



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Владимир Гельман

Politics versus policy:
технократические
ловушки постсоветских
преобразований

Препринт М-55/17

Центр исследований
модернизации



Санкт-Петербург
2017

УДК 323ю396
ББК 66.3 (2Рос)
Г 32

Г 32 Гельман В.

Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских преобразований / Владимир Гельман: Препринт М-55/17. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2017. — 38 с. — (Серия препринтов; М-55/17; Центр исследований модернизации).

После распада СССР реформы политического курса в различных сферах (в России и не только) главным образом осуществлялись в рамках технократической модели. Проекты преобразований разрабатывались и отчасти воплощались в жизнь теми или иными группами профессионалов на основе мандата, выдававшегося им политическим руководством, которое, в свою очередь, стремилось к монополии на принятие решений и оценку реализации проектов реформ и к «изоляции» содержания преобразований от воздействия на них со стороны общественного мнения. Работа посвящена критическому переосмыслению технократической модели политического курса в постсоветском контексте 1990–2010-х годов. Основное внимание уделено тем политическим и институциональным ограничениям, которые связаны с воздействием заинтересованных групп и с механизмами функционирования государственного аппарата. Низкое качество государственного управления и стремление к извлечению ренты рядом влиятельных акторов сужают возможности для проведения реформ. В то же время стремление к «изоляции» политического курса влечет за собой не только потенциальные выгоды для реализации преобразований, но и значительные издержки, а также искажения их сути. В заключительной части работы обсуждается вопрос о возможности и реализуемости альтернатив технократической модели.

Информация об авторе: Владимир Яковлевич Гельман (vgelman@eu.spb.ru) — кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге и университета Хельсинки. Работа выполнена в рамках проекта Center of Excellence “Choices of Russian Modernization” при поддержке Академии наук Финляндии (грант 284664).

© Владимир Гельман, 2017

В русском языке (как и в ряде других языков — от немецкого до финского) слово «политика» используется в двух значениях — (1) деятельность, связанная с борьбой за власть, и (2) набор мер, которые проводит правительство в различных сферах (*policy areas*) — в этой связи часто говорят о социальной, внешней, образовательной и иной политике. В английском языке, который является *lingua franca* современной науки, эти два термина обозначаются разными словами — *politics* и *policy* соответственно. Как соотносятся между собой эти два измерения политики: борьба за достижение, осуществление и удержание власти (*politics*) и политический курс (*policy*)? Довольно часто борьба за власть препятствует успешному осуществлению политического курса, и из-за этого планы тех, кто предлагает проведение различных реформ, в лучшем случае оказываются воплощенными в жизнь частично и/или с сильными искажениями, а в худшем — оборачиваются своей противоположностью. Причин тому немало: от «политических бизнес-циклов», препятствующих проведению реформ в предвыборные периоды, до идейного противостояния различных политических сил, приоритеты которых сильно расходятся, а неспособность к выработке согласованных решений ведет к блокировке любых изменений, а то и к принятию решений, которые могут ухудшить ситуацию по сравнению с прежним статус-кво. Примеров тому несть числа в разных странах и в разные периоды времени. Поэтому неудивительно, что многие находящиеся у власти политики, да и специалисты-практики, занимающиеся выработкой и реализацией тех или иных аспектов политического курса и воплощением их в жизнь, запросто могли бы подписаться

под словами российского экономиста и бывшего министра экономического развития России:

«Основной вопрос всякой эволюции — ограничение власти: как сделать принятие решений компетентным, зависящим от знаний и опыта, а не от результатов голосования, как добиться “режима нераспространения” политической сферы на иные сферы общественной жизни» (Улюкаев, 1995: 8).

На деле, однако, «режим нераспространения», если он и устанавливается в тех политических и институциональных контекстах, где принятие решений не зависит от результатов голосования, то нечасто приносит позитивные эффекты с точки зрения качества принимаемых решений, а тем более воплощения этих решений в жизнь. Прежде всего это относится к авторитарным режимам, где результаты голосования не влияют (по крайней мере, напрямую) на осуществление и удержание власти (Svolik, 2012). «Истории успеха» реформ политического курса в современных автократиях довольно редки (Olson, 1993; Wintrobe, 1998; Rodrik, 2010). Более того, лидеры ряда авторитарных режимов оказываются порой сами заинтересованы в неэффективности проводимой ими *policy* как в средстве удержания собственной власти (Bueno de Mesquita, Smith, 2011), хотя чаще они все же стремятся к эффективной реализации политического курса, направленного на ускоренный и длительный экономический рост и на успешное развитие своих государств (при этом критерии «успешности» могут различаться довольно сильно). Да и в условиях демократий, если политики пытаются обеспечить «изоляцию» (Geddes, 1994) политического курса от политической борьбы, то иные результаты воплощения в жизнь политических курсов в тех или иных сферах далеко не всегда соответствуют ожиданиям сторонников «режима нераспространения».

Неизбежное и неустранимое противоречие между *politics* и *policy*, которое отмечалось многочисленными специалистами (обзор дискуссии: Истерли, 2016), часто стимулирует поиск механизмов государственного управления, направленных на улучшение качества *policy*, которое в идеальном варианте не должно зависеть от характера и направленности *politics*. Эти механизмы управления далее рассматриваются как «технократические» (в противовес «политическим»), когда и *politics*, и принятие ключевых решений в рамках *policy* осуществляются одними и теми же акторами). Задача данной работы — выявить возможности и ограничения технократических механизмов управления с точки зрения реализации политического курса и его реформирования в условиях современной

России и других стран постсоветской Евразии¹. После распада СССР этот регион служил, да и сегодня отчасти служит своего рода «лабораторией» трансформаций в различных сферах управления государством и экономикой, которые осуществлялись за последние четверть века. Эти трансформации происходили на фоне циклов режимных изменений от электоральных демократий до «гегемонного» («закрытого») авторитаризма (Gel'man, 2015; Hale, 2015; Way, 2015). Они дали весьма различные результаты как на уровне отдельных стран (Frye, 2010; Zaostrovstev, 2017), так и на уровне реформ отдельных *policy areas* (Appel, 2011; Alexeev, Weber, 2013). С точки зрения динамики соотношения *politics* и *policy* в этих странах наблюдались противоречивые эффекты. Технократический подход и стремление к созданию и поддержанию «режима нераспространения» преобладали среди реформаторов в России на протяжении всего постсоветского периода. Если в 1990-е годы наблюдалась острая конкуренция между *politics* и *policy*, явно не способствовавшая успеху преобразований (Shleifer, Treisman, 2000), то в 2000-е годы отдельные успехи *policy* были достигнуты на фоне постепенного упадка *politics* (Aslund, 2007). Однако «изоляция» реформ от политической борьбы отнюдь не всегда способствовала их успеху (Gel'man, Starodubtsev, 2016), а достигнутые результаты политического курса порой мостили дорогу усугублению ряда авторитарных тенденций (Grigoriev, Dekalchuk, 2016). В Грузии периода президентства Саакашвили ориентации лидеров страны на создание широкой политической коалиции в поддержку технократических реформ политического курса на первых порах способствовали успеху *policy* на отдельных направлениях, однако позднее реформы оказались частично повернуты вспять (Буракова, 2011; Федорин, 2015). Наконец, в случае Украины *policy*, по сути, оказалась в значительной степени заложницей турбулентных изменений в сфере *politics*, и реформы в условиях «неопатримониальной демократии» (Fisun, 2015) на протяжении всего постсоветского периода явно буксовали и продолжают буксовать едва ли не по всем направлениям, демонстрируя многие слабости политических механизмов государственного управления.

Поиски ответов на вопрос о том, почему в одних случаях технократические рецепты срабатывают успешно, а в других — нет, требуют углубленного анализа того, как именно действуют технократические механизмы государственного управления и каковы возможности и ограничения,

¹ Под постсоветской Евразией здесь и далее понимаются те страны, которые до 1991 года входили в состав СССР (за вычетом Балтийских государств).

с которыми сталкиваются технократы-реформаторы, пытаясь провести те или иные преобразования. Аргумент данной работы состоит в том, что в условиях ориентации значительной части правящих групп на извлечение ренты попытки провести масштабные реформы и повысить качество государственного управления посредством технократических механизмов встречают сильное сопротивление со стороны влиятельных вето-игроков: групп интересов и части бюрократии (порой вступающих в неформальные коалиции). В то же время «режим нераспространения» оставляет мало шансов на создание широких и устойчивых коалиций в поддержку преобразований. В связи с этим основным и едва ли не единственным источником курса реформ становятся персональные приоритеты высшего политического руководства, которые даже при самом благоприятном стечении обстоятельств недостаточны для достижения целей реформ, а в худшем случае становятся почти непреодолимым препятствием на их пути. Российский опыт 1990–2010-х годов на фоне аналогичных преобразований в других постсоветских государствах демонстрирует набор проблем, с которыми сталкиваются технократически ориентированные реформы политического курса в неблагоприятном политическом и институциональном контексте.

Работа построена следующим образом. После теоретических рассуждений о механизмах взаимодействия политиков, чиновников и реформаторов-технократов представлен обзор ряда реформ политического курса в постсоветской России и Евразии и их реализации в различных сферах в свете указанной выше логики «режима нераспространения» в период 1990–2010-х годов. Возможность и реализуемость альтернатив технократической модели политического курса обсуждаются в заключительной части работы.

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

В технократических реформах политического курса нет ничего нового: исторически большинство преобразований — успешных и неудачных — проводились в самых разных странах как раз в условиях технократической модели. Политические лидеры, обладавшие легитимностью и контролировавшие сферу *politics* (монархи и диктаторы всех мастей), под воздействием внешнеполитических и/или внутривнутриполитических вызовов принимали решения о необходимости реформ, успех которых позволил

бы им как минимум снизить потери и как максимум укрепить позиции — своих стран и свои собственные. Поскольку проведение реформ требует профессиональной квалификации и экспертизы, а результаты непредсказуемы по определению, то неудивительно, что роль реформаторов отводится чиновникам и/или профессионалам, которые (1) обладают подобными качествами и на которых (2) можно списать неудачи реформ в случае неблагоприятного развития событий. Поэтому реформаторы, отвечающие за разработку и реализацию *policy* в тех или иных *areas*, оказываются в положении наемных работников, чьи функции ограничены лишь задачами, которые ставят перед ними политики-наниматели. При этом, однако, они обладают достаточной автономией в сфере своей деятельности и подотчетны только перед нанимателями. Те, в свою очередь, обладая монополией на принятие решений и оценку реализации проектов, способны «изолировать» содержание преобразований от воздействия на них со стороны как общественного мнения, так и хотя бы части групп интересов. По сути, в таком ключе можно рассматривать деятельность столь разных фигур, как Кольбер и Тюрго, Витте и Столыпин, «чикагские мальчишки» при Пиночете и технократы из *Opus Dei* в последние десятилетия правления Франко (Травин, Марганя, 2011).

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

части экспертов) и сами несут за них ответственность: списать на экспертов неудачи преобразований им удастся с трудом².

Но во взаимоотношениях между политиками и технократами-реформаторами проблемы принципал-агентских отношений усугубляются тем, что деятели, осуществляющие *policy*, сосредотачивают в своих руках делегированную им власть, которая может быть использована и в целях *politics*. В отличие от наемных менеджеров компаний, которые не могут свергнуть нанявших их акционеров, высокопоставленные технократы в состоянии не только перейти на сторону политических противников своих нанимателей, но и (в предельном варианте) сами прийти к власти, оттеснив прежних руководителей и сменив роль технократов на роль политиков (примером может служить дон Рэба из повести Стругацких «Трудно быть богом»). Риски такого рода возрастают на фоне усугубления вызовов и/или ухудшения ситуации в стране (не всегда вызванного деятельностью реформаторов), и они усиливают напряжение в этих взаимоотношениях. Успешные технократы-реформаторы могут принести политикам не меньше, а порой даже больше вреда, чем неуспешные, — особенно в авторитарных режимах, где политические лидеры чаще всего теряют власть из-за внутриэлитных конфликтов (Bueno de Mesquita, Smith, 2011; Svulik, 2012). Поэтому политики оказываются перед соблазном предпочесть лояльных, но не всегда эффективных технократов-реформаторов (этот подход в повести Стругацких обозначен как «умные не надобны, надобны верные»). Как показали Георгий Егоров и Константин Сонин, по мере ослабления позиций диктаторов шансы замещения «умных» технократов («визирей») на «верных» возрастают, что влечет за собой снижение качества проводимой *policy* (Egorov, Sonin, 2011).

Хотя примеры того, как «умные», но не слишком «верные» эксперты-технократы бросают вызов своим (прежним) нанимателям-политикам, не столь уж редки (в постсоветской Евразии можно назвать премьер-министра Украины Ющенко и министра юстиции Грузии Саакашвили), все же такое развитие событий можно рассматривать как крайний случай. Однако политикам приходится предпринимать усилия с тем, чтобы «умные» технократы оставались «верными», успешно выполняя свои функции, используя как стандартные, так и нестандартные решения проблем принципал-агентских отношений в государственном управлении. Помимо

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

контроля и мониторинга деятельности технократов, призванных снизить информационные издержки, политики также вынуждены идти на стимулирование внутренней конкуренции между агентствами и неформальными кликами внутри аппарата управления, а то и на ограничение дискреции технократов — часть их реформаторских намерений наталкивается на формальное или неформальное вето со стороны политиков (оба этих решения не противоречат, а порой даже взаимно дополняют друг друга). В силу такого развития событий возможности технократов для проведения в жизнь реформ политического курса сужаются как с точки зрения *policy areas*, в которые они оказываются допущены политиками, так и с точки зрения масштабов влияния на реализацию своих же планов. Наиболее «слабым звеном» здесь становится не разработка планов и программ тех или иных преобразований, а воплощение их в жизнь силами государственного аппарата, который лишь в малой мере подконтролен (а то и вовсе не подконтролен) технократам и чаще всего не заинтересован в реформах политического курса, даже независимо от их содержания. Там, где качество аппарата управления низкое, шансы реформаторов — даже при наличии «свободы рук» для проведения реформ — на адекватную реализацию своих планов оказываются невелики. Поэтому им приходится поневоле ограничиваться частичными решениями, сужая масштаб и зоны преобразований до отдельных *policy areas*, где политики способны создать специальные условия для более успешной реализации планов реформ — «карманы эффективности», находящиеся под патронажем политических лидеров (Geddes, 1994; Roll, 2014). Хотя риски нелояльности со стороны технократов при таком подходе снижаются, но и эффективность реализуемого ими курса может оказаться как минимум неочевидной.

Наиболее существенным вызовом для технократических реформ является не противоречие между политиками и реформаторами и не скрытое или явное сопротивление им со стороны бюрократии, а воздействие на выработку и реализацию *policy* со стороны различных групп интересов, действующих как изнутри, так и извне государственного аппарата. На фоне разрыва между *politics* и *policy* для «распределительных коалиций» (Olson, 1982) и для многочисленных соискателей ренты возникают новые шансы на продвижение своих корыстных интересов, в то время как шансы технократов на успешное создание неформальных (а тем более формальных) коалиций в поддержку начатых ими преобразований *policy* заметно ограничены. По большей части технократы борются с противниками реформ — соискателями ренты (Shleifer, Treisman, 2000; Aslund,

2007) — за влияние на принятие решений политиками, однако подчиненный статус технократов в процессе принятия решений делает их весьма уязвимыми в части *politics*. Если в рамках политической модели мандат политиков открывает им окно возможностей на проведение реформ (по крайней мере, на ранней стадии политического бизнес-цикла), то в рамках технократической модели оно может оказаться закрыто едва ли не в любой момент времени, если усилия соискателей ренты окажутся успешными, а тем более если противники преобразований, в краткосрочной перспективе проигравшие от проведения реформ (Olson, 1982; Przeworski, 1991), создадут успешные неформальные коалиции на основе негативного консенсуса. Хотя «изоляция» реформ и реформаторов от влияния этих групп интересов снижает риск их сворачивания, но она также делает неустойчивыми коалиции в поддержку реформ со стороны акторов, заинтересованных в их дальнейшей реализации (а не в остановке на полпути, в чем могут быть заинтересованы выигравшие на первой стадии их проведения) (Hellman, 1998). Реформаторы могут рассчитывать на реализацию своих планов лишь в случае, если их предпочтения совпадут с приоритетами политических лидеров (или хотя бы не противоречат им). Собственно, их главным ресурсом становится умение «продать» лидерам свои рецепты *policy* в привлекательной упаковке на протяжении относительно длительного времени. Успех этого предприятия реформаторов как минимум неочевиден, и неудивительно, что преобразования *policy* рискуют оказаться неустойчивыми и подвергнуться искажениям, выхолащиванию или частичной, а то и полной ревизии — зачастую даже в силу воздействия факторов, не связанных напрямую с содержанием проводимой *policy*. При этом неудача реформ не то чтобы полностью ставит крест на планах преобразований, но делает проблематичными шансы их воплощения в жизнь силами тех же самых технократов (политическая модель такие шансы, скорее, отодвигает на будущее).

Неблагоприятное сочетание факторов, обуславливающих характер технократической модели: (1) нарастание проблем принципал-агентских отношений; (2) риски нелояльности и попытки их снижения; (3) ограниченные ресурсы и полномочия технократов на фоне (4) сопротивления со стороны групп интересов и (5) ограниченных возможностей создания коалиций в поддержку преобразований, — делает реформы *policy* ненадежным и неустойчивым предприятием. Технократы-реформаторы при таком развитии событий могут попасть в ловушку, когда их роль в принятии решений существенно снижается, но при этом возможности изменить положение дел невелики. Зона реформ сужается до весьма незначительного

числа «карманов эффективности» с низкими шансами распространить их (пусть даже и позитивный) опыт на другие *policy areas*, а дискреция технократов сужается до участия в разработке программ преобразований в качестве советников и консультантов без полномочий принимать ключевые решения и воплощать их в жизнь. Несколько огрубляя, можно сказать, что в этом случае «визири», сохраняя лояльность диктаторам, но будучи отодвинуты от рычагов управления *policy*, рискуют превратиться в своего рода «евнухов». Формально высокий статус этих деятелей часто служит вознаграждением за лояльность и призван замаскировать их неспособность оказывать значимое воздействие на *policy* и тем более на *politics* в соответствующих государствах.

Описанные выше ограничения технократического подхода к реформам политического курса носят более или менее общий характер, не зависящий от стран и эпох. Но в ряде стран постсоветской Евразии эти ограничения также усугубляются на фоне принципов государственного управления, главной целью и основным содержанием которого служит извлечение ренты (Gel'man, 2016a, 2016b). «Захват государства» со стороны соискателей ренты (Hellman, 1998) происходит не только и даже не столько извне (представителями бизнеса), сколько изнутри (политиками и чиновниками, входящими в неформальную «выигрышную коалицию» (Bueno de Mesquita, Smith, 2011)). Эти обстоятельства носят неустранимый характер и вынуждают политиков, даже настроенных на проведение реформ, в лучшем случае концентрировать усилия на узком фронте приоритетных для них преобразований, оставляя на периферии реформы в других сферах, а в худшем — создают стимулы к пересмотру приоритетов в пользу коалиции бюрократов и соискателей ренты. Кроме того, зависимость от «режимных циклов» в странах постсоветской Евразии (Hale, 2015) предполагает приоритетность лишь тех преобразований, которые могут принести относительно быстрый успех — подчас в ущерб долгосрочным планам, многие из которых остаются лишь на бумаге. Поэтому, даже когда реформаторам-технократам удается получить мандат от политиков на проведение реформ и преодолеть сопротивление соискателей ренты, они оказываются ограничены во времени и в пространстве и заведомо ориентированы на то, что их планы преобразований если и могут быть реализованы, то лишь в ограниченном объеме. Не случайно программы реформ уже на ранних стадиях подчас разрабатываются под воздействием самоцензуры не только в отношении воздействия на *politics*, но и в отношении *policy* (Gel'man, 2016a). Реализация реформ при таком подходе довольно часто проводится в режиме спецопераций и сопровождается

многочисленными бюрократическими уловками, неработающими бюрократическими компромиссами и отказами от части преобразований (Dekalchuk, 2017; Starodubtsev, 2017).

Говоря о реформах *policy* (в постсоветской Евразии и за ее пределами), следует сделать две важные оговорки. Первая из них касается представлений о логике этих преобразований как о процессе, движимом «неправильными» (с точки зрения критиков) идеями. Левые публицисты склонны видеть в реформах проявление глобального заговора неолибералов, ставящего целью положить конец социальным гарантиям во всем мире. Их оппоненты, в свою очередь, обличают «тиранию экспертов», предлагающих непродуманные и не всегда пригодные для тех или иных стран и регионов рецепты (Истерли, 2016), из-за чего ряд реформ, разработанных на основе «пустых парадигм», не выдерживают испытания реальностью и в итоге терпят неудачу (Khmelnitskaya, 2015). На деле, однако, идеи в рамках как *politics*, так и *policy* в странах постсоветской Евразии во многом находятся в зависимости от интересов и ресурсов значимых акторов (Hanson, 2010; Hale, 2015), и тот же неолиберализм (как основа политического курса) в посткоммунистических странах не носил идеологической окраски (Appel, Orenstein, 2013). По сути, социальные расходы в этих странах уменьшались оттого, что правительства не могли пойти наперекор интересам влиятельных представителей бизнеса и/или соискателей ренты, но почти не встречали протестов со стороны профсоюзов и/или представителей интересов других групп, рассчитывавших на социальную поддержку государства, а не в силу идейных воззрений руководителей тех или иных ведомств. Вторая оговорка связана с тем, что любые реформы в регионе (и не только) подчас изначально видятся акторам лишь как способ приватизации выгод и обобществления издержек правящими группами, и технократы-реформаторы предстают в качестве всего лишь исполнителей корыстных замыслов «олигархов» и/или бюрократов. Хотя история постсоветской приватизации и особенно случай российских «залоговых аукционов» (Freeland, 2000, Hoffman, 2002) дает основания для такого рода суждений, было бы неверным видеть расхищение ресурсов в качестве цели постсоветских преобразований — по крайней мере, на уровне программ и планов реформ речь шла и идет о стремлении к экономическому росту и социальному развитию. Проблема в том, что в результатах этих реформ подчас очень трудно узнать их первоначальные замыслы. Но задача исследователей состоит не в том, чтобы (в очередной раз) заклеить технократов-реформаторов позором, а в том, чтобы объяснить причины их успехов и неудач.

Как реально работают технократические модели реформ политического курса в целом и в постсоветской Евразии в частности? Почему они оказываются настолько укоренены, что переживают смены политических режимов, во многом всего лишь адаптируясь к текущей конъюнктуре? Почему в одних случаях технократические подходы к реформам приносят успех, а в других оборачиваются неудачами? Насколько устойчивы технократические модели реформ и насколько приемлемы и реалистичны альтернативы им в виде моделей политических? Настоящий текст призван обозначить некоторые пути поиска ответов на эти вопросы. Он носит, скорее, характер *exploration*, нежели полноценного исследования, и представленный далее анализ опыта постсоветских реформ *policy* отчасти служит иллюстрацией ряда высказанных выше соображений, а отчасти ставит некоторые задачи для последующей работы.

Истоки и смысл постсоветской технократии

Весной 1992 года в одной из пражских пивных встретились два посткоммунистических реформатора — Вацлав Клаус (тогда занимавший пост премьер-министра Чехии) и Егор Гайдар (на тот момент — первый вице-премьер российского правительства). По свидетельству Гайдара, их дискуссия о проблемах экономической политики (*policy*) вскоре переросла в обсуждение политической стратегии реформ в смысле *politics* (Гайдар, 1996: 303–304; Gaidar, 1999: 259). Клаус, в частности, в присущей ему экспрессивной манере советовал Гайдару, как и другим восточноевропейским реформаторам, не ограничиваться выработкой и реализацией мер политического курса, а выступать в качестве независимых политических акторов, которые борются за власть посредством публичной агитации, создания политических партий и участия в выборах. В противном случае, по мнению Клауса, реформы в России и других посткоммунистических странах могли быть остановлены и повернуты вспять. Советы Клауса были восприняты Гайдаром (да и не им одним) с немалым скепсисом и реализованы лишь отчасти. Созданный под руководством Гайдара в 1993 году предвыборный блок «Выбор России» и его последовательницы — партии «Демократический выбор России» и «Союз правых сил» — претендовали лишь на роль младших партнеров правящей группы в составе неформальной «выигрышной коалиции», не претендуя на политическую автономию. Когда потребность Кремля в союзниках отпала, то они быстро сошли с политической сцены, утратив значимость для *politics*

(Gel'man, 2005). В целом Гайдар и его соратники на протяжении всего периода 1990-х годов последовательно выступали в роли «визирей», действовавших под прикрытием политического руководства со стороны Ельцина и не стремившихся к тому, чтобы играть самостоятельную роль на арене *politics* (Gaidar, 1999; Aslund, 2007; Gilman, 2010; Aven, Kokh, 2015). Сходные тенденции отмечались и в период 2000-х годов, когда частично те же технократы-реформаторы играли важную роль в выработке и реализации *policy* в России, принимая формальные и неформальные «правила игры» и ограничения в плане *politics* как заданные и неоспоримые условия (Письменная, 2013; Gel'man, Starodubtsev, 2016). В 2010-е годы реформаторы по-прежнему выступали в качестве «визирей», хотя задаваемое условиями *politics* пространство для их маневра в рамках *policy* все более сужалось. Однако при анализе реформ *policy* — в России, да и не только — *politics* до сих пор «выводится за скобки» и не рассматривается, в том числе и самими технократами, в качестве одного из важнейших факторов успехов и неудач *policy* (Дмитриев, 2016).

Разумеется, было бы неверным приписывать куда больший успех экономических реформ 1990-х годов в Чехии по сравнению с российскими преобразованиями (сравнительный анализ см., в частности: Appel, 2004) исключительно разнице в соотношении между *policy* и *politics* в обеих странах. Гайдар в связи с этим справедливо отмечал различия стартовых условий реформ и структурных проблем, стоявших перед обеими странами (Gaidar, 1999: 259). Более того, в плане *politics* Россия образца 1990-х годов характеризовалась высокой политической поляризацией и острыми конфликтами различных сил на фоне слабости российского государства. Эти процессы оставляли мало места для проведения целостной и последовательной *policy*, и поэтому многие социально-экономические преобразования носили компромиссный характер (Shleifer, Treisman, 2000), а процесс принятия решений в ряде случаев был более чем хаотическим (Gilman, 2010). Поэтому, даже если предположить, что при успешном развитии событий российские реформаторы перестали бы ограничиваться ролью «визирей», а стремились бы самостоятельно определять повестку дня *politics*, результаты этих действий с точки зрения эффектов *policy* вряд ли оказались бы намного успешнее. В лучшем случае Россия могла бы пойти по пути «поляризованной демократии», подобно Болгарии 1990-х годов, где политический курс на фоне смены правительств носил весьма непоследовательный и неэффективный характер (Frye, 2010: Chapter 8). В худшем — возможное поражение реформаторов на арене *politics* могло еще более усугубить негативные эффекты политического курса, проводившегося

властями накануне распада СССР (Aslund, 2007; Gaidar, 2007) и привести страну к хаосу, если даже не к распаду. Стратегический выбор в пользу роли «визирей», сделанный российскими реформаторами, принес определенные краткосрочные выгоды для реализации реформ в ряде сфер *policy* в 1990-е и в 2000-е годы (Shleifer, Treisman, 2000; Gel'man, Starodubtsev, 2016). Но в более длительной перспективе этот выбор принес и им самим, и стране в целом немалые издержки в плане как *politics*, так и *policy*.

Каковы причины этого «технократического поворота» постсоветской модели *policy*, лишь только нарождавшейся в 1990-е годы на руинах советской системы? Прежде всего стоит подчеркнуть ее немалую преемственность по сравнению с опытом СССР, где разделение *politics* и *policy* было глубоко институционализировано на уровне взаимодействия между ЦК КПСС и правительством. Партийное руководство определяло основные направления *politics*, а подконтрольный ему Совет Министров осуществлял *policy* в заданных рамках, в то время как реализация политического курса в конкретных сферах служила прерогативой соответствующих ведомств (Hough, Fainsod, 1979). Система принятия решений в таких условиях была весьма герметичной, при этом подверженной влиянию групп интересов (Skilling, Griffith, 1971; Gaidar, 2007) и весьма незначительно опиравшейся на внешнюю экспертизу. «Технократия» в СССР была связана не только с техническим образованием (часто — невысокого уровня) многих советских функционеров (Фирсов, 2016), но и с тем, что альтернативы политического курса редко обсуждались не только публично, но и на стадии подготовки решений. В лучшем случае «визиря» из числа интеллектуалов в ЦК и вокруг него время от времени приглашались для подготовки отдельных официальных документов, но их влияние на принятие, а тем более — на реализацию решений было невелико (Черняев, 2009). В известной мере российские реформаторы 1990-х следовали по пути своих предшественников из числа позднесоветских «визирей». При этом институциональная схема организации государственного управления, сложившаяся в 1990-е годы в России и в других постсоветских странах, во многом повторяла советскую схему. Президенты и их администрации определяли *politics*, в то время как правительства и соответствующие ведомства отвечали перед ними за выработку и реализацию *policy* (Huskey, 1999; Shevchenko, 2004). Советская же модель, в свою очередь, также восходила к аналогичной схеме разделения полномочий между двором и кабинетом в царской России.

Хотя российские реформаторы 1990-х вышли из той же среды, что и их предшественники из числа интеллектуалов — «шестидесятников», но

их приоритеты во многом отличались как прагматизмом, так и скепсисом по отношению к демократическим институтам (Гельман, Травин, 2013). Этот скепсис в годы перестройки оказался помножен на критические оценки активного вторжения *politics* в сферу *policy* на фоне либерализации советской системы. Казалось, оно могло открыть дорогу к рождению политической модели взаимодействия *politics* и *policy*, но на деле лишь усугубляло проблемы шедшей ко дну советской экономики и всего государства (Gaidar, 2007). Не случайно в знаменитой аналитической записке 1990 года, подготовленной с участием некоторых из будущих реформаторов (Жестким курсом, 1990), демократизация рассматривалась как источник рисков популистской политики и препятствие на пути экономических реформ, а изоляция правительства от общественного мнения и патронаж со стороны сильного лидера — как условие эффективности политического курса. Увлечение опытом чилийских реформ при Пиночете и попытки примерить на себя роль «чикагских мальчиков» (Aven, Kokh, 2015) в этом контексте были симптоматичны, хотя вскоре они и сошли на нет. На фоне кризиса советской системы как в отношении *politics*, так и в отношении *policy* шансы на успешную реализацию политической модели (сторонником которой среди тогдашних реформаторов выступал Григорий Явлинский) казались эфемерными. Наконец, политическое решение, которое было принято осенью 1991 года на Съезде народных депутатов России, — предоставление президенту Ельцину права единолично формировать кабинет министров и издавать имевшие силу закона указы по вопросам проведения экономических реформ — в тот момент времени было однозначно поддержано как политической элитой страны, так и общественным мнением. Оно фактически закрепило выбор в пользу технократической модели, а последующая конфронтация между Ельциным и российским парламентом, завершившаяся поражением последнего по принципу «игры с нулевой суммой» (Gel'man, 2015), закрыла путь для частичного, а тем более полного пересмотра этой модели. Впрочем, стоит отметить, что в ряде других стран постсоветской Евразии — от Украины до Казахстана — речь о выборе между политической и технократической моделями после распада СССР даже не шла: советская схема государственного управления оказалась безальтернативно воспроизведена напрямую в новом формате: без КПСС, но подчас с теми же самыми персоналиями.

На практике реализация технократической модели реформ политического курса в России и других постсоветских странах столкнулась с множеством проблем. Пожалуй, наиболее значимыми из них стали неэффективность аппарата государственного управления на фоне становления

новых постсоветских государств и влияние на *policy* со стороны различных групп интересов. Несмотря на то что технократическая модель предполагала, что *politics* со всеми формальными акторами, способными помешать *policy*, — избирателями, партиями и депутатами — оказывалась выставленной за дверь, она тайком проникала в окно вместе с влиятельными неформальными акторами — олигархами, лоббистами, родственниками и доверенными лицами политических лидеров, на деле мешавшими *policy* куда больше. В 1990-е годы расцвет групп интересов отчасти выступал побочным эффектом упадка административного потенциала (*state capacity*) новых постсоветских государств, своего рода «детской болезнью» постсоветских преобразований (в таких странах, как Украина и Молдова, она затянулась вплоть до 2010-х годов), то в 2000-е годы это явление, ставшее неотъемлемым атрибутом «недостойного правления» в постсоветской Евразии (Gel'man, 2016b), приобрело черты «хронического заболевания». Рентоориентированный характер государственного управления не то чтобы не оставлял места для реформ политического курса, но со временем все более превращал их в факультативный пункт повестки дня для президентов и правительств.

Вместе с тем полная «изоляция» *policy* от *politics* в ряде случаев оказывалась недоступна, то есть технократическая модель имела мало шансов на реализацию в «чистом» виде. По крайней мере, там, где сохранение политическими лидерами своей власти зависело от их поддержки со стороны общественного мнения, *policy* испытывало не меньшее, а порой большее давление со стороны *politics*, чем в рамках политической модели. Хотя массовая поддержка политических лидеров опиралась на массовые оценки достижений в сфере экономики (Rose et al., 2011; Treisman, 2011) и как будто могла стимулировать реформы *policy* в ряде сфер, но краткосрочные издержки непопулярных мер создавали риски для политических лидеров, связанные с общественным недовольством. Даже не слишком крупные по своим масштабам неудачи — подобные слабо продуманной «монетизации льгот» в России в 2005 году, вызвавшей всплеск общественных протестов (Wengle, Rasell, 2008), вели к тому, что преобразования в ряде сфер *policy* откладывались, а само понятие «реформы» было табуировано в официальном дискурсе (Письменная, 2013). Более того, зависимость судьбы политических лидеров от поддержки масс в условиях ряда электоральных авторитарных режимов (Levitsky, Way, 2010; Gel'man, 2015) на фоне «режимных циклов» в регионе (Hale, 2015) стимулировала их к тому, чтобы использовать государственный аппарат в первую очередь в целях *politics* — от обеспечения желательных результатов выборов до

раздачи значимых постов в управлении политическим союзникам по «выигрышным коалициям». Данные причины создавали почти непреодолимые барьеры для реформ *policy* даже при наличии воли к их проведению в плане *politics* — в лучшем случае речь шла о достижении некоей «точки насыщения», после которой дальнейшее продвижение реформ становилось невозможным (Bolkvadze, 2016).

В результате постсоветские технократы-реформаторы оказывались между молотом тех ожиданий успехов *policy*, которые предъявляли (обоснованно или же нет) политические лидеры и общественное мнение, и наковальной сопротивлении их политическому курсу со стороны заинтересованных групп и государственного аппарата. При этом известная фраза о «приватизации выгод и национализации издержек» в ходе реформ была двоякой. Не только национализация издержек затрагивала общества в целом, в то время как выгоды от преобразований извлекали олигархи (Hellman, 1998; Hoffman, 2002) и/или связанные с политическими лидерами соискатели ренты (Aslund, 2007; Gel'man, 2016a). Но также и реформаторы, даже если им удавалось воплотить свои планы в жизнь, чаще всего сами не извлекали выгоды из этих начинаний, подвергаясь критике со всех сторон и неся репутационные издержки, а их достижения ставились под вопрос и могли подвергаться пересмотру в зависимости от политической конъюнктуры (Aven, Kokh, 2015; Федорин, 2015). Тем не менее потребности в экономическом и социальном развитии постсоветских государств поддерживали спрос на присутствие реформаторов в органах управления и обеспечивали предложение ими реформ. Но масштабы этого спроса с течением времени снижались, в то время как предложение все менее оказывалось востребованным. Так, по оценке участников дискуссии фонда «Либеральная миссия», при реализации правительственной программы «Стратегия-2010» («программы Грефа»), принятой в России в 2000 году, оказалось полностью либо частично воплощено в жизнь менее половины предложений технократов-реформаторов (Рогов, 2010). Аналогичная по сути «Стратегия-2020», разрабатывавшаяся частично теми же самыми реформаторами в начале 2010-х годов и продолжавшая линию своей предшественницы, была, по сути, свернута, а ее планы мероприятий выполнены менее чем на 30% (Дмитриев, 2016). В этом свете судьба новых программ и стратегий выглядит более чем сомнительной.

Сказанное не означает, что технократическая модель политического курса, возникшая (либо возродившаяся в новом, «несовершенном» формате) в странах постсоветской Евразии после распада СССР, сегодня ис-

черпана. Скорее, напротив, она выглядит почти безальтернативной не только в России, но и в тех постсоветских странах, которые пережили смену режимов в 2000–2010-е годы — таких как Украина и Грузия (Федорин, 2015; Volkvadze, 2016). Важным ресурсом постсоветской технократии остается (зачастую достаточно успешная) профессиональная экспертиза, особенно в таких тонких сферах, как налоговая политика (Appel, 2011) и банковский сектор (Johnson, 2016), где политические лидеры не могут обойтись без профессионалов. По сути, политические лидеры стремились избежать кризисов в управлении своими странами и поэтому нуждались в «защите от дурака» особенно в таких сферах, как экономика и финансы. В свою очередь, участие технократов в составе правящей «выигрышной коалиции» во многом повышает ее устойчивость, позволяя политическим лидерам действовать по принципу «разделяй и властвуй» в отношении своих младших партнеров (Acemoglu et al., 2008) и время от времени вознаграждать технократов в случае успешного сочетания ими лояльности и эффективности. Более того, участие технократов в принятии решений не без оснований рассматривается экономическими агентами (включая международный бизнес) как пусть и слабый, но барьер на пути возможной экспроприации их активов со стороны связанных с чиновничеством соискателей ренты (эффект «пираньи») (Markus, 2015) и произвольного изменения «правил игры». Таким образом, проводя реформы или просто поддерживая статус-кво, технократы легитимируют политико-экономический порядок и тем самым приносят выгоду как политическим лидерам, так порой и самим себе. Кроме того, политические лидеры, заинтересованные в успехе *policies*, могут относительно легко списать на технократов издержки неудач тех или иных преобразований, в то время как позитивные эффекты реформ способны расширить возможности для соискателей ренты, увеличивая совокупную прибыль многих участников «выигрышных коалиций» (Gel'man, 2016a). И даже потенциальная замена «умных» «визирей» на «верных», если она и происходит, означает не пересмотр технократической модели как таковой, а (при худшем развитии событий) лишь снижение качества проводимой *policy*. Поэтому необходим поворот от нормативной критики технократической модели политического курса (как «не должно быть») (Истерли, 2016) к ее позитивному анализу: как она работает «на самом деле» и почему эффекты ее воздействия на результаты как *policy*, так и *politics* оказываются столь противоречивыми в контексте постсоветской Евразии и за границами региона.

Технократия за работой: реформы под перекрестным огнем

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

В рамках технократической модели *policy* внедрение ЕГЭ в России осуществлялось по иному сценарию. Столкнувшись с сопротивлением противников реформы, министерство образования, с одной стороны, копировало их представителей в состав авторов громкой, но не имевшей практического значения национальной доктрины образования, а с другой — подспудно внедряло ЕГЭ под видом «эксперимента», охватывавшего все более широкие круги выпускников школ. Когда «эксперимент» стал столь масштабным, что ЕГЭ сдавали практически все выпускники, законодательное оформление решения в Государственной Думе стало неизбежным. При этом положения реформы, предполагавшие «привязку» результатов ЕГЭ к размеру государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) для оплаты выпускниками школ своего обучения в вузах, были принесены реформаторами в жертву. Отказ от ГИФО отчасти стал элементом сделки чиновников с депутатами в обмен на их лояльность по отношению к ЕГЭ, но отчасти был обусловлен сложностями внедрения модели ГИФО и отсутствием заинтересованности самих реформаторов в этой инновации (Gel'man, Starodubtsev, 2016; Starodubtsev, 2017).

На первый взгляд, такой исход преобразований можно было считать «историей успеха» технократов-реформаторов — им удалось с помощью серии уловок и бюрократических трюков все же преодолеть сопротивление общественности и ряда заинтересованных групп и довести свои замыслы до реализации, пусть и не в полном объеме. Хотя внедрение ЕГЭ и сопровождалось рядом эксцессов, вызванных стимулами со стороны субнациональной бюрократии (результаты ЕГЭ входили в число критериев оценки качества работы глав исполнительной власти регионов), в конечном итоге этот механизм стал неустраним. Однако платой за внедрение ЕГЭ оказались проблемы иного рода. Содержание ЕГЭ со временем выхолащивалось: под воздействием заинтересованных групп тестирование все в большей мере подменялось механизмами оценки, содержащими немалый субъективный компонент (Черных, 2016). После смены министра образования в 2016 году было анонсировано, что все российские вузы получают право проводить вступительные экзамены дополнительно к результатам ЕГЭ, что во многом сводило на нет изначальный смысл всего этого начинания. Поскольку легитимность самого ЕГЭ оказалась под большим вопросом (значительная часть россиян оценивала его негативно), то ревизия сути прежней реформы и частичный отказ от нее не вызвали значимого сопротивления.

Вопрос о том, что хуже — либо (1) долгая подготовка реформы, включающая публичные дискуссии и согласование позиций основных стейкхолдеров, ее поэтапное внедрение и последующее укоренение, либо (2) относительно быстрое внедрение реформы в режиме спецоперации в обход ключевых игроков, ее последующий пересмотр и выхолащивание, — явно выходит за рамки настоящей работы и нуждается в отдельном исследовании в сравнительной перспективе. Но в контексте постсоветской Евразии ряд преобразований порой сочетал в себе худшие черты вариантов (1) и (2), включая в себя умиротворение и кооптацию стейкхолдеров (Shleifer, Treisman, 2000), с одной стороны, и национализацию выгод и национализацию издержек — с другой. Следствием такого развития событий может стать превращение тактики селективного умиротворения стейкхолдеров в стратегию, когда покупка лояльности вето-игроков из средства проведения реформ может стать их целью. Платой за достижение этой цели становится не только усиление влияния стейкхолдеров, но и сомнительная легитимность реформ как таковых. Примером может служить реформа трудовых отношений в России, предпринятая в начале 2000-х годов (Grigoriev, Dekalchuk, 2016; Grigoriev, 2017). Она натолкнулась на резкое сопротивление разнородной коалиции политиков и обще-

ственности, выступавшей против правового закрепления либерализации рынка труда (фактически он был либерализован еще в 1990-е годы). Итогом полемики стала поддержка проекта нового Трудового кодекса крупнейшим объединением российских профсоюзов, в обмен на свою лояльность реформе получившим почти эксклюзивную монополию на представительство интересов в отношениях работников с работодателями. Этот шаг позволил провести проект в Государственной Думе, но осложнил защиту социально-трудовых прав граждан (Orttung, Olimpieva, 2013), усугубляя проблемы рынка труда в России.

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

Таким образом, технократы-реформаторы, осуществляя политический курс в рамках (несовершенной) технократической модели, оказываются под перекрестным огнем. Если они, стремясь удовлетворить сильные заинтересованные группы, идут на компромиссы в ходе кооптации, то этот компромисс может оказаться неработающим: реформы попросту не достигают своих целей (Dekalchuk, 2017). Если же реформаторам удастся перехитрить оппонентов в ходе принятия и реализации предлагаемых ими решений и добиться своего, то эти реформы не оказываются необратимыми: на смену им вскоре могут прийти инициированные теми же или другими заинтересованными группами контрреформы, которые воз-

вращают ситуацию к прежней «точке отсчета», а порой даже ухудшают ее по сравнению с дореформенной (Федорин, 2015). Вот почему технократам-реформаторам часто не удается ограничиваться *policy*: им приходится искать поддержку со стороны *politics* — но не столько со стороны политических партий и/или общественного мнения, сколько со стороны политических лидеров. Действительно, политические лидеры могут оказаться заинтересованы в успешном проведении реформ, которые укрепляют их власть и/или усиливают их общественную поддержку. В этих случаях лидеры фактически возглавляют неформальные коалиции в поддержку преобразований, которые могут носить как «широкий», так и «узкий» характер — примерами здесь служат административная реформа в Грузии в период президентства Михаила Саакашвили (Bolkvadze, 2016) и децентрализация государственного управления в России в начале 2000-х годов (Gel'man, 2009).

Однако поддержка политических лидеров не означает безоговорочно успеха *policy*, которую продвигают технократы-реформаторы: даже если это условие и необходимо, то оно не является достаточным. Прежде всего, смена лидеров страны грозит поставить под вопрос проводимый при их активной поддержке политический курс — как произошло, например, с «модернизацией», громогласно заявленной в качестве приоритета *policy* в России в период президентства Дмитрия Медведева. Хотя создание «широких» коалиций в поддержку реформ отчасти снижает эти риски — преобразования в Грузии отнюдь не были преданы забвению после ухода Саакашвили (Федорин, 2015; Bolkvadze, 2016), — но не отменяет их. Более того, если приоритеты политических лидеров меняются по тем или иным причинам, реформы могут осуществляться в совершенно ином направлении, чем изначально задумано. Так, поворот российских властей от целей экономического развития к геополитике после аннексии Крыма в 2014 году (Appel, Gel'man, 2015) оставил российских технократов-реформаторов на запасном пути политического курса, приоритеты которых столь резко изменил глава государства. Но даже если политические лидеры искренне привержены преобразованиям *policy* и сохраняют заинтересованность в реформах на протяжении более или менее длительного срока, количество их приоритетов не может быть слишком велико просто по определению. Поддержав реформы в двух-трех ключевых направлениях, они вынуждены оставлять иные сферы *policy* на периферии своего внимания. Обратной стороной «истории успеха» налоговой реформы начала 2000-х годов в России, активно поддержанной Путиным (Appel, 2011; Gel'man, Starodubtsev, 2016), стала неудача ряда других преобразований (Погов, 2010).

Поддержка политического лидера жизненно нужна реформаторам, чтобы преодолеть или хотя бы ослабить сопротивление преобразованиям со стороны заинтересованных групп. Порой даже и эта поддержка может оказаться недостаточной: сильные и укорененные заинтересованные группы способны перенаправить изменения в нужное им русло: так произошло с реформой полиции в России в начале 2010-х годов, которая, несмотря на широкую публичную дискуссию (или даже вследствие этой дискуссии), фактически свелась лишь к смене вывесок и перетасовке персонала (Taylor, 2014). Но даже если политические лидеры преодолевают сопротивление заинтересованных групп, то технократам редко удается поставить под свой контроль хотя бы ту часть бюрократии, от которой зависит реализация предложенного ими политического курса, часто требующая взаимодействия и согласования различных агентств (Gel'man, Starodubtsev, 2016). Не случайно, что, в то время как министерства финансов и центральные банки ряда постсоветских государств вполне успешно проводили макроэкономическую политику, боролись с инфляцией и (при наличии политической поддержки) осуществляли налоговые реформы (Appel, 2011; Johnson, 2016), реформы в сфере социальной поддержки населения в России буксовали и/или шли по пути примитивного перераспределения расходов (Wengle, Rasell, 2008; Kultima et al., 2014). Помимо прочего, отличие было связано с тем, что управление государственными финансами и реформы в этой сфере в конечном итоге зависели от решений, принятых узким кругом лиц, и их формальная и неформальная координация позволяла проводить разумный политический курс. А успешная социальная поддержка требовала координации не просто отдельных лиц, но различных сегментов бюрократии на общенациональном и субнациональном уровнях. Добиться такой координации в устойчивом формате при низком качестве бюрократии было не под силу не только технократам-реформаторам, но и политическим лидерам.

Неудивительно, что наиболее привлекательным механизмом реализации реформ для технократов становится создание «карманов эффективности» (Geddes, 1994) — отдельных организаций и особых «правил игры» в той или иной сфере, действующих вне общих рамок регулирования и обладающих большей свободой маневра для проведения в жизнь преобразований *policy*. Так, масштабная приватизация предприятий в России 1990-х годов стала возможной благодаря созданию Госкомимущества — вертикально интегрированного органа управления, обладавшего исклю-

живным правом по организации продажи активов³ и замкнутого на команду технократов-реформаторов во главе с Анатолием Чубайсом (Воуско et al., 1995). Несмотря на то что федеральный центр в 1990-е годы обладал незначительными рычагами принуждения по отношению к регионам (Shleifer, Treisman, 2000; Gel'man, 2009), Госкомимуществу с помощью как «кнута» угроз, так и «пряника» бонусов удалось реализовать федеральную программу приватизации в большинстве регионов России, кроме тех, которые получили особый статус — например, Москва и Татарстан. При этом Госкомимущество оказалось способно путем различных уловок добиться не только легального оформления своих планов реформ, но и широкой дискреции собственной деятельности — по сути, оно выступало как своего рода «государство в государстве» (Hoffman, 2002), хотя по окончании процессов приватизации и после ухода Чубайса на полупериферию российской политической сцены влияние Госкомимущества и его преемников существенно снизилось.

Формальная институционализация «карманов эффективности» в ряде случаев дополняется и/или подменяется институционализацией неформальной в виде патронажа со стороны политических лидеров по отношению к пестуемым ими проектам и программам в тех или иных сферах. Примеров тому в России и других странах постсоветской Евразии немало (Gel'man, 2016a; Gel'man, Starodubtsev, 2016), и некоторые начинания такого рода, чем бы они ни мотивировались, подчас приносят позитивные сдвиги. Программа продвижения российских вузов к вершинам мировых рейтингов, поддержанная руководством страны, не только сопровождалась вливанием денег в «продвинутые» вузы, но и способствовала созданию стимулов к международным публикациям для российских исследователей. Программа «Болашак» по обучению за рубежом за государственный счет наиболее продвинутых казахстанских студентов с последующей их отработкой на родине при всей своей неоднозначности⁴ способствовала повышению качества государственного аппарата, по крайней мере, в отдельных сферах управления (Emrich-Bakenova, 2009). Но в целом патронаж оказывается уязвим как механизм реформ *policy* из-за своей нефор-

³ Непосредственно продажу активов в ходе приватизации осуществляла другая организация — Фонд имущества, организованная по схожему принципу и работавшая в тесном сотрудничестве с Госкомимуществом (Воуско et al., 1995).

⁴ Чтобы избежать «утечки мозгов» уезжающих на обучение за рубеж казахстанских студентов, их родственники, по сути, оказывались взятыми в заложники на период обучения.

мальной природы и высокой зависимости от *politics*. Изменения в составе политического руководства могут положить пределы начинаниям тех или иных лидеров (как произошло с проектом «Сколково» по завершении президентства Дмитрия Медведева (Gel'man, 2016a)), а смена приоритетов политических лидеров в силу внешних шоков и/или изменившихся предпочтений (Appel, Gel'man, 2015) грозит изменить суть даже успешно реализованных ранее реформ (как происходит в настоящее время в России в налоговой сфере).

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

мых преобразований оказались гораздо менее благоприятными. Однако в более общем плане выбор краткосрочных приоритетов отражал тот факт, что политические лидеры ряда постсоветских стран были склонны вести себя, в терминах Мансура Олсона, как «кочевые», а не как «стационарные» бандиты (Olson, 1993) — их горизонт планирования редко выходил за рамки одного электорального цикла, а стимулы к передаче власти по наследству были не столь значительны (случай Азербайджана, где власть перешла от Гейдара Алиева к его сыну Ильхаму, выступал исключением, подтверждающим правило).

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

Альтернативы технократии: от плохого к худшему?

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

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

С точки зрения ряда аналитиков (см. критику: Истерли, 2016), да и самих реформаторов, напрашивающимся решением служит исправление дефектов технократической модели, призванное если не снять, то обойти препятствия на пути ее реализации. Речь идет, в частности, о создании стимулов для повышения эффективности бюрократии посредством конкуренции между агентами (Яковлев, 2015), об ограничении полномочий тех или иных агентств и перераспределении их функций (см. критику: Федорин, 2015) и в предельном варианте, о замене «плохих» политических лидеров, чьи «выигрышные коалиции» сплошь и рядом состоят из соискателей ренты, на «хороших», то есть реформаторски настроенных и не вороватых диктаторов (Wintrobe, 1998). Проблема состоит в том, что «на одного Ли Кван Ю приходится много Мобуту» (Rodrik, 2010) не только и не столько в силу личных качеств политических лидеров. Их стимулы в постсоветских странах (и не только) таковы (Olson, 1993; Bueno de Mesquita, Smith, 2011; Svoboda, 2012), что они оставляют немного шансов на избавление от имманентно присущих несовершенной технократической модели дефектов путем превращения этой модели в совершенную. Было бы нелепым отрицать, что кадровые перестановки и изменения отдельных «правил игры» в тех или иных сферах *policy* могут оказаться полезными для решения ряда проблем. О важности роли личностей в истории постсоветских преобразований написано немало (Письменная, 2013; Федорин, 2015; Aven, Kokh, 2015), но даже гипотетический призыв в ряды реформаторов самых успешных кандидатов на ключевые посты не служит гарантией решения принципиальных проблем постсоветской технократической модели *policy*. Напротив, попытки улучшить эту модель в условиях низкого качества бюрократии и господства заинтересованных групп соискателей ренты зачастую ведут к раскручиванию спирали регулирования, к ужесточению ее плотности и к дальнейшему увеличению и

без того немалой дискреции контрольно-надзорных и правоохранительных органов (Панеях, 2013; Новиков и др., 2014) и в конечном итоге к созданию новых препятствий на пути реформ *policy* взамен прежних, а то и в дополнение к ним.

Но каковы шансы на то, что гипотетический переход от несовершенной технократической модели реализации *policy* к политической принесет позитивные эффекты? Как минимум в краткосрочной перспективе они представляются более чем сомнительными. Опыт таких стран, как Молдова и Украина (в особенности после 2014 года), едва ли указывает на то, что политически ответственные перед парламентом кабинеты министров, сформированные по итогам свободных и справедливых выборов, лучше справляются с проведением реформ *policy*, чем технократические правительства, — скорее, наоборот. В этих случаях можно говорить о «захвате государства» (Hellman, 1998) извне, то есть со стороны олигархических заинтересованных групп, конкурирующих друг с другом за извлечение ренты. Реформы *policy* — даже если они декларируются в качестве приоритетов политическими лидерами — при таком развитии событий могут оказаться заблокированными всерьез и надолго. Череда раздираемых противоречиями слабых и коррумпированных правительств едва ли оказывается привлекательной альтернативой по отношению к технократической модели. Риском такого поворота выступает усугубление проблем принципал-агентских отношений в рамках «хищнического» государственного аппарата (Markus, 2015) на фоне децентрализованной коррупции (еще более опасной, чем централизованная) (Shleifer, Vishny, 1993). Другие риски перехода к политической модели состоят в том, что новые правительства могут быть «захвачены» экономическими популистами, которые готовы использовать мандат массовой поддержки для проведения заведомо неэффективного политического курса. Антиавторитарный популизм, который часто проявляется в ряде стран «третьего мира» как реакция на многочисленные дефекты и неудачи технократической модели (Истерли, 2016), способен привести постсоветские страны к повороту от плохого к худшему с точки зрения *policy*. Хотя до настоящего времени популистские политики в странах Евразии, подобные Юлии Тимошенко или Алексею Навальному (Lassila, 2016), не имели шансов на проведение популистского политического курса, но в условиях «недостойного правления» (Gel'man, 2016b) соблазны такого рода со временем лишь возрастают.

Однако если говорить о России, то на сегодняшний день как переход от несовершенной технократической модели *policy* к совершенной, так и переход к политической модели выглядят весьма маловероятными.

Политический режим в стране (Gel'man, 2015; Травин, 2016) далек от полномасштабного кризиса, а задаваемые им стимулы способствуют не переменам, а консервации статус-кво. Поэтому реалистической альтернативой в случае России становятся не попытки улучшить качество *policy*, а принесение политического курса в жертву интересам соискателей ренты, которые становятся все более прожорливы на фоне экономической стагнации. Свидетельством тому может служить печальная участь идеолога постсоветской технократии, чьи слова были процитированы в начале данной работы. В ноябре 2016 года Алексей Улюкаев, занимавший на тот момент пост министра экономического развития России, с согласия главы государства был задержан и помещен под домашний арест по обвинению в получении взятки в ходе приватизации крупного пакета акций государственной компании «Роснефть». По оценкам, высказывавшимся в СМИ, Улюкаев, который неоднократно выступал против предоставления преференций государственным компаниям и возражал против предложенной схемы приватизации «Роснефти», вряд ли был виновен в инкриминируемых ему деяниях (Жегулев и др., 2016). Между тем после того, как Улюкаев лишился должности министра (на этом посту его сменил другой технократ, Максим Орешкин), приватизация пакета акций «Роснефти» была проведена по крайне непрозрачной и сомнительной схеме: кредит на покупку акций двум крупным иностранным инвесторам предоставил российский «Газпромбанк» под залог купленных покупателями акций. В свою очередь, холдинг «Роснефтегаз» (держатель акций «Роснефти») ранее разместил на счетах «Газпромбанка» крупный депозит, за счет которого была профинансирована сделка: наблюдатели не без оснований сравнивали ее с «залоговыми аукционами» 1990-х годов (Спецоперация, 2016). Итогом сделки стало усиление позиций менеджмента «Роснефти» во главе с входившим в близкий круг Путина Игорем Сечиным, который даже на общем фоне извлечения ренты руководителями ряда государственных и квазигосударственных компаний в России (Gel'man, 2016a) выступал одним из наиболее заметных соискателей ренты. Улюкаев, со времен работы в команде правительства Гайдара остававшийся сторонником иных приоритетов политического курса, не только не смог ничего противопоставить Сечину, но с согласия политических лидеров фактически был принесен в жертву интересам соискателей ренты. О каких-либо реформах *policy* в этом случае (как и в ряде других) говорить не приходилось.

По иронии судьбы, слова Улюкаева, произнесенные более чем за два десятилетия до этих событий, во многом оказались пророческими. При-

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

Литература

- Буракова Л. (2011), *Почему у Грузии получилось*, М.: Юнайтед пресс.
- Гайдар Е. (1996), *Дни поражений и побед*, М.: Вагриус.
- Гельман В., Травин Д. (2013), «Загогулины» российской модернизации: смена поколений и траектории реформ, *Неприкосновенный запас*, № 4, с. 14–38.
- Дмитриев М. (ред.) (2016), *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад*, М.: Центр стратегических разработок, <http://csr.ru/news/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/> (доступ 27.12.2016).
- Жегулев И., Голунов И., Берг Е., Горбачев А. (2016), Человек Гайдара, споривший с Путиным, *meduza.io*, 15 ноября, <https://meduza.io/feature/2016/11/15/chelovek-gaydara-sporivshiy-s-putinum> (доступ 17.12.2016).
- Жестким курсом (1990), Жестким курсом... Аналитическая записка Ленинградской ассоциации социально-экономических наук, *Век XX и мир*, № 6, с. 15–19.
- Истерли У. (2016), *Тирания экспертов: экономисты, диктаторы и забытые права бедных*, М.: Издательство Института Гайдара.
- Лейва М. (2016), ФАС заявила о контроле государства над 70% российской экономики, *rbc.ru*, 29 сентября, <http://www.rbc.ru/economics/29/09/2016/57ecd5429a794730e1479fac> (доступ 17.12.2016).

Новиков В., Панеях Э., Халиуллина Л. (2014), *Влияние бюрократических систем оценки и отчетности Федеральной антимонопольной службы на характер и результаты ее работы*, СПб.: Институт проблем правоприменения ЕУСПб, http://enforce.spb.ru/images/Issledovanya/2014/2014.09_FAS_Report.pdf (доступ 17.12.2016).

Панеях Э. (2013), Зарегулированное государство, *Pro et Contra*, т. 13, № 1–2, с. 58–92.

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

Рогов К. (2010), О советниках и бегемоте. *Новая газета*, 7 июня, <http://www.novayagazeta.ru/politics/3214.html> (доступ 17.12.2016).

Спецоперация (2016), Спецоперация «приватизация»: Кого перехитрил Игорь Сечин, *finanz.ru*, 15 декабря, <http://www.finanz.ru/novosti/aktsii/spesoperaciya-privatizaciya-kogo-perekhitril-igor-sechin-1001608380> (доступ 17.12.2016).

Травин Д. (2016), *Просуцествует ли путинская система до 2042 года?*, СПб.: Норма.

Травин Д., Маргания О. (2011), *Модернизация: от Елизаветы Тюдор до Егора Гайдара*, М.: АСТ, Астрель.

Улюкаев А. (1995), Либерализм и политика переходного периода в современной России, *Мир России*, № 2, с. 3–35.

Федорин В. (2015), *Дорога к свободе. Беседы с Кахой Бендукидзе*, М.: Новое издательство.

Фирсов Б. (2016), *Остановка движения страны (1964–1985 гг.)*, Препринт М-52/16, часть II, Центр исследований модернизации, Европейский университет в Санкт-Петербурге, https://eu.spb.ru/images/M_center/M_52_16_part2.pdf (доступ 17.12.2016).

Черных А. (2016), Сдачный роман. Во что превратился Единый государственный экзамен, *Коммерсантъ-Власть*, 15 февраля, <http://www.kommersant.ru/doc/2911647> (доступ 17.12.2016).

Черняев А. (2009), *Совместный исход (Дневник двух эпох. 1972–1991 годы)*, М.: РОССПЭН.

Яковлев А. (2015), Стимулы в системе государственного управления и экономический рост (Опыт СССР, Китая и России), *Общественные науки и современность*, № 2, с. 5–19.

Acemoglu D., Egorov G., Sonin K. (2008), Coalition Formation in Non-Democracies, *Review of Economic Studies*, vol. 75, N 4, p. 987–1009.

Adachi Y. (2010), *Building Big Business in Russia: The Impact of Informal Corporate Governance Practices*, London: Routledge.

Alexeev M., Weber S. (eds.) (2013), *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, Oxford: Oxford University Press.

Appel H. (2004), *A New Capitalist Order: Privatization and Ideology in Russia and Eastern Europe*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

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

Appel H., Gel'man V. (2015), Revisiting Russia's Economic Model: The Shift from Development to Geopolitics, *PONARS Policy Memos*, N 397, <http://www.ponarseurasia.org/memo/revising-russias-economic-model-shift-development-geopolitics> (accessed 17.12.2016).

Appel H., Orenstein M. (2013), Ideas versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union, *Comparative Political Studies*, vol. 46, N 2, p. 123–152.

Aslund A. (2007), *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reforms Succeeded and Democracy Failed*, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Aven P., Kokh A. (2015), *Gaidar's Revolution: The Inside Account of the Economic Transformation in Russia*, London: I. B. Tauris.

Bolkvadze K. (2016), Hitting the Saturation Point: Unpacking the Politics of Bureaucratic Reforms in Hybrid Regimes, *Democratization*, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2016.1247808> (accessed 17.12.2016).

Boycko M., Shleifer A., Vishny R. (1995), *Privatizing Russia*, Cambridge, MA: MIT Press.

Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011), *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*, New York: Public Affairs.

Dekalchuk A. (2017), Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared, in V.Gel'man (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 166–182.

Denisova I., Eller M., Frye T., Zhurvaskaya E. (2009), Who Wants to Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions, *American Political Science Review*, vol. 103, N 2, p. 284–304.

Egorov G., Sonin K. (2011), Dictators and their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off, *Journal of European Economic Association*, vol. 9, N 5, p. 903–930.

Emrich-Bakenova S. (2009), Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration, *Governance*, vol. 22, N 4, p. 717–745.

Fisun O. (2015), The Future of Ukraine's Neopatrimonial Democracy, *PONARS Policy Memos*, N 394, <http://www.ponarseurasia.org/memo/future-ukraine-neopatrimonial-democracy> (accessed 17.12.2016).

Freeland C. (2000), *Sale of the Century: Russia's Wild Rule from Communism to Capitalism*, New York: Crown Business.

Frye T. (2010), *Building States and Markets after Communism: The Perils of Polarized Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gaidar Y. (1999), *Days of Defeat and Victory*, Seattle: University of Washington Press.

Gaidar, Y. (2007), *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Geddes B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.

Gel'man V. (2005), Political Opposition in Russia: A Dying Species?, *Post-Soviet Affairs*, vol. 21, N 3, p. 226–246.

Gel'man V. (2009), 'Leviathan's Return? The Policy of Recentralization in Contemporary Russia', in C. Ross, A. Campbell (eds.), *Federalism and Local Politics in Russia*, London: Routledge, p. 1–24.

Gel'man V. (2015), *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gel'man V. (2016a), The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 5, p. 455–473.

Gel'man V. (2016b), *Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Toward a Research Agenda*, Paper presented at the 48th ASEEEES Convention, Washington DC, 17–20 November, https://tuhat.helsinki.fi/portal/files/71997581/aseees2016_political_foundations_of_bad_governance_zzz.pdf (accessed 17.12.2016).

Gel'man V., Starodubtsev A. (2016), Opportunities and Constrains of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms of the 2000s, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, N 1, p. 97–117.

Gilman M. (2010), *No Precedent, No Plan: Inside Russia's 1998 Default*, Cambridge, MA: MIT Press.

Grigoriev I. (2017), Labor Reform in Putin's Russia: Could Modernization Be Democratic?, in V. Gel'man (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 183–199.

Grigoriev I., Dekalchuk A. (2016), Collective Learning and Regime Dynamics under Uncertainty: Labour Reform and the Way to Autocracy in Russia, *Democratization*, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2016.1223629> (accessed 17.12.2016).

Guriev S., Rachinsky A. (2005), The Role of Oligarchs in Russian Capitalism, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, N 1, p. 131–150.

Hale H. E. (2015), *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hanson S. (2010), *Post-Imperial Democracies: Ideology and Party Formation in Third Republic France, Weimar Germany, and Post-Soviet Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hellman, J. (1998), Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, *World Politics*, vol. 50, N 2, p. 203–234.

Hoffman D. (2002), *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*, New York: Public Affairs Books.

Hough J. F., Fainsod M. (1979), *How the Soviet Union is Governed*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Huskey E. (1999), *Presidential Power in Russia*, Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Johnson J. (2016), *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Khmelnitskaya M. (2015), *The Policy-Making Process and Social Learning in Russia: The Case of Housing Policy*, London: Palgrave Macmillan.

Kulmala, M., Kainu, M., Nikula, J., Kivinen, M. (2014), Paradoxes of Agency: Democracy and Welfare in Russia, *Demokratizatsiya*, vol. 22, N 4, p. 523–552.

Lassila J. (2016), Aleksei Naval'nyi and Populist Re-Ordering of Putin's Stability, *Europe-Asia Studies*, vol. 68, N 1, p. 118–137.

Levitsky S., Way L. A. (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press.

Markus S. (2015), *Property, Predation, and Protection: Piranha Capitalism in Russia and Ukraine*, Cambridge: Cambridge University Press.

Olson M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.

Olson M. (1993), Dictatorship, Democracy, and Development, *American Political Science Review*, vol. 87, N 3, p. 567–576.

Orttung R., Olimpieva I. (2013), Russian Trade Unions as Political Actors, *Problems of Post-Communism*, vol. 60, N 5, p. 3–16.

Przeworski A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rodrik D. (2010), The Myth of Authoritarian Growth, *Project Syndicate*, 9 August, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-myth-of-authoritarian-growth> (accessed 17.12.2016).

Roll M. (ed.) (2014), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, London: Routledge.

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

Shevchenko I. (2004), *The Central Government of Russia from Gorbachev to Putin*, Aldershot: Ashgate.

Shleifer A., Treisman D. (2000), *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia*, Cambridge, MA: MIT Press.

Shleifer A., Vishny R. (1993), Corruption, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, N 3, p. 599–617.

Skilling H. G., Griffith F. (eds.) (1971), *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton: Princeton University Press.

Starodubtsev A. (2017), How Does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia, in V.Gel'man (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 148–165.

Svolik M. (2012), *The Politics of Authoritarian Rule*, 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.

Treisman D. (2010), “Loans for Shares” Revisited, *Post-Soviet Affairs*, vol. 26, N 3, p. 207–227.

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.

Way L. A. (2015), *Pluralism by Default: Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Wengle S., Rasell V. (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.

Yakovlev A. (2006), The Evolution of Business-State Interactions in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe-Asia Studies*, vol. 58, N 7, p. 1033–1056.

Zaostrovstev A. (2017), Authoritarianism and Institutional Decay in Russia: Disruption of Property Rights and the Rule of Law, in V.Gel'man (ed.), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge, p. 73–94.

Владимир Гельман

**Politics versus policy:
технократические ловушки
постсоветских преобразований**

Препринт М-55/17

В авторской редакции

Корректор — Д. Капитонов

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

Подписано в печать 25.01.17
Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



**Центр исследований модернизации
Европейского университета в Санкт-Петербурге**

Книги, подготовленные сотрудниками М-Центра:

- 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.
- Травин Д. **ОЧЕРКИ НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ РОССИИ. КНИГА ПЕРВАЯ: 1985–1999**.
СПб.: Норма, 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.
- Стародубцев А. **ПЛАТИТЬ НЕЛЬЗЯ ПРОИГРЫВАТЬ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И
ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**. СПб.: Издательство Европейского университета
в Санкт-Петербурге, 2014.
- Заостровцев А. **О РАЗВИТИИ И ОТСТАЛОСТИ: КАК ЭКОНОМИСТЫ ОБЪЯСНЯЮТ ИСТОРИЮ**.
СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014.
- Gel'man V., Travin D. & Marganiya O. **REEXAMINING ECONOMIC AND POLITICAL REFORMS
IN RUSSIA, 1985–2000: GENERATIONS, IDEAS, AND CHANGES**.
Lanham, MD: Lexington Books, 2014.
- Gel'man V. **AUTHORITARIAN RUSSIA: ANALYZING POST-SOVIET REGIME CHANGES**.
Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015.
- Травин Д. **КРУТЫЕ ГОРКИ XXI ВЕКА: ПОСТМОДЕРНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ РОССИИ**.
СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015.

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**

