартии Китая во вверенной ему провинции для успеха надо строить новые дороги и больницы и успешно бороться с загрязнением воздуха, то российскому губернатору для успеха необходимо завышать явку

на выборы и успешно бороться с проявлениями протестов. Такие различия стимулов лишь усугубляют рентоориентированное поведение в российском случае, но никак не способствуют развитию, лишняя же подчеркивая неэффективность электоральной версии авторитаризма в России в сравнении с его «гегемонной» версией в Китае.

Неудивительно поэтому, что стимулы к *policy entrepreneurship* в России оказываются сильно искаженными. И дело не только в том, что позитивные стимулы к эффективности управления и успешной реализации инициативных проектов и программ в общественном секторе явно недостаточны и шансы на карьерное продвижение руководителей в государственном аппарате и в общественном секторе не слишком связаны с эффективностью их деятельности. Не менее, а более важную роль здесь играют негативные стимулы, которые задает набор формальных правил игры, а также практики их применения в рамках «зарегулированного государства» [Панеях 2013]. Россия демонстрирует сочетание высокой плотности и низкого качества государственного регулирования в различных секторах экономики и управления, с одной стороны, и селективного правоприменения этих регулятивных норм государственным аппаратом — с другой. Российское государство, заведомо (и не без оснований) полагая, что без принуждения нижестоящие звенья управленческой иерархии не станут прилагать усилий к выполнению поставленных им управленческих целей, наделяет контрольные и регулятивные органы широкими полномочиями и задает многочисленные количественные показатели отчетности для исполнителей на всех уровнях государственных учреждений (вплоть до детских садов) [Gel'man 2016a]. Иначе говоря, вместо вмешательства контролирующих органов в случаях сбоев в работе тех или иных организаций и учреждений (модель «пожарной тревоги») оно идет по пути фронтального мониторинга и контроля всех без исключения организаций и учреждений (модель «полицейского патруля») [McCubbins, Schwartz 1984]. Такой подход отчасти выступает реакцией политического руководства на рентоориентированное поведение, господствующее среди представителей государственного аппарата и общественного сектора. Но он порождает не только резкое увеличение издержек контроля и многочисленные искажения в деятельности контрольных и регулятивных органов, не говоря уже о функционировании судебной и правоохранительной систем [Вол-

ков и др. 2013; Paneyakh 2014; Панеях и др. 2018]. Не менее, а то и более важными оказываются те стимулы, какие «зарегулированное государство» создает для подотчетных государственных организаций и учреждений, которые не просто поглощены производством отчетности многочисленным контролерам, но и вынуждены превращать ее из средства в цель собственной деятельности. «Зарегулированное государство» провоцирует руководителей на всех уровнях иерархии государственного управления отнюдь не к *policy entrepreneurship* и к достижению успеха во вверенных им сферах, а, напротив, к минимизации рисков нарушений правил игры — а эти нарушения более чем вероятны в случаях, если и когда они проявляют инициативу, направленную на успешное развитие тех или иных секторов, территорий или учреждений. Инициатива на всех этапах «вертикали власти» может оказаться наказуемой, вплоть до уголовного преследования.

В таких условиях от руководителей всех уровней трудно ожидать стремления создавать во вверенных им сферах новые «карманы эффективности» без соответствующей поддержки и патронажа со стороны политического руководства. Но выгоды от патронажа могут достаться лишь немногим бенефициариям, и тем самым пул потенциально успешных *policy entrepreneurs* поневоле сужается. Но при этом патронаж, выступая необходимым условием достижения «историй успеха», отнюдь не служит условием достаточным. В самом деле, назначение на пост главы крупнейшего государственного банка России — Сбербанк — Германа Грефа, пользовавшегося доверием Путина и входившего в его ближайшее окружение, стало залогом если не «истории успеха», то, по крайней мере, существенного улучшения качества работы Сбербанка [Карасюк 2013]. В то же время назначение главой РЖД другого близкого к Путину руководителя — Владимира Якунина — повлекло за собой полную смену стратегии реформирования компании и ее последующее превращение в механизм по извлечению ренты в особо крупных размерах (“Russian Greatest Rent Machine”).⁹ На фоне иерархической модели государственного управления («вертикаль власти») вложение ресурсов в проекты, продвигаемые многими руководителями компаний, организаций и учреждений либо не дает ожидаемой от них

⁹ См. Главу 4.

отдачи, либо оборачивается «проеданием», а то и целенаправленным «распиллом» бюджетных средств. Парадоксально, но эти тенденции не ослабляют, а, напротив, усиливают устойчивость иерархии «вертикали власти» в ущерб достижению целей развития.¹⁰

Наконец, наиболее серьезным препятствием на пути «историй успеха» является нехватка финансовых, материальных и кадровых ресурсов, доступных руководителям проектов и программ. Собственно, Россия была и остается страной «второго эшелона» с точки зрения уровня ее социально-экономического развития, и оттого ее претензии на роль глобального космического лидера или мирового центра высоких технологий в длительной перспективе едва ли можно было считать обоснованными. Руководители приоритетных проектов и программ, реагируя на эти ограничения, стремятся преодолеть их посредством сверхконцентрации ресурсов. На то, чтобы добиться очередной «истории успеха», тратятся неоправданно большие средства, под реализацию приоритетных проектов и программ привлекаются едва ли не все доступные специалисты, а достижение контрольных сроков в демонстрационных целях превращается в штурмовщину, зачастую в ущерб качеству реализации проектов. Хотя сверхконцентрация ресурсов сама по себе и способствует достижению точечных «историй успеха» (пусть и с очень значительными издержками), но ее оборотной стороной становится усугубление отмеченных выше проблем. Однажды достигнутые за счет разовой сверхконцентрации ресурсов успехи оказывается сложнее удержать, особенно в условиях острой конкуренции как с другими странами, так и с рядом иных проектов внутри страны. Именно это в итоге и произошло с советской космической программой: выделяемые на нее ресурсы не доставались другим соискателям бюджетных средств (прежде всего крайне прожорливому военно-промышленному комплексу). Вместе с тем сверхконцентрация ресурсов на протяжении длительного времени

¹⁰ Отчасти здесь можно провести параллели и с последними десятилетиями СССР, когда механизмы политико-экономического управления страной отторгали управленческие инновации на всех уровнях, поощряя безынициативность руководителей и исполнителей, но при этом не слишком препятствуя рентоориентированному поведению с их стороны. Более подробный анализ этих аспектов выходит за рамки данной книги.

обескровливает иные проекты и программы, не имеющие приоритетного статуса, тем самым не только еще больше затрудняя достижение мультипликативных эффектов «историй успеха», но и создавая негативные стимулы для «аутсайдеров», перспективы которых на фоне приоритетных проектов и программ оказываются более чем сомнительными. В результате успех немногих становится причиной неуспеха многих — политика сверхконцентрации ресурсов подрывает среду, в которой лучшие практики можно было бы распространять¹¹ за пределы «карманов эффективности».

Резюмируя, можно утверждать, что на пути «историй успеха» в России (как и в ряде других стран) стоят многочисленные барьеры, связанные как со структурными ограничениями (дефицит ресурсов), так и с тем сочетанием стимулов, которые обусловлены институтами, созданными правящими группами в условиях «недостойного правления». Институты и стимулы, в случае выигрышного сочетания (1) приоритетов политического руководства и патронажа с его стороны и (2) достижений эффективных *policy entrepreneurs*, способных добиться быстрых и заметных результатов руководимых ими проектов и программ, могут способствовать достижению некоторых «историй успеха» даже в заведомо неблагоприятных условиях «недостойного правления». Но эти же институты и стимулы, по сути, закрывают дорогу к тому, чтобы «истории успеха» давали мультипликативные эффекты за пределами соответствующих программ, проектов и организаций. Скорее, происходит обратное: как показывает опыт и советской космической программы, и «Сколково», сами «истории успеха» могут быстрее или медленнее утратить свои достижения и перестать выделяться из общей массы аналогичных проектов и программ. Во многом российское государство и его руководители своими руками создают тот же самый комплекс неблагоприятных условий для реализации приоритетных государственных проектов и программ, который отмечал Лорен Грэхем применительно к инновационной деятельности в российском бизнесе [Грэхем 2014], — высокие издержки их реализации, крайне неэффективное регулирование и слабый потенциал для достижения мультипликативных эффектов.

¹¹ Я благодарен Михаилу Соколову за эту формулировку.

Поэтому многие российские «истории успеха» — вовсе не исключения, подтверждающие общее правило «недостойного правления»: скорее, они сами выступают составной частью этого политико-экономического порядка. Достижения приоритетных государственных проектов и программ легитимируют не только политическое руководство страны, патроном которых оно и выступает. Благодаря демонстрационным эффектам и компенсационным функциям «историй успеха» легитимированы оказываются и те способы, которыми отдельные цели развития могут достигаться на фоне многочисленных патологий и глубокого упадка качества управления российским государством. Но означает ли это, что «истории успеха» в России (и не только) — не более чем разовые и краткосрочные инициативы политического руководства, которые не имеют принципиального значения для развития страны в целом и тех или иных секторов экономики и территорий в частности?

Анатомия успехов: Татарстан, НИУ ВШЭ и другие

Многие факторы, обуславливающие достижения «историй успеха» в России, не слишком отличаются от зарубежных аналогов как в посткоммунистических странах [Johnson 2016], так и в других регионах мира [Geddes 1994; Roll 2014a; Roll 2014c]. В самом общем виде их можно обозначить как эффективное и неоспоримое лидерство *policy entrepreneurs*, которым благодаря патронажу со стороны политического руководства удается:

- (1) обеспечить высокий уровень организационной автономии своих проектов, программ, учреждений или территорий;
- (2) на основе быстрого достижения позитивных результатов привлекать дополнительные ресурсы, добиваясь возрастающей отдачи (*increasing returns*);
- (3) поддерживая уровень своей автономии на протяжении длительного времени, обеспечивать институционализацию и организационную преемственность после смены лидеров проектов и политических руководителей.

Однако в российском случае (как и в ряде других стран), помимо воздействия этих факторов, следует иметь в виду и воздействие факторов, связанных со спецификой политического режима и/или характеристик «недостойного правления». Именно поэтому некоторые «истории успеха» в той или иной мере приходится обставлять рядом оговорок.

Характерен в связи с этим пример Татарстана — региона, демонстрировавшего в 2000–2010-е годы опережающие по сравнению с большинством других регионов России темпы социально-экономического развития и успешную реализацию ряда инновационных проектов и программ [Яковлев и др. 2017]. Исследователи из Высшей школы экономики, детально анализируя «историю успеха» региона, в качестве ее основы выделяют консолидацию республиканских элит (сплоченных на этнической основе) вокруг ориентированных на реформы и развитие лидеров Татарстана (Минтимера Шаймиева и сменившего его Рустама Минниханова) и успешное выстраивание отношений с федеральными органами власти. Они утверждают, что эти факторы позволили успешно использовать высокий социально-экономический потенциал региона, минимизируя пагубные последствия «недостойного правления». Республиканским лидерам в ходе «торга» с Кремлем в 1990-е годы удалось максимизировать финансовую автономию республики и свой контроль над ее важнейшими активами, в то время как региональный политический режим носил монополистический характер. По экспертным оценкам, сплоченные этнические элиты Татарстана выстроили в регионе модель «кумовского капитализма», в рамках которой власти и крупный бизнес оказались связаны взаимными обязательствами, а выход аутсайдеров на региональные рынки стал ограничен. Тесные взаимосвязи элит республики отчасти снижали негативные последствия коррупции — в отличие от регионов, для которых были характерны открытые политические конфликты [Sharafutdinova 2011]. В то же время стремление татарстанских лидеров не только к извлечению ренты (как в ряде других регионов и республик России), но и к развитию республики позволяло им привлекать ресурсы из федерального центра даже на фоне общей политики децентрализации государственного управления в 2000-е годы [Gel'man 2009]. В итоге Татарстану удалось отчасти «разменять» свой прежний особый статус на приоритетное

финансирование центром ряда проектов и программ в республике (от празднования 1000-летия Казани до проведения там же Всемирной универсиады в 2013 году).

Успешная реализация этих проектов, в свою очередь, создала основания для успеха новых инициатив — например, создания Особой экономической зоны (ОЭЗ) «Алабуга» (наиболее успешного из проектов такого рода в России: на начало 2017 года на его долю приходилось 64 % выручки, 37 % налоговых поступлений и более половины инвестиций от всех 24 ОЭЗ в стране) [Яковлев и др. 2017: 19–20]. Республиканским элитам в ходе процесса рецентрализации удалось не только сохранить контроль над ключевыми экономическими активами (в отличие от других богатых ресурсами республик) [Sharafutdinova 2010b; Sharafutdinova 2015], но и отстаивать неформальное право вето при назначениях ключевых федеральных чиновников на руководящие посты в республике [Яковлев и др. 2017: 13–14]. Наконец, замена Шаймиева на посту главы Татарстана в 2010 году, казалось бы, свидетельствовала о преимуществах «модели Татарстана» как траектории относительно успешного (хотя и не без ряда значимых проблем) эволюционного развития республики — исследователи в связи с этим проводили параллели с опытом «догоняющего развития» в авторитарных государствах Юго-Восточной Азии [Ibid.: 44].

В то время как сочетание факторов татарстанской «истории успеха» оказалось уникальным и, по сути, не предполагавшим диффузии за пределами республики, «модели Татарстана» был присущ и ряд встроенных в нее изъянов: жесткая «вертикаль власти» внутри республики и стремление к сохранению контроля консолидированных элит ставили барьеры на пути дальнейшего развития [Ibid.: 52–53]. Однако на фоне ухудшения экономической ситуации в России в целом, отказа политического руководства страны от ориентации на развитие и рост экономики в качестве своих политических приоритетов и ряда других негативных тенденций, особый статус республики, завоеванный еще в 1990-е годы, в конце 2010-х начал подвергаться пересмотру. В 2017 году центр демонстративно отказался обсуждать продление двустороннего договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Москвой и Казанью. Осенью 2017 года под давлением федеральных властей в республике (как и в других этнических регионах России) было отменено прежде обязательное преподавание татарского языка

[Депутаты 2017]. Эти шаги центра были восприняты как наступление не только на этнические основания особого статуса Татарстана, но и на контроль элит над активами республики. В «Обращении татар Российской Федерации» призыв многих представителей татарской этнической интеллигенции к руководителям республики о защите татарского языка подкреплялся недвусмысленным предостережением: «...когда “заинтересованные” люди придут за “Татнефтью”, “ТАИФом” или за некоторыми руководящими персоналиями, Вас некому будет поддержать» [Обращение 2017].

Тем не менее республиканские лидеры были не в состоянии пойти наперекор центру, и поэтому, скорее всего, дальнейшее снижение уровня автономии Татарстана, как и переход активов республики под контроль центра, а возможно, и реконфигурация правящих элит, — это не более чем вопрос времени. По крайней мере, шансы на дальнейшее продолжение татарстанской «истории успеха» как минимум сомнительны: упадок патронажа и пересмотр приоритетов политического руководства на фоне сужения ресурсной базы ставит под вопрос организационную автономию «истории успеха» и сводит на нет шансы на ее институционализацию. При любом исходе противостояния республиканских элит с влиятельными политическими и экономическими интересами на общероссийском уровне о возрастающей отдаче «истории успеха» говорить уже не приходится.

Другим, еще более ярким примером выстраивания «истории успеха» в постсоветской России может служить опыт Высшей школы экономики, которая с 2009 года обладает статусом Национального исследовательского университета (НИУ ВШЭ).¹² Вуз был создан в ноябре 1992 года согласно постановлению правительства России, подписанному исполняющим обязанности премьера Егором Гайдаром, как центр для подготовки экономических кадров для работы в рыночных условиях. Возглавивший новый вуз Ярослав Кузьминов смог за относительно короткое время создать кадровый костяк Высшей школы экономики, привлекая к его деятельности едва ли не всех заметных экономистов-рыночников и видных правительственных

¹² Здесь и далее использованы материалы официального сайта НИУ ВШЭ www.hse.ru (доступ 25 апреля 2019).

чиновников [История 2017]. Фигура Евгения Ясина — авторитетного экономиста-шестидесятника, который после своей отставки с поста министра экономики России занял пост научного руководителя вуза [Колесников, Ясин 2014], как нельзя лучше символизировала эти тенденции. В 1999–2000 годах Кузьминов и ряд других представителей Высшей школы экономики принимали самое активное участие в разработке программы социально-экономических реформ «Стратегия-2010», после чего неформальный статус университета резко вырос. Он превратился в центральный «мозговой трест» реформаторов [Бенедиктов 2010], и прикладные разработки по заказам правительства и различных государственных агентств стали со временем играть все более важную роль в текущей деятельности вуза [Никольская 2015].

Под влиянием НИУ ВШЭ был запущен ряд инноваций в сфере реформ образования — прежде всего введение в стране ЕГЭ [Starodubtsev 2017]. Кузьминов, становившийся со временем все более заметной публичной фигурой, неоднократно рассматривался как кандидат на различные правительственные посты, но предпочитал оставаться в прежней должности, хотя в 2014 году был избран в Московскую городскую думу, а в 2015 году стал сопредседателем Московского отделения Общероссийского народного фронта. Более высокие посты занимала супруга ректора Эльвира Набиуллина (министр экономики России, а позднее — председатель Центрального банка РФ), обеспечивая, таким образом, режим личной унии на уровне политического руководства страны. Сам Кузьминов находился в центре неформальной сети экономических консультантов российского политического руководства, к которой прилип ярлык «системные либералы». Кузьминов (наряду с ректором РАНХиГС Владимиром Мау) был одним из соруководителей разработки программы «Стратегия-2020» [Стратегия 2012] и участвовал в подготовке указов по вопросам социально-экономического развития России, подписанных Владимиром Путиным после возвращения на пост президента страны в мае 2012 года (майские указы). В то же время высокопоставленные представители государственного аппарата входили в число попечителей вуза, регулярно участвовали в проводимых НИУ ВШЭ ежегодных конференциях и оказывали учреждению всевозможную поддержку в тех или иных формах (бюджетные места для обучения, здания для вуза, государственные заказы). Выступая инициатором ряда государственных

проектов и программ, НИУ ВШЭ становился одним из их бенефициариев напрямую либо косвенно.

Успешная деятельность Кузьминова в качестве *policy entrepreneur* открывала для него возможности вкладывать ресурсы в эффективную рыночную раскрутку НИУ ВШЭ, что, в свою очередь, позволяло ему привлекать новые средства, необходимые для развития вуза благодаря доходам от платы за обучение и заказам со стороны государства и бизнеса. В 2000-е годы НИУ ВШЭ разросся, поглотив несколько других образовательных учреждений, создав и расширив свои кампусы в Санкт-Петербурге, Перми и Нижнем Новгороде и заняв немало зданий в различных районах Москвы (а позднее — и Санкт-Петербурга). Из небольшой специализированной программы по подготовке рыночных кадров в экономике НИУ ВШЭ превратился в один из крупнейших вузов страны [История 2017], чей профиль вышел за пределы социальных и гуманитарных наук и включал математику и *computer science* (хотя пока еще без дорогостоящих естественных наук и медицины).

Эти достижения позволили НИУ ВШЭ резко повысить заметность вуза на международном уровне,¹³ в том числе за счет привлечения ряда зарубежных академических «звезд» в качестве руководителей исследовательских лабораторий и проектов (они публиковали свои научные работы, указывая аффилиацию с НИУ ВШЭ), а также благодаря умело выстроенной системе стимулов для преподавателей и сотрудников вуза. Наряду с «пряником» (солидные надбавки за публикации в ведущих международных журналах и за другие достижения, внутренние гранты вуза) в НИУ ВШЭ успешно работал и «кнул» в формате краткосрочных «эффективных контрактов», открывая менеджменту вуза возможности избавления от не оправдывавшего ожидания персонала и его замены другими сотрудниками (острую критику см. в: [Олейник 2011]). Такая кадровая политика позволила НИУ ВШЭ привлекать как известных специалистов, так и перспективных молодых исследователей, ранее работавших в других учреждениях страны и/или получивших ученые степени и опыт

¹³ См. информацию на сайте НИУ ВШЭ <https://strategyunits.hse.ru/news/keywords/81259457/> (доступ 8 января 2019).

работы за рубежом. Даже критики университета из числа представителей академической общественности не могли не признать безусловных достижений вуза. Высокая организационная автономия и эффективное лидерство, помноженные на политический патронаж, стали залогом «истории успеха» НИУ ВШЭ.

Но на фоне общего осложнения ситуации в России (особенно после 2014 года) «история успеха» вуза, чьими принципами служили международная интеграция, академические свободы и самоуправление, подвергалась все нарастающим рискам. Экстенсивный рост организации позволял руководству НИУ ВШЭ успешно реализовывать стратегию *too big to fail*, снижая институциональные риски упадка, вероятного при смене курса, проводимого политическим руководством. Политические риски, неизбежные для «либерального» вуза, каковым был и оставался НИУ ВШЭ [Бенедиктов 2010], отчасти микшировались тем, что работавшие в нем многочисленные критики властей побуждались к явной или скрытой самоцензуре и/или не указывали свою аффилиацию с вузом в своих публичных выступлениях. Однако поскольку в вопросах развития НИУ ВШЭ слишком многое было завязано лично на авторитетную фигуру Кузьминова [Никольская 2015], то вуз по определению сталкивался с усиливавшимися вызовами, в то время как на фоне сокращения временного горизонта планирования шансы на последующую институционализацию и на имперсонализацию «истории успеха» снижались. И хотя какие-либо выводы в отношении дальнейших перспектив НИУ ВШЭ пока делать явно преждевременно, важно подчеркнуть, что, как и в ряде других случаев, «история успеха» университета оказалась единственным примером, который (по крайней мере, пока) не дал мультипликативного эффекта в большинстве других российских вузов, не говоря уже о том, что государственные ресурсы, достававшиеся НИУ ВШЭ (хотя и вполне заслуженно), не доставались другим образовательным учреждениям.

Означает ли это, что отдельные «истории успеха» в условиях «недостойного правления» так и обречены оставаться островками качественного развития в море посредственности, где руководители проектов и программ обречены кое-как барахтаться, в лучшем случае едва справляясь с решением текущих проблем?

Проект «5–100»: почему успехи единичны

Отчасти ответ на этот вопрос может дать попытка мультипликации передового опыта в сфере высшего образования, предпринятая российскими властями в 2010-е годы — проект «5–100», в качестве цели которого было заявлено вхождение к 2020 году пяти российских вузов в первую сотню университетов мира в общих зачетах трех международных рейтингов.¹⁴ Данный проект, одобренный президентом и правительством России, предусматривал выделение отобранным на конкурсной основе государственным вузам значительных субсидий на цели развития с тем, чтобы стимулировать усиление их позиций в международных иерархиях. Главным мотором проекта, запущенного в 2012 году в соответствии с майскими указами Путина, выступало Министерство образования и науки РФ во главе с министром Дмитрием Ливановым, который являлся активным сторонником реформ науки и образования в России в целом и интернационализации российской науки в частности [Гуриев и др. 2009]. Проект, в свою очередь, был призван реализовать идеи, заложенные в рамках правительственной программы «Стратегия-2020», разработанной под руководством Кузьминова и в части высшего образования во многом ориентировавшейся на достижения НИУ ВШЭ [Стратегия 2012]. Выделение данного направления в качестве важного приоритета политического курса руководства страны стало возможным благодаря удачному сочетанию нескольких факторов. Во-первых, преобладавшая у российских лидеров к тому моменту стратегия «модернизации»¹⁵ предполагала, пусть и на уровне риторики, успешный рост и развитие страны как основную цель государственного управления — улучшение качества высшего образования как нельзя лучше соответствовало этой цели. Во-вторых, проект «5–100» вырос не на пустом месте, а на основе опыта создания в 2000-е годы по инициативе правительства России федеральных и национальных исследовательских университетов, из-

¹⁴ Официальное название проекта: «Проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров». Здесь и далее использованы материалы официального сайта www.Stop100.ru (доступ 8 января 2019).

¹⁵ См. Главу 2.

начально призванных служить «точками роста» в высшем образовании (специалисты расходятся в оценке мотивов, механизмов и результатов этих шагов властей [Forrat 2016a; Forrat 2016b; Chirikov 2016]). В-третьих, вхождение пяти российских вузов в top-100 международных рейтингов, выполняя функцию престижного потребления на глобальном уровне, не без оснований могло рассматриваться политическим руководством страны как демонстрация успехов в развитии России наряду с такими мегасобытиями, как Олимпиада в Сочи (2014) или чемпионат мира по футболу (2018). Несомненно, успех на данном направлении мог бы выполнять и компенсационные функции, тем самым хоть отчасти перевешивая многочисленные дефекты российского высшего образования, начиная от коррупции и глубокого упадка академической этики и заканчивая крайне низкой эффективностью управления вузами и слабостью их академического потенциала [Диссеропедия российских вузов 2018; Соколов, Волохонский 2013; Соколов, Титаев 2013; Golunov 2014].

На первых порах запуск проекта «5–100» выглядел многообещающим. На его реализацию на 2013–2017 годы было выделено 57 миллиардов рублей (позднее финансирование было немного увеличено), на конкурсной основе под эгидой международного совета Минобрнауки отобрало 21 вуз — участник проекта (включая НИУ ВШЭ и МИСИС, ректором которого ранее был Ливанов). Все они представили дорожные карты по реализации проекта, включавшие, помимо прочего, повышение в вузах доли иностранных студентов, ученых и преподавателей, прирост количества и качества научных публикаций (в первую очередь международных) и ряд других шагов. Вместе с тем данный проект изначально не предполагал участия Московского и Санкт-Петербургского государственных университетов, обладавших особым статусом и отдельным финансированием со стороны государства. Формальным предлогом служил тот факт, что эти вузы занимали высокие места в международных рейтингах и ранее, но фактически такой прием позволял изолировать от участия в проекте их влиятельных ректоров (особенно известного своими изоляционистскими позициями ректора МГУ Виктора Садовничего). Патронаж проекта со стороны Путина позволил Ливанову отстоять его крупный по российским меркам бюджет, несмотря на урезание ряда расходов министерства в конце 2014 года. Однако воплощение в жизнь планов по продвижению российских уни-

верситетов в международных рейтингах натолкнулось на серьезные препятствия как объективного, так и субъективного свойства.

Прежде всего сам проект «5–100» носил слишком краткосрочный характер с точки зрения достижения заявленной его создателями цели — речь шла о годах, а не о десятилетиях, которые потребовались для достижения аналогичных целей, например, китайским университетам. Но такой горизонт планирования был бы заведомо нереален — политическое руководство страны явно не рассматривало потенциальные выгоды в столь длительной перспективе. А поскольку цели проекта осознавались как заведомо недостижимые, в том числе самими руководителями и участниками проекта, то это задавало и соответствующие стимулы, связанные не столько с достижением итогового результата, близкого к заоблачным целям, сколько с демонстрацией на уровне отчетности промежуточных успехов, пусть даже частичных и временных. Масштаб финансирования данного проекта, ресурсы которого оказались «размазаны» по двум с лишним десяткам вузов-участников, также был явно недостаточным для достижения его амбициозных задач. Наконец, характер реализации проекта и требования властей к вузам-участникам не предполагали напрямую ни качественных изменений механизмов управления вузами, ни проведения в них необратимых структурных и институциональных изменений, направленных на последующее успешное долгосрочное развитие вузов-участников после его завершения. Поэтому неудивительно, что для ряда вузов проект «5–100» воспринимался как разовое вливание государственных ресурсов или своего рода подарок «с барского плеча», за который надо было только правильно отчитаться приглашенными иностранными преподавателями и студентами, а также международными публикациями, и не более того (но и не менее).¹⁶ О том, как реально выглядела реализация проекта на практике, довольно красноречиво рассказал в своем интервью Герман Греф, участвовавший в работе международного совета:

¹⁶ В ноябре 2016 года представительница одного из региональных вузов — участников программы, выступая в Европейском университете в Санкт-Петербурге и приглашая потенциальных постдоков приехать в этот вуз для работы на более чем льготных условиях, чистосердечно призналась: «...нам всего один раз выделили большие деньги, и потом (после 2020 года. — В. Г.) у нас таких возможностей уже никогда не будет».

В мае 2013 года заявки на участие в программе «5–100» подали 54 вуза, из которых 36 были допущены к конкурсу. Половина членов аттестационного совета — иностранцы, поэтому было рекомендовано делать презентацию на иностранном языке. Прислушались к пожеланию три университета. Три! И речь не о председателях колхозов откуда-нибудь из сибирской глуши, а о ректорах крупнейших вузов, ученых XXI века, в котором вся наука, к сожалению, на английском. Многим соискателям я задавал вопрос: «Вот вы решили сейчас попасть в сотню лучших вузов планеты, при этом возглавляете университет уже много-много лет. Что мешало поставить такую цель раньше и попытаться ее решить? За полтора десятка лет ваш вуз с 460-й позиции поднялся на 459-ю. Каким волшебным образом он прыгнет за год на сотни строчек вверх?» Меня умиляет стандартный ответ: «Задача не стояла входить в топ-100». Очаровательно, правда? [Греф 2019].

Проект «5–100» также столкнулся и с иными вызовами. После 2014 года в России произошло качественное изменение приоритетов политического руководства: цели развития были принесены в жертву геополитическим иллюзиям и противостоянию с Западом [Травин и др. 2017]. Проект, ориентированный на международную интеграцию российского высшего образования, явно не вписывался в эти приоритеты. Наконец, в 2016 году инициатор проекта Ливанов был отправлен в отставку, а сменившая его на посту министра образования и науки Ольга Васильева, скорее, придерживалась изоляционистских позиций, в целом не обладала достаточным для успешного поддержания программы аппаратным весом и не склонна была активно поддерживать былые начинания своего предшественника. И хотя весной 2018 года само министерство было подвергнуто реорганизации, после чего управление высшим образованием перешло к Министерству науки, глава которого Михаил Котюков благоволил проекту «5–100», его перспективы становились все более сомнительными. Наконец, в новом майском указе 2018 года, обозначившем приоритеты президентского срока Владимира Путина на период до 2024 года [О национальных 2018], о вхождении российских университетов в число лидеров мировых рейтингов речь уже не шла, а целевые показатели в сфере науки и высшего образования были сформулированы куда более размыто и не столь конкретно, чем аналогичные показатели майских указов 2012 года. Несмотря на бодрые заявления чиновников, такая смена

приоритетов, по сути, означала, что продолжения проекта «5–100» в том или ином формате после 2020 года ожидать явно не следовало.

В целом по итогам 2018 года успехи проекта «5–100» можно было рассматривать в лучшем случае как частичные: продвижение вузов-участников на уровне международных рейтингов носило скромный характер, хотя НИУ ВШЭ и некоторым другим вузам удалось добиться достижений на уровне ряда предметных рейтингов. Хотя было бы нелепым отрицать достижения с точки зрения интернационализации ряда российских вузов, выхода на более высокий уровень международных публикаций российских исследователей, появления в рамках проекта «5–100» новых инициативных начинаний вузов,¹⁷ они все же (по крайней мере, пока) не повлекли за собой качественных изменений ландшафта российского высшего образования, создав в данном секторе кумулятивный эффект успешного развития. Грубо говоря, ни одному из вузов — участников программы пока так и не удалось добиться достижений, сопоставимых с «историей успеха» НИУ ВШЭ, чей передовой опыт переносится на иную почву с немалым трудом.

Опыт проекта «5–100» демонстрирует сложности мультипликации «историй успеха», и не только в отдельных секторах, но и в стране в целом. Распространение лучших (и не самых лучших) практик выступает частным случаем диффузии инноваций, призванной обеспечить изоморфизм — «процесс ограничения, который вынуждает одну единицу в общей массе вести себя точно так же, как и другие единицы, которые сталкиваются с теми же условиями со стороны внешней среды» [Powell, Di Maggio 1983: 149]. Исследователи различают три вида диффузии, которые могут способствовать институциональному изоморфизму: силовая, нормативная и подражательная (*mimetic*). Силовая диффузия (принуждение со стороны государства) служит самым мощным средством воздействия на поведение индивидов и организаций, в особенности в условиях авторитаризма. Однако проблема состоит в том, что принуждение к успеху не срабатывает в ситуации, когда негативные стимулы со стороны государства слишком слабы (репрессии по отношению к тем, кто плохо работает, в сегодняшней

¹⁷ Примером в социальных и гуманитарных науках может служить Школа перспективных исследований в Тюменском государственном университете <https://sas.utmn.ru/ru/> (доступ 8 января 2019).

России не практикуются), а создание долгосрочных позитивных стимулов в условиях «недостойного правления» дается с трудом. Другим средством достижения изоморфизма может служить подражательная диффузия: когда руководители организаций, проектов и программ сталкиваются с необходимостью выбора стратегии поведения из некоторого «меню» вариантов, то часто ориентируются на других акторов, представляющих образец готовых решений, которым подражают их последователи. Наконец, нормативные влияния возникают на основе источников, которые представляются «легитимными и уважаемыми» [Ibid.: 153]. Эти источники изоморфизма не исключают друг друга, но в условиях «недостойного правления» каждый из них работает не столько на диффузию лучших практик, сколько на их отторжение.

Нормативными образцами поведения и примерами для подражания в глазах руководителей всех уровней могут служить не столько успешные *policy entrepreneurs*, сколько успешные соискатели ренты (менеджеры компаний с государственным участием мечтают вести себя, как Якунин, а не как Греф). К тому же эти руководители не слишком склонны проявлять не санкционированные сверху инициативы по внедрению лучших практик, не без оснований опасаясь преследований со стороны «зарегулированного» государства в случаях как успехов, так и неудач. Более того, силовое принуждение, как правило, не подкреплено достаточными для достижения и длительного поддержания «историй успеха» государственными ресурсами: в лучшем случае оно может обернуться краткосрочной кампанией, а в худшем — выхолостить суть лучших практик «историй успеха», если даже не превратить их в нечто противоположное изначальным намерениям. При неблагоприятном развитии событий лишённые прежнего приоритетного статуса и ресурсного обеспечения государственные проекты и программы оказываются легко подвержены нормативной и подражательной диффузии со стороны иных господствующих образцов — соискания ренты, пассивности и производства бессмысленной, а то и вредной отчетности. В таких условиях принуждение со стороны государства по отношению к бывшим и/или несостоявшимся «историям успеха», а уж тем более кадровые перестановки в их руководстве способны лишь усилить процесс «шитизации», делая его необратимым.

Сказанное не означает, что ни отдельные «истории успеха», ни распространение лучших практик в России (по крайней мере, в обще-

ственном секторе) недостижимы в принципе или тем более навсегда обречены оставаться изолированными явлениями, не меняющими общей безрадостной картины. Но приведенные выше соображения заставляют переосмыслить саму роль «историй успеха» в развитии России — причем не только «здесь и теперь», но и в перспективе «долгого времени».

О пользе и вреде «историй успеха»

«Я не верю в то, что Россия — это “нормальная страна” средне-го по мировым меркам уровня, — говорил мне осенью 2017 года со ссылкой на нашумевшую статью [Shleifer, Treisman 2004] немолодой американский профессор, посвятивший всю свою академическую карьеру изучению России. — В России столько мировых супердостижений: у вас великая литература, музыка, балет, спорт (прозвучал ряд фамилий. — В. Г.): почему же вы — средние?» Я возразил в ответ, что средние оценки на большом числе случаев неизбежно не учитывают *outliers*: точно так же как в школьном классе единственный отличник не слишком сильно улучшит общие результаты на фоне большинства троечников, отдельные выдающиеся достижения «первого ряда» той или иной страны сами по себе не делают ее великой на фоне скромных достижений в других сферах. Более того, все по-настоящему великие имена, перечисленные моим собеседником, демонстрировали успехи, достигнутые Россией в XX, а то и в XIX веке: во втором десятилетии XXI века эти успехи стали достоянием прошлого. Его представления о России, впрочем, скорее типичны для многих наблюдателей и в нашей стране, и за ее пределами — «истории успеха» страны в прошлом и настоящем (будь то ее военные победы, технические достижения, или гениальные стихи и спектакли) слишком хорошо известны. Но в глазах многих наблюдателей эти успехи служат если не полной индугенцией сопутствующим этим успехам посредственным результатам в иных номинациях (а то и в тех же самых), то отчасти сглаживают общую неудовлетворенность посредственными результатами, вытесняя дискуссии об их причинах и возможных способах преодоления на периферию внимания элит и масс. Тем самым они поддерживают механизмы «недостойного правления», во многом легитимируя их,

несмотря на то что сами успехи часто достигаются не столько благодаря, сколько вопреки данному политико-экономическому порядку. Компенсационные функции отдельных «историй успеха» (характерные не только для России, но и для некоторых других стран) выступают одним из проявлений «синдрома посредственности» (*mediocrity syndrome*), о котором уже приходилось писать ранее [Gel'man 2013b].

На самом деле Россия — средняя по меркам XXI века страна — весьма вероятно, сегодня уже исчерпала свои инфраструктурные и кадровые ресурсы для глобальных «историй успеха», подобных той же советской космической программе. Нравится нам это или нет, но нынешние и, скорее всего, будущие «истории успеха» нашей страны по большей части носят нишевый характер. Но поскольку созданные в советский и постсоветский период ее развития институты и стимулы создают спрос у политического руководства и граждан страны на краткосрочные «истории успеха», то мы можем ожидать повторения все новых государственных проектов и программ, которые в лучшем случае могут дать лишь частичные и неустойчивые во времени результаты, а в худшем — сходят на нет или оборачиваются конфузами, подобно «Сколково».

Вместе с тем вероятные попытки снизить пагубные эффекты «недостойного правления», если и когда они произойдут в России, то, скорее всего, приведут к тому, что достижение «историй успеха» куда в меньшей мере будет стимулироваться государством, чем теперь, в том числе и по банальной причине усиливающегося дефицита инфраструктурных и кадровых ресурсов, необходимых для такого рода достижений. Беда состоит в том, что сами эти ресурсы с течением времени могут оказаться недостаточными и для смены парадигмы развития — перехода от ориентации на отдельные выдающиеся достижения к повышению общего качества экономического и социального развития, способного создать почву не для единичных и дающих слабый мультипликативный эффект «историй успеха» в ущерб всему остальному, а для устойчивого продвижения страны к более высоким стандартам. Откладывая постановку и решение этих задач на потом, Россия рискует остаться без будущих успехов — «истории успеха» страны могут так навсегда и уйти в историю.

Глава 8

Вместо заключения: повестка на завтра

Для специалистов различных дисциплин социальных наук, пожалуй, нет более востребованной и более сомнительной деятельности, чем прогнозирование будущих событий и процессов.¹ От экономистов широкая публика ожидает прежде всего сообщений о перспективах цен на нефть и валютных котировок, от социологов — предсказаний результатов голосований на будущих выборах, а от политологов — прогнозов политической ситуации в стране и в мире. Те эксперты, которым успешно удается предугадать будущее, порой получают публичное признание, даже независимо от того, насколько содержательны обоснованы их былые прогнозы. Так, французский историк Элен Каррер д'Анкокс еще в далеком 1978 году опубликовала книгу о грядущем распаде СССР, ожидая его к 1990 году. При этом она предполагала, что причиной распада станет бунт в советских республиках Средней Азии [Carriere d'Encausse 1978], который может произойти под радикальными исламскими лозунгами с целью обретения независимости от союзного центра. Хотя ничего подобного на практике не произошло, а Советский Союз распался по совершенно иным причинам, но Каррер д'Анкокс была избрана в состав Французской академии и по сей день занимает пост ее секретаря, несмотря на то что научная ценность ее прогноза оказалась нулевой (или, возможно, как раз именно благодаря этому факту).

На самом деле, проблема состоит отнюдь не в том, что политические прогнозы тех, кого принято считать экспертами, ненамного чаще

¹ Здесь и далее в главе частично использованы материалы предшествующей книги [Гельман 2013а].

оказываются фактически верными, да и содержательно обоснованными, нежели предположения интересующихся политическими новостями дилетантов, подобных «пикейным жилетам» из романа Ильи Ильфа и Евгения Петрова «Золотой теленок». Ведь практически все прогнозы политического развития — исходят ли они от специалистов или от «пикейных жилетов» — строятся как проекция в будущее ситуации, существующей в настоящее время, с теми или иными поправками. Реальное же развитие событий подчас подчиняется иной логике, понять которую не всегда возможно, особенно с учетом влияния неожиданных и зачастую непредсказуемых факторов, резко меняющих все возможные сценарии — так называемых *wild cards*. Иногда участникам прогнозов удастся предугадать эти *wild cards*, но чаще всего — нет, и тогда политическое прогнозирование превращается в вариант даже не тотализатора, а игры в лотерею.

Тогда зачем нужны всевозможные научные и наукообразные рассуждения о будущем мировой политики в целом и российской политики в частности? Думается, это занятие все же имеет немалый смысл. Стоит согласиться с мнением Даниэля Трейсмана, полагающего, что «если мы не можем определить, какой из путей выберет история, размышления над их конфигурациями, развилками и пересечениями все равно полезны. Это по меньшей мере даст возможность быть готовыми быстро интерпретировать реальное развитие событий. Вместе с тем попытки «систематизировать» будущее формируют определенную перспективу мышления и привычку видеть перспективу, что полезно и при осмыслении настоящего. Вы волей-неволей начинаете думать о том, как сочетаются друг с другом разные аспекты действительности» [Трейсман 2011: 89]. И хотя прогностические способности политической науки очень скромны и мы не можем предвидеть контуры будущего, лишь глядя на картины настоящего, но поиск возможных драйверов перемен и механизмов, стимулирующих политические перемены к лучшему (или, наоборот, к худшему?), является важным пунктом исследовательской повестки дня. Попытки заглянуть в завтрашний день — это не способ угадать будущее, а, скорее, повод для того, чтобы пристальнее всмотреться в те вызовы, которые стоят на повестке дня России сейчас и/или встанут в обозримом будущем в связи с «недостойным правлением» и другими аспектами политико-экономического порядка в стране.

Негативное равновесие: движение по наклонной плоскости

К концу 2018 года как среди специалистов, анализирующих политико-экономическое развитие России, так и среди существенной части экспертов, вовлеченных в процесс подготовки значимых управленческих решений в стране, укрепился своего рода печальный консенсус в отношении перспектив политико-экономического порядка в России и его элементов — персоналистского авторитарного режима, «недостойного правления» и «кумовского» капитализма.² Этот консенсус исходит из того, что «недостойное правление» и «кумовской капитализм» выступают следствием персоналистского авторитарного режима и не подлежат кардинальным изменениям без смены режима, правящие группы которого, в свою очередь, не заинтересованы в переменах и не готовы предпринимать сколько-нибудь значимые усилия по обеспечению ускоренного и устойчивого роста экономики и развития страны в целом [Гуриев 2019]. Пессимизм, охвативший как общественные настроения, так и политический класс страны [Иноземцев 2019], был вызван не только и не столько обстоятельствами текущей конъюнктуры, сколько отсутствием у руководства России позитивной повестки дня, связанной с решением проблем экономического роста и развития страны, и явным нежеланием предпринимать шаги в этом направлении [Алексашенко 2018], ограничиваясь лишь повышением фискального давления на экономику и конфискационными мерами, такими как повышение пенсионного возраста [Грозовский 2018]. Различные планы реформ государственного управления, разрабатывавшиеся специалистами в преддверии президентских выборов 2018 года, были отложены в долгий ящик либо сведены к набору технократических мер, почти что не влияющих на институциональное «ядро» «недостойного правления». В этих условиях сходят на нет и иллюзии о возможности улучшить качество управления российским государством при сохранении нынешнего политического режима: проще говоря, до тех пор, пока Владимир Путин фактически является главой государства (независимо от того, какой именно официальный пост он занимает), о пересмотре «недостойного правления» в России речь идти не может.

² Этот и последующие разделы носят намеренно дискуссионный характер.

Хотя специалисты расходятся в предположениях о том, как долго Путин может оставаться у власти — идет ли речь о дистанции в несколько лет, как полагают одни авторы [Соловей 2018], или о долгих десятилетиях, как полагают другие [Травин 2016], но, так или иначе, стоит исходить из того, что сам собой политический режим в России не сменится. Более того, даже смена лидеров персоналистских авторитарных режимов в силу естественной смерти отнюдь не гарантирует того, что последующие перемены принесут качественное улучшение — напротив, сравнительные исследования говорят о том, что чем дольше автократы остаются у власти, тем выше шансы на то, что их после ухода в мир иной сменят другие автократы, не слишком отличающиеся от своих предшественников [Kendall-Taylor, Frantz 2016].³ С точки зрения перспектив «недостойного правления» такого рода развитие событий может означать дальнейшую деградацию российского государства, когда целью правящих групп будет лишь сохранение все более ухудшающегося статус-кво, а прозорливость соискателей ренты отчасти станет компенсироваться усилиями поддерживающих режим технократов и *policy entrepreneurs*. В отсутствие реалистических альтернатив теряют смысл и многочисленные проекты «улучшения» нынешнего российского государства путем кадровых перестановок, принятия новых и изменения действующих законов, реализации правительственных проектов и других частных изменений. К тому же дальнейшее продолжение внешнеполитического конфликта России со странами Запада способно усугубить и многочисленные патологии «недостойного правления»: рост милитаризма, импортозамещение и навязчивые поиски реальных или воображаемых угроз безопасности страны служат самыми весомыми аргументами участников российской «выигрышной коалиции», открывая для них все новые возможности поиска ренты в условиях «осажденной крепости». Сохранение статус-кво российского политического режима, по сути, означает, что в плане государственного управления наша страна будет и дальше двигаться вниз по наклонной плоскости, с каждым таким сдвигом делая все более необратимыми последствия «недостойного правления».

³ Так, смены персоналистских авторитарных режимов после смерти глав государств в Туркменистане (2005) и Узбекистане (2016) пока не привели к качественным политическим сдвигам в этих странах.

Между тем российские правящие группы (по крайней мере, пока) продемонстрировали немалую способность справляться с нарастающими вызовами внутри страны и за ее пределами, несмотря на снижение массовой поддержки и ряд других трудностей [Рогов 2019]. Так что ждать от них непоправимых ошибок, которые в известных обстоятельствах могут (но отнюдь не обязательно должны) повлечь за собой демократизацию авторитарного режима [Treisman 2017], было бы весьма наивно. Проблема состоит еще и в том, что даже при всем неприятии нынешнего положения дел в стране возможные альтернативы ему воспринимаются многими россиянами либо как заведомо нереалистические, либо как явно нежелательные. Немало несогласных с происходящим в России боятся того, что масштабные политические перемены могут сделать ситуацию хуже, нежели сегодняшняя, к которой многие из них так или иначе адаптировались. Было бы неверным списывать эти страхи только на агрессивное воздействие кремлевской пропаганды, пугающей жителей нашей страны то ужасом возврата в «лихие» 1990-е, то пророчествами беспорядков и силовых столкновений. У страхов россиян перед переменами есть и вполне рациональные основания. Возможная смена режима, если и когда она произойдет, не обойдется без потрясений для многих российских граждан. Скорее всего, доля «проигравших» от новых преобразований окажется достаточно высока, в то время как быстрые улучшения в экономике и социальной сфере как минимум не гарантированы. Тем, кому сегодня 50 лет и более, также памятен опыт перестройки, когда тогдашние большие (и во многом наивные) надежды на скорое обновление советской системы сменились очень большими разочарованиями на фоне глубокого и длительного экономического спада 1990-х годов. Иными словами, цена кардинальных перемен в стране многим россиянам кажется еще более высокой, чем цена сохранения нынешнего статус-кво.

Такое положение дел (специалисты порой называют его «негативным равновесием») встречается в повседневной жизни не так уж редко — в условиях высокой безработицы работники готовы терпеть низкую оплату и плохие условия труда, а надоевшие друг другу супруги не готовы пойти на развод, опасаясь многочисленных издержек и неопределенного будущего. «Негативное равновесие» может оказаться вполне устойчивым даже на фоне ухудшения внешних условий. Ни снижение массовой поддержки режима, ни усиление борьбы

околокремлевских группировок за передел власти и ренты сами по себе не подрывают «негативное равновесие»: происходит лишь адаптация к ухудшающимся условиям на еще более низком, чем прежде, уровне. Всякий раз стимулы к переменам еще более ослабевают, а страна продолжает инерционное движение по пути загнивания и упадка. Предельный вариант такого рода развития событий описал Габриэль Гарсиа Маркес в знаменитом романе «Осень патриарха», герой которого — диктатор латиноамериканской страны — находился у власти сто лет, несмотря на экономическую неэффективность и заговоры в своем окружении, продал страну и ее ресурсы иностранцам и в итоге отошел в мир иной, оставив после себя полный хаос. Именно подобное развитие событий в России следует считать базовым сценарием дальнейшей эволюции «недостойного правления» в стране.

«Черный лебедь», или «Жареный петух»

«Негативное равновесие» довольно уязвимо по отношению к внешним шокам, которые могут внезапно, полностью и необратимо изменить расстановку политических сил и приоритетов на фоне очень высокой неопределенности. В последние годы под влиянием популярной книги [Талейб 2016] такого рода неожиданное развитие событий стало модным обозначать под лейблом «черный лебедь», но кажется, что его наиболее адекватным кросс-культурным переводом на русский язык может служить хорошо знакомый россиянам «жареный петух». Такие изменения часто непредсказуемы, но известно, что снижение мировых цен на нефть, чувствительные международные и/или военные поражения и, наконец, неожиданная смена политических лидеров подчас могут вести к подрыву «негативного равновесия» независимо от воли тех, кто хотел бы его сохранить. Но даже внешние шоки сами по себе отнюдь не гарантируют кардинальных преобразований — они происходят лишь в случае, когда правящие группы авторитарных режимов делают фатальные ошибки, следствием которых становится быстрый коллапс (примером здесь может служить неудачная политика эпохи перестройки [Kotkin 2008; Miller 2016]). Ничуть не менее вероятной реакцией на внешние шоки, связанные с угрозами выживанию таких режимов, становится их защитная реакция — это даль-

нейшее «закручивание гаек», минимизация контактов с внешним миром и сворачивание любых проектов модернизации, способных нести с собой новые вызовы и потрясения.

Подобный разворот напоминает описание авторитарного режима из другого литературного произведения — «День опричника» Владимира Сорокина (его действие происходит в России не в столь уж отдаленном будущем, в 2027 году). В самом деле, спонтанные процессы модернизации российского общества, как отмечают некоторые авторы [Панеях 2018], протекают, несмотря на неблагоприятную политику, проводимую властями как в плане *politics*, так и в плане *policy*, и тем самым воспринимаются правящими группами как источник угроз и вызовов. Поэтому отказ от модернизации во всем, в чем только возможно (от попыток максимизации контроля властей над интернетом до попыток ограничения выезда россиян за границу) может рассматриваться как вполне рациональный ответ на вызовы, обусловленные внешними шоками. В самом деле, разрыв между вполне «продвинутым» по многим показателям модернизации обществом и стремящимся не допустить опасной для себя модернизации государством (в лице выступающих от его имени высших чиновников) может быть преодолен не только путем преобразований государства, но и путем снижения планки модернизации общества до приемлемого, с точки зрения государства, уровня. Вместе с тем не столь очевидно, приведут ли такого рода действия властей к активному сопротивлению со стороны российских граждан или, как часто бывает, повлекут за собой их пассивную адаптацию к изменившимся условиям в различных формах — Альберт Хиршман характеризовал эту стратегию как «уход» (*exit*) [Hirschman 1970]. Любые рассуждения на эту тему по определению спекулятивны, в то время как недавний опыт России дает свидетельства в пользу как одной, так и другой точки зрения.

Хотя популярная житейская мудрость гласит, что порой ужасный конец лучше, чем ужас без конца, применительно к «недостойному правлению» этот тезис фундаментально ошибочен: и «черный лебедь», и «жареный петух», каковы бы ни были их непредвиденные последствия, сами по себе едва ли помогут ограничить «недостойное правление» в России: скорее, напротив, низкое качество государственного управления в стране делает ее еще более уязвимой к разнообразным рискам внешних шоков, начиная от техногенных

катастроф и заканчивая новыми обострениями внутривнутриполитических и внешнеполитических конфликтов. Любые аналогии почти всегда неполны и частичны, и неоднократно приведенная в книге медицинская аналогия не служит исключением. Если отягощенный тяжелым заболеванием пациент систематически игнорирует рекомендации врачей и к тому же ведет нездоровый образ жизни, усугубляя свои проблемы со здоровьем, то, скорее всего, летальный исход неизбежен и медикам лишь останется констатировать неудачу лечения. Однако государства и общества, в отличие от индивидов, не умирают и не исчезают с карты мира, как бы плохо они ни управлялись. На фоне господства «недостойного правления» они так и продолжают свое предыдущее существование, часто бессмысленное, бесполезное и бесперспективное, переживая длительный и глубокий упадок и разложение, осложняя и ухудшая жизнь своих граждан и увеличивая риски для других государств и обществ. Именно поэтому «недостойное правление» как политико-экономический порядок сам по себе служит источником многочисленных проблем на всех уровнях — от глобального устройства до повседневной жизни индивидов.

Разумеется, не стоит рассматривать риски «черных лебедей» и «жареных петухов» как своего рода заведомо непреодолимое препятствие, последствия которого однозначно негативны для России. Нельзя исключить и того, что внешние шоки могут открыть новое окно возможностей для демократизации страны, если и когда ей представится шанс при таком развитии событий. Но и рассчитывать на то, что подобная ситуация сложится сама собой и приведет к успешному ограничению «недостойного правления» без специальных и весьма немалых усилий со стороны политических акторов и общества в целом, не более обоснованно, чем расчет на выигрыш при игре в казино. Во всяком случае, позитивные последствия внешних шоков для нашей страны как минимум не очевидны.

Смена режима: условие необходимое, но недостаточное

Хотя разработка различных сценариев и планов преобразований в России (включая и вопросы государственного управления) на период «после Путина» сама по себе является полезным в аналитиче-

ском и прикладном аспекте предприятием,⁴ путь из нынешней страны «недостойного правления» в «прекрасную Россию будущего», о переходе к которой мечтают многие противники российского режима, пока что просматривается с трудом. Едва ли стоит ожидать того, что он окажется быстрым и безболезненным, и рассчитывать на то, что нынешний режим рухнет то ли в силу внезапно и полностью меняющих расстановку сил «опрокидывающих выборов», то ли в ходе спонтанных и краткосрочных массовых протестов. Скорее всего, смена режима, если и когда она произойдет, станет результатом длительной и тяжелой борьбы россиян за свои политические и экономические права, и в этом плане политические протесты 2011–2012 годов [Gel'man 2013a; Robertson 2013; Greene 2014] и последующее «закручивание гаек» со стороны властей, взявших курс на ужесточение репрессий и усиление угроз их применения [Gel'man 2016b; Rogov 2018], следует рассматривать как эпизоды такой борьбы, исход которой в среднесрочной перспективе отнюдь не предопределен.

Но представим себе, что мечты одних россиян и/или опасения других воплотились в реальность: политический режим в стране сменился, причем эта смена повлекла за собой демократизацию, а не приход к власти иного, возможно, гораздо более неэффективного (и вероятнее всего, куда более репрессивного) авторитаризма. Предположим также, что процесс смены режима в России не повлечет за собой катастрофических для страны последствий, подобных территориальному распаду, кровавым конфликтам и войнам. Каких изменений можно ожидать в этом случае, говоря о «недостойном правлении»: удастся ли России его ограничить, и если да, то в какой мере?

Скорее всего, ответ на этот вопрос существенным образом будет зависеть от сроков возможной смены режима и от ее механизмов.

⁴ См., например, сайт «План перемен» www.planperemen.org (доступ 11 января 2019). Несмотря на то что сегодня многие из предлагаемых авторами сайта мер обречены оставаться невостребованными, само по себе публичное обсуждение альтернатив развития страны и возможных шагов на пути реформ значимо для перспектив преобразований, когда бы они ни наступили. Оно позволит избежать ситуации, подобной реформам периода перестройки, когда многие решения вырабатывались почти вслепую и часто вели к непредсказуемым последствиям [Kotkin 2008; Gel'man et al. 2014; Miller 2016].

Может случиться так, что к моменту смены режима в России деградация государства достигнет таких масштабов, что «недостойное правление» окажется настолько необратимым, что в какой-то момент Россия может столкнуться с тем, с чем столкнулся на излете перестройки Советский Союз, когда существовавшие политический режим и государство оказалось невозможно в принципе изменить к лучшему — их можно было лишь уничтожить. Но хотя гипотетическая полная ликвидация как нынешнего политического режима, так и нынешней модели государства в России, весьма вероятно, повлечет за собой кардинальные перемены в стране и в мире, однако сегодня (в отличие от начала 1990-х годов) никто не ждет, что эти перемены окажутся к лучшему с точки зрения качества нового государства. Но и в случае не столь масштабных потрясений следует разделять непосредственные и долгосрочные последствия смены режима с точки зрения «недостойного правления».

Следует предполагать, что некоторые, наиболее вопиющие проявления и эффекты нынешней модели управления российским государством, вероятно, удастся ограничить со сменой режима в силу изменения расстановки сил политических и экономических акторов — отчасти оттого, что часть прежних бенефициариев «недостойного правления» окажется отодвинута от источников ренты, отчасти оттого, что новые правящие группы, которые придут на смену нынешним, так или иначе будут вынуждены пересматривать внутривнутриполитические и международные приоритеты, неизбежно нанося удар по сложившимся в рамках «вертикали власти» формальным иерархиям и неформальным сетям. Поэтому сама по себе смена режима способна довольно быстро повлечь за собой некоторое ограничение «недостойного правления», по крайней мере, на отдельных направлениях и в отдельных сферах управления российским государством. Но не произойдет ли в результате смены режима в России замена одних «жуликов и воров» на других, притом что принципы «недостойного правления» останутся неизменными? В самом деле, «на обломках самовластья» порой происходит то захват власти случайно оказавшимися в нужное время в нужном месте политическими предпринимателями, то разрешение новых конфликтов новых элит по принципу «игры с нулевой суммой», то даже восстановление прежнего политико-экономического порядка в том или ином облики. Следует отдавать себе отчет

в том, что попытки ограничения политико-экономического порядка «недостойного правления», независимо от их причин и механизмов, скорее всего, будут сопряжены с высокими издержками для страны и для ее граждан. Речь идет не только о непосредственных бенефициариях «недостойного правления», находящихся на верхних этажах «вертикали власти», но и о рядовых исполнителях нижнего звена государственного управления и общественного сектора экономики. От того, в какой мере Россия сможет найти способ решить эти проблемы, во многом зависит, в какой мере будут возможны и необратимы ограничения и пересмотр «недостойного правления», или же преобразования через какое-то время вновь окажутся повернуты вспять.

Частично о перспективах «недостойного правления» в случае смены режима в России можно судить, глядя на соседнюю Украину, которая после свержения Виктора Януковича в 2014 году сталкивается с многочисленными проблемами. Хотя политический режим в стране большинство специалистов характеризуют как электоральную демократию (с оговорками в отношении как аннексированного Россией Крыма, так и неподконтрольного центральному правительству страны Донбасса), прогресс страны в части качества государственного управления оказался за пять лет весьма скромным. Украина после Януковича продемонстрировала высокую преемственность прежних элит и их неформальных сетей, ограниченное влияние международных акторов в лице ЕС и МВФ на внутреннюю политику в стране и слабость внутривластного давления со стороны ориентированной на проведение реформ *policy* общественности. Это сочетание, по сути, сделало невозможным кардинальное обновление государственного аппарата и проведение масштабных преобразований его важнейших элементов, таких как суды и правоохранительные органы [Федорин 2015; Vox Ukraine 2018; Hale, Orttung 2016].

На фоне довольно высокого уровня политической фрагментации и крайне несовершенного разделения властей между президентом, правительством и парламентом страны говорить о кардинальных прорывах Украины на пути повышения качества государственного управления, подобных реформам в Грузии, начатым после «революции роз», явно не приходится. Нет оснований ожидать, что такие реформы будут проведены в Украине и в обозримом будущем. Конечно, критические оценки «недостойного правления» в Украине не означают безнадежности

ситуации: открытый и конкурентный характер политического процесса в стране, плюрализм в СМИ и гражданская активность со стороны общественности — все то, что Лукан Вэй обозначил как «плюрализм по умолчанию» [Way 2015b], — ставят некоторые барьеры на пути «недостойного правления», позволяя избежать наиболее вопиющих его патологий. Собственно, именно такие патологии «недостойного правления» в период президентства Януковича и спровоцировали массовые протесты 2013–2014 годов и последующую смену режима [Hale 2015; Fisun 2015; Hale, Orttung 2016], в этом смысле выступая горьким уроком для других украинских политиков и чиновников. Но эти политические (в смысле *politics*) барьеры не слишком надежны и сами по себе не создают фундаментальных ограничений «недостойного правления». Для этого необходимо проведение принципиальных реформ на уровне *policy*, которые позволят перестроить государственный аппарат, судебную и правоохранительную систему и обеспечить кардинальную смену кадров на всех уровнях управления. Резюмируя, можно говорить о том, что опыт Украины свидетельствует в пользу того, что хотя смена режима и демократизация являются необходимыми условиями ограничения «недостойного правления», но сами по себе они не создают достаточных условий для такого ограничения.

Россия будет свободной... Но станет ли она лучше управляться?

На волне краха коммунистического режима и распада СССР иным наблюдателям казалось, что новый глобальный процесс всеобщего и полного перехода к демократии и достойному правлению захватит в том числе постсоветские страны, которые «по умолчанию» обречены на то, чтобы стать демократическими и продвигаться по пути реформ [Fukuяama 1992]. Эти ожидания явно не сбылись, и Россия в этом плане вовсе не стала исключением. То, что почти три десятилетия назад казалось прорывом на пути модернизации России, на деле обернулось лишь болезненным распадом прежнего политико-экономического порядка и последующим не менее болезненным становлением нового «недостойного правления». Данные тенденции в нашей стране оказались отчасти вписаны в турбулентные процессы, охватив-

шие многие страны и регионы мира (от постсоветских стран до далекой от нас Венесуэлы). Но значит ли это, что именно «недостойное правление» представляет собой основную закономерность, своего рода *main stream* процессов эволюции нашей страны, а попытки его ограничения и преодоления неизбежно носят временный и частичный характер, заведомо обречены на неудачу, да и в целом представляют собой не более чем тупиковые ветви развития России?

Если перейти с языка описания политики на язык повседневной жизни, то вывод о том, что даже тяжелое и болезненное поражение раз и навсегда закрывает дорогу к успеху, выглядит абсурдным. Если бы дело обстояло именно так, то в мире не было бы «историй успеха» повторных браков после разводов или выдающихся литературных произведений, авторы которых прошли через провалы своих первых рассказов или стихов. Если же обратиться к мировой политической истории, то без труда можно обнаружить во многом сходные повороты и зигзаги политического развития, которые были присущи самым разным странам в те или иные эпохи. Можно вспомнить ту же Францию, где на протяжении долгих десятилетий процессы политической модернизации сопровождались срывами, а «недостойное правление» казалось всеобъемлющим и неустранимым аспектом политико-экономического порядка. Падение монархий дважды (в 1789 и 1848 годах) после серии драматических постреволюционных событий оборачивалось приходом к власти сперва Наполеона Бонапарта, а позднее — его племянника Луи (именно начало его правления было охарактеризовано знаменитой фразой Карла Маркса о том, что история повторяется дважды: первый раз в виде трагедии, второй раз в виде фарса), и падение чрезвычайно коррумпированного режима Луи Наполеона (во многом выстроенного по схожему с российским «недостойным правлением» образцу) после военного поражения от Пруссии носило крайне болезненный для страны характер. Но в конечном итоге именно оно открыло дорогу к успешной демократизации Франции: хотя становление Третьей республики в 1870-е годы отчасти оказалось следствием стихийно сложившегося стечения обстоятельств, но по большому счету оно стало логическим результатом драматического процесса трансформации тогдашнего французского государства и политического режима, да и французского общества на протяжении XIX века, и во многом отражало общие тенденции европейской модернизации той

эпохи [Травин, Маргания 2004; Hanson 2010]. Параллели между российским политическим режимом эпохи Владимира Путина и Второй империей во Франции времен Луи Бонапарта популярны в отечественной публицистике [Травин 2010], но они также дают надежду и на то, что на смену сегодняшнему российскому авторитаризму и «недостойному правлению» могут (пусть не сразу и далеко не безболезненно) прийти и вполне устойчивая демократия, и *good governance*, хотя никто не говорит о том, что их будущее окажется безоблачным.

В самом деле, неудача первой попытки посткоммунистических преобразований в России после 1991 года вовсе не говорит нам о том, что демократия и *good governance* в нашей стране обречены на неудачу и вторая попытка демократизации (если и когда она состоится) принесет нашей стране еще более глубокое усугубление «недостойного правления» либо повторение пройденного или, скажем, «порочный круг» конфликтов, кризисов и насилия (хотя такого рода исходы, конечно же, не исключены). За последние несколько десятилетий строительство демократических институтов помогло улучшить качество государственного управления не только в упомянутых в данной книге Грузии и Эстонии, но и в таких отличающихся по многим параметрам и от России, и друг от друга странах, как Бенин и Монголия. Ни социально-экономические и/или культурные предпосылки, ни прежний политический опыт вовсе не гарантировали этим странам успехи демократического проекта и государственного строительства. Однако эти страны все же выбрали путь к достойному правлению, пройдя через драматические испытания (в каждом случае свои), но при этом избежав и безнадежных срывов, и бесповоротных крахов. Но если этот сложный и тернистый путь в последние десятилетия удастся пройти и близким соседям, и далеким государствам, то почему он должен быть закрыт для России?

В жизни довольно часто случается, что не снабженный дорожной картой водитель на той или иной развилке сворачивает на дорогу, ведущую в тупик, — от ошибок в подобной ситуации не застрахован никто. Хороший водитель отличается от плохого не тем, что он никогда не попадает в тупик, а тем, что способен, вовремя признав ошибку, поменять направление движения, вернуться на развилку и, в конце концов, выбрать верный путь. Но плохой водитель, забравшись в тупик, либо так там и остается, либо начинает искать путь по без-

дорожью, сваливаясь в кювет, либо возвращается на развилку слишком поздно, когда в баке уже не остается бензина. Советский опыт служит как раз примером такого рода — реформирование советской экономической и политической системы в период перестройки началось слишком поздно, когда оказалось, что Советский Союз обречен и подлежит ликвидации, что и произошло в 1991 году. Удастся ли России вернуться из сегодняшнего тупика «недостойного правления» или этот путь надолго (если не навсегда) останется закрытым для застрявшей в тупике страны?

После краха коммунизма и распада СССР постсоветская Россия не смогла воспользоваться внезапно открывшимся «окном возможностей» как для демократизации страны, так и для улучшения качества управления российским государством. Отчасти это произошло оттого, что оказавшиеся у власти в России после 1991 года политические лидеры не были заинтересованы ни в электоральной демократии, ни в строительстве барьеров на пути «недостойного правления». Отчасти оттого, что эти задачи не рассматривались в качестве первоочередных ни элитами, ни обществом в целом. Но ситуация в России начинает меняться и благодаря тому, что россияне пусть и медленно, но все же учатся на ошибках недавнего прошлого, и благодаря тому, что со сменой поколений в нашу страну пусть и не сразу, но проникает ветер перемен. Опыт постсоветского развития не прошел зря для россиян, так что спустя почти три десятилетия после распада СССР Россия в целом лучше готова к осмысленному, целенаправленному и последовательному переходу к демократии и строительству эффективного современного государства, нежели в начале 1990-х годов, — даже несмотря на то, что политические условия для такого перехода сегодня и менее благоприятны, чем непосредственно после падения коммунистического режима. И потому лозунг участников оппозиционных митингов — «Россия будет свободной!» — может выступать не просто призывом, но стать ключевым аспектом политической повестки дня нашей страны в обозримом будущем. Я уверен, что Россия рано или поздно станет свободной страной. Но вопрос состоит не только в том, когда именно, каким образом и с какими издержками она пройдет свой путь к свободе, но и в том, позволит ли свобода кардинально улучшить качество управления российским государством.

Библиография

- Авен П. (2018), *Время Березовского*, М.: АСТ, Cognus.
- Авен П., Кох А. (ред.) (2013), *Революция Гайдара: история реформ 90-х из первых рук*, М.: Альпина паблишерз.
- Агафонов Ю. (2015), Влияние европейской политики соседства на политические режимы стран Восточного партнерства, *Мировая экономика и международные отношения*, № 10, с. 40–49.
- Агранович М., Кожевникова О. (2006), *Состояние и развитие системы общего среднего образования в Российской Федерации. Национальный доклад*, М.: Аспект-Пресс.
- Алексащенко С. (2018), *Контрреволюция: как строилась вертикаль власти в современной России и как это влияет на экономику*, М.: Альпина паблишерз.
- Алябьева Е. (2014), ВШЭ о реформе медицины: имитация и показуха, *Republic.ru*, 9 апреля, <https://republic.ru/posts/1/1081189> (доступ 11 февраля 2019).
- Аузан А. (2015), Ловушка «колеи», *Colta.ru*, 4 сентября, <http://www.colta.ru/articles/society/8428> (доступ 11 февраля 2019).
- Бенедиктов К. (2010), ГУ ВШЭ: история успешного эксперимента, *Русский журнал*, 10 марта, <http://www.russ.ru/pole/GU-VSHE-istoriya-uspeshnogo-eksperimenta> (доступ 11 февраля 2019).
- Берман В., Филиппов П. (2011), История приватизации в России, в: Филиппов П. (ред.), *История новой России: Очерки, интервью*, в 3 тт., СПб.: Норма, т. 1, с. 297–357.
- Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. (2005), *Причина правил: конституционная политическая экономия*, СПб.: Экономическая школа.
- Буракова Л. (2011), *Почему у Грузии получилось*, М.: Юнайтед пресс.
- Волков В. (2008), Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции, *Вопросы экономики*, № 8, с. 4–27.
- Волков В., Григорьев И., Дмитриева А., Моисеева Е., Панеях Э., Поздняков М., Титаев К., Четверикова И., Шклярук М. (2013), *Концепция*

- комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ, СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Гаазе К. (2015), Реформы по кругу: президент вернул электрички, которые сам отменил, *Forbes.ru*, 5 февраля, <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/279533-reformy-po-krugu-prezident-vernul-elektrichki-kotorye-sam-otmenil> (доступ 11 февраля 2019).
- Гайдар Е. (1996), *Дни поражений и побед*, М.: Вагриус.
- Гайдар Е. (2005), *Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории*, М.: Дело.
- Гельман В. (2013а), *Из огня да в полымя: российская политика после СССР*. СПб.: БХВ-Петербург.
- Гельман В. (2013б), Владимир Якунин как глобальный мыслитель, *Republic.ru*, 12 сентября, http://slon.ru/russia/vladimir_yakunin_kak_globalnyu_myslitel-990463.xhtml (доступ 11 февраля 2019).
- Гельман В. (2015–2016), Порочный круг постсоветского неопатримониализма, *Общественные науки и современность*, № 6, с. 34–44; № 1, с. 103–116.
- Гельман В. (2016), Политические основания «недостойного правления» в постсоветской Евразии: переосмысливая исследовательскую повестку дня, *Полития*, № 3, с. 90–115.
- Гельман В. (2017а), Авторитарная модернизация в России — миссия невыполнима? *Мир России*, т. 26, № 2, с. 38–61.
- Гельман В. (2017б), Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских реформ, *Полития*, № 2, с. 32–59.
- Гельман В. (2018), Исключения и правила: «истории успеха» и «недостойное правление» в России, *Общественные науки и современность*, № 5, с. 46–58; № 6, с. 5–15.
- Гельман В., Стародубцев А. (2014), Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов, *Полития*, № 4, с. 6–30.
- Гельман В., Травин Д. (2013), «Загогулины» российской модернизации: смена поколений и траектории реформ, *Неприкосновенный запас*, № 4, с. 14–38.
- Голованов Я. (2004), *Королев: факты и мифы*, М.: Наука.
- Голосов Г. (2012), *Демократия в России: инструкция по сборке*, СПб.: БХВ-Петербург.

- Греф Г. (2019), Мы с Кудриным идеальны для команды: Герман Греф о Сбербанке, госуправлении и отставании от Запада, *The Bell*, 8 февраля, <https://thebell.io/my-s-kudrinym-idealny-dlya-komandy-german-gref-o-sberbanke-gosupravlenii-i-otstavanii-ot-zapada/> (доступ 11 февраля 2019).
- Грозовский Б. (2018), Пенсионная двухходовка, *The New Times*, 31 августа, <https://newtimes.ru/articles/detail/169577> (доступ 11 февраля 2019).
- Грэхем Л. (2014), *Сможет ли Россия конкурировать? История инноваций в царской, советской и постсоветской России*, М.: Манн, Иванов и Фербер.
- Гуриев С. (2019), Главный экономист ЕБРР: «Россия более коррумпирована, чем можно ожидать», *Ведомости*, 8 января, <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2019/01/08/790919-glavnii-ekonomist-ebrr> (доступ 11 февраля 2019).
- Гуриев С., Ливанов Д., Северинов К. (2009), Шесть мифов Академии наук, *Polit.ru*, 14 декабря, <http://polit.ru/article/2009/12/14/6mifov/> (доступ 11 февраля 2019).
- Депутаты (2017), Депутаты Госсовета Татарстана проголосовали за добровольное изучение татарского языка в школах, *Эхо Москвы*, 29 ноября, <https://echo.msk.ru/news/2101614-echo.html> (доступ 11 февраля 2019).
- Диссеропедия российских вузов (2018), Российские вузы под лупой Диссернета, *Dissernet.org*, <http://gosvuz.dissernet.org/> (доступ 11 февраля 2019).
- Дмитриев М. (2011), Административная реформа, в: Филиппов П. (ред.), *История новой России: Очерки, интервью*, в 3 тт., СПб.: Норма, т. 1, с. 198–216.
- Дмитриев М. (ред.) (2016), *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад*, М.: Центр стратегических разработок, <http://csr.ru/news/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/> (доступ 11 февраля 2019).
- Жегулев И., Голунов И., Берг Е., Горбачев А. (2016), Человек Гайдара, споривший с Путиным, *Meduza.io*, 15 ноября, <https://meduza.io/feature/2016/11/15/chelovek-gaydara-sporivshiy-s-putinym> (доступ 11 февраля 2019).
- Железнодорожный (2013), Железнодорожный узел, *Отечественные записки*, № 3 (специальный выпуск журнала), <http://magazines.russ.ru/oz/2013/3> (доступ 11 февраля 2019).

- Жестким курсом (1990), Жестким курсом... Аналитическая записка Ленинградской ассоциации социально-экономических наук, *Век XX и мир*, № 6, с. 15–19.
- Заостровцев А. (2009), Закон всеобщей шитизации, *Fontanka.ru*, 11 августа, <http://www.fontanka.ru/2009/08/11/116/> (доступ 11 февраля 2019).
- Заостровцев А. (2018), *Парадигма модернизации: как ее понимать*, Препринт М-68/18, Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, https://eu.spb.ru/images/M_center/M_68_18.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Иноземцев В. (2019), Пессимизм народа и «пессимизм» власти, *Ridl.io*, 10 января, <https://www.ridl.io/ru/pessimizm-naroda-i-pessimizm-vlasti/> (доступ 11 февраля 2019).
- История (2017), *История Вышки*, <https://www.hse.ru/info/hist/> (доступ 11 февраля 2019).
- Каманин Н. (2013), *Скрытый космос: космические дневники генерала Каманина*, в 2 тт., М.: Космоскоп–РТСофт.
- Карасюк Е. (2013), *Слон на танцполе: как Герман Греф и его команда учат Сбербанк танцевать*, М.: Манн, Иванов и Фербер.
- Касьянов М. (2009), *Без Путина: политические диалоги с Евгением Киселевым*, М.: Новая газета.
- Клячко Т. (2002), Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО), *Университетское управление*, № 4, с. 70–73.
- Колесников А., Ясин Е. (2014), *Диалоги с Евгением Ясиным*, М.: Новое литературное обозрение.
- Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. (2005), Институты: от заимствования — к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений), *Вопросы экономики*, № 5, с. 5–27.
- Ланьков А. (2013), Взлет и падение «диктатуры развития» в Южной Корее, *Отечественные записки*, № 6, <http://magazines.russ.ru/oz/2013/6/10f.html> (доступ 11 февраля 2019).
- Левада Ю. (ред.) (1993), *Советский простой человек: опыт социального портрета на рубеже 80-х — 90-х*, М.: Мировой океан.
- Левада Ю. (2006), *Ищем человека: социологические очерки 2000–2005*, М.: Новое издательство.
- Левада-центр (2008), *Наиболее значимые события российской истории*, 9 июня, <https://www.levada.ru/2008/06/09/naibolee-znachimye-sobytiya-gossijskoj-istorii/> (доступ 11 февраля 2019).

- Левада-центр (2013), *Россияне стали думать о ЕГЭ еще хуже, чем раньше*, 6 июня, <http://www.levada.ru/06-06-2013/rossiyane-stali-dumat-o-ege-eshche-khuzhe-chem-ranshe> (доступ 11 февраля 2019).
- Лейва М. (2016), ФАС заявила о контроле государства над 70 % российской экономики, *Rbc.ru*, 29 сентября, <http://www.rbc.ru/economics/29/09/2016/57ecd5429a794730e1479fac> (доступ 11 февраля 2019).
- Логунов А. (2006), Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации, *Аналитический вестник*, № 22, с. 4–60.
- Любимов Л. (2015), Не нужно всем выдавать аттестаты. Почему в России пора менять подход к обучению в школах, *Lenta.ru*, 9 февраля, <http://lenta.ru/articles/2015/02/19/school/> (доступ 11 февраля 2019).
- Магун В., Руднев М. (2010), Базовые ценности россиян и других европейцев (по материалам опросов 2008 года), *Вопросы экономики*, № 12, с. 107–130.
- Медведев Д. (2009), Россия, вперед! *Газета.ру*, 10 сентября, http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml (доступ 11 февраля 2019).
- Милов В. (2018), Путин возвращает Россию к Госплану. Хочу напомнить, что эта история плохо кончилась, *The Insider*, 14 августа, <https://theins.ru/opinions/113235> (доступ 11 февраля 2019).
- Миронов Б. (2000), *Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX вв.)*, в 2 тт., СПб.: Дмитрий Буланин.
- Молодякова Э. (ред.) (2011), *Япония: опыт модернизации*, М.: АИРО-XXI.
- Навальный А. (2014), Хроники геноцида русских. Об одном действительно ужасном и символичном событии, *Navalny.com*, 24 декабря, <https://navalny.com/p/4036/> (доступ 11 февраля 2019).
- Навальный А. (2015а), Проблема электричек, ликбез от ФБК (а также фильм «Дождя» бесплатно), *Navalny.com*, 5 февраля, <https://navalny.com/p/4107/> (доступ 11 февраля 2019).
- Навальный А. (2015б), Для борьбы с коррупцией в правительстве нет кворума, *Navalny.com*, 9 февраля, <https://navalny.com/p/4117/> (доступ 11 февраля 2019).
- Навальный А. (2015в), Быть дочкой Путина, *Navalny.com*, 7 апреля, <https://navalny.com/p/4185/> (доступ 11 февраля 2019).
- Назаров В. (2011), Налоговая система России в 1991–2008 годах, в: Филиппов П. (ред.), *История новой России: Очерки, интервью*, в 3 тт., СПб.: Норма, т. 1, с. 449–516.
- Никольская П. (2015), Расследование РБК: как зарабатывает Высшая школа экономики, *Rbc.ru*, 28 сентября, <https://www.rbc.ru/investigation/>

- society/28/09/2015/56087c389a794702546d5127 (доступ 11 февраля 2019).
- Новиков В., Панеях Э., Халиуллина Л. (2014), *Влияние бюрократических систем оценки и отчетности Федеральной антимонопольной службы на характер и результаты ее работы*, СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/2014.09_FAS_Report.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- О национальных (2018), *О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года*, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 № 204, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (доступ 11 февраля 2019).
- Обращение (2017), *Обращение татар Российской Федерации к Президенту Республики Татарстан Р. Н. Минниханову*, 23 октября, <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfBnLtlC-N2b3MYzBcFMYXtPWWYJ8nX5Omp803QiYkq0nDgNQ/viewform> (доступ 11 февраля 2019).
- Олейник А. (2011), Underperformance в теории и университетской практике, *Социология науки и технологий*, т. 2, № 3, с. 68–78, <http://institutional.narod.ru/papers/oleinik.pdf> (доступ 11 февраля 2019).
- Панеях Э. (2013), Регулируемое государство, *Pro et Contra*, т. 13, № 1–2, с. 58–92.
- Панеях Э. (2016), Казнить нельзя помиловать: поступки и ценности россиян, *InLiberty.ru*, 29 сентября, <http://www.inliberty.ru/blog/2235-Kaznit-nelzya-pomilovat-postupki-i-cennosti-rossiyan> (доступ 11 февраля 2019).
- Панеях Э. (2018), Отмирание государства: российское общество между постмодерном и архаикой, *InLiberty.ru*, <https://www.inliberty.ru/article/modern-papeyakh/> (доступ 11 февраля 2019).
- Панеях Э., Титаев К., Шклярук М. (2018), *Траектория уголовного дела: институциональный анализ*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Петров Н. (2009), *Технология власти: замена институтов субститутами*, Доклад на Ходорковских чтениях, 8 декабря, <http://old.memo.ru/d/1533.html> (доступ 11 февраля 2019).
- Петров И., Ядугев В. (2009), Молодежь мечтает о трубе, *Rbc.ru*, 27 мая, <http://fut.ru/companies/fut/articles/358/> (доступ 11 февраля 2019).
- Письменная Е. (2013), *Система Кудрина. История ключевого экономиста путинской эпохи*, М.: Манн, Иванов и Фербер.

- Питтман Р. (2015), Всегда ли виноват стрелочник, в: Алексеев М., Вебер Ш. (ред.), *Экономика России: оксфордский сборник*, в 2 тт., М.: Издательство Института Гайдара, т. 2, с. 847–887.
- Путин В. (1999), Россия на рубеже тысячелетий, *Независимая газета*, 30 декабря, http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html (доступ 11 февраля 2019).
- Путин В. (2003), *Послание Федеральному Собранию Российской Федерации*, 16 мая, [https://ru.wikisource.org/wiki/Послание_Президента_Федеральному_собранию_\(2003\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Послание_Президента_Федеральному_собранию_(2003)) (доступ 11 февраля 2019).
- Путин В. (2012), В. Путин предложил «отбучать» Фурсенко за ЕГЭ, *Rbc.ru*, 20 января, <http://top.rbc.ru/society/20/01/2012/634057.shtml> (доступ 11 февраля 2019).
- Распоряжение (2008), *Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р* (в редакции Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р, Постановлений Правительства РФ от 28.03.2008 № 221, от 10.03.2009 № 219), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86001/ (доступ 11 февраля 2019).
- Рейгер С., Голунов И. (2015), Расследование РБК: что случилось со Сколково, *Rbc.ru*, 24 марта, <https://www.rbc.ru/special/business/23/03/2015/5509710a9a7947327e5f3a18> (доступ 11 февраля 2019).
- Рогов К. (2010), О советниках и бегемоте, *Новая газета*, 7 июня, <http://www.novayagazeta.ru/politics/3214.html> (доступ 11 февраля 2019).
- Рогов К. (2018), Кризис перехода: октябрь 1993-го и уроки макроистории, *InLiberty.ru*, 6 октября, <https://www.inliberty.ru/magazine/issue8/> (доступ 11 февраля 2019).
- Рогов К. (2019), Дрейф на льдине, не похожей на Крым, *Новая газета*, 8 января, <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/01/08/79126-dreyf-na-ldine-ne-pohozhey-na-krum> (доступ 11 февраля 2019).
- Савчук В., Белов С. (2015), Жертвы реформ: как отменяли электрички в других странах, *Rbc.ru*, 5 февраля, [http://daily.rbc.ru/opinions/economics/05/02/2015/54d3913b9a7947800d5ce899#xtor=AL-\[internal-traffic\]-\[top.rbc.ru\]-\[lenta_body\]-\[news\]](http://daily.rbc.ru/opinions/economics/05/02/2015/54d3913b9a7947800d5ce899#xtor=AL-[internal-traffic]-[top.rbc.ru]-[lenta_body]-[news]) (доступ 11 февраля 2019).
- Соколов И. (2011), Бюджетная система новой России, в: Филиппов П. (ред.), *История новой России: Очерки, интервью*, в 3 тт., СПб.: Норма, т. 1, с. 517–551.
- Соколов М., Волохонский В. (2013), Политическая экономия российского вуза, *Отечественные записки*, № 4, <http://magazines.russ.ru/oz/2013/4/3v.html> (доступ 11 февраля 2019).

- Соколов М., Титаев К. (2013), Провинциальная и туземная наука, *Антропологический форум*, № 19, с. 239–275, http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/019/sokolov_titaev.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Соловей В. (2018), В 2019 году в России начнется революция, *Русский монитор*, 30 декабря, https://rusmonitor.com/v-2019-godu-v-rossii-nachnetsya-revoluciya-valerijj-solovejj.html?_utl_t=fb (доступ 11 февраля 2019).
- Спецоперация (2016), Спецоперация «приватизация»: кого перекхитрил Игорь Сечин, *Finanz.ru*, 15 декабря, <http://www.finanz.ru/novosti/aktsii/spesoperaciya-privatizaciya-kogo-perekhitril-igor-sechin-1001608380> (доступ 11 февраля 2019).
- Стародубцев А. (2011), *История одной реформы: ЕГЭ как пример институционального переноса*, Препринт М-24/11, Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, http://eu.spb.ru/images/M_center/preprint_Starodubtsev.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Стародубцев А. (2014), *Платить нельзя проигрывать. Региональная политика и федерализм в современной России*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Стародубцев А. (2018), Условия успешного управления в современной России (субнациональный уровень), *Полития*, № 4, с. 70–89.
- Старцев Б. (2012), *Хроники образовательной политики: 1991–2011*, М.: НИУ ВШЭ.
- Стиглер Дж. (2017), *Гражданин и государство: эссе о регулировании*, М.: Издательство Института Гайдара.
- Стратегия (2012), *Стратегия-2020: новая модель роста — новая социальная политика*, Итоговый доклад экспертной группы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г., <http://2020strategy.ru/data/2012/03/13/1214585985/itog.pdf> (доступ 11 февраля 2019).
- Талеб Н. (2016), *Черный лебедь: под знаком непредсказуемости*, М.: КоЛибри.
- Томпсон У. (2008), Снежная Венесуэла? «Ресурсное проклятие» и политика России, *Прогнозис*, № 1, с. 150–174, http://www.intelros.ru/pdf/prognosis_13_2008/07.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Травин Д. (2009), *Модернизация общества и восточная угроза России*, Препринт М-03/09, Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, http://eu.spb.ru/images/M_center/travin_modern_ob_ugroz.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Травин Д. (2010), *Очерки новейшей истории России, книга 1 (1985–1999)*, СПб.: Норма.

- Травин Д. (2016), *Просуществует ли путинская система до 2042 года?* СПб.: Норма.
- Травин Д. (2018), *Особый путь России: от Достоевского до Кончаловского*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Травин Д., Гельман В., Заостровцев А. (2017), *Российский путь: идеи, интересы, институты, иллюзии*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Травин Д., Маргания О. (2004), *Европейская модернизация*, в 2 тт., М.; СПб.: АСТ; Terra Fantastica.
- Травин Д., Маргания О. (2011), *Модернизация: от Елизаветы Тюдор до Егора Гайдара*, М.: АСТ, Астрель.
- Трейсман Д. (2011), Политэкономика российского развития, *Pro et Contra*, т. 13, № 1–2, с. 89–100.
- Улюкаев А. (1995), Либерализм и политика переходного периода в современной России, *Мир России*, № 2, с. 3–35.
- Федорин В. (2015), *Дорога к свободе. Беседы с Кахой Бендукидзе*, М.: Новое издательство.
- Фирсов Б. (2016), *Остановка движения страны (1964–1985 гг.)*, Препринт М-52/16, часть II, Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, https://eu.spb.ru/images/M_center/M_52_16_part2.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Хусаинов Ф. (2015), *Железные дороги и рынок*, М.: Наука.
- Черных А. (2011), Андрей Фурсенко попал в нестандартное положение, *Коммерсантъ*, № 69 (4610), 20 апреля.
- Черных А. (2016), Сдачный роман. Во что превратился Единый государственный экзамен, *Коммерсантъ-Власть*, 15 февраля, <http://www.kommersant.ru/doc/2911647> (доступ 11 февраля 2019).
- Черняев А. (2009), *Совместный исход (Дневник двух эпох. 1972–1991 годы)*, М.: РОССПЭН.
- Шириков А. (2010), *Анатомия бездействия: политические институты и бюджетные конфликты в регионах России*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.
- Щербак А. (2007), Экономический рост и итоги думских выборов 2003 года, в: Гельман В. (ред.), *Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, с. 196–216.
- Эйзенштадт С. (1999), *Революция и преобразование обществ: сравнительный анализ цивилизаций*, М.: Аспект-пресс.

- Эксперимент (2009), Эксперимент по введению ГИФО нуждается в новой оценке, *РИА Новости*, <http://ria.ru/education/20090709/176794627.html> (доступ 11 февраля 2019).
- Яковлев А., Фрейнкман Л., Макаров С., Погодаев В. (2017), *Консолидация элит как предпосылка для формирования новой региональной модели экономического развития: опыт республики Татарстан*, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», препринт WP1/2017/02, https://wp.hse.ru/data/2017/07/21/1173842902/WP1_2017_02_____.pdf (доступ 11 февраля 2019).
- Яковлев А., Иванов Д. (2018), Технический успех: почему взлет России в Doing Business не помог бизнесу, *Rbc.ru*, 14 ноября, <https://www.rbc.ru/opinions/economics/14/11/2018/5bebd6db9a7947c705e43594> (доступ 11 февраля 2019).
- Abrams N., Fish M. S. (2015), Policies First, Institutions Second: Lessons from Estonia's Economic Reforms, *Post-Soviet Affairs*, vol. 31, N 6, p. 491–513.
- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K. (2008), Coalition Formation in Non-Democracies, *Review of Economic Studies*, vol. 75, N 4, p. 987–1009.
- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson D. (2019), Does Democracy Cause Growth? *Journal of Political Economy*, vol. 127, N 1, p. 47–100.
- Acemoglu D., Robinson J. A. (2006), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Acemoglu D., Robinson J. A. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Business.
- Adachi Y. (2010), *Building Big Business in Russia: The Impact of Informal Corporate Governance Practices*, London: Routledge.
- Alexandrova A., Stryuk R. (2007), Reform of In-Kind Benefits in Russia: High Cost for a Small Gain, *Journal of European Social Policy*, vol. 17, N 2, p. 153–166.
- Alexeev M., Weber S. (eds.) (2013), *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Appel H. (2004), *A New Capitalist Order: Privatization and Ideology in Russia and Eastern Europe*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Appel H. (2011), *Tax Politics in Eastern Europe: Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Appel H., Gel'man V. (2015), Revising Russia's Economic Model: The Shift from Development to Geopolitics, *PONARS Policy Memos*, N 397, <http://www.ponarseurasia.org/memo/revising-russias-economic-model-shift-development-geopolitics> (accessed 11 February 2019).

- Appel H., Orenstein M. (2013), Ideas versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Comparative Political Studies*, vol. 46, N 2, p. 123–152.
- Aven P., Kokh A. (2015), *Gaidar's Revolution: The Inside Account of the Economic Transformation in Russia*, London: I. B. Tauris.
- Åslund A. (2007), *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reforms Succeeded and Democracy Failed*, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Åslund A. (2019), *Russia's Crony Capitalism: The Path from Market Economy to Kleptocracy*, New Haven: Yale University Press.
- Åslund A., Guriev S., Kuchins A. (eds.) (2010), *Russia after the Global Economic Crisis*, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Beissinger M., Kotkin S. (eds.) (2014), *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Black C. (1966), *The Dynamics of Modernization: A Study in Comparative History*, New York: Harper & Row.
- Bolkvadze K. (2017), Hitting the Saturation Point: Unpacking the Politics of Bureaucratic Reforms in Hybrid Regimes, *Democratization*, vol. 24, N 4, p. 751–769.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R. (1995), *Privatizing Russia*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bratton M., van der Walle N. (1994), Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa, *World Politics*, vol. 46, N 4, p. 453–489.
- Bratton M., van der Walle N. (1997), *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brownlee J. (2007), Hereditary Succession in Modern Autocracies, *World Politics*, vol. 59, N 4, p. 595–628.
- Brym R., Gimpelson V. (2004), The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s, *Slavic Review*, vol. 63, N 1, p. 90–112.
- Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011), *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*, New York: Public Affairs.
- Bunce V., Wolchik S. (2011), *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carothers T. (2007), The “Sequencing” Fallacy, *Journal of Democracy*, vol. 18, N 1, p. 12–27.
- Carrere d'Encausse H. (1978), *L'Empire Eclate*, Paris: Flammarion.
- Cheremukhin A., Golosov M., Guriev S., Tsyvinski A. (2013), Was Stalin Necessary for Russia's Economic Development? *NBER Working Papers*,

- N 19425, <http://www.nber.org/papers/w19425> (accessed 11 February 2019).
- Chirikov I. (2016), Do Russian Universities Have a Secret Mission: A Response to Forrat, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 4, p. 338–344.
- Clark W.A. (1993), *Crime and Punishment in Soviet Officialdom: Combating Corruption in the Political Elite, 1965–1990*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Colton T., Holmes S. (eds.) (2006), *The State after Communism: Governance in the New Russia*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Connolly R. (2016), The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, N 4, p. 750–773.
- Cooley A., Snyder J. (2015), *Ranking the World: Grading States as a Tool of Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Corruption and Governance (n. d.), *Corruption and Governance*, The World Bank Group, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TlSOP14Xq18J:inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Sectors/ECSP/E9AC26BAE82D37D685256A940073F4E9%3FOpenDocument+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=fi> (accessed 11 February 2019).
- Crawford S., Ostrom E. (1995), A Grammar of Institutions, *American Political Science Review*, vol. 89, N 3, p. 582–600.
- Dawisha K. (2014), *Putin's Kleptocracy: Who Owns Russia?* New York: Simon and Schuster.
- DeKalchuk A. (2017), Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared, in: Gel'man V. (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 166–182.
- Denisova I., Eller M., Frye T., Zhurvaskaya E. (2009), Who Wants to Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions, *American Political Science Review*, vol. 103, N 2, p. 284–304.
- Denzau A., North D. C. (1994), Sharing Mental Models: Ideologies and Institutions, *Kyklos*, vol. 47, N 1, p. 3–31.
- Doing Business (2015), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*, Washington, DC: The World Bank, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015> (accessed 11 February 2019).
- Doing Business (2019), *Doing Business 2019: Training for Reform*, Washington, DC: The World Bank, <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> (accessed 24 April 2019).
- Easter G. (2008), The Russian State in the Time of Putin, *Post-Soviet Affairs*, vol. 24, N 3, p. 199–230.

- Easter G. (2012), *Capital, Coercion, and Postcommunist States*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Easterly W. R. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Easterly W. R. (2014), *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*, New York: Basic Books.
- Eckstein H. (1975), Case Studies and Theory in Political Science, in: Greenstein F., Polsby N. (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, MA: Addison-Wesley, vol. 7, p. 94–137.
- Egorov G., Sonin K. (2011), Dictators and their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off, *Journal of European Economic Association*, vol. 9, N 5, P. 903–930.
- Emrich-Bakenova S. (2009), Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration, *Governance*, vol. 22, N 4, p. 717–745.
- Erdmann G., Engel U. (2006), Neopatrimonialism Revisited: Beyond a Catch-all Concept, Hamburg: German Institute for Global and Area Studies, *GIGA Working Papers*, N 16, https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp16_erdmann-engel.pdf (accessed 11 February 2019).
- Evans P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P., Rauch J. (1999), Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of Effects of the “Weberian” State Structures on Economic Growth, *American Sociological Review*, vol. 64, N 5, p. 748–765.
- Fish M. S. (1998), The Determinants of Economic Reforms in the Postcommunist World, *East European Politics and Societies*, vol. 12, N 1, p. 31–78.
- Fisun O. (2012), Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 20, N 2, p. 87–96.
- Fisun O. (2015), The Future of Ukraine’s Neopatrimonial Democracy, *PONARS Policy Memos*, N 394, <http://www.ponarseurasia.org/memo/future-ukraine-neopatrimonial-democracy> (accessed 11 February 2019).
- Ferrat N. (2016a), The Political Economy of Russian Higher Education: Why Does Putin Support Research Universities? *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 4, p. 299–337.
- Ferrat N. (2016b), A Response to Igor Chirikov, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 4, p. 345–349.
- Freeland C. (2000), *Sale of the Century: Russia’s Wild Rule from Communism to Capitalism*, New York: Crown Business.

- Frye T. (2002), Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 58, N 7, p. 1017–1036.
- Frye T. (2010), *Building States and Markets after Communism: The Perils of Polarized Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Frye T., Reuter J., Szakonyi D. (2014), Political Machines at Work: Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace, *World Politics*, vol. 66, N 2, p. 195–228.
- Fukuyama F. (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Gaddy C. G. (2014), Room for Error: The Economic Legacy of Soviet Spatial Misallocation, in: Beissinger M. R., Kotkin S. (eds.), *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 52–67.
- Gaddy C. G., Ickes B. (2013), *Bear Traps on Russia's Road to Modernization*, Abingdon: Routledge.
- Gaidar Y. (1999), *Days of Defeat and Victory*, Seattle: University of Washington Press.
- Gaidar Y. (2007), *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Gandhi J. (2008), *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganev V. (2001), The Dorian Gray Effect: Winners as State Breakers in Postcommunism, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 34, N 1, p. 1–25.
- Geddes B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- Geddes B. (2003), *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gel'man V. (2004), The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 56, N 7, p. 1021–1040.
- Gel'man V. (2005), Political Opposition in Russia: A Dying Species? *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, N 3, p. 226–246.
- Gel'man V. (2009) Leviathan's Return? The Policy of Recentralization in Contemporary Russia, in: Ross C., Campbell A. (eds.), *Federalism and Local Politics in Russia*, London: Routledge, p. 1–24.
- Gel'man V. (2010), The Logic of Crony Capitalism: Big Oil, Big Politics, and Big Business in Russia, in: Gel'man V., Marganiya O. (eds.), *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*, Lanham, MD: Lexington Books, p. 97–122.

- Gel'man V. (2012), Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 45, N 3–4, p. 295–303.
- Gel'man V. (2013a), Cracks in the Wall: Challenges to Electoral Authoritarianism in Russia, *Problems of Post-Communism*, vol. 60, N 2, p. 3–10.
- Gel'man V. (2013b), Mediocrity Syndrome in Russia: Domestic and International Perspectives, *PONARS Policy Memos*, N 258, <http://www.ponarseurasia.org/memo/mediocrity-syndrome-russia-domestic-and-international-perspectives> (accessed 11 February 2019).
- Gel'man V. (2015), *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gel'man V. (2016a), The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 5, p. 455–473.
- Gel'man V. (2016b), The Politics of Fear: How Russia's Rulers Counter their Rivals, *Russian Politics*, vol. 1, N 1, p. 27–45.
- Gel'man V. (ed.) (2017a), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge.
- Gel'man V. (2017b), Introduction: Why Not Authoritarian Modernization in Russia? in: Gel'man V. (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 1–21.
- Gel'man V. (2017c), Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda, *East European Politics*, vol. 33, N 4, p. 496–516.
- Gel'man V. (2018), Politics versus Policy: Technocratic Traps of Russia's Policy Reforms, *Russian Politics*, vol. 3, N 2, p. 282–304.
- Gel'man V., Marganiya O., Travin D. (2014), *Reexamining Economic and Political Reforms in Russia, 1985–2000: Generations, Ideas, and Changes*, Lanham, MD: Lexington Books.
- Gel'man V., Ryzhenkov S. (2011), Local Regimes, Sub-National Governance, and the “Power Vertical” in Contemporary Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 63, N 3, p. 449–465.
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2016), Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernization: Russian Policy Reforms of the 2000s, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, N 1, p. 97–117.
- Gel'man V., Travin D. (2017), Fathers versus Sons: Generational Changes and Ideational Agenda of Reforms in Late Twentieth Century Russia, in: Gel'man V. (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 22–38.
- Gerovitch S. (2011), Why We are Telling Lies? The Creation of Soviet Space History Myths, *Russian Review*, vol. 70, N 3, p. 460–484.

- Gerschenkron A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gerschewski J. (2013), The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes, *Democratization*, vol. 20, N 1, p. 13–38.
- Gilman M. (2010), *No Precedent, No Plan: Inside Russia's 1998 Default*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Goloso G. (2011), Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 63, N 4, p. 623–639.
- Goloso G. (2013), Machine Politics: The Concept and Its Implications for Post-Soviet Studies, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 21, N 4, p. 459–480.
- Golunov S. (2014), *The Elephant in the Room: Corruption and Cheating in Russian Universities*, Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Graham L. (2013), *Lonely Ideas: Can Russia Compete?* Cambridge, MA: MIT Press.
- Greene K. (2010), The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance, *Comparative Political Studies*, vol. 43, N 7, p. 803–834.
- Greene S. (2014), *Moscow in Movement: Power and Opposition in Putin's Russia*, Stanford: Stanford University Press.
- Gregory P. R. (2004), *The Political Economy of Stalinism: Evidence from the Soviet Secret Archives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grigoriev I. (2017), Labour Reform in Putin's Russia: Could Modernization Be Democratic? in: Gel'man V. (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 183–199.
- Grigoriev I., Dekalchuk A. (2017), Collective Learning and Regime Dynamics under Uncertainty: Labour Reform and the Way to Autocracy in Russia, *Democratization*, vol. 24, N 3, p. 481–497.
- Grzymala-Busse A. (2003), Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe, *Comparative Political Studies*, vol. 36, N 10, p. 1123–1147.
- Guriev S., Rachinsky A. (2005), The Role of Oligarchs in Russian Capitalism, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, N 1, p. 131–150.
- Guriev S., Treisman D. (2015), *How Modern Dictators Survive: Cooptation, Censorship, Propaganda, and Repression*, <http://econ.sciences-po.fr/sites/default/files/file/guriev/GurievTreismanFeb19.pdf> (accessed 11 February 2019).
- Gustafson T. (2012), *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Haggard S., Kaufman R. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press.
- Haggard S., McCubbins M. (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hale H. E. (2015), *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hale H. E., Orttung R. W. (eds.) (2016), *Beyond Euromaidan: Comparative Perspective of Advancing Reforms in Ukraine*, Stanford: Stanford University Press.
- Hanson S. (2010), *Post-Imperial Democracies: Ideology and Party Formation in Third Republic France, Weimar Germany, and Post-Soviet Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heathershaw J., Cooley A. (2017), *Dictators without Borders: Power and Money in Central Asia*, New Haven: Yale University Press.
- Hedlund S. (2005), *Russian Path Dependence*, London: Routledge.
- Hellman J. (1998), Winners Takes All: The Politics of Partial Reforms in Post-Communist Transitions, *World Politics*, vol. 50, N 2, p. 203–234.
- Hendrickx B., Vis B. (2007), *Energiya — Buran: The Soviet Space Shuttle*, Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Hirschman A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoffman D. (2002), *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*, New York: Public Affairs Books.
- Horn M. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hough J. F., Fainsod M. (1979), *How the Soviet Union is Governed*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Howard M. M., Roessler P. G. (2006), Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes, *American Journal of Political Science*, vol. 50, N 2, p. 365–381.
- Huntington S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Huskey E. (1999), *Presidential Power in Russia*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Huskey E. (2010), Elite Recruitment and State-Society Relationships in Technocratic Authoritarian Regime: The Russian Case, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 43, N 4, p. 363–372.
- Huskey E. (2014), Legacies and Departures in the Russian State Executive, in: Beissinger M. R., Kotkin S. (eds.), *Historical Legacies of Communism in*

- Russia and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 111–127.
- Inglehart R., Welzel C. (2005), *Modernization, Cultural Changes, and Democracy: A Human Development Sequence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ivanovich G. S. (2008), *Salyut — The First Space Station: Triumph and Tragedy*, Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Johnson J. (2016), *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jones Luong P., Weinthal E. (2010), *Oil is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jowitt K. (1983), Soviet Neotraditionalism: The Political Corruption of a Leninist Regime, *Soviet Studies*, vol. 35, N 3, p. 275–297.
- Kendall-Taylor A., Frantz E. (2016), When Dictators Die, *Journal of Democracy*, vol. 27, N 4, p. 159–171.
- Khmelnitskaya M. (2015), *The Policy-Making Process and Social Learning in Russia: The Case of Housing Policy*, London: Palgrave Macmillan.
- Kotkin S. (2008), *Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970–2000*, Oxford: Oxford University Press.
- Kotkin S., Beissinger M. (2014), The Historical Legacies of Communism: An Empirical Agenda, in: Beissinger M. R., Kotkin S. (eds.), *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 1–27.
- Kryshstanovskaya O., White S. (1996), From Soviet Nomenklatura to Russian Elite, *Europe-Asia Studies*, vol. 48, N 5, p. 711–733.
- Kulmala M., Kainu M., Nikula J., Kivinen M. (2014), Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 22, N 4, p. 523–552.
- La Porte J., Lussier D. (2011), What Was the Leninist Legacy? Assessing Twenty Years of Scholarship, *Slavic Review*, vol. 70, N 3, p. 637–654.
- Ledeneva A. (2013), *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks, and Informal Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledeneva A. (ed.) (2018), *The Global Encyclopedia of Informality*, 2 vols., London: UCL Press.
- Levi-Faur D. (ed.) (2012), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky S., Way L. A. (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lo B., Shevtsova L. (2012), *A 21st Century Myth — Authoritarian Modernization in Russia and China*, Moscow: Carnegie Moscow Center, http://carnegieendowment.org/files/BoBoLo_Shevtsova_web.pdf (accessed 11 February 2019).
- Magaloni B. (2006), *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni B. (2008), Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule, *Comparative Political Studies*, vol. 41, N 4–5, p. 715–741.
- Mansfield E., Snyder J. (1995), Democratization and the Danger of War, *International Security*, vol. 20, N 1, p. 5–38.
- Markus S. (2015), *Property, Predation, and Protection: Piranha Capitalism in Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCubbins M. D., Schwartz T. (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, vol. 28, N 1, p. 165–179.
- McDougall W. A. (1985), *Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age*, New York: Basic Books.
- Melville A., Mironyuk M. (2016), “Bad Enough Governance”: State Capacity and Quality of Institutions in Post-Soviet Autocracies, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 2, p. 132–151.
- Mendras M. (2011), *Russian Politics: The Paradox of a Weak State*, New York: Columbia University Press.
- Miller C. (2016), *The Struggle to Save the Soviet Economy: Mikhail Gorbachev and Collapse of the USSR*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Minchenko E., Petrov K. (2017), *Politburo 2.0: Renovation Instead of Dismantling*, Moscow: Minchenko Consulting, 12 October, http://minchenko.ru/en/insights/analytics_18.html (accessed 11 February 2019).
- Nordhaus W. (1975), The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies*, vol. 42, N 2, p. 169–190.
- North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Changes, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North D. C., Wallis J. J., Weingast B. R. (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North D. C., Weingast B. R. (1989), Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England, *Journal of Economic History*, vol. 49, N 4, p. 803–832.

- O'Donnell G. (1999), Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion', in: Mendez J. E., O'Donnell G., Pinheiro P. S. (eds.), *The (Un) Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 303–337.
- Oberg J. E. (1981), *Red Star in Orbit*, Houston: NASA Johnson Space Center.
- Offe C. (1991), Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe, *Social Research*, vol. 58, N 4, p. 865–892.
- Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Olson M. (1993), Dictatorship, Democracy, and Development, *American Political Science Review*, vol. 87, N 3, p. 567–576.
- Orttung R., Olimpieva I. (2013), Russian Trade Unions as Political Actors, *Problems of Post-Communism*, vol. 60, N 5, p. 3–16.
- Paneyakh E. (2014), Faking Performances Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 2–3, p. 115–136.
- Petrov N. (2011), Nomenklatura and the Elite, in: Lipman M., Petrov N. (eds.), *Russia in 2020: Scenarios for the Future*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, p. 499–530.
- Petrov N., Lipman M., Hale H. E. (2014), Three Dilemmas of Hybrid Regime Governance: Russia from Putin to Putin, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 1, p. 1–26.
- Phelan D. (ed.) (2012), *Cold War Space Sleuths: The Untold Secrets of the Soviet Space Program*, Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Pipes R. (1974), *Russia under the Old Regime*, New York: Scribner.
- Polterovich V., Popov V. (2007), Democratization, Quality of Institutions and Economic Growth, *TIGER Working Papers*, N 102, <http://www.tiger.edu.pl/publikacje/TWP102.pdf> (accessed 11 February 2019).
- Pop-Eleches G. (2007), Historical Legacies and Post-Communist Regime Change, *Journal of Politics*, vol. 69, N 4, p. 908–926.
- Popov V. (2004), The State in the New Russia (1992–2004): From Collapse to Gradual Revival? *PONARS Policy Memos*, N 342, <http://www.ponarseurasia.org/memo/state-new-russia-1992-2004-collapse-gradual-revival> (accessed 11 February 2019).
- Popov V. (2014), *Mixed Fortunes: An Economic History of China, Russia, and the West*, Oxford: Oxford University Press.
- Popova M. (2014), *Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Portes A., Smith L. (eds.) (2012), *Institutions Count: Their Role and Significance in Latin American Development*, Berkeley: University of California Press.
- Powell W., Di Maggio P. (1983), The “Iron Cage” Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Analysis, *American Sociological Review*, vol. 48, N 2, p. 147–160.
- Pressman J., Wildavsky A. (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Przeworski A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F. (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pynnöniemi K. (2014), Science Fiction: President Medvedev’s Campaign for Russia’s “Technological Modernization”, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 22, N 4, p. 605–626.
- Radnitz S. (2012), *Weapons of the Wealthy: Predatory Regimes and Elite-Led Protests in Central Asia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Reddaway P., Orttung R. (eds.) (2005), *The Dynamics of Russian Politics: Putin’s Reform of Federal-Regional Relations*. vol. 2, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Remington T. (2006), Presidential Support in the Russian State Duma, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 31, N 1, p. 5–32.
- Reuter O. J., Robertson G. (2012), Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments, *Journal of Politics*, vol. 74, N 4, p. 1023–1037.
- Robertson G. (2013), Protesting Putinism: The Election Protests of 2011–2012 in Broader Perspective, *Problems of Post-Communism*, vol. 60, N 2, p. 11–23.
- Robinson N. (2017), Russian Neo-Patrimonialism and Putin’s ‘Cultural Turn’, *Europe-Asia Studies*, vol. 69, N 2, p. 348–366.
- Rochlitz M., Kulpina V., Remington T., Yakovlev A. (2015), Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 56, N 4, p. 421–445.
- Rodrik D. (2010), The Myth of Authoritarian Growth, *Project Syndicate*, 9 August, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-myth-of-authoritarian-growth> (accessed 11 February 2019).
- Rogov K. (2013), Forty Years in the Desert: The Political Cycles of Post-Soviet Transition, in: Lipman M., Petrov N. (eds.), *Russia 2025: Scenarios for the Russian Future*, London: Palgrave Macmillan, p. 18–45.

- Rogov K. (2018), The Art of Coercion: Repressions and Repressiveness in Putin's Russia, *Russian Politics*, vol. 3, N 2, p. 151–174.
- Roll M. (ed.) (2014a), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, London: Routledge.
- Roll M. (2014b), Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework, in: Roll M. (ed.), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, London: Routledge, p. 22–42.
- Roll M. (2014c), Comparative Analysis: Deciphering Pockets of Effectiveness, in: Roll M. (ed.), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, London: Routledge, p. 194–241.
- Rose R., Mishler W., Munro N. (2011), *Popular Support for an Undemocratic Regime: The Changing Views of Russians*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein B. (2012), Good Governance, in: Levi-Faur D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, p. 143–154.
- Schedler A. (2013), *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2004), Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, N 4, p. 661–679.
- Schmitter P., Karl T. L. (1991), What Democracy is... and is Not, *Journal of Democracy*, vol. 2, N 3, p. 75–88.
- Scott J. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press.
- Sharafutdinova G. (2010a), Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev, *Publius*, vol. 40, N 4, p. 672–696.
- Sharafutdinova G. (2010b), Redistributing Sovereignty and Property under Putin: A View from Resource Rich Republics of Russia, in: Gel'man V., Ross C. (eds.), *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*, Farham: Ashgate, p. 191–210.
- Sharafutdinova G. (2011), *Political Consequences of Crony Capitalism inside Russia*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Sharafutdinova G. (2015), Elite Management in Electoral Authoritarian Regimes: A View from Bashkortostan and Tatarstan, *Central Asian Survey*, vol. 2, N 1, p. 117–139.
- Sharafutdinova G., Dawisha K. (2017), The Escape from Institution-Building in a Globalized World: Lessons from Russia, *Perspectives on Politics*, vol. 15, N 2, p. 361–378.

- Shevchenko I. (2004), *The Central Government of Russia from Gorbachev to Putin*, Aldershot: Ashgate.
- Shleifer A., Treisman, D. (2000), *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Shleifer A., Treisman D. (2004), A Normal Country, *Foreign Affairs*, vol. 83, N 2, p. 20–38.
- Shleifer A., Treisman D. (2014), Normal Countries: The East 25 Years after Communism, *Foreign Affairs*, vol. 93, N 6, <http://www.foreignaffairs.com/articles/142200/andrei-shleifer-and-daniel-treisman/normal-countries> (accessed 11 February 2019).
- Shleifer A., Vishny R. (1993), Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N 3, p. 599–617.
- Shugart M., Carey J. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Siddiqui A. A. (2000), *Challenge to Apollo: The Soviet Union and the Space Race*, Washington, DC: NASA.
- Skilling H. G., Griffith F. (eds.) (1971), *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Sokolov B., Inglehart R., Ponarin E., Vartanova I., Zimmerman V. (2018), Disillusionment and Anti-Americanism in Russia: From Pro-American to Anti-American Attitudes, *International Studies Quarterly*, vol. 62, N 1, p. 534–547.
- Sonin K. (2003), Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights, *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, N 4, p. 715–731.
- Starodubtsev A. (2017), How Does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia, in: Gel'man V. (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 148–165.
- Starodubtsev A. (2018), *Federalism and Regional Policy in Contemporary Russia*, Abingdon: Routledge.
- Steen A. (2003), *Political Elites and the New Russia: The Power Basis of Yeltsin's and Putin's Regimes*, London: Routledge.
- Stoner-Weiss K. (2006), *Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Svolik M. (2012), *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor B. (2011), *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor B. (2014a), The Police Reform in Russia: Policy Process in a Hybrid Regime, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 2–3, p. 226–255.

- Taylor B. (2014b), From Police State to Police State? Legacies and Law Enforcement in Russia, in: Beissinger M. R., Kotkin S. (eds.), *Historical Legacies of Communism in Russia and Eastern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 128–151.
- Taylor B. (2015), The Transformation of the Russian State, in: Leibfried S., Huber E., Lange M., Levy J. D., Nullmeier F., Stephens J. D. (eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press, p. 637–653.
- Taylor B. (2018), *The Code of Putinism*, Oxford: Oxford University Press.
- Tompson W. (2007), From “Clientelism” to a “Client-Centered Orientation? The Challenge of Public Administration Reform in Russia, *OECD Economics Department Working Papers*, N 536, <http://dx.doi.org/10.1787/332450142780> (accessed 11 February 2019).
- Treisman D. (2000), The Causes of Corruption: A Cross-National Study, *Journal of Public Economics*, vol. 76, N 3, p. 399–457.
- Treisman D. (2010), “Loans for Shares” Revisited, *Post-Soviet Affairs*, vol. 26, N 3, p. 207–227.
- Treisman D. (2011a), *The Return: Russia’s Journey from Gorbachev to Medvedev*, New York: Free Press.
- Treisman D. (2011b), Presidential Popularity in a Hybrid Regime: Russia under Yeltsin and Putin, *American Journal of Political Science*, vol. 55, N 3, p. 590–609.
- Treisman D. (2015), Income, Democracy, and Leader Turnover, *American Journal of Political Science*, vol. 59, N 4, p. 927–942.
- Treisman D. (2017), Democracy by Mistake, *VOX CEPR Policy Portal*, 26 November, <http://voxeu.org/article/democracy-mistake> (accessed 11 February 2019).
- Treisman D. (ed.) (2018), *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin’s Russia*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Treisman D., Gimpelson V. (2001), Political Business Cycles and Russian Elections, or The Manipulations of “Chudar”, *British Journal of Political Science*, vol. 31, N 2, p. 225–246.
- Tsebelis G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Vachudova M. (2005), *Europe Undivided: Democracy, Leverages, and Integration after Communism*, Oxford: Oxford University Press.
- Volkov V. (2002), *Violent Entrepreneurs: The Role of Force in the Making of Russian Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Vox Ukraine (2018), *Vox Ukraine: Analytical Economic Policy Portal*, <https://voxukraine.org/en/> (accessed 11 February 2019).

- Way L. A. (2015a), The Limits of Autocracy Promotion: The Case of Russia in the 'Near Abroad', *European Journal of Political Research*, vol. 54, N 4, p. 691–706.
- Way L. A. (2015b), *Pluralism by Default: Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wedel J. R. (1998), *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, New York: St. Martin's Press.
- Wengle S. (2017), Plentiful Harvest in Eurasia: Why Some Farms in Russia, Ukraine, Belarus and Armenia are Thriving despite Institutional Challenges, *PONARS Policy Memos*, N 490, <http://www.ponarseurasia.org/memo/plentiful-harvests-eurasia-why-some-farms-are-thriving> (accessed 11 February 2019).
- Wengle S., Rasell M. (2008), The Monetization of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, N 5, p. 739–756.
- Wilson A. (2005), *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, New Haven: Yale University Press.
- Wintrobe R. (1998), *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Worldwide (2016), *Worldwide Governance Indicators, 1996–2014*, Washington, DC: The World Bank, <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators> (accessed 11 February 2019).
- Yakovlev A. (2006), The Evolution of Business-State Interactions in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe-Asia Studies*, vol. 58, N 7, p. 1033–1056.
- Zaostrovstev A. (2010), Oil Boom and Government Finance in Russia: Stabilization Fund and Its Fate, in: Gel'man V., Marganiya O. (eds.), *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*, Lanham, MD: Lexington Books, p. 123–147.
- Zaostrovstev A. (2017), Authoritarianism and Institutional Decay in Russia: Disruption of Property Rights and the Rule of Law, in: Gel'man V. (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 73–94.
- Zhuravskaya E., Guriev S. (2010), Why Russia is Not South Korea, *Journal of International Affairs*, vol. 63, N 2, p. 125–139.

Summary

Vladimir Gel'man

The Politics of Bad Governance in Contemporary Russia

EUSP Press, 2019, 256 pp.

ISBN 978-5-94380-286-7

The quality of governance makes a difference. It determines the developmental trajectories of states and nations and the everyday lives of their citizens. Why are some countries governed worse than others? In particular, why is contemporary Russia governed so much worse than one might expect, judging by its degree of socio-economic development?

In 1991, Russia began its post-Communist political and economic transformation, and soon embarked on the path of authoritarian modernization—an elite-driven project aimed to achieve economic prosperity at the expense of democratization. This project suits the ideas and interests of many segments of the Russian elites and contributes to certain short-term advancements of policy reforms in the early 2000s. However, its setbacks have become more perilous over time. Russia has established and maintained bad governance as a durable politico-economic order of governing the state, economy and society, based upon appropriation and possession of public resources for private purposes by ruling groups and/or other influential actors; corruption and rent-seeking serve as its core elements. Its political foundations are the following: (1) Rent extraction is the main purpose of rulers in governing the state; (2) Rulers tend to impose limited and conditional autonomy of domestic political, social and economic actors; (3) Formal institutions establish the framework of governance as a by-product of conflicts and coalitions among and between rulers and elites. Why and how has this politico-economic order been established and consolidated in Russia? What are the causes of its emergence, mechanisms of its maintenance, and possible trajectories of its changes? The book seeks answers to these questions through the lenses of an agency-based approach.

Научное издание

Владимир Яковлевич Гельман

«НЕДОСТОЙНОЕ ПРАВЛЕНИЕ» :
ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Редактор, корректор *Д. М. Капитонов*

Дизайн обложки *А. Ю. Ходот*

Верстка *А. Б. Левкина*

Подписано в печать 08.07.2019. Формат 60×88¹/₁₆.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 18,6. Тираж 1000 экз.

Издательство Европейского университета

в Санкт-Петербурге

191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 6/1А

e-mail: books@eu.spb.ru

тел.: +7 812 386 7627

факс: +7 812 386 7639

Сайт и интернет-магазин издательства

WWW.EUPRESS.RU

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом

в типографии издательско-полиграфической фирмы «Реноме»

192007, Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 40.

Тел./факс (812) 766-05-66. E-mail: book@renomesp.ru

www.renomesp.ru

Заказ № 173



Владимир Яковлевич Гельман — профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге и Университета Хельсинки. Был приглашенным профессором в Центрально-Европейском университете, Техасском университете в Остине и Университете штата Пенсильвания. Автор и/или редактор свыше 20 книг, автор более 150 научных статей по проблемам современной российской и постсоветской политики.

ISBN 978-5-94380-286-7



Книга посвящена анализу политико-экономического управления (governance) в современной России. В ее фокусе — интересы и идеи правящих групп современной России, лежащие в основе функционирования ключевых политических и экономических институтов в нашей стране. В настоящее время в России господствует политико-экономический порядок «недостойного правления», в рамках которого извлечение ренты, коррупция, низкое качество государства и нарушение и извращение верховенства права выступают целями и средствами управления страной. В книге анализируются механизмы выработки и реализации политического курса в России как часть проекта авторитарной модернизации страны, исследуются практики государственного управления в России, а также некоторые попытки их преобразований. Политико-экономический порядок «недостойного правления» в России в среднесрочной временной перспективе рассматривается как пример негативного равновесия в рамках государства. Несмотря на свою неэффективность, он может оказаться самоподдерживающимся. Попытки пересмотра этого порядка, независимо от их причин и механизмов, скорее всего, будут сопряжены с высокими издержками для страны и для ее граждан.