



В.Я.Гельман, А.В.Стародубцев ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ АВТОРИТАРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ: РОССИЙСКИЕ РЕФОРМЫ 2000-х ГОДОВ¹

Ключевые слова: политический курс, политический режим, авторитарный режим, социально-экономические реформы, Россия

¹ Работа выполнена в рамках проекта «Choices of Russian Modernization», осуществляемого при поддержке Академии наук Финляндии, а также проекта РГНФ № 12-33-01440 «Политические факторы реализации модернизационных программ: случай „Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года“».

² Przeworski et al. 2000.

³ Golosov 2011; Гельман [Gel'man] 2013.

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. Для политической науки обсуждение факторов успехов и неудач реформ предполагает переосмысление эффектов политического устройства тех или иных обществ применительно к данным процессам. В самом деле, если средние темпы экономического роста в демократических и недемократических режимах во второй половине XX в. не слишком различались², то имеют ли значение политические институты для проведения реформ? Сможет ли прогрессивный лидер, опирающийся на квалифицированную команду экспертов, успешно осуществлять курс на модернизацию, не связывая ее будущее с исходом конкурентных выборов? При каких условиях «узкая» программа авторитарной модернизации (ускоренное социально-экономическое развитие без широкой демократизации) имеет шансы на воплощение в жизнь и что препятствует ее реализации?

Российский опыт 2000-х годов заслуживает анализа как «критический случай» курса авторитарной модернизации в ходе посткоммунистических преобразований, позволяющий дать ответы на часть этих вопросов. В то время как в стране сложился политический режим, характеризующийся как электоральный авторитаризм³, в 2000 г. российское правительство приступило к осуществлению амбициозной и масштабной программы социально-экономических реформ. В этот период на смену затяжному трансформационному спаду экономики, слабости государства и конфликтам элит пришли высокие темпы экономического роста, рецентрализация государственного управления и никем не оспариваемое лидерство нового президента, пользовавшегося широкой поддержкой в обществе. Но результаты реформ не оправдали ожиданий не только оптимистов, но и пессимистов. Десятилетие спустя, оценивая претворение в жизнь этой программы, ее разработчики пришли к выводу, что реализовано было менее половины реформаторских начинаний, причем по ряду направлений реформы вообще почти не продвинулись,

⁴ Rogov [Rogov]
2010.

а в некоторых областях они имели лишь частичный успех, подчас порождая целый веер непредвиденных последствий⁴.

⁵ Shleifer, Treisman
2000.

Такой разброс исходов преобразований, запущенных практически одновременно на разных площадках и протекавших на фоне одних и тех же экономических и политических сдвигов, нуждается в объяснении. Синхронный анализ этих процессов дает возможность вывести за скобки влияние таких факторов, как наследие советского прошлого и массовые политические ориентации: не то чтобы они не влияли на курс реформ, но это влияние было неспецифичным по отношению к конкретным сферам преобразований. Вместе с тем популярные ссылки на сопротивление со стороны заинтересованных групп («олигархов», «силовики», региональных лидеров и других соискателей ренты)⁵ или снижение стимулов к проведению реформ по мере упрочения власти Владимира Путина и роста мировых цен на нефть⁶ выглядят недостаточными. Они не позволяют объяснить, например, почему налоговая реформа 2000-х годов оказалась «историей успеха», а реформа механизма социальных выплат отдельным категориям граждан («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, тогда как пересмотр функций чиновничьего аппарата и масштабная реорганизация федеральных ведомств повлекли за собой раздувание этих функций и бурный рост численности чиновников. Сами по себе упомянутые факторы не объясняют вариации исходов реформ, начатых почти синхронно в сходных стартовых условиях.

⁶ Aslund 2007.

В настоящей статье предпринята попытка объяснить причины и механизмы успехов и неудач реформ 2000-х годов исходя из влияния (1) политических ограничений курса реформ в условиях электорального авторитаризма и низкого качества государства и (2) институциональных факторов, связанных с вертикальным и горизонтальным разделением исполнительной власти, обусловившим фрагментацию правительства и неэффективность политического курса. В первой части статьи обсуждаются возможности и пределы реформ в авторитарных государствах. Затем рассмотрено влияние политического режима и институционального дизайна исполнительной власти на выработку и реализацию политического курса в России. Далее проанализированы примеры нескольких реформ 2000-х годов, воплощенных в жизнь с различными результатами, — бюджетно-налоговой, реформы образования и административной. Некоторые полученные в ходе исследования выводы и обобщения представлены в заключении.

**Соблазны
и вызовы
авторитарной
модернизации**

Что может быть сложнее, чем проводить социально-экономические реформы в условиях демократии? В самом деле, с точки зрения политического курса демократическим институтам присущи глубокие изъяны, создающие неустранимые препятствия на пути достойного

правления. Регулярные конкурентные выборы вызывают к жизни политические бизнес-циклы⁷, способствующие популистской политике и сужающие окна возможностей для осуществления реформ. Разделение властей ведет к тому, что вето-акторы⁸ блокируют принятие ключевых решений и/или выхолащивают их суть, а широкое представительство организованных интересов создает стимулы к господству «распределительных коалиций», нацеленных на извлечение ренты⁹. Эти явления порой дополняются «захватом государства» со стороны как групп интересов¹⁰, так и политических партий, использующих доступ к постам в правительстве для вознаграждения своих союзников. Многие специалисты обращали внимание на неэффективность реформ в странах Восточной Европы¹¹, где интересы политических акторов создали препятствия на пути государственного строительства и успешной реализации политического курса. Поэтому неудивительно, что некоторые авторы настаивали на целесообразности поэтапного проведения в России социально-экономических преобразований при сохранении авторитарной политической системы. Демократизация рассматривалась ими лишь как возможное отдаленное побочное последствие курса на «выращивание» эффективных институтов, способных гарантировать экономический рост¹².

⁷ Nordhaus 1975.

⁸ Tsebelis 2002.

⁹ Olson 1982.

¹⁰ Hellman 1998.

¹¹ См., напр. Ganev 2001; Grzymala-Busse 2003.

¹² Полтерович, Попов [Polterovich, Popov] 2006.

¹³ Медведев [Medvedev] 2009.

¹⁴ Ланьков [Lan'kov] 2013.

¹⁵ Травин, Маргания [Travin, Marganiya] 2010: 587—600.

¹⁶ Przeworski et al. 2000.

¹⁷ Rodrik 2010.

Данная аргументация лежит в основе проекта авторитарной модернизации, российская версия которого четче всего сформулирована Дмитрием Медведевым¹³. В рамках этого проекта модернизация трактуется в «узком» ключе, то есть как набор технических мер, призванных обеспечить успешное социально-экономическое развитие страны, тогда как «широкие» аспекты политической модернизации либо выводятся за пределы повестки дня, либо откладываются «на потом». Этот подход опирается на «истории успеха» реформ при авторитарных режимах — от «диктатуры развития» в Южной Корее 1960—1980-х годов¹⁴ до Чили при Пиночете¹⁵. Вера в то, что модернизация требует «свободы рук», подкрепляется тем, что авторитаризм избавляет правительство от давления со стороны политиков и общественного мнения, тем самым позволяя ему провести те непопулярные реформы, которые могут оказаться заблокированными при демократии.

Парадокс заключается в том, что «истории успеха» авторитарных реформ редки: разброс параметров роста и развития в авторитарных режимах намного выше, чем в демократиях¹⁶. Как справедливо отмечает Дани Родрик, на одного успешного реформатора вроде Ли Куан Ю в Сингапуре приходится множество клептократов наподобие Мобуту в Конго (Заире), доводящих свои страны до полного упадка¹⁷. И дело здесь отнюдь не в личных качествах тех или иных лидеров. Многие авторитарные режимы прилагают усилия к воплощению в жизнь проекта авторитарной модернизации. Однако его реализация наталкивается на целый ряд ограничений, причем не только структурных (уровень развития страны, «наследие» ее прежнего опыта, обеспеченность ресурсами), но и политических и институциональных, обусловленных

характеристиками соответствующих режимов и сложившихся в них правил игры. Поэтому в одних случаях сходные по своему содержанию авторитарные реформы приводят к успеху, а в других оборачиваются неудачами.

¹⁸ Levitsky, Way 2010.

¹⁹ Treisman, Gimpelson 2001; Стародубцев 2014.

²⁰ Шириков [Shirikov] 2010.

²¹ Levitsky, Way 2010.

²² Magaloni 2006; Greene 2010.

²³ Geddes 2003; Hale 2006.

²⁴ Geddes 2003.

²⁵ Evans, Rauch 1999.

²⁶ Evans 1995.

²⁷ Волков [Volkov] 2008.

²⁸ Гельман [Gel'man] 2006.

²⁹ Colton, Holmes 2006; Taylor 2011.

³⁰ Брум, Gimpelson 2004.

Исходя из этого, мы утверждаем, что проводить социально-экономические реформы в условиях электорального авторитаризма¹⁸ еще сложнее, чем в демократиях. Режимы с относительно низким уровнем репрессивности и значимыми, но несправедливыми выборами сочетают в себе худшие качества демократий и автократий. Им во многом присущи те же дефекты, что и демократиям, — политические бизнес-циклы¹⁹ и «распределительные коалиции» соискателей ренты²⁰ никуда не исчезают. Вместе с тем опора этих режимов на такие механизмы, как политизированный контроль государства над экономикой и силовым аппаратом²¹, а также патронаж элит и масс в сочетании с покупкой их лояльности²², задает стимулы, не способствующие успеху курса реформ. Кроме того, эти режимы сталкиваются с вызовами смены лидеров²³, поэтому масштабные преобразования оказываются для них как минимум рискованным предприятием.

Другое важное ограничение проекта авторитарной модернизации связано с относительной узостью набора политических инструментов, которые может использовать режим для его воплощения. При проведении реформ авторитарные лидеры могут опираться либо на бюрократию, либо на «силовиков», либо на доминирующую партию (или на их комбинацию)²⁴. Для успеха реформ с опорой на бюрократию (а именно этот вариант был характерен для России 2000-х годов) необходимо «веберианское» качество государственного управления²⁵, что предполагает высокую профессиональную квалификацию управленческого аппарата, наличие у него стимулов к эффективному выполнению поставленных задач и «встроенную» автономию государства, то есть ограждение бюрократии от влияния со стороны групп специальных интересов²⁶. Подобного рода условия не возникают по воле лидеров, хотя теоретически они могут стать результатом длительного «выращивания» институтов (в том числе и в рамках авторитарных режимов).

Режим электорального авторитаризма, сформировавшийся в России после распада СССР, отнюдь не является в этом плане исключением, хотя и обладает рядом особенностей, порожденных логикой посткоммунистических преобразований. Укрепление административного потенциала государства на фоне экономического роста позволило правительству в 2000-е годы не только относительно успешно проводить свой политический курс, но и уменьшить влияние «олигархов»²⁷ и региональных лидеров²⁸. Однако низкое качество российского государства²⁹ и его бюрократии³⁰ было непреодолимо. Государственный аппарат находился в состоянии глубокого институционального упадка еще при распаде СССР, и реформы 1990-х годов ситуацию в этой сфере, мягко говоря, не улучшили. Режим электорального авторитаризма задавал стимулы к использованию государственного аппарата для максимизации

³¹ Reuter, Robertson 2012.

³² Egorov, Sonin 2004.

³³ Treisman, Gimpelson 2001.

³⁴ Шербак [Shherbak] 2007.

³⁵ См. Geddes 1994.

ции электоральных показателей в ущерб качеству управления³¹, отдавая в кадровой политике предпочтение лояльности перед эффективностью³². Зависимость выживания режима от покупки голосов избирателей, отмечавшаяся еще в 1990-е годы³³, в 2000-х лишь усилилась³⁴.

Политические условия для воплощения в жизнь проекта авторитарной модернизации, сложившиеся в России 2000-х годов, изначально выглядели весьма неблагоприятными: сочетание электорального авторитаризма с низким качеством государства не позволяло рассчитывать на реализацию полномасштабных реформ, охватывавших различные социально-экономические сферы. В лучшем случае можно было надеяться на появление «карманов эффективности»³⁵ — отдельных стратегически приоритетных (с точки зрения главы государства) участков, на которых реформы продвинулись успешно, при их остановке или свертывании в других областях.

Россия 2000-х: институты и стимулы

³⁶ Haggard, McCubbins 2001.

³⁷ Gandhi 2008.

³⁸ Shugart, Carey 1992.

³⁹ Huskey 1999; Shevchenko 2004.

Хотя влияние политических институтов — таких, как разделение властей, избирательные и партийные системы, — на политический курс давно привлекает к себе внимание специалистов, оно подробно изучено лишь применительно к демократиям³⁶. Эффекты политических институтов авторитаризма исследованы гораздо меньше. Поскольку при авторитарном режиме парламент и политические партии играют второстепенную роль в принятии решений³⁷, основным агентом выработки и реализации таковых выступает исполнительная власть, формируемая лидерами и направляемая ими по своему усмотрению. Это справедливо и по отношению к современной России, которая вместе с тем представляет собой классический пример «раздвоения» исполнительной власти в рамках президентско-парламентской модели³⁸. Президент России как всенародно избранный глава государства единолично назначает и отправляет в отставку правительство в целом и отдельных его членов. При том что премьер-министр утверждается на своем посту нижней палатой парламента, он полностью зависит от президента, который вправе отменять любые его решения и издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения правительством. В рамках российского институционального дизайна правительство обладает лишь минимальной автономией и выполняет технические (а не политические) функции: его роль состоит в реализации задач, поставленных главой государства, и рутинном повседневном решении текущих социально-экономических проблем³⁹.

Подобная модель управления государством, закреплённая в Конституции 1993 г., во многом преемственна по отношению как к позднесоветской (основанной на неформальном разделении ролей между ЦК КПСС и Советом министров СССР), так и к той, что действовала в царской России, где монарх контролировал и двор, и кабинет министров. Она соответствует практике неопатримониального господства, когда правительство представляет собой своего рода управление делами

государства, являющегося «вотчиной» первого лица. С точки зрения задач авторитарного режима такая модель управления имеет как плюсы, так и минусы. К ее достоинствам относится возможность быстрой замены ведущих чиновников в случае их неэффективности, политической нелояльности или намерения президента сменить политический курс. Кроме того, она позволяет вывести президента из-под критики сограждан, переложив ответственность за реализацию политического курса на правительство (как любил поступать Борис Ельцин, неоднократно менявший в 1990-е годы состав правительств). Вместе с тем, поскольку источником массовой поддержки электоральных авторитарных режимов и их лидеров служит оценка гражданами эффективности управления экономикой⁴⁰, президент заинтересован в успешности политического курса, который проводит в жизнь правительство. Но наличие успешного правительства чревато подрывом политической монополии президента, ибо успешный премьер-министр может бросить вызов действующему главе государства, выступив в качестве его конкурента и/или возможного преемника в ходе очередного электорального цикла⁴¹ (о чем свидетельствует опыт Евгения Примакова в России и Виктора Ющенко в Украине). Сочетание управленческой эффективности и личной преданности встречается редко, а потому проблема принципал-агентских отношений присуща данной управленческой модели по определению.

⁴⁰ *Rose et al. 2011; Treisman 2011.*

⁴¹ *Hale 2006.*

Другой минус рассматриваемой модели заключается в том, что при низкой автономии правительства из коллективного органа принятия ключевых решений оно превращается в функциональный набор чиновников, отвечающих за решение задач, поставленных перед ними президентом и/или премьер-министром. Сами министры «нанимаются» на индивидуальной основе по воле главы государства (и в меньшей степени — премьер-министра)⁴² как менеджеры-технократы. Поэтому кабинет министров не является ни совокупностью политически ответственных перед парламентом назначенцев, ни командой профессионалов, объединенных общим подходом к решению управленческих задач. Функции координации работы правительства берет на себя премьер-министр, который, в свою очередь, опирается на многочисленных заместителей, курирующих те или иные ведомства (в России в отдельные периоды их число доходило до десяти). В итоге процесс подготовки управленческих решений трансформируется в сложный и неэффективный процесс согласований между различными министерствами, и ведущим чиновникам приходится тратить немало сил на внутриаппаратную борьбу⁴³, что существенно осложняет проведение политического курса⁴⁴.

⁴² *Shevchenko 2004; Huskey 2010.*

⁴³ *Касьянов [Kas'janov] 2009.*

⁴⁴ *Гилман [Gilman] 2008.*

В российском случае ситуация усугубляется еще несколькими обстоятельствами. Во-первых, с 1994 г. министерства и ведомства, отвечающие за вопросы обороны, безопасности, правопорядка и внешней политики, напрямую подчинены президенту, хотя их руководители формально входят в структуру правительства. Во-вторых, механизмом решения проблемы принципал-агентских отношений и контроля

президента над правительством выступает президентская администрация, подчиненная лично главе государства (аналогичные функции в советские годы выполнял аппарат ЦК КПСС). Отсюда — сознательная «политика дублирования»: создание параллельных управленческих структур, конкурирующих при принятии решений, что отнюдь не способствует их эффективности⁴⁵. В-третьих, вследствие индивидуальной природы назначений на правительственные посты ключевые министры и вице-премьеры, обладающие доступом к главе государства и влияющие на его решения, стремятся проводить тот или иной курс в обход премьер-министра (так поступали в 1997—1998 гг. Анатолий Чубайс и Борис Немцов⁴⁶, а в 2000—2004 гг. — Алексей Кудрин и Герман Греф⁴⁷). В-четвертых, будучи обязательными для правительства, принимаемые президентом решения подчас носят произвольный характер и готовятся без участия чиновников профильных ведомств, в результате оказываясь невыполнимыми.

⁴⁵ Huskey 1999.

⁴⁶ Гилман [Gilman] 2008.

⁴⁷ Письменная [Pis'mennaja] 2013.

Помимо горизонтальной фрагментации (между ведомствами), немалую роль играет и фрагментация вертикальная — между центральным аппаратом органов исполнительной власти и их подразделениями в регионах страны. В 1990-е годы в ходе масштабной децентрализации управления часть территориальных подразделений федеральных органов *de facto*, а то и *de jure* оказалась под контролем региональных элит. Рецентрализация управления Россией в 2000-е годы⁴⁸ хотя и позволила центру вернуть себе главные рычаги контроля, но не решила вопросы разграничения зон ответственности и распределения ресурсов между уровнями власти. Переход к иерархической соподчиненности субнационального управления («вертикаль власти») еще больше усугубил проблемы принципал-агентских отношений между центром и регионами⁴⁹.

⁴⁸ Гельман [Gilman] 2006.

⁴⁹ Sharafutdinova 2010; Gel'man, Ryzhenkov 2011.

Таким образом, даже в условиях рутинного управления государством модель организации исполнительной власти в России создает стимулы к обострению принципал-агентских отношений и между президентом и правительством, и внутри самого правительства, осложняет координацию действий различных ведомств и их руководителей и способствует затягиванию принятия решений и/или принятию произвольных решений. Понятно, что в такой ситуации проведение в жизнь комплексной программы реформ наталкивается на серьезные препятствия. Известно, что любая бюрократия заинтересована не столько в реформах, сколько в сохранении *status quo*. Российские же политические институты заведомо не приспособлены к тому, чтобы преодолеть скрытое сопротивление бюрократии, особенно если речь идет о межведомственной координации как разных «этажей» властной вертикали, так и разных «подъездов» федеральной исполнительной власти. Там, где реформы требовали согласованных и значительных по масштабу и плотности регулирования действий различных сегментов федеральной и региональной бюрократии, они пробуксовывали, а то и оказывались сведены на нет. Отсутствие политической подотчетности

⁵⁰ Brym, Gimpelson 2004.

и неэффективность механизмов централизованного контроля⁵⁰ подталкивали чиновников к минимизации усилий по воплощению в жизнь преобразований, одобренных главой государства. Чем выше были степень и плотность вовлечения бюрократии в реализацию политического курса, тем сильнее сопротивлялось реформам большинство чиновников. На стороне реформаторов выступали лишь немногочисленные идейные поборники преобразований и «политические предприниматели» (policy entrepreneurs), которым реформы сулили персональные выгоды.

⁵¹ Treisman 2011.

Политический контекст начала 2000-х годов выглядел крайне благоприятным для осуществления реформ. На фоне восстановительного роста экономики после длительного трансформационного спада⁵¹ Путин пользовался значительной общественной поддержкой. В Государственной Думе, избранной в 1999 г., сразу сложилось пропрезидентское большинство, одобрявшее почти все инициативы Кремля⁵². Усиление административного потенциала государства⁵³ и особенно политика децентрализации управления страной⁵⁴ позволяли правительству отказаться от уступок соискателям ренты на стадии подготовки и принятия решений. Но главное, Путин в тот период был полон решимости провести социально-экономические преобразования, будучи искренне заинтересован в их успехе. Окно возможностей для реформ, непоследовательно то открывавшееся, то закрывавшееся в 1990-е годы, казалось распахнутым настезь — как выяснилось позднее, ненадолго⁵⁵.

⁵² Remington 2006.

⁵³ Easter 2008.

⁵⁴ Гельман [Gel'man] 2006.

⁵⁵ Aslund 2007.

Содержательно программа реформ («Стратегия-2010»), подготовленная экспертами Центра стратегических разработок, отчасти представляла собой «работу над ошибками» реформ 1990-х годов, сохраняя преемственность как на уровне разработчиков, так и на уровне идей и принципов. Это повлияло на выбор политического курса реформаторами и поддерживавшим их главой государства. Сформулированные им приоритеты⁵⁶ предполагали построение сильного и эффективного государства, обеспечивающего экономический рост на основе финансовой стабильности, достигнутой благодаря успешной фискальной политике. Именно слабость российского государства, помноженная на фискальный кризис, справедливо рассматривалась как причина неудач 1990-х годов⁵⁷, и неотложные преобразования в этих сферах, способные принести относительно быстрые результаты, стали главным пунктом повестки дня реформаторов в 2000-е. Вместе с тем преобразования в социальной сфере, рассчитанные на перспективу (инвестиции в человеческий капитал), хотя и стояли на повестке дня, не были отнесены к числу первоочередных задач. В режимах электорального авторитаризма социальная политика является не самоцелью, а средством покупки электоральной лояльности масс⁵⁸ — и российский случай здесь не исключение (о чем свидетельствует, в частности, опыт 1990-х годов⁵⁹).

⁵⁶ Путин [Putin] 1999.

⁵⁷ Easter 2006.

⁵⁸ Magaloni 2006; Greene 2010.

⁵⁹ Treisman, Gimpelson 2001.

С точки зрения организационного дизайнера реформы 2000-х годов напоминали скорее не целостный проект, управляемый по общему плану из единого штаба, а разрозненный набор мер (принятие законов

⁶⁰ Касьянов
[Kas'janov] 2009;
Письменная
[Pis'mennaja] 2013.

⁶¹ Pressman,
Wildavsky 1973.

⁶² Greene 2010.

и подзаконных актов и их исполнение), реализуемый профильными ведомствами под контролем президента. Михаил Касьянов, возглавлявший правительство с мая 2000 по февраль 2004 г., в разработке программы реформ не участвовал, и его позиция подчас расходилась с мнением ключевых чиновников, их осуществлявших⁶⁰. Сменивший его на посту премьер-министра Михаил Фрадков вел себя довольно пассивно, и все значимые решения (включая масштабную реорганизацию самих правительственных структур) фактически принимались под контролем президента. В некоторых случаях ответственность за реформы была сосредоточена в одном ведомстве, а в некоторых — распределена между несколькими ведомствами в центре и регионах. Если одни реформы представляли собой пакет разовых мер («одноступенчатые реформы»), то другие носили «многоступенчатый» характер, то есть предполагали длинную цепочку действий, растянутых во времени. Исходя из соображений теоретического плана правомерно утверждать, что рассредоточенные и растянутые во времени преобразования имеют меньше шансов на успешную реализацию⁶¹, тем более в режимах электорального авторитаризма. В подобных режимах, зависящих от политических бизнес-циклов не в меньшей, а даже в большей степени, нежели демократии⁶², растянутые во времени реформы, не приносящие быстрых позитивных эффектов, легко могут оказаться свернутыми или даже полностью сойти на нет.

Поскольку в России 2000-х годов инновационный политический курс предстояло воплощать в жизнь не склонной к реформам и не способной к действенной координации бюрократии, причем в условиях неэффективного институционального дизайна, на пути его успешной реализации стояли серьезные барьеры. Возможность их преодоления определялась тремя факторами: (1) стратегической приоритетностью реформ в глазах президента; (2) осуществлением реформ в рамках одного ведомства силами сторонников преобразований; (3) одноступенчатым характером реформ и проведением их в сжатый период времени (см. табл. 1).

Таблица 1 Факторы успеха инновационного политического курса

<i>Факторы</i>	<i>Способствующие успеху</i>	<i>Препятствующие успеху</i>
Стратегическая значимость реформ (с точки зрения политических лидеров)	Приоритетная	Второстепенная
Осуществление реформ	В рамках одного ведомства; силами сторонников преобразований	Распределенное между несколькими ведомствами; 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? Для ответа на этот вопрос обратимся к опыту преобразований в России в первой половине 2000-х годов.

**Успехи и провалы
реформ:
case studies**

⁶³ *Easter 2006,
2008.*

⁶⁴ *Назаров
[Nazarov] 2011:
467—479.*

⁶⁵ *Первая часть
Кодекса, определя-
ющая общие прин-
ципы налоговой
системы в стране,
была принята еще
в 1998 г.*

⁶⁶ *Appel 2011.*

⁶⁷ *Назаров
[Nazarov] 2011:
495.*

⁶⁸ *Zaostrovitsev 2010.*

⁶⁹ *Appel 2011.*

Налогово-бюджетная реформа: история успеха. Становление российской налоговой системы в 1990-е годы проходило на фоне ослабления административного потенциала государства, его спонтанной децентрализации, политической нестабильности и явного несовершенства принимаемых на ходу законов⁶³. В результате высокие ставки и многочисленность налогов компенсировались введением большого количества льгот, использованием различных взаимозачетов и денежных суррогатов, широким применением легальных и противозаконных схем ухода от уплаты налогов и т.д.⁶⁴

С формальной точки зрения налогово-бюджетная реформа представляла собой подготовку, принятие и запуск Налогового кодекса. С вступлением в действие в 2000—2004 гг. второй его части⁶⁵ российская налоговая система сделала большой шаг вперед: была значительно уменьшена налоговая нагрузка на граждан и бизнес (прежде всего за счет изменения порядка сбора и ставок налога на добавленную стоимость и введения единого социального налога — ЕСН), а также увеличены налоговые поступления в бюджет. Последнее стало возможно благодаря нескольким ключевым мерам. Во-первых, в 2000 г. была введена единая ставка налога на доходы физических лиц (НДФЛ) взамен действовавшей ранее прогрессивной шкалы, стимулировавшей уклонение от уплаты налога⁶⁶. В итоге «за 2000—2007 гг. консолидированный бюджет получал ежегодно дополнительно около 1% ВВП доходов»⁶⁷. Год спустя правительству удалось провести через парламент новые правила налогообложения нефтяных компаний: был введен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), ставки по которому варьировали в зависимости от отрасли и стоимости добываемого сырья, установлена прогрессивная шкала ставки экспортной пошлины на нефть, повышены акцизы на нефтепродукты.

Рост налоговых доходов от нефтяного сектора, в свою очередь, позволил правительству приступить к формированию Стабилизационного фонда — механизма накопления бюджетных средств, нацеленного на предотвращение высоких темпов инфляции и создание финансовых резервов на случай возможного снижения цен на энергоресурсы. Решение об образовании фонда было принято вопреки сопротивлению отдельных членов правительства и большинства депутатов парламента, заинтересованных в направлении средств на текущие проекты⁶⁸.

У каждого из элементов налоговой реформы были влиятельные противники. Против единой ставки подоходного налога выступали коммунисты, рассматривавшие плоскую шкалу НДФЛ как способ минимизации налоговой нагрузки на наиболее богатых граждан страны⁶⁹. Введению ЕСН противились руководители фондов пенсионного и

⁷⁰ *Gustafson 2012;*
Письменная
[Pis'mennaja] 2013.

социального страхования, терявшие контроль над соответствующими сборами. А введение НДСП пытались заблокировать нефтяные компании, налогообложение которых существенно возросло⁷⁰. Однако, несмотря на сопротивление, реформа была успешно проведена.

⁷¹ *Remington 2006.*

Ключевым фактором этой «истории успеха» была полная поддержка президентом действий реформаторов — министра финансов Кудрина и министра экономического развития Грефа, опиравшихся на команды единомышленников в своих ведомствах и среди экспертов. И дело здесь не только в личном доверии Путина к реформаторам, основанном на опыте совместной работы в мэрии Санкт-Петербурга, но и в том, что создание эффективной системы налогообложения служило приоритетом для него самого. Не случайно вопрос о введении единой ставки НДСП был включен им в бюджетное послание Федеральному Собранию, что помогло консолидировать пропрезидентское большинство в Государственной Думе⁷¹ в поддержку данного решения. Сложнее оказалось провести через парламент решение о введении НДСП. Нефтяные компании обладали серьезным влиянием на бюджетный комитет Думы и контролировали немалое число депутатов, но в итоге парламентское согласие было получено, а нефтяникам пришлось довольствоваться утешительным призом в виде обнуления ставки налога в случае падения мировых цен на нефть ниже \$ 8 за баррель⁷².

⁷² *Gustafson 2012;*
Письменная
[Pis'mennaja] 2013.

Другим фактором успеха налоговой реформы была концентрация процесса ее разработки, а затем и реализации в руках команды реформаторов. Доверительные отношения Кудрина и Грефа с президентом позволили им не просто замкнуть на себя соответствующий процесс, но и изолировать от него противников реформы в правительстве. По сути, многие решения по финансовым вопросам Путин принимал с их подачи через головы премьер-министра и кабинета, минуя стандартный процесс согласований⁷³. Так, законопроект о замене социальных выплат ЕСН был внесен в парламент без согласования с заинтересованными чиновниками, включая руководителей фондов пенсионного и социального страхования. Залогом стабильности новых правил игры стало длительное нахождение обоих министров на своих постах.

⁷³ *Письменная*
[Pis'mennaja] 2013.

Наконец, в технологическом плане реализация налоговой реформы не являлась долгосрочным процессом. Решение о единой ставке НДСП было сформулировано и принято в течение 2000 г., и Министерство финансов без труда отбивало инициативы по возврату к прогрессивной шкале налогообложения, ежегодно подтверждая эффективность реформы показателями поступивших в бюджет средств. Иначе складывалась судьба налогов, не оправдавших возлагавшихся на них ожиданий. Переход от социальных сборов к ЕСН упрочил контроль над этой частью финансовых потоков, но не увеличил бюджетные доходы, и потому в 2010 г. министру здравоохранения и социального развития Татьяне Голиковой удалось убедить Путина вернуться к дореформенной схеме взимания страховых сборов⁷⁴. Еще сложнее оказалось сохранить в целостности Стабилизационный фонд: в 2008 г. он был разделен

⁷⁴ *Назаров*
[Nazarov] 2011.

⁷⁵ Zaostrvovtsev 2010.

на Резервный фонд (выполнявший те же функции, что и Стабилизационный) и Фонд национального благосостояния, одной из задач которого было обеспечение сбалансированности бюджета Пенсионного фонда России⁷⁵. В итоге, хотя Стабилизационный фонд и сыграл роль временной «подушки безопасности», механизмом аккумуляции ресурсов для решения долгосрочных задач развития страны он не стал.

Опыт бюджетно-налоговой реформы говорит о том, что институциональные основы «истории успеха» связаны с поддержкой президентом четко сформулированной программы действий административно сильной команды реформаторов, способной игнорировать интересы заинтересованных групп и проводить реформы без включения в процесс их реализации большого количества участников. Тот же случай демонстрирует всю уникальность такой констелляции условий. Отсутствие хотя бы одного из них приводит к сужению окна политических возможностей для осуществления подобного рода преобразований.

Образовательная реформа: смешанные результаты. В 1990-е годы российские власти неоднократно предпринимали попытки реформировать образовательную систему. В радикальных изменениях удалось не только содержание образования, но и принципы управления этой сферой. Важнейшим институциональным препятствием развития образовательных учреждений являлось неэффективное использование и без того ограниченного финансирования, не учитывавшего результаты деятельности конкретных школ и вузов. В этих условиях руководители учебных заведений не были заинтересованы в повышении качества образовательной и научной деятельности. В школах отсутствовала внешняя оценка качества полученного выпускниками образования: выпускные экзамены принимали сами преподаватели, а желающие поступить в вуз задействовали параллельную школьной систему репетиторства. Мобильность абитуриентов была сопряжена с высокими издержками, что снижало уровень конкуренции между вузами⁷⁶. 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 элиты⁷⁷.

⁷⁶ Агранович, Кожевникова [Agranovich, Kozhevnikova] 2006.

⁷⁷ Старцев [Starcev] 2012.

Включение программы образовательных реформ в «Стратегию-2010» открыло окно политических возможностей для ее разработчиков. Уже в 2001 г. по инициативе ряда руководителей Министерства образования во главе с заместителем министра Виктором Болотовым начался эксперимент по введению в отдельных регионах ЕГЭ, который заменил итоговую аттестацию в школах и вступительные испытания в вузах общими письменными экзаменами по отдельным предметам. В 2002 г. в качестве эксперимента был впервые опробован механизм государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), названных в прессе «образовательными ваучерами». Согласно системе ГИФО, сдав единый экзамен, выпускник школы получал право на государственное финансирование высшего образования в том объеме, который соот-

ветствовал результатам ЕГЭ. Данный шаг был призван способствовать адресному распределению бюджетных средств на высшее образование, усилению конкуренции вузов за наиболее сильных выпускников и развитию платного высшего образования⁷⁸.

⁷⁸ Клячко
[Kljachko] 2002.

Результаты этих реформ оказались неоднозначными. Эксперимент по введению ГИФО продолжался всего три года в трех регионах, после чего власти отказались от внедрения этой меры. Эксперимент с ЕГЭ, напротив, расширился и к 2008 г. приобрел общероссийский характер, что, по сути, предопределило его законодательное оформление в 2009 г. Возможность поступать по результатам ЕГЭ сразу в несколько вузов действительно усилила конкуренцию в системе высшего образования и улучшила ситуацию с мобильностью абитуриентов. Вместе с тем чуть ли не каждое проведение ЕГЭ сопровождается скандалами из-за заблаговременной публикации тестовых заданий и ответов на них в открытом доступе, массового участия школьных учителей в сдаче экзаменов и т.д. За прошедшие годы ЕГЭ так и не стал общепризнанным способом проведения аттестаций, о чем свидетельствуют, в частности, заявления чиновников Министерства образования о возможности возвращения устных экзаменов в школах и расширения числа вузов, имеющих право проводить дополнительные вступительные испытания. Общественное мнение также воспринимает ЕГЭ более чем критически⁷⁹.

⁷⁹ Левада-Центр
[Levada-Centr]
2013.

Реформы в сфере образования не могли проводиться силами только их инициаторов. Они требовали включения в процесс беспрецедентно большого числа участников — от депутатов парламента и чиновников региональных и местных органов власти до ректоров вузов, директоров школ и школьных учителей. Из-за сложности реализации реформ и сопротивления заинтересованных групп риск провала и возврата к прежнему status quo был достаточно велик. Именно так произошло с введением ГИФО. Данный шаг не был инициирован Министерством образования — скорее он была навязан экспертами Высшей школы экономики, которые и вписали его в «Стратегию-2010». В парламенте ГИФО вызвали даже большее отторжение, чем ЕГЭ, против этой меры выступало и ректорское сообщество. В итоге проведенный в нескольких регионах эксперимент был признан неудавшимся⁸⁰. В то же время министерству удалось нейтрализовать противников ЕГЭ посредством стратегии «ползучего» внедрения инновации. Экспериментальный статус нового института позволил, с одной стороны, отработать механизм проведения экзамена, а с другой, снизить накал дискуссий вокруг решения, которое еще не было законодательно закреплено и потому считалось не принятым и/или не вступившим в силу. Когда же эксперимент приобрел общенациональный масштаб, оказалось, что отменить ЕГЭ уже невозможно. В результате policy entrepreneurs из министерства смогли воплотить в жизнь свой проект (пусть и не полностью), оградив его от влияния заинтересованных групп.

⁸⁰ Старцев
[Starcev] 2012: 107.

Несмотря на всю свою социальную значимость, реформы в сфере образования никогда не приписывались Путину. Хотя он неодно-

кратно заявлял о необходимости поддержки образования, но едва ли рассматривал эту сферу в качестве приоритетной, тем более что реформы образования заведомо не могли дать быстрый эффект, в котором был заинтересован президент. При этом их крайняя непопулярность в обществе побуждала его публично дистанцироваться от инициаторов преобразований и принимаемых ими решений. Вместе с тем вплоть до самого последнего времени реформа проходила последовательно и без существенных изменений при неявной поддержке со стороны главы государства.

Основные проблемы ЕГЭ были следствием как идеализации его роли, так и смены тех задач, которые ставили перед собой власти. Сторонники ЕГЭ в Министерстве образования изначально видели в нем способ внешней оценки работы школ и школьной бюрократии. В дальнейшем, однако, итоги экзамена превратились в критерий эффективности при оценке Кремлем работы региональных органов управления в рамках «вертикали власти». Тем самым экзаменационные оценки школьников приобрели административный и политический статус, что и стало одной из причин многочисленных нарушений в ходе проведения экзаменов. Проще говоря, усилия региональной и школьной бюрократии оказались направлены не на повышение качества школьного образования, а на достижение высоких показателей любой ценой: задачи проведения ЕГЭ были во многом выхолощены, а цели частично подменены⁸¹.

⁸¹ 2 мая 2014 г. указом президента результаты ЕГЭ были исключены из перечня «показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (<http://www.rg.ru/2014/05/12/egje.html>).

При всем том образовательные реформы могут служить примером позитивного влияния долгосрочного, постепенного и последовательно внедрения новых правил игры. Первоначально эти инициативы были реализованы в форме экспериментов, связанных с опробованием новых механизмов в отдельных регионах. Их одномоментное внедрение было невозможно как технологически (высокая неопределенность результатов при столь же высокой цене провала), так и политически (неприятие идеологии образовательных реформ значительной частью политиков, граждан и профессиональным сообществом). Фактически решение о проведении ЕГЭ на территории всей страны вступило в силу лишь по воле Министерства образования. Законодательное оформление ЕГЭ произошло только в 2009 г., когда парламент стал не более чем придатком исполнительной власти.

В целом институциональные изменения в сфере образования демонстрируют пределы политического влияния президента страны на успешность реформы. Даже сдержанная поддержка со стороны главы государства подчас способна обеспечить принятие решения и его реализацию независимо от сопротивления различных заинтересованных групп, особенно если инициаторы реформ в состоянии претворить в жизнь хотя бы часть предложенных ими преобразований. Однако именно деятельность бюрократов низового уровня определяет, насколько последовательно и эффективно будут воплощены спущенные сверху идеи.

⁸² Popov 2004.

⁸³ Hellman 1998.

⁸⁴ Tompson 2007.

⁸⁵ Так, в 2000 г. эффективность государственного управления в России (по версии Всемирного банка) оценивалась в 23 пункта (из 100 возможных), а качество госрегулирования — в 28 пунктов (Worldwide 2013). В 2002 г. страна занимала 71-е место (из 102) в «Индексе восприятия коррупции», составляемом «Transparency International» (Индекс [Index] 2002).

⁸⁶ В 2012 г. показатель эффективности управления в России достиг 41 пункта, а показатель качества госрегулирования — 39 пунктов (Worldwide 2013), хотя разработчики реформы планировали к 2010 г. достичь по обоим индикаторам значения 70 (Распоряжение [Распоряжение] 2008). При этом положение России в «Индексе восприятия коррупции» даже ухудшилось: в 2012 г. она заняла в нем 133-е место из 174 (Россия [Rossija] 2012).

⁸⁷ Стародубцев [Starodubcev] 2013.

⁸⁸ Дмитриев [Dmitriev] 2011.

⁸⁹ Brym, Gimpelson 2004.

Административная реформа: от плохого к худшему. Административная реформа была призвана решить проблему низкого качества государственного управления, препятствующего социально-экономическому развитию страны. К концу 1990-х годов в России сложилась парадоксальная ситуация. Органы власти обладали множеством регулирующих функций, однако эффективность их исполнения оставалась крайне низкой⁸². Влияние крупного бизнеса на принятие важнейших политических решений было настолько велико, что часто характеризовалось как «захват государства»⁸³, в то же время в стране складывался класс сильного чиновничества, активно формировавшего собственные клиентелы из связанных с ним представителей бизнеса⁸⁴. Функции министерств и ведомств на всех этапах власти нередко дублировали друг друга. Уровень административного потенциала российского государства и степень его автономии вызвали сомнение в способности органов власти осуществлять не только реформы, но и текущее управление⁸⁵.

Формально административная реформа стартовала в 2003 г. и продолжается по сей день. Но наиболее значимые и известные ее составляющие — ревизия существующих функций органов власти и управления с последующими отказом от признанных избыточными, перераспределением оставшихся между органами и уровнями власти и радикальной трансформацией структуры федеральных органов — были проведены в жизнь в 2001—2004 гг. В дальнейшем реформа сконцентрировалась на технологических аспектах улучшения качества предоставляемых органами власти услуг, потеряв свою остроту и политическую актуальность.

Однако реформа не обеспечила необходимого качества управления⁸⁶. Распределение полномочий между уровнями власти вылилось в централизацию государственного управления, осуществляемого в ручном режиме по лекалам унитарного государства⁸⁷. Разделение федеральных органов на три уровня с соответствующим набором функций не только не привело к формированию прозрачной и эффективной системы государственного управления, но и усложнило взаимодействие между органами власти, работающими в одних и тех же сферах⁸⁸. Единственным изменением в собственно государственной службе стало значительное повышение оплаты труда чиновников — при том что их кадровый состав и уровень мотивации, вызывавшие огромные нарекания⁸⁹, практически не изменились. В итоге на фоне внедрения технологических инноваций для более эффективного взаимодействия государства, граждан и бизнеса никаких улучшений в работе государственного аппарата не произошло, а по ряду направлений положение даже ухудшилось.

Нельзя сказать, что административная реформа находилась на периферии внимания главы государства. Напротив, формулирование ее концепции изначально было одной из ключевых задач Центра стра-

⁹⁰ Логунов
[Logunov] 2006: 23.

⁹¹ Путин [Putin]
2003.

⁹² Дмитриев
[Dmitriev] 2011:
202—203.

⁹³ Gustafson 2012.

тегических разработок⁹⁰. Позднее этот блок вопросов вошел в число приоритетов правительства и президентской администрации, а сам Путин в посланиях Федеральному Собранию 2000—2003 гг. обещал дать действиям правительства в этой сфере «необходимый политический импульс»⁹¹. В то же время президент не обеспечил главного — организационной поддержки намеченных преобразований. Основные шаги по их реализации координировались Правительственной комиссией по проведению административной реформы под руководством одного из вице-премьеров, имевшей по определению низкий статус. Ее деятельность ограничивалась изменением структуры органов власти и их функций, тогда как преобразование государственной службы было поручено Комиссии по вопросам реформирования и развития государственной службы при Президенте РФ, члены которой разделяли консервативный подход к бюрократии⁹². В результате реформа оказалась не только организационно разделенной, но и внутренне противоречивой. Любые попытки усилить влияние Правительственной комиссии или создать на ее месте более сильный административный орган проваливались. Так, в 2004 г. Министерство финансов заблокировало принятие второй федеральной целевой программы, которая должна была обеспечить реформе адекватное финансирование, а правительство отклонило предложение о создании специального органа, контролирующего проведение административной реформы и распоряжающегося выделенными на это деньгами. Реализация принятой в 2006—2008 гг. Концепции административной реформы была возложена на руководителей министерств и ведомств. Другими словами, реформировать государственную службу предстояло самим чиновникам, мало заинтересованным в изменении правил игры и не имевшим стимулов к проведению преобразований.

Кроме того, административная реформа, среди изначальных целей которой важное место занимали дебюрократизация экономики и стимулирование предпринимательства, совпала по времени с статистским поворотом в российской экономической политике⁹³. В этих условиях государственный аппарат не только не отказывался от избыточных функций, но и расширял свое влияние, наращивая регулирование в самых разных сферах жизни общества. Неудивительно, что разделение правительственных ведомств на министерства, отвечающие за выработку государственной политики и нормативное регулирование, службы, осуществляющие контроль и надзор, и агентства, оказывающие государственные услуги и управляющие государственным имуществом, привело лишь к увеличению численности чиновничества, несколько не повысив качество управления.

Немалым препятствием для успешной реализации административной реформы оказалась и ее растянутость во времени. Путин потерял к ней интерес уже к 2005 г. Состав Правительственной комиссии менялся вместе со сменой членов правительства, так что в итоге инициаторы преобразований выпали из числа тех, кто был призван их осуществлять, а сама реформа свелась к бесконечной подготовке

чиновниками административных регламентов и усовершенствованию сайтов государственных органов в интернете, тогда как обеспечение прозрачности и дебиюкратизация принятия решений, равно как и улучшение кадрового состава государственных служащих, по сути, перестали рассматриваться в качестве актуальных задач.

Таким образом, административная реформа в России пала жертвой нескольких обстоятельств. Недостаток лидеров, которые бы обладали достаточными полномочиями и могли добиться проведения мер, шедших вразрез с интересами влиятельных групп, сочетался с «размазанностью» ответственности за ее реализацию между ведомствами, неспособными к эффективной координации своих усилий. Длительность проведения реформы и отсутствие быстрых достижений привели к снижению интереса к ней со стороны главы государства и в конечном счете к ее забвению. Цели административной реформы достигнуты не были, а качество государственного управления в России в результате ее осуществления если и изменилось, то скорее к худшему.

**Заключение:
почему
(не)возможны
реформы?**

Хотя рассмотренные нами случаи реформ (логика которых суммирована в *табл. 2*), бесспорно, не покрывают всего спектра их возможных вариаций, влияние выделенных факторов прослеживается и при анализе других попыток преобразований, осуществленных российскими властями в рамках курса авторитарной модернизации. Так, проведенная в 2004—2005 гг. реформа механизма социальных выплат («монетизация льгот»), которая не являлась приоритетной для правительства и, по сути, представляла собой побочный элемент разграничения полномочий между центром и регионами, стала жертвой ошибок при расчете стоимости преобразований⁹⁴, а также неэффективной межведомственной координации как на уровне министерств, так и между федеральными и региональными властями⁹⁵. В итоге эта реформа, вызвавшая массовое недовольство населения и повлекшая за собой протестные акции в ряде городов страны, была приторможена, послужив сигналом для президента и правительства о необходимости отказа от реформ и в ряде других областей⁹⁶. Политические и институциональные факторы сыграли не меньшую роль в провале этой реформы, нежели технологические: хотя изоляция правительства от заинтересованных групп подчас позволяет успешно провести те или иные преобразования, она усугубляет риски ошибок в случае неэффективного дизайна и/или неграмотности исполнителей.

Еще более показательным примером неудачных преобразований служит реформа МВД в период президентства Дмитрия Медведева⁹⁷. Несмотря на то что утверждение верховенства права и повышение эффективности правоохранительных органов выступали приоритетами главы государства, реформа, начатая в 2009 г., не принесла ощутимых эффектов. Причины этого провала связаны не только с сопротивлением «силовиков», занимавших видные посты в правительстве и

⁹⁴ Письменная [Pis'mennaja] 2013.

⁹⁵ Alexandrova, Stryuk 2007; Wengle, Rusell 2008.

⁹⁶ Письменная [Pis'mennaja] 2013.

⁹⁷ Taylor 2014.

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

<i>Параметр</i>	<i>Налогово-бюджетная реформа</i>	<i>Реформа среднего образования</i>	<i>Административная реформа</i>
Приоритетность реформы и поддержка ее президентом	Высокая	Относительно низкая	Первоначально высокая, но постепенно снижающаяся
Ключевые агенты реформы	Руководители министерств финансов и экономического развития и их команды	Чиновники Министерства образования	Различные чиновники в правительстве и администрации президента
Ведомственная концентрация реализации реформы	Высокая	Высокая	Низкая
Сопrotивление реформам со стороны заинтересованных групп	Сильное (по некоторым направлениям), но несокoордированное	Сильное (практически по всем направлениям), но несокoордированное	Сильное (практически по всем направлениям)
Степень изоляции реформаторов от влияния противников реформ	Высокая (благодаря поддержке президента)	Низкая (по отдельным направлениям); «самоизоляция» благодаря эксперименту (ЕГЭ)	Нулевая (реформу проводили те, чьи интересы она затрагивала)
Характер проведения реформы	Одноступенчатый; основные решения приняты быстро	Многоступенчатый; основные решения приняты быстро, но реализовывались долго	Многоступенчатый; решения долго принимались и реализовывались
Непосредственные результаты реформы	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 знаний выпускников, обладающая рядом дефектов	Повышение оплаты труда чиновников
Общий результат реформ	Успех, хотя и неполный	ЕГЭ — частичный успех, ГИФО — неудача	Неудача, ухудшение положения дел вместо улучшения

президентской администрации, но и с неспособностью самого Медведева выстроить успешную коалицию сторонников преобразований. Реформа не была должным образом подготовлена, и ее разработка и реализация фактически оказались отданы на откуп самим чиновникам МВД, чьи интересы она затрагивала. Инициированное президентом и его окружением общественное обсуждение планов реформ было не более чем «показухой»; альтернативные предложения экспертов всерьез не рассматривались. Поэтому едва ли не единственным видимым результатом реформы стало переименование милиции в полицию. Что касается многочисленных кадровых перестановок среди руководителей среднего звена, то существенного значения они не имели.

Но провал реформы правоохранительных органов был обусловлен не только политической слабостью Медведева на фоне высокого влияния «силовиков» на выработку и реализацию политического курса в России. Ее опыт еще раз продемонстрировал, что проекты реформ, опирающихся на укорененную бюрократию как основной инструмент преобразований, не позволяют создать стимулы к кардинальным изменениям и чаще всего лишь консервируют status quo. По итогам реформы главной функцией полиции осталось достижение (любой ценой) отчетных показателей, удовлетворяющих руководство⁹⁸. Хотя усилия *police entrepreneurs* иногда позволяют воплотить в жизнь институциональные изменения, эффекты таких изменений ограничены сопротивлением заинтересованных групп и проблемами координации политического курса в разных сферах. Распределенный и многоступенчатый характер проведения реформ лишь усугубляет сложности преобразований.

Возможны ли успешные реформы в рамках проекта авторитарной модернизации? Российский случай вынуждает обставить утвердительный ответ на этот вопрос целым рядом оговорок. Если изменения в той или иной сфере являются политическим приоритетом сильного и авторитетного главы государства и если команда реформаторов, огражденная от влияния заинтересованных групп и не испытывающая проблем координации с другими ведомствами, способна в короткие сроки осуществить преобразования, дающие быстрый позитивный результат, то реформы возможны даже при низком качестве государства и неэффективном институциональном дизайне. Но такое сочетание условий встречается редко. Вместе с тем изоляция реформаторов от заинтересованных групп не всегда позволяет проводить успешные реформы и не страхует от ошибок при претворении их в жизнь. Более того, как показывает неудачный опыт административной реформы и реформы МВД, при таком подходе реализация преобразований чаще всего возлагается на тех чиновников, чьи интересы они затрагивают. Развивая метафору Барбары Геддес, можно сказать, что при таких обстоятельствах «карманы эффективности»⁹⁹ по большей части оказываются дырявыми. Наконец, неудача даже не самых значимых реформ грозит если не поставить крест на проекте авторитарной модернизации, то подорвать стимулы к его реализации. Так, после провала «монетизации льгот» само понятие

⁹⁸ *Paneyakh 2014.*

⁹⁹ *Geddes 1994.*

¹⁰⁰ Письменная
[Pis'mennaja] 2013.

реформ оказалось табуировано¹⁰⁰, а пришедшие им на смену «национальные проекты» обернулись лишь увеличением финансирования отдельных сфер и секторов экономики без значимых структурных преобразований.

¹⁰¹ Bueno de
Mesquita, Smith
2011.

В более широком плане российский опыт авторитарной модернизации 2000-х годов говорит о том, что при режиме электорального авторитаризма политические лидеры, даже будучи заинтересованы в проведении реформ, не в состоянии повторить результат успешных диктаторов — и не только в силу своих личных и политических приоритетов. Тот, кто вынужден опираться на неэффективную бюрократию как основу собственной «выигрышной коалиции»¹⁰¹, не всегда готов рисковать нарушением баланса сил в ее рядах ради повышения качества управления. Поэтому его шаги на пути реформ оказываются непоследовательными, а соблазн сохранить status quo, закрыв глаза на прогрессирующий упадок и разложение страны, все более непреодолимым. Тем самым авторитарная модернизация может свестись к набору временных и частичных мер или даже превратиться в демагогическое прикрытие маневров элиты по удержанию власти. Разумеется, было бы ошибкой ожидать, что демократизация сама по себе улучшит условия для проведения социально-экономических реформ — скорее она создаст для них новые, качественно иные вызовы. Но рассчитывать на успешную реализацию курса реформ в рамках опирающегося на бюрократию режима электорального авторитаризма, на наш взгляд, нет никаких оснований.

Библиография

Агранович М., Кожевникова О. 2006. *Состояние и развитие системы общего среднего образования в Российской Федерации: Национальный доклад*. — М. [Agranovich M., Kozhevnikova O. 2006. Sostojanie i razvitie sistemy obshhego srednego obrazovanija v Rossijskoj Federacii: Nacional'nyj doklad. — M.].

Андрей Фурсенко попал в нестандартное положение. 2011 // *Коммерсантъ*. 20.04 [Andrej Fursenko popal v nestandardnoe polozhenie. 2011 // Kommersant. 20.04].

Волков В. 2008. Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // *Вопросы экономики*. № 8 [Volkov V. 2008. Problema nadezhnykh garantij prav sobstvennosti i rossijskij variant vertikal'noj politicheskij integracii // Voprosy ehkonomiki. № 8].

Гельман В. 2006. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России // *Полис*. № 2 [Gel'man V. 2006. Vozvrashenie Levafana? Politika recentralizacii v sovremennoj Rossii // Polis. № 2].

Гельман В. 2013. *Из огня да в полымя: Российская политика после СССР*. — СПб. [Gel'man V. 2013. Iz ognja da v polymja: Rossijskaja politika posle SSSR. — SPb.].

Гилман М. 2008. *Дефолт, которого могло не быть*. — М. [Gilman M. 2008. Defolt, kotorogo moglo ne byt'. — M.].

Дмитриев М. 2011. Административная реформа // Филиппов П. (ред.) *История новой России: Очерки, интервью*. Т. 1. — СПб. [Dmitriev M. 2011. Administrativnaja reforma // Filippov P. (red.) *Istorija novojj Rossii: Oчерki, interv'ju*. Т. 1. — SPb.].

Индекс восприятия коррупции. 2002 [Index vosprijatija korrupcii. 2002] (<http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korrupcii/ivk-2002>).

Касьянов М. 2009. *Без Путина: Политические диалоги с Евгением Киселевым*. — М. [Kas'janov M. 2009. *Bez Putina: Politicheskie dialogi s Evgeniem Kiselevym*. — M.].

Клячко Т. 2002. Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) // *Университетское управление*. № 4 [Kljachko T. 2002. Gosudarstvennye imennye finansovyе objazatel'stva (GIFO) // *Universitetskoe upravlenie*. № 4].

Ланьков А. 2013. Взлет и падение «диктатуры развития» в Южной Корее // *Отечественные записки*. № 6 [Lan'kov A. 2013. Vzlet i padenie «diktatury razvitija» v Juzhnoj Koree // *Otechestvennye zapiski*. № 6] (<http://www.strana-oz.ru/2013/6/vzlet-i-padenie-diktatury-razvitiya-v-yuzhnoy-koree>).

Левада-Центр. 2013. *Россияне стали думать о ЕГЭ еще хуже, чем раньше* [Levada-Centr. 2013. *Rossijane stali dumat' o EGEh eshhe khuzhe, chem ran'she*] (<http://www.levada.ru/06-06-2013/rossiyane-stali-dumat-o-ege-eshche-khuzhe-chem-ranshe>).

Логунов А. 2006. Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации // *Аналитический вестник*. № 22 [Logunov A. 2006. Administrativnaja reforma v Rossijskoj Federacii: osnovnye ehtapy realizacii // *Analiticheskij vestnik*. № 22].

Медведев Д. 2009. Россия, вперед! // *Газета.ру*. 25.09 [Medvedev D. 2009. *Rossija, vpered!* // *Gazeta.ru*. 25.09] (http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml).

Назаров В. 2011. Налоговая система России в 1991—2008 годах // Филиппов П. (ред.). *История новой России: Очерки, интервью*. Т. 1. — СПб. [Nazarov V. 2011. *Nalogovaja sistema Rossii v 1991—2008 godakh* // Filippov P. (red.). *Istorija novojj Rossii: Oчерki, interv'ju*. Т. 1. — SPb.].

Письменная Е. 2013. *Система Кудрина. История ключевого экономиста путинской эпохи*. — М. [Pis'mennaja E. 2013. *Sistema Kudrina. Istorija ključevogo ehkonomista putinskoj ehpokhi*. — M.].

Полтерович В., Попов В. 2006. Демократия, качество институтов и экономический рост // *Прогнозис*. № 3 [Polterovich V., Popov V. 2006. *Demokratija, kachestvo institutov i ehkonomicheskij rost* // *Prognosis*. № 3].

Путин В. 1999. Россия на рубеже тысячелетий // *Независимая газета*. 30.12 [Putin V. 1999. *Rossija na rubezhe tysjacheletij* // *Nezavisimaja gazeta*. 30.12] (http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millenium.html).

Путин В. 2003. *Послание Федеральному Собранию Российской Федерации* [Putin V. 2003. *Poslanie Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii*] (<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>).

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). 2008 // *Консультант* [Расporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 25 oktjabrja 2005 goda № 1789-р (v redakcii rasporjazhenija Pravitel'stva RF ot 09.02.2008 № 157-р, Postanovlenij Pravitel'stva RF ot 28.03.2008 № 221, ot 10.03.2009 № 219). 2008 // Konsul'tant] (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86001/).

Рогов К. 2010. О советниках и бегемоте // *Новая газета*. 7.06 [Rogov K. 2010. O sovetnikakh i begemote // Novaja gazeta. 7.06] (<http://www.novayagazeta.ru/politics/3214.html>).

Россия в Индексе восприятия коррупции-2012: новая точка отсчета. 2012 [Rossija v Indexe vosprijatija korrupcii-2012: novaja točka otščeta. 2012] (<http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korrupcii/rossia-v-indekse-vospriiatia-korrupcii-2012-novaia-tochka-otščeta>).

Соколов И. 2011. Бюджетная система новой России // Филиппов П. (ред.). *История новой России: Очерки, интервью*. Т. 1. — СПб. [Sokolov I. 2011. Bjudzhetnaja sistema novoj Rossii // Filippov P. (red.). Istorija novoj Rossii: Očerki, interv'ju. T. 1. — SPb.].

Стародубцев А. 2013. Авторитаризм, федерализм и региональная политика: треугольник территориального управления // Рябов А., Здравомыслова О. (ред.) *К новой модели российского федерализма*. — М. [Starodubcev A. 2013. Avtoritarizm, federalizm i regional'naja politika: treugol'nik territorial'nogo upravlenija // Rjabov A., Zdravomyslova O. (red.) K novoj modeli rossijskogo federalizma. — M.].

Стародубцев А. 2014. *Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России*. — СПб. [Starodubcev A. 2014. Platit' nel'zja proigryvat': Regional'naja politika i federalizm v sovremennoj Rossii. — SPb.].

Старцев Б. 2012. *Хроники образовательной политики: 1991—2011*. — М. [Starcev B. 2012. Khroniki obrazovatel'noj politiki: 1991—2011. — M.].

Травин Д., Маргания О. 2010. *Модернизация: от Елизаветы Тюдор до Егора Гайдара*. — М. [Travin D., Marganija O. 2010. Modernizacija: ot Elizavety Tjudor do Egora Gajjdara. — M.].

Шириков А. 2010. *Анатомия бездействия: Политические институты и бюджетные конфликты в регионах России*. — СПб. [Shirikov A. 2010. Anatomija bezdejstvija: Politicheskie instituty i bjudzhetnye konflikty v regionakh Rossii. — SPb.].

Щербак А. 2007. Экономический рост и итоги думских выборов 2003 года // Гельман В. (ред.) *Третий электоральный цикл в России, 2003—2004 годы*. — СПб. [Shherbak A. 2007. Ehkonomicheskij rost i itogi dumskikh vyborov 2003 goda // Gel'man V. (red.) Tretij ehlektoral'nyj cikl v Rossii, 2003—2004 gody. — SPb.].

- 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. № 2.
- Appel H.** 2011. *Tax Politics in Eastern Europe: Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise*. — Ann Arbor.
- Aslund A.** 2007. *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reforms Succeeded and Democracy Failed*. — Washington.
- Bueno de Mesquita B.**, Smith A. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. — N.Y.
- Brym R.**, Gimpelson V. 2004. The Size, Composition, and Dynamics of the Russian State Bureaucracy in the 1990s // *Slavic Review*. Vol. 63. № 1.
- Colton T.**, Holmes S. (eds.) 2006. *The State after Communism: Governance in the New Russia*. — Lanham (MD).
- Easter G.** 2006. Building Fiscal Capacity // Colton T., Holmes S. (eds.) *The State after Communism: Governance in the New Russia*. — Lanham (MD).
- Easter G.** 2008. The Russian State in the Time of Putin // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 24. № 3.
- Egorov G.**, Sonin K. 2004. Dictators and Their Viziers: Agency Problems in Dictatorships // *Center for European Policy Research Discussion Papers*. № 4777.
- Evans P.** 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. — Princeton.
- 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. № 5.
- Gandhi J.** 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. — Cambridge.
- Ganev V.** 2001. The Dorian Grey Effect: Winners as State Breakers in Postcommunism // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 34. № 1.
- Geddes B.** 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. — Berkeley.
- Geddes B.** 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. — Ann Arbor.
- Gel'man V.**, Ryzhenkov S. 2011. Local Regimes, Sub-National Governance, and the «Power Vertical» in Contemporary Russia // *Europe-Asia Studies*. Vol. 63. № 3.
- Golosov G.V.** 2011. Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia // *Europe-Asia Studies*. Vol. 63. № 4.
- Greene K.** 2010. The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance // *Comparative Political Studies*. Vol. 43. № 7.
- Grzymala-Busse A.** 2003. Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe // *Comparative Political Studies*. Vol. 36. № 10.
- Gustafson T.** 2012. *Wheel of Fortune: The Battle for Oil and Power in Russia*. — Cambridge (MA).

- Haggard S.**, McCubbins M. (eds.) 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. — Cambridge.
- Hale H.E.** 2006. Democracy or Autocracy on the Marsh? Colored Revolutions as Normal Dynamics of Partonal Presidentialism // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 39. № 3.
- Hellman J.** 1998. Winners Take All: The Politics of Partial Reforms in Post-Communist Transitions // *World Politics*. Vol. 50. № 2.
- Huskey E.** 1999. *Presidential Power in Russia*. — Armonk, N.Y.
- Huskey E.** 2010. Elite Recruitment and State-Society Relationships in Technocratic Authoritarian Regime: The Russian Case // *Communist and Post-Communist Studies*. Vol. 43. № 4.
- Levitsky S.**, Way L. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. — Cambridge.
- Magaloni B.** 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. — Cambridge.
- Nordhaus W.** 1975. The Political Business Cycle // *Review of Economic Studies*. Vol. 42. № 2.
- Olson M.** 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. — New Haven.
- 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. № 2—3.
- Popov V.** 2004. The State in the New Russia (1992—2004): From Collapse to Gradual Revival? // *PONARS Policy Memos*. № 324.
- Pressman J.**, Wildavsky A. 1973. *Implementation*. — Berkeley.
- Przeworski A.**, Alvarez M., Cheibub J., Limongi F. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950—1990*. — Cambridge.
- Remington T.** 2006. Presidential Support in the Russian State Duma // *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 31. № 1.
- Reuter O.J.**, Robertson G. 2012. Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments // *Journal of Politics*. Vol. 74. № 4.
- Rodrik D.** 2010. The Myth of Authoritarian Growth // *Project Syndicate*. 9.08 (<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-myth-of-authoritarian-growth>).
- Rose R.**, Mishler W., Munro N. 2011. *Popular Support for an Undemocratic Regime: The Changing Views of Russians*. — Cambridge.
- Sharafutdinova G.** 2010. Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev // *Publius*. Vol. 40. № 4.
- Shevchenko I.** 2004. *The Central Government of Russia from Gorbachev to Putin*. — Aldershot.
- Shleifer A.**, Treisman D. 2000. *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*. — Cambridge (MA).

- Shugart M.**, Carey J. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. — Cambridge.
- Taylor B.** 2011. *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*. — Cambridge.
- Taylor B.** 2014. The Police Reform in Russia: Policy Process in a Hybrid Regime // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 30. № 2—3.
- Tompson W.** 2007. From «Clientelism» to a «Client-Centered Orientation»? The Challenge of Public Administration Reform in Russia // *OECD Economics Department Working Papers*. № 536 (<http://dx.doi.org/10.1787/332450142780>).
- Treisman D.** 2011. Presidential Popularity in a Hybrid Regime: Russia under Yeltsin and Putin // *American Journal of Political Science*. Vol. 55. № 3.
- Treisman D.**, Gimpelson V. 2001. Political Business Cycles and Russian Elections, or the Manipulations of «Chudar» // *British Journal of Political Science*. Vol. 31. № 2.
- Tsebelis G.** 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. — Princeton.
- Wengle S.**, Rusell M. 2008. The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia // *Europe-Asia Studies*. Vol. 60. № 5.
- Worldwide Governance Indicators.** 2013 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>).
- Zaostrovsev A.** 2010. Oil Boom and Government Finance in Russia: Stabilization Fund and Its Fate // Gel'man V., Marganiya O. (eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*. — Lanham (MD).