



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

**Владимир Гельман,
Андрей Стародубцев**

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

Препринт М-37/14

**Центр исследований
модернизации**



Санкт-Петербург
2014

УДК 323ю396
ББК 66.3 (2Рос)
Г 32

Гельман В.Я., Стародубцев А.В.

Г 32 Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов : Препринт М-37/14. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014. — 36 с. — (Серия препринтов; М-37/14; Центр исследований модернизации).

Работа рассматривает проблемы курса социально-экономической модернизации в современной России: могут ли ключевые структурные и институциональные реформы быть успешно реализованы в условиях электорального авторитаризма? Помимо теоретических рамок, она представляет анализ отдельных случаев реформ, проводившихся в России в 2000-е годы: некоторые из них могут расцениваться как «истории успеха», некоторые дали частичные и противоречивые результаты, а некоторые оказались полностью провалены или не воплощены в жизнь.

Анализ реформ в России 2000-х годов показывает, что, несмотря на возможности для проведения авторитарной модернизации, ее проведение наталкивается на политические и институциональные ограничения, включая низкое качество государственного аппарата, неэффективность институционального дизайна, и зависимость поддержки президента от краткосрочных достижений правительства. В этих условиях успех или неудача реформ обусловлены тремя взаимосвязанными факторами: (1) стратегические приоритеты курса реформ с точки зрения президента страны; (2) сконцентрированная реализация курса реформ в ограниченных ведомственных рамках силами сторонников преобразований; (3) одноступенчатый характер реформ и их проведение в сжатый период времени.

Работа выполнена в рамках проекта *Choices of Russian Modernization* 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».

Гельман Владимир Яковлевич — кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге, Finland Distinguished Professor, Александровский институт Университета Хельсинки (gelman@eu.spb.ru).

Стародубцев Андрей Владимирович — кандидат политических наук, научный сотрудник Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге и Александровского института Университета Хельсинки (astarodubtsev@gmail.com).

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, Wallis, Weingast, 2009) или 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, если средние темпы экономического роста в условиях демократических и недемократических режимов во второй половине XX века не слишком различались (Przeworski et al., 2000), то имеют ли значение политические институты 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?

На наш взгляд, российский опыт социально-экономических реформ, предпринятых в 2000-е годы в период первого срока президентства Владимира Путина, заслуживает анализа как своего рода «критический случай» 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 2000-х годов сложился политический режим, характеризуемый как «электоральный» авторитаризм (Golosov, 2011; Гельман, 2013). После прихода к власти Путина в 2000 году российское правительство приступило к реализации 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 воплотить в жизнь в новых условиях 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. Десятилетие спустя, оценивая воплощение в жизнь этой программы, участники дискуссии в фонде «Либеральная миссия» пришли к выводу о том, что реализовано было менее половины реформаторских начинаний, причем 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: не то чтобы они не влияли на курс реформ, но это влияние было не 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 (Aslund, 2007) выглядят явно 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 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.

Мы предлагаем иное объяснение причин и механизмов успехов и неудач реформ 2000-х годов в России, связанное с влиянием как политических ограничений курса реформ в условиях электорального авторитарного режима и низкого качества государства, так и институциональных факторов, связанных с характером вертикального и горизонтального разделения исполнительной власти в России, обусловившим фрагментацию правительства и неэффективность политического курса в ряде сфер. Наша работа построена следующим образом. В ее начале дискутируются возможности и ограничения авторитарных реформ в различных государствах, включая Россию. Затем рассмотрено влияние характеристик политического режима и институционального дизайна исполнительной власти в России на выработку и реализацию политического курса в стране. Далее проанализированы *case studies* — примеры нескольких реформ 2000-х годов, которые были воплощены в жизнь с различными результатами — бюджетно-налоговая реформа, реформа среднего образования (введение ЕГЭ и ГИФО) и административная реформа. Выводы и суждения о повестке дня для дальнейших исследований представлены в заключении работы.

Соблазны и вызовы авторитарной модернизации

Что может быть хуже, чем проводить социально-экономические реформы в условиях демократии? В самом деле, с точки зрения политического курса (*policy*) демократические институты демонстрируют глубокие изъяны, создающие неустранимые препятствия на пути достойного правления (*good governance*). Регулярное проведение конкурентных выборов влечет за собой «политические бизнес-циклы» (Nordhaus, 1975), способствующие популистской политике и сужающие периоды «окна возможностей» для проведения реформ. Разделение властей ведет к тому, что «вето-акторы» (Tsebelis, 2002) в палатах парламента часто блокируют принятие ключевых решений и/или выхолащивают их суть; к принятию частичных, компромиссных решений подталкивает и коалиционная политика партий, а широ-

кое представительство организованных интересов создает стимулы для господства «распределительных коалиций», стремящихся к извлечению ренты (Olson, 1982). Эти явления порой дополняются «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. 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), где интересы политических акторов, с одной стороны, и политические институты, с другой, создавали препятствия государственному строительству и барьеры на пути экономической политики. Поэтому неудивительно, что в качестве альтернативного решения «дилеммы одновременности» политических и экономических реформ (Offe, 1991) ряд специалистов предлагали поэтапное проведение социально-экономических преобразований в условиях авторитаризма. Демократизация рассматривалась ими лишь как возможное отдаленное побочное последствие курса по «выращиванию» эффективных институтов, призванных обеспечить экономический рост (Полтерович, Попов, 2006).

По сути, эта 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, т.е. 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 «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, 2010: 587–600). Соблазн проведения реформ в условиях «свободы рук», без ограничений и дефектов, присущих демократиям, подкрепляется тем аргументом, что авторитаризм позволяет изолировать правительство от воздействия со стороны политиков и общественного мнения на проводимый им курс и, таким образом, провести в жизнь те непопулярные реформы, которые могут оказаться заблокированы при демократиях.

Парадокс заключается в том, что «истории успехов» авторитарных реформ редки: разброс параметров роста и развития в авторитарных режимах намного выше, чем в условиях демократии (Przeworski et al., 2000). Как отмечал Дани Родрик, на одного успешного реформатора типа Ли Кван Ю в Сингапуре приходится много клептократов типа Мобуту в Конго (Заире),

доводящих свои страны до полного упадка и разложения (Rodrik, 2010). Этот справедливый тезис не следует интерпретировать исключительно как оценку личных качеств тех или иных лидеров. Хотя авторитарные режимы сильно различаются между собой (Wintrobe, 1998), немало их лидеров прилагают усилия к воплощению в жизнь проекта авторитарной модернизации. Но реализация этого проекта наталкивается не только на структурные ограничения (уровень развития тех или иных стран, «наследие» их прежнего опыта, обеспеченность ресурсами), но и на политические и институциональные ограничения, вызванные характеристиками самих режимов и сложившихся в их рамках формальных и неформальных «правил игры». Эти ограничения способствуют тому, что в одних условиях подчас сходные по своему содержанию авторитарные реформы приводят к успеху, а в других часто оборачиваются неудачами. Исследования различных типов авторитарных режимов и их политических институтов (Geddes, 2003; Gandhi, 2008) дают основания утверждать, что эти различия влияют и на эффективность проводимого ими политического курса.

С этой точки зрения мы утверждаем, что проводить социально-экономические реформы в условиях режимов электорального авторитаризма (Levitsky, Way, 2010; Morse, 2012) подчас оказывается еще хуже, чем в условиях демократии. Режимы с относительно низким уровнем репрессивности и проводящие значимые, но несправедливые выборы, сочетают в себе худшие качества как демократий, так и автократий. 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 такие средства, как политизированный контроль государства над экономикой и силовым аппаратом (Levitsky, Way, 2010), патронаж элит и масс в сочетании с покупкой их лояльности (Magaloni, 2006; Greene, 2010), задает стимулы, не способствующие успеху курса реформ. Кроме того, эти режимы сталкиваются с вызовами смены лидеров (Geddes, 2003; Hale, 2006), а их выживание в гораздо большей мере зависит от поддержки лидеров населением, чем выживание как репрессивных авторитарных режимов, так и демократий. Поэтому масштабные реформы политического курса для них являются как минимум рискованным предприятием.

Другое важное ограничение проекта авторитарной модернизации 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, «силовики» или доминирующую партию (в той или иной комбинации). Это различие соответствует трем основным типам авторитарных режимов: бюрократическим, военным и однопартийным (Geddes, 2003).

Однако 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 «веберианского» качества государственного управления (Evans, Rauch, 1999), предполагающего не только высокую профессиональную квалификацию аппарата управления государством и наличие стимулов к эффективному выполнению ими поставленных политических задач, но и «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» институтов в условиях (успешных) авторитарных режимов.

Российский режим электорального авторитаризма, сложившийся в стране после распада СССР, отнюдь не является исключением из этих правил, хотя и демонстрировал 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 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 (Гельман, 2006). Но низкое качество российского государства в целом (Colton, Holmes, 2006; Taylor, 2011) и низкое качество бюрократии в частности (Brym, Gimpelson, 2004) служили непреодолимыми препятствиями. 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 режим электорального авторитаризма 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, 2004). Зависимость выживания режима от покупки голосов избирателей, отмечавшаяся еще в 1990-е годы (Treisman, Gimpelson, 2001), в 2000-е лишь усилилась (Щербак, 2007).

Резюмируя, можно утверждать, что политические условия для воплощения в жизнь проекта авторитарной модернизации, сложившиеся в России

2000-х годов, изначально выглядели весьма неблагоприятными: сочетание электорального авторитаризма и низкого качества государства не позволяло рассчитывать на реализацию полномасштабных реформ, охватывавших различные сферы социально-экономического курса. В лучшем случае следует ожидать, что результатом этих преобразований может стать появление «карманов эффективности» (Geddes, 1994) — отдельных участков, представляющих собой стратегические приоритеты с точки зрения главы государства, на которых реформы продвинулись успешно, в то время как в других сферах они окажутся остановлены или же свернуты. Хотя 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 его институциональным характеристикам.

Россия 2000-х: институты и стимулы

Хотя влияние политических институтов — таких как разделение властей, избирательные и партийные системы — на политический курс в условиях демократии весьма подробно изучено специалистами (Haggard, McCubbins, 2001), эффекты политических институтов авторитаризма с точки зрения выработки и реализации политического курса изучены гораздо 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 данном отношении выступает как типичный случай «раздвоения» исполнительной власти (*dual executive*) в рамках президентско-парламентской модели разделения властей (Shugart, Carey, 1992). Президент России 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 издавать 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, и в рутинном повседневном решении текущих социально-экономических проблем (Huskey, 1999; Shevchenko, 2004).

Такая схема управления государством, 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, политической нелояльности или 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 правительства, служит 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, 2011), то 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, 2006), о чем свидетельствует опыт Евгения Примакова в России и Виктора Ющенко в Украине. Сочетание в лице премьер-министра и управленческой эффективности и безусловной личной лояльности случается редко, а потому проблема принципал-агентских отношений оказывается присуща 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, поставленных 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 мини-

стров 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 должен выполнять премьер-министр, в свою очередь опирающийся на многочисленных заместителей, курирующих те или иные ведомства (их число в отдельные периоды времени доходило до десяти). В итоге процесс подготовки управленческих решений представлял собой весьма сложный и неэффективный процесс согласований между различными министерствами, и ведущим чиновникам приходилось тратить немало усилий на внутриаппаратную борьбу (Касьянов, 2009), что еще больше осложняло проведение политического курса (Гилман, 2008).

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 (Гилман, 2008), и Алексей Кудрин и Герман Греф в 2000–2004 годах (Письменная, 2013). В-четвертых, президент страны подчас принимал обязательные для исполнения правительством решения, которые носили произвольный характер, готовились без участия ключевых чиновников и которые само правительство в результате не могло выполнить (примером могут служить указы Путина о повышении ряда социальных расходов, принятые в мае 2012 года, — большинство экспертов считают их явно нереалистичными).

Помимо горизонтальной фрагментации правительства (между ведомствами), немалую роль играет и фрагментация вертикальная — между цен-

тральным 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 (Гельман, 2006; Stoner-Weiss, 2006). Рецентрализация управления Россией в 2000-е годы (Reddaway, Orttung, 2005), хотя и позволила Центру вернуть себе ключевые рычаги контроля над регионами, не смогла решить проблемы разграничения зон ответственности и распределения ресурсов между уровнями власти и управления. Переход к иерархической соподчиненности субнационального управления, известной в России как «вертикаль власти», еще более усугубил проблемы принципал-агентских отношений между Центром и регионами (Sharafutdinova, 2010; Gel'man, Ryzhenkov, 2011).

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 и между президентом и правительством, и внутри самого правительства, осложняет координацию различных ведомств и их руководителей и способствует затягиванию принятия решений, с одной стороны, и принятию 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 (Ногн, 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 (Brym, 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 выступали лишь небольшие группы идейных сторонников 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, 2011). 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 (Гельман, 2006; Reddaway, Ortung, 2005) 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, непосредственно то открывавшееся, то закрывавшееся в 1990-е годы (Shleifer, Treisman, 2000), впервые после периода горбачевской перестройки оказалось распахнуто настужь — как оказалось позднее, ненадолго (Aslund, 2007).

Содержательно программа реформ («Стратегия-2010»), разработанная экспертами Центра стратегических разработок (созданный 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. 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, 2000), предполагали строительство сильного и эффективного государства, обеспечивающего экономический рост на основе финансовой стабильности, созданной благодаря успешной фискальной политике. Именно слабость российского государства, помноженная на его фискальный кризис, справедливо рассматривалась как причина неудач реформ 1990-х (Easter, 2006), и неотложные преобразования в этих сферах, способные принести относительно быстрые результаты, стали главным пунктом повестки дня реформаторов 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 электорально-го авторитаризма социальная политика выступает 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 реформ 2000-х годов, они 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). Назначенный премьер-министром после отставки Касьянова Михаил Фрадков не занимал сколь-нибудь заметной активной позиции, и фактически все значимые решения после февраля 2004 года (включая масштабную реорганизацию всех правительственных ведомств) принимались под контролем президента. Ответственность за некоторые реформы была сконцентрирована в рамках одного 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 меньше шансов на успешное воплощение в жизнь (Pressman, Wildavsky, 1973). Тем более в электоральных авторитарных режимах, зависящих от «политических бизнес-циклов» не в меньшей, а подчас даже в большей мере, чем 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. Мы утверждаем, что возможности их преодоления обуславливались сочетанием трех различных взаимосвязанных факторов: (1) стратегические приоритеты курса реформ с точки зрения президента страны; (2) сконцентрированная реализация реформ в рамках одного ведомства силами сторонников преобразований; (3) одноступенчатый характер реформ и их проведение в сжатый период времени. Вкратце это влияние обозначено в таблице 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 обратимся к опыту преобразований первой половины 2000-х годов в различных сферах.

Успехи и провалы реформ: case studies

Налогово-бюджетная 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, 2006, 2008). В результате российское государство крайне неэффективно собирало налоги, а 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).

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 годы 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. Во-первых, 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 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 нефть в 2000-е годы эти меры позволили значительно увеличить объем бюджетных поступлений.

В свою очередь, рост налоговых доходов от нефтяного сектора позволил 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 цен на энергоресурсы. 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 (Zaostrovsev, 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 налоговой базы для наиболее богатых граждан страны (Appel, 2011). Против введения ЕСН выступали руководители фондов пенсионного и социального страхования, терявшие контроль над соответствующими сборами. Наконец, введение НДПИ пытались заблокировать нефтяные компании, налогообложение которых существенно возрастало (Jones Luong, Weinthal, 2010; Gustafson, 2012; Письменная, 2013). Однако, несмотря на сопротивление, реформа была успешно проведена.

Ключевым фактором этой «истории успеха» стала полная поддержка Путиным действий реформаторов — министра финансов Алексея Кудрина и министра экономического развития Германа Грефа, опиравшихся на под-

держку «команд» единомышленников в своих ведомствах и среди экспертов. 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, решение о введении единой ставки НДС он включил в бюджетное послание Федеральному Собранию, что помогло консолидировать пропрезидентское большинство в Государственной Думе (Remington, 2006) в поддержку этого решения. Более сложным оказался процесс проведения через парламент решения о введении НДС. Нефтяные компании обладали немалым влиянием на бюджетный комитет Думы, а также контролировали большое количество депутатов, но в итоге парламентское согласие 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 не произошло (Gustafson, 2012; Письменная, 2013).

Другим фактором успеха в проведении реформы стала концентрация процесса разработки, а затем и реализации решений в руках сторонников реформ. Доверительные отношения Кудрина и Грефа с президентом позволили им не только замкнуть на себя весь процесс принятия решений, но также изолировать его от 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 согласований (Письменная, 2013). Например, законопроект о замене социальных выплат на ЕСН был внесен в парламент без согласования с заинтересованными чиновниками, включая и руководителей фондов пенсионного и социального страхования. Залогом стабильности новых правил игры стало 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, технологически налоговая реформа 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 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 Стабилизационный фонд. Уже в 2006 году в структуре

бюджета был выделен Инвестиционный фонд РФ, в который направлялась часть средств, изначально предназначенных для Стабилизационного фонда. 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 (Zaostrov-tsev, 2010). В итоге, хотя Стабилизационный фонд выполнил задачи временной «подушки безопасности», механизмом аккумуляции ресурсов для решения долгосрочных задач развития страны он не стал.

Однако даже эта «история успеха» носила локальный характер. Другая часть бюджетной реформы, инициированной Кудриным, — переход к «бюджетированию, ориентированному на результат», 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 этой части реформы.

Опыт бюджетно-налоговой реформы подтверждает тезис о том, что институциональные основы «истории успеха» связаны с президентской поддержкой 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. 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 нуждались не только содержание образования, но и принципы управления в этой 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 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 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 усили-

ла конкуренцию в системе высшего образования и улучшила ситуацию с мобильностью абитуриентов. В то же время проведение ЕГЭ ежегодно сопровождается 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, свидетельством чему являются заявления чиновников министерства образования о возможности возвращения устных экзаменов в школы и расширении количества вузов, имеющих право проводить дополнительные вступительные испытания. Общественное мнение также воспринимает ЕГЭ более чем критически (Левада-центр, 2013).

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 реформ 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 была навязана экспертами Высшей школы экономики, которые и вписали этот шаг в «Стратегию-2010». В парламенте ГИФО вызывало даже большее отторжение, чем ЕГЭ, против этой меры выступало и ректорское сообщество. В результате проведенный в нескольких регионах эксперимент был признан неудавшимся (Старцев, 2012: 107). В свою очередь, сопротивление внедрению 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 его разрозненным противникам уже не под силу. В результате *policy entrepreneurs* из министерства смогли воплотить в жизнь этот проект, хотя бы и частично, изолировав свой 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. С одной стороны, реформы образования (независимо от результатов) едва ли могли дать быстрый эффект, в котором

был заинтересован президент. С другой стороны, Путин стремился публично дистанцироваться от инициаторов крайне непопулярных в обществе преобразований и принимаемых ими решений¹. В то же время в течение 2000–2010-х годов (вплоть до самого последнего времени) 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» (Андрей, 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 критерием эффективности при оценке Кремлем работы региональных органов управления в рамках «вертикали власти» (Reuter, Robertson, 2012). Как следствие, 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 во многом оказались выхолощены, а цели частично подменены.

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 технологически (высокая неопределенность результатов при столь же высокой цене провала реформ), так и политически (неприятие идеологии образовательных реформ значительной частью политиков и граждан и профессиональным сообществом). Фактически решения о проведении ЕГЭ вступили в силу на территории всей страны лишь по воле

¹ Ярким примером 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 отбучкай его за углом, чтобы он передал брательнику наш привет» (Путин, 2012).

министерства образования. Законодательное оформление ЕГЭ произошло только в 2009 году, когда парламент стал не более чем законодательным приложением 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 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 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.

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 органы власти обладали множеством регулирующих функций, однако эффективность их реализации находилась на крайне низком уровне (Роров, 2004). Степень влияния крупного бизнеса на принятие важнейших политических решений характеризовалась многими как «захват государства» (*state capture*) (Hellman, 1998), в то же время в стране складывался класс сильного чиновничества, активно формировавшего собственные клиентелы из связанных с ним представителей бизнеса (Tompson 2007). Функции министерств и ведомств на всех уровнях власти часто дублировали друг друга. Трансформация федеративного устройства порождала бессистемное политически и ситуативно мотивированное распределение полномочий между Центром и органами власти отдельных регионов страны (Гельман, 2006; Stoner-Weiss, 2006). 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 управление².

² Такая точка зрения подтверждалась рядом оценок. Так, уровень эффективности государственного управления (*Governance Effectiveness*) в России в 2000 году оце-

Формально административная реформа стартовала в 2003 году³ и продолжается вплоть до настоящего времени. Но наиболее известные и значимые ее меры: (1) ревизия существующих функций органов власти и управления с последующими (2) отказом от т.н. «избыточных» функций, (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 на технологических сторонах улучшения качества предоставляемых органами власти услуг, потеряв свою остроту и политическую актуальность.

Несмотря на реализованные меры, реформа не обеспечила необходимого качества государственного управления⁴. Распределение полномочий между уровнями власти вылилось в централизацию государственного управления, осуществляемого в ручном режиме по лекалам унитарного государства (Стародубцев, 2013). Разделение федеральных органов власти на три уровня и распределение функций между ними 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 сферах (Дмитриев, 2011). Единственным изменением в собственно государственной службе стало значительное повышение оплаты труда чиновников, однако их кадровый состав и уровень мотивации, вызывавшие наибольшие нарекания (Byum, Gimpelson, 2004), практически не изменились. В итоге, даже с учетом большого количества технологических инноваций в повседневных практиках взаимодействия государства, граждан и бизнеса, никакого улучшения в качестве работы государственного аппарата не произошло, а по ряду направлений оно стало даже хуже. Почему же результаты проведенной реформы оказались столь плачевны?

нивался в 23 единицы из 100 возможных, а уровень качества государственного регулирования (*Regulatory Quality*) — 28 единиц (Worldwide, 2013). В 2002 году Россия занимала 71-е место (из 102) в проекте международной организации *Transparency International* «Индекс восприятия коррупции», соседствуя с такими государствами, как Индия, Гондурас и Зимбабве (Индекс, 2002).

³ В 2003 году началась реализация федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)».

⁴ В 2012 году показатель эффективности управления по версии Мирового банка достиг значения 41, а уровень качества государственного регулирования — 39 единиц (Worldwide, 2013), в то время как сами разработчики реформы ставили перед собой задачу достижения показателя 70 единиц по обоим индикаторам к 2010 году (Распоряжение, 2008). Положение России в рейтинге проекта «Индекс восприятия коррупции» значительно ухудшилось: в 2012 году страна заняла 133-е место из 174 возможных (Россия, 2012).

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 (Путин, 2003).

В то же время президент страны не обеспечил главного — организационной поддержки намеченных преобразований. Все основные шаги административной реформы координировались правительственной комиссией по проведению административной реформы под руководством одного из вице-премьеров, имевшей по определению низкий статус. К тому же эта комиссия не обладала достаточными полномочиями для проведения реформы. Ее деятельность ограничивалась изменением структуры органов власти и их функционала, в то время как 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 отклонило и предложение о создании специального органа, контролирующего проведение административной реформы и распорядившегося 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 де бюрократизацию экономики и стимулировать развитие предпринимательства, совпала по времени с «этатистским поворотом» в российской экономической политике (Gustafson, 2012). В этих условиях аппарат государственного управления не только не отказывался от «избыточ-

ных» функций, а, напротив, расширял свое влияние, усиливая масштабы и плотность государственного регулирования в самых разных сферах жизни общества. Поэтому неудивительно, что ряд мероприятий — таких как разделение правительственных ведомств на министерства, отвечающие за разработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование, службы, осуществляющие контроль и надзор, и агентства, оказывающие государственные услуги и управляющие государственным имуществом, — привели лишь к увеличению численности чиновничества, но не могли улучшить качество управления. В условиях, когда в стране происходил переход к модели «государства-хищника» (*predatory state*) (Gel'man, 2010), административная реформа оказывалась все менее востребованной.

Немалым препятствием для успешной реализации административной реформы оказался и 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. Наконец, сама реформа свелась к бесконечной подготовке чиновниками административных регламентов и усовершенствованию сайтов государственных органов в интернете, в то время как обеспечение прозрачности и деюрократизация 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, неспособными 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.

Заключение: почему (не) возможны реформы?

Логика проанализированных нами трех случаев российских реформ 2000-х годов может быть суммирована в таблице 2.

Хотя данные случаи, безусловно, не покрывают весь спектр вариаций реформ, влияние тех же факторов прослеживается и в анализе других по-

Таблица 2. Характеристики и результаты реформ 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 нескоординированное	Сильное (практически по всем направлениям), но нескоординированное	Сильное (практически по всем направлениям)
Изоляция 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
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

пыток 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), неэффективной межведомственной координации на уровне как министерств, так и между федеральными и региональными властями (Alexandrova, Stryuk, 2007; Wengle, Rusell, 2008). В итоге эта реформа 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 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 не меньшую роль в провале этой реформы, нежели 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, 2014). Несмотря на то, что утверждение верховенства права и создание эффективных механизмов работы правоохранительных органов выступало приоритетом главы государства, реформа, начатая в 2009 году, по сути дела, 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» (*entrenched*) 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 (Paneyakh, 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 *policy entrepreneurs* на ряде направлений (подобных ЕГЭ) иногда позволяют воплотить в жизнь институциональные изменения, их эффекты оказываются неполными и частичными как из-за сопротивления заинтересованных групп, так и из-за проблем с координацией политического курса в различных сферах. Распределенный и многоступенчатый характер проведения реформ способен лишь усугубить сложности преобразований.

Но возможны ли успешные реформы в рамках проекта авторитарной модернизации? По крайней мере российский случай вынуждает обставить утвердительный ответ на этот вопрос 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 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 2000-х годов остается исключением, подтверждающим правило. 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. Продолжая метафору Барбары Геддес, можно утверждать, что «карманы эффективности» (Geddes, 1994) в условиях курса авторитарной модернизации по большей части оказываются дырявыми. 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, что после провала «монетизации льгот» само понятие реформ оказалось почти табуировано российскими лидерами (Письменная, 2013), а пришедшие им на смену «национальные проекты» обернулись лишь увеличением финансирования отдельных сфер и секторов экономики без значимых структурных преобразований. После возвращения Путина на пост президента в 2012 году ни о каких реформах в России говорить практически уже не приходилось.

В более широком аспекте российский опыт авторитарной модернизации 2000-х годов говорит о том, что политические лидеры, даже будучи заинтересованы в проведении реформ, не могут повторить успех Ли Кван Ю или других успешных диктаторов не только в силу своих личных и политических приоритетов. Те, кто вынужден опираться на неэффективную государственную бюрократию как основу своей «выигрышной коалиции» (De Mesquita, Smith, 2011), не всегда готовы рисковать нарушением баланса сил в ее рядах ради достижения успехов в управлении. Поэтому их шаги на пути реформ оказываются непоследовательными, а соблазны сохранять статус-кво или (в крайнем варианте) пойти по пути автократов типа Мобуту, ведущих свои страны по пути упадка и разложения, со временем все более непреодолимыми. В лучшем случае авторитарная модернизация может оказаться временным и частичным набором мер, в худшем (как в период президентства Медведева) превращается в демагогическое прикрытие маневров элит по удержанию власти. Разумеется, нет никаких гарантий того, что демократизация авторитарных режимов сама по себе улучшит условия для проведения социально-экономических реформ — скорее, она создаст для них новые, качественно иные вызовы. Но рассчитывать на эффективную реализацию курса реформ в рамках опирающегося на бюрократию режима электорального авторитаризма и при низком качестве государства, на наш взгляд, нет никаких оснований.

Литература

Авен П., Кох А., 2013, *Революция Гайдара: история реформ 90-х из первых рук*. М.: Альпина паблишерз.

Агранович М., Кожевникова О., 2006, *Состояние и развитие системы общего среднего образования в Российской Федерации. Национальный доклад*. М.: Аспект-Пресс.

Алябьева Е., 2014, ВШЭ о реформе медицины: имитация и показуха. *Slon.ru*, 9 апреля, http://slon.ru/economics/vshe_o_reforme_zdravookhraneniya_idet_imitatsiya_i_pokazukha-1081189.xhtml (доступ 12.04.2014).

Андрей, 2011, Андрей Фурсенко попал в нестандартное положение. *Коммерсантъ*, № 69 (4610), 20 апреля.

Волков В., 2008, Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции. *Вопросы экономики*, № 8, с. 4–27.

Гельман В., 2006, Возвращение Левиафана? Политика децентрализации в современной России. *Полис*, № 2, с. 90–109.

Гельман В., 2013, *Из огня да в полымя: российская политика после СССР*. СПб.: БХВ-Петербург.

Гилман М., 2008, *Дефолт, которого могло не быть*. М.: Время.

Дмитриев М., 2011, Административная реформа, в: П. Филиппов (ред.). *История новой России: Очерки, интервью*, СПб.: Норма, т. 1, с. 198–216.

Индекс, 2002, *Индекс восприятия коррупции*, Трансперенси-Интернешнл Россия, <http://www.transparency.org/indeks-vospriiatiia-korruptcii/ivk-2002> (доступ 14.04.2014).

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.

Ланьков А., 2013, Взлет и падение «диктатуры развития» в Южной Корее. *Отчужденные записки*, № 6, <http://www.strana-oz.ru/2013/6/vzlet-i-padenie-diktatury-razvitiya-v-yuzhnoy-koree> (доступ 12.04.2014).

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-khuzhechem-ranshe> (доступ 12.04.2014).

Логунов А., 2006, Административная реформа в Российской Федерации: основные этапы реализации. *Аналитический вестник*, № 22, с. 4–60.

Медведев Д., 2009, Россия, вперед! *Газета.ру*, 25 сентября, http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml (доступ 12.04.2014).

Назаров В., 2011, Налоговая система России в 1991–2008 годах, в: П. Филиппов (ред.). *История новой России: Очерки, интервью*, СПб.: Норма, т. 1, с. 449–516.

Письменная Е., 2013, *Система Кудрина. История ключевого экономиста путинской эпохи*. М.: Манн, Иванов и Фербер.

Полтерович В., Попов В., 2006, Демократия, качество институтов и экономический рост. *Прогнозис*, № 3, с. 115–132.

Путин В., 1999, Россия на рубеже тысячелетий. *Независимая газета*, 30 декабря, http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html (доступ 12.04.2014).

Путин В., 2000, *Послание Федеральному Собранию Российской Федерации*. 8 июля, <http://pravdaorputine.ru/official-putin/poslanie-federalnomu-sobraniyu-08-07-2000> (доступ 12.04.2014).

Путин В., 2003, *Послание Федеральному Собранию Российской Федерации*, <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml> (доступ 14.04.2014).

Путин, 2012, В. Путин предложил «отбукцкать» Фурсенко за ЕГЭ. *РБК*, 20 января, <http://top.rbc.ru/society/20/01/2012/634057.shtml> (доступ 14.04.2014).

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). Консультант, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86001/ (доступ 14.04.2014).

Рогов К., 2010, О советниках и бегемоте. *Новая газета*, 7 июня, <http://www.povayagazeta.ru/politics/3214.html> (доступ 12.04.2014).

Россия, 2012, *Россия в Индексе Восприятия Коррупции-2012: новая точка отсчета*. Трансперенси Интернешнл Россия, <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/rossia-v-indekse-vospriatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta> (доступ 14.04.2014).

Соколов И., 2011, Бюджетная система новой России, в: П. Филиппов (ред.). *История новой России: Очерки, интервью*, СПб.: Норма, т. 1, с. 517–551.

Стародубцев А., 2013, Авторитаризм, федерализм и региональная политика: треугольник территориального управления, в: Рябов А., Здравомыслова О. (ред.), *К новой модели российского федерализма*. М.: Весь мир, с. 143–153.

Стародубцев А., 2014, *Платить нельзя проигрывать. Региональная политика и федерализм в современной России*. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге (в печати).

Старцев Б., 2012, *Хроники образовательной политики: 1991–2011*. М.: НИУ ВШЭ.

Травин Д., 2010, *Очерки новейшей истории России, книга 1 (1985–1999)*. СПб.: Норма.

Травин Д., Маргания О., 2010, *Модернизация: от Елизаветы Тюдор до Егора Гайдара*. М.: АСТ, Астрель.

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: В. Гельман (ред.). *Третий электоральный цикл в России, 2003–2004 годы*. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, с. 196–216.

Эксперимент, 2009, Эксперимент по введению ГИФО нуждается в новой оценке, *РИА Новости*, <http://ria.ru/education/20090709/176794627.html> (доступ 14.04.2014).

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.

Appel H., 2011, *Tax Politics in Eastern Europe: Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

- Aslund A., 2007, *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reforms Succeeded and Democracy Failed*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- 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.
- Colton T., Holmes S., eds., 2006, *The State after Communism: Governance in the New Russia*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- De Mesquita B.B., Smith A., 2011, *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Easter G., 2006, Building Fiscal Capacity, in: T.Colton, S.Holmes (eds.), *The State after Communism: Governance in the New Russia*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 21–51.
- Easter G., 2008, The Russian State in the Time of Putin, *Post-Soviet Affairs*, vol. 24, N 3, p. 199–230
- Egorov G., Sonin K., 2004, Dictators and their Viziers: Agency Problems in Dictatorships. *Center for European Policy Research Discussion Papers*, N 4777.
- Evans P., 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: 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.
- Gandhi J., 2008, *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganev V., 2001, The Dorian Grey 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, CA: University of California Press.
- Geddes B., 2003, *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Gel'man V., 2010, The Logic of Crony Capitalism: Big Oil, Big Politics, and Big Business in Russia, in: V.Gel'man, O.Marganiya (eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*, Lanham, MD: Lexington Books, p. 97–122.
- 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.
- Golosov G.V., 2011, Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 63, N 4, p. 623–639.
- Greene, K., 2010, The Political Economy of Authoritarian Single-Party Dominance, *Comparative Political Studies*, vol. 43, N 7, p. 803–834.
- 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.
- 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, NJ: Princeton University Press.
- Haggard S., McCubbins M., eds., 2001, *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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, N 3, p. 305–329.

Hellman J., 1998, Winners Takes All: The Politics of Partial Reforms in Post-Communist Transitions, *World Politics*, vol. 50, N 2, p. 203–234.

Horn M., 1995, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington S., 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University 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.

Inglehart R., Welzel C., 2005, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jones Luong P., Weintal E., 2010, *Oil is Not a Curse: Ownership Structure and Institutions in Soviet Successor States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky S., Way L., 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.

Magaloni B., 2006, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Morse Y.L., 2012, The Era of Electoral Authoritarianism, *World Politics*, vol. 64, N 1, p. 161–198.

Nordhaus W., 1975, The Political Business Cycle, *Review of Economic Studies*, vol. 42, N 2, p. 169–190.

North D., Wallis J., Weingast B., 2009, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.

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, CT: Yale University Press.

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.

Popov V., 2004, The State in the New Russia (1992–2004): From Collapse to Gradual Revival? *PONARS Policy Memos*, N 324, November.

Pressman J., Wildavsky A., 1973, *Implementation*. Berkeley, CA: University of California 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.

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.

Rodrik D., 2010, The Myth of Authoritarian Growth, *Project Syndicate*, 9 August, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-myth-of-authoritarian-growth> (доступ 12.04.2014).

Rose R., Mishler W., Munro N., 2011, *Popular Support for an Undemocratic Regime: The Changing Views of Russians*. Cambridge: Cambridge University Press.

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, N 4, p. 672–696.

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.

Shugart M., Carey J., 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stoner-Weiss K., 2006, *Resisting the State: Reform and Retrenchment in Post-Soviet Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor B., 2011, *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor B., 2014, The Police Reform in Russia: Policy Process in a Hybrid Regime, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 2–3, p. 226–255.

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> (доступ 12.04.2014).

Treisman D., 2011, 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., 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, NJ: Princeton University Press.

Volkov V., 2002, *Violent Entrepreneurs: The Role of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Wengle S., Rusell M., 2008, The Monetisation of L'goty: Changing Patterns of Welfare Politics and Provision in Russia, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, N 5, p. 739–756.

Wintrobe R., 1998, *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Worldwide, 2013, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (доступ 15.04.2014).

Zaostrov'tsev A., 2010, Oil Boom and Government Finance in Russia: Stabilization Fund and Its Fate, in: V.Gel'man, O.Marganiya (eds.) *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*, Lanham, MD: Lexington Books, p. 123–147.

Владимир Гельман, Андрей Стародубцев
Возможности и ограничения авторитарной модернизации:
российские реформы 2000-х годов

Препринт М-37/14

В авторской редакции

Корректор — Д. М. Капитонов

Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 3А
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 13.05.14
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге

Центр создан в августе 2008 года в целях развития междисциплинарных сравнительных социальных, экономических и политических исследований. Задачами М-Центра являются реализация научно-исследовательских программ и проектов по направлениям его работы, создание и поддержание интенсивной и эффективной коммуникативной научной среды, содействие подготовке и повышение квалификации молодых ученых, подготовка и распространение научно-исследовательских и экспертных публикаций, ориентированных на научное сообщество и на широкую общественность. В составе М-Центра работают специалисты, участвовавшие в подготовке книг:

Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**,
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.

Маргания О.Л., ред., **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**.
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.

Добронравин Н., Маргания О., ред., **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**.
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.

Gel'man V., Marganiya O., eds, **RESOURCE CURSE AND POST-SOVIET EURASIA:**
Oil, Gas, and Modernization. Lanham, MD: Lexington Books, 2010.

Гельман В., Маргания О., ред.,
ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ: ТРАЕКТОРИИ, РАЗВИЛКИ, ТУПИКИ.
СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011.

Травин Д., Маргания О.
МОДЕРНИЗАЦИЯ: ОТ ЕЛИЗАВЕТЫ ТЮДОР ДО ЕГОРА ГАЙДАРА.
М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2011.

Гельман В. **ИЗ ОГНЯ ДА В ПОЛЫМЯ. РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА ПОСЛЕ СССР**.
СПб.: БХВ-Петербург, 2013.

Добронравин Н. **МОДЕРНИЗАЦИЯ НА ОБОЧИНЕ: ВЫЖИВАНИЕ И РАЗВИТИЕ
НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВ В XX — НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**. СПб.: Издательство
Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2013.

Президент М-Центра — кандидат экономических наук **О.Л. Маргания**
Научный руководитель М-Центра — кандидат экономических наук **Д.Я. Травин**
Исполнительный директор — кандидат политических наук **В.Я. Гельман**