

В.Я. ГЕЛЬМАН

Исключения и правила: “истории успеха” и “недостойное правление” в России (часть 1)

Статья посвящена анализу феномена “историй успеха” отдельных государственных проектов и программ, которые реализуются в условиях “недостойного правления” (*bad governance*) в России (и других странах), демонстрируя их достижения в различных сферах. Показано, что эти “истории успеха” – не исключение из общих правил “недостойного правления”, а скорее, подтверждение его закономерностей. Приоритетная государственная поддержка успешных проектов и программ нередко связана с престижным потреблением материальных и символических благ со стороны политического руководства и граждан и отчасти выполняет компенсаторные функции. На отдельных примерах “историй успеха” в СССР и России показано, почему и как они оказываются недолговечны, дают ограниченную отдачу и/или слабые мультипликативные эффекты. Утверждается, что “истории успеха” во многом выступают оборотной стороной “недостойного правления”: достижения такого рода тесно связаны с общими тенденциями государственного управления в стране.

Ключевые слова: государственное управление, история успеха, недостойное правление, престижное потребление, недолговечность успешных проектов.

DOI: 10.31857/S086904990001497-8

Констатация “недостойного правления” (*bad governance*) – неоправданно низкого качества государственного управления, которое носит преднамеренный и целенаправленный характер, заведомо не соответствуя уровню социально-экономического развития страны, – в случае России, как будто, становится общим местом [Gel'man 2017; Zaoztrovitsev 2017]¹. Однако эти оценки наталкиваются на ряд возражений, важнейшее из которых то, что при общем печальном положении дел с качеством государственного управления Россия (как в прошлом, так и в настоящем) демонстрирует отдельные достижения государственной политики в тех или иных сферах, а некоторые государственные проекты и программы могут считаться “историями успеха” на уровне международных сравнений. Такого рода достижения отмечаются на уровне и отдельных регионов России [Стародубцев 2017], и отдельных отраслей экономики (например, сельское хозяйство [Wengle 2017]), и отдельных органов управления (например, Центральный банк [Johnson 2016]).

¹ В частности, Россия по итогам 2016 г. по уровню коррупции занимала 131-е место из 176 стран в ежегодном обзоре *Transparency International* (наряду с Казахстаном, Непалом и Украиной) (https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016), по уровню верховенства права – 92-е место из 113 стран в обзоре *World Justice Project* за 2016 г. (<https://worldjusticeproject.org/>), показатель “контроль коррупции” России в обзоре Всемирного банка *Worldwide Governance Indicators* за 1996–2015 гг. составил -0,86 по шкале от -2,5 до +2,5 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Их вклад достаточно заметен, чтобы от отдельных “историй успеха” можно было просто отмахнуться как от неких малозначимых исключений, всего лишь подтверждающих правило. По меньшей мере необходимо задаться вопросом о причинах и механизмах, обуславливающих этот феномен на фоне общего неблагополучия. Более того, углубленный анализ таких отклоняющихся случаев позволяет выявить логику общих закономерностей “недостойного правления”, демонстрируя его пределы: когда и при каких условиях государство хотя бы на время и отчасти может обращаться из Савла в Павла и почему в одних случаях это обращение происходит, а в других нет?

В литературе, посвященной политике развития в странах за пределами Запада, не-малое внимание уделяется “карманам эффективности” – приоритетным государственным проектам, целенаправленно реализуемым в искусственно созданных для них условиях под патронажем политических лидеров [Geddes 1994; Roll 2014^a; Roll 2014^b; Roll 2014^c]. Отмечается, что некоторые из такого рода проектов оказываются не просто успешными, но носят долгосрочный характер, переживая породившие их условия. Однако набор параметров, характерных для этих “историй успеха”, весьма разнороден и включает в себя организационные, институциональные и технологические факторы, качество менеджмента и ряд других аспектов, связанных со спецификой контекста изучаемых случаев (Roll 2014^b). Применительно к России можно говорить об отчасти сходных тенденциях. Так, Л. Грэхем в своем комплексном обзоре историй успехов и неудач инновационных проектов в России и СССР основное внимание уделяет тому, как отдельные индивиды и коллективы драйверов прогресса противостояли косной системе государственного управления и в целом неблагоприятной для проектов развития политической и институциональной среде [Грэхем 2014]. Хотя с его наблюдениями и выводами трудно не согласиться, такой фокус анализа оставляет в стороне вопрос о том, почему и как государственная политика в отдельных случаях давала шансы на реализацию весьма впечатляющих прорывов, а в других вела к бесполезной растрате ресурсов.

Данная работа, не претендуя на исчерпывающие и универсальные объяснения ряда “историй успеха” государственной политики в России (и не только), предлагает несколько иной взгляд на природу и механизмы данного явления. Я утверждаю, что успешное функционирование некоторых приоритетных государственных проектов и программ представляет собой оборотную сторону “недостойного правления”. Во-первых, политическое руководство страны в условиях “недостойного правления” нуждается в “историях успеха” не только в целях развития как такового, но и в качестве инструмента внутренней и международной легитимации. Во-вторых, сами эти достижения порой могут служить объектом престижного потребления в глазах элит и масс, отчасти выполняя компенсаторные функции.

Вместе с тем политический спрос на “истории успеха” создает ряд стимулов для предпринимателей (*policy entrepreneurs*) на средних этажах иерархии государственного управления: на этой основе они могут добиваться карьерного продвижения и/или приоритетного финансирования и статуса, таким образом работая и на достижение целей развития. Проблема, однако, заключается в том, что эти стимулы для *policy entrepreneurs* неустойчивы: они часто зависят от приоритетов и интересов политического руководства и с трудом переживают институционализацию. Более того, поскольку “истории успеха” часто требуют для своего воплощения в жизнь искусственно созданных условий, то их мультипликативные эффекты (или “триггер-эффекты” [Roll 2014^c]), то есть распространение на иные проекты, сектора экономики или регионы, весьма проблематичны. Поэтому ряд из них оказывается недолговечным и/или не дает ожидаемой отдачи. Таким образом, они не только не меняют ключевые характеристики “недостойного правления”, но, напротив, поддерживают его функционирование. Подобные тенденции во многом характерны как для современной России, так и для советского (и досоветского) периода российской истории, и не только не противоречат общей логике “недостойного правления”, а выступают своего рода атрибутом этого политико-экономического порядка [Gel'man 2016; Gel'man 2017].

Работа построена следующим образом. После презентации случая одной из самых известных “историй успеха” СССР – космического проекта представлены суждения о роли и месте “историй успеха” в рамках “недостойного правления”, анализируются ограничения, связанные с приоритетами политического руководства, со стимулами *policy entrepreneurs* и с механизмами управления приоритетными проектами в условиях ресурсных ограничений. Далее рассматриваются дилеммы государственной политики в условиях “недостойного правления” (в России и не только) и выдвигаются предположения о снижающейся отдаче “историй успеха” на этом фоне.

“Зато мы делаем ракеты...”

Пожалуй, в истории СССР после Второй мировой войны трудно найти пример более заметной “истории успеха”, чем космическая программа и ее основные достижения – запуск первого искусственного спутника Земли (1957 г.) и первый пилотируемый полет Ю. Гагарина (1961 г.). Восприятие значимости этой “истории успеха” со временем лишь возросло, о чем, в частности, говорят результаты массовых опросов россиян, проводившихся в 1990–2000-е гг. Левада-Центром. Действительно, успехи в освоении космоса стали мощной демонстрацией технологических достижений Советского Союза и создавали привлекательный внутривнутриполитический и международный имидж страны и ее руководства в условиях холодной войны. Однако успех этой программы оказался краткосрочным: бурный старт в 1950–1960-е гг. сменился выходом на плато и постепенно снижающейся отдачей в 1970–1980-е гг., а после распада СССР Россия переместилась во второй эшелон глобальных космических держав. В чем причины такого развития событий и почему опыт советской космической программы важен для понимания сильных и слабых сторон иных “историй успеха” как советского, так и постсоветского периодов?²

Успех советской космической программы был бы невозможен без двух человек, сыгравших решающую роль в ее судьбе. Главный конструктор С. Королев был не только выдающимся организатором науки и техники, который успешно обеспечил координацию работы огромного числа специалистов, выработку и реализацию многочисленных технически сложных решений. Он был также (если не прежде всего) крайне успешным *policy entrepreneur*: ему удалось убедить советского лидера Н. Хрущева в политической важности сделать космическую программу в целом и пилотируемые космические полеты в частности своим важнейшим приоритетом. Хрущев, нуждавшийся в “историях успеха” в начальный период своего руководства страной прежде всего в целях собственной внутривнутриполитической и международной легитимации, пошел на немалые риски, в случае космической программы себя оправдавшие. Отмечу также, что одновременно, будучи эмоциональным, но не слишком компетентным руководителем, Хрущев поддерживал и иные инновации, приносившие лишь ограниченный успех (например, освоение целины), а то и доверял откровенным проходимцам (например, Т. Лысенко).

Реализация крайне амбициозной космической программы была чрезвычайно дорогостоящим “ответвлением” ракетной части гонки вооружений, а вероятное отставание в ее реализации от США (связанное с различием в масштабе ресурсов и в целом с экономическим отставанием СССР) могло оказаться весьма болезненным. Но Хрущев принял на себя эти риски, обеспечив личный патронаж над новой программой, первоочередное выделение средств для подготовки пилотируемых полетов, несмотря на сопротивление со стороны военно-промышленного комплекса.

Итог превзошел самые смелые ожидания как Королева, так и его политического патрона Хрущева. СССР смог дважды победить на космическом фронте, первым запустив спутники, а затем и начав пилотируемые полеты на фоне отставания американских кон-

² Данный раздел построен на основе обзора ряда работ зарубежных авторов: [Hendrickx, Vis 2007; Ivanovich 2008; McDougall 1985; Oberger 1981; Phelan 2012; Siddiqui 2000].

курентов, вызванного задержкой старта космической программы США и техническими проблемами. Такой успех на начальном этапе позволил Королеву и его соратникам получить *carte-blanche* на дальнейшие шаги по реализации ее следующих этапов – прежде всего высадки человека на Луну, где СССР вступил в конкуренцию с США (“лунная гонка”). Что касается Хрущева, то символические выгоды, которые он (и СССР в целом) приобрел благодаря успехам космической программы и ее демонстрационным эффектам, помноженным на внутривластную и международную пропаганду [Gerovitch 2011], также оказались внушительными – особенно на фоне тех многочисленных внутривластных и международных проблем, с нарастанием которых столкнулось в начале 1960-х гг. советское руководство. Символические кредиты за спутник и полет Ю. Гагарина лишь отчасти покрывали издержки, связанные со строительством Берлинской стены, Карибским кризисом, расстрелом протестовавших рабочих в Новочеркасске и необходимостью перейти к закупкам зерна за рубежом. Но все же эти кредиты были разовыми, и их позитивное воздействие оказалось временным.

История не терпит сослагательного наклонения, и мы уже не узнаем, смог бы СССР выдержать соревнование в “лунной гонке” с США, если бы тандем Хрущев–Королев и далее продолжал драйв советской космической программы. Но отстранение Хрущева от должности в октябре 1964 г. стало поворотным пунктом для его приоритетных проектов. Вскоре на фоне общего сокращения расходов на научные разработки космическая программа была пересмотрена, в то время как дорогостоящие пилотируемые полеты утратили приоритетное значение [Siddiqui 2000]. Фактически СССР вышел из “лунной гонки” задолго до того, как американская космическая программа “Аполлон” была развернута в полном объеме и успешно увенчалась высадкой астронавтов на Луну в июле 1969 г. А цепь событий – смерть Королева в январе 1966 г., ряд трагедий в ходе новых пилотируемых полетов (гибель В. Комарова в ходе испытаний “Союза-1” в апреле 1967 г. и трех космонавтов при возвращении из длительного полета в июне 1971 г.) [Ivanovich 2008], а также гибель Гагарина во время тренировочного авиационного полета в марте 1968 г. – во многом способствовали тому, что космическая программа постепенно перестала играть роль “истории успеха” для Советского Союза.

На символическом уровне борьба за космическое лидерство с США была оформлена в виде “ничьей” (жестом примирения стал совместный полет “Союз” – “Аполлон” в июле 1975 г.), на военном уровне противостояние продолжалось, становясь со временем все более обременительным для СССР. В технологическом плане, однако, СССР так и не смог в 1970–1980-е гг. продемонстрировать новые прорывы, выведя их на серийный уровень, в отличие от США, начавших с 1981 г. запуск многоразовых космических кораблей по программе *Space Shuttle* (ответ СССР – “Буран” – так и не достиг пилотируемой стадии) [Hendrickx, Vis 2007].

По сути, вплоть до распада СССР советская космическая программа развивалась лишь по пути улучшения тех решений, которые были предложены и/или реализованы еще во времена Королева. Но главное – мультипликативные эффекты космической программы на протяжении десятилетий оказались скромными: “история успеха” СССР в космосе так и не повлекла за собой появления новых “историй успеха” в смежных областях, качественно влиявших на развитие страны. За пределами изолированного технологического “кармана эффективности”, каковым выступала космическая программа СССР [Geddes 1994; Roll 2014^a], ее воздействие оказалось незначительным и никакого “эффекта заражения” [Roll 2014^c] в стране не отмечалось. Напротив, рутины бюрократической неэффективности [Грэхем 2014] еще сильнее проявляли себя на фоне усугублявшегося кризиса советской экономической модели [Гайдар 2006]. Разовая высокая отдача космической “истории успеха” со временем все более угасала, а спутник и полет Гагарина как ее былые достижения выполняли ту символическую компенсационную функцию, которую впервые подметил еще в разгар космического бума Ю. Визбор; у которого в известной песне 1964 г. лирический герой, провозглашая: “Зато, говорю, мы делаем ракеты...”, – идентифицирует себя самого с успехами СССР в мире технологий и искусства, но ключевым словом в его монологе выступает “зато”.

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

О том, что такая траектория обусловлена не только спецификой контекста СССР периода 1950–1980-х гг., свидетельствует и случай инновационного центра “Сколково” в России 2010-х гг. Он повторил те же стадии развития, но на гораздо более низком уровне. В период президентства Д. Медведева этот проект выступал ключевым символом объявленной программы технологической модернизации страны, служил предметом внимания главы государства и получал первоочередное финансирование со стороны государства и бизнеса, несмотря на скептическое отношение к нему ряда ключевых игроков [Punnoniemi 2014]. Проект был широко разрекламирован в СМИ как прорыв России в сфере высоких технологий и как пример “истории успеха” международного технологического сотрудничества с участием ведущих мировых компаний и инновационных вузов от Intel до MIT. Однако его реализация изначально была ограничена как в пространстве (отдельно взятым пригородом Москвы), так и во времени (периодом президентства Медведева) и в гораздо большей мере была ориентирована на краткосрочные публичные эффекты, чем на долгосрочную коммерческую отдачу [Грэхем 2014]. После того как в 2012 г. Медведев утратил статус президента России, проект застыл, а уровень финансирования “Сколково” резко упал: власти более не требовали от представителей крупного российского бизнеса пожертвований на переставший быть приоритетным проект, а о его планировавшейся роли как драйвера развития высоких технологий и экономического роста вскоре забыли. Последующие события – ухудшение отношений России с Западом, спад российской экономики и девальвация рубля – свели на нет и без того ограниченные эффекты проекта “Сколково”. В 2013 г. российские правоохранительные органы начали расследования в отношении фонда “Сколково” и ряда его проектов по обвинениям в нецелевом использовании средств [Рейтер, Голунов 2015], в то время как приоритеты властей в сфере инноваций и высоких технологий переключились на другое начинание – проект “инновационной долины” МГУ, осуществлявшийся на базе фонда “Иннопрактика” во главе с Е. Тихоновой: этот фонд получал и другие контракты от крупных государственных компаний и учреждений, хотя его деятельность оставалась крайне непрозрачной [Навальный 2015], а результаты деятельности – по крайней мере пока – незаметными. Более того, последующие заявления того же Медведева, уже в качестве премьер-министра России, о тиражировании аналогичных инновационных проектов в других регионах (в частности, в Санкт-Петербурге) усугубляют подозрения в том, что речь идет не столько о развитии высоких технологий, сколько о “распиле” денежных средств. Упадок “Сколково” оказался более быстрым, заметным и драматическим, чем в случае советской космической программы. Но, по сути, речь идет о типологически сходных явлениях.

В то время как в исследованиях “карманов эффективности” как механизмов развития на материале стран Азии, Африки и Латинской Америки [Geddes 1994; Portes, Smith 2012; Roll 2014^a] подчеркиваются институционализация и долгосрочный характер их функционирования, российские “истории успеха” по большей части кратковременны: они с трудом переживают институционализацию и особенно имперсонализацию. Напротив, им присуща та тенденция к быстрой или постепенной утрате своих изначально высоких позиций, которую А. Заостровцев (по английскому слову *shit*) обозначил как “шитизацию” [Заостровцев 2009] – целенаправленное и преднамеренное снижение качества в процессе реализации и последующий упадок.

Нужно подчеркнуть, что в обсуждении “историй успеха” речь не идет ни о сугубо демонстрационных проектах в духе “потемкинских деревень”, ни тем более о заведомых

аферах. “Истории успеха” задумывались и/или реализовывались как реальные проекты развития России в тех или иных сферах, хотя не всегда и не во всем воплощались в жизнь. Тем важнее понять, почему они зачастую оказываются частичными и недолговечными и как механизм их реализации связан с более общими характеристиками и закономерностями государственного управления в России как “недостойного правления” [Gel'man 2017].

Акторы, институты, стимулы и ресурсы

Ингредиенты “историй успеха” проектов и программ в общественном секторе экономики (в России и не только) – приоритетная поддержка со стороны политического руководства, эффективные усилия со стороны *policy entrepreneurs* (министров, губернаторов, ректоров университетов, менеджеров компаний и т.д.) и продуманное обеспечение этих проектов и программ материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами. Однако во всех этих компонентах результаты оказываются, как минимум, противоречивыми. Стимулы как для политического руководства, так и для *policy entrepreneurs* носят смешанный характер, а ресурсы, если их концентрация позволяет достичь отдельных “историй успеха”, явно недостаточны, чтобы обеспечить мультипликативные эффекты и последующее распространение лучших практик.

Политическое руководство в условиях “недостойного правления” заинтересовано в “историях успеха”, как минимум, по двум причинам. Во-первых, они могут служить дополнительным средством внутривнутриполитической и международной легитимации политического *status quo*. Несмотря на утверждения критически настроенных специалистов, что плохая *policy* является хорошей *politics* [Bueno de Mesquita, Smith 2011], многие политические лидеры (и Россия не исключение) искренне заинтересованы в развитии и в росте экономики своих стран. Во-вторых, даже тот факт, что извлечение ренты составляет главную цель и основное содержание государственного управления [Gel'man 2016, р. 461], не препятствует стремлению к росту и развитию, поскольку последние сами могут способствовать извлечению ренты (вспомним многочисленные государственные проекты и программы, сопровождающиеся масштабным расхищением средств). Однако было бы неверно сводить все эти проекты и программы лишь к освоению средств соискателями ренты. В конечном итоге они дают определенную отдачу с точки зрения задач развития, хотя и куда меньшую, чем при не столь высоком уровне коррупции. Поэтому точно так же, как политические лидеры могут быть заинтересованы в успешных менеджерах – технократах, обеспечивающих эффективное управление в отдельных сферах [Gel'man 2018], они оказываются заинтересованы и в *policy entrepreneurs*, способных не только успешно выполнять спущенные сверху программы, но и добиваться высоких достижений.

Политический патронаж над проектами и программами, которые пестуют политические лидеры, оказывается важнейшим источником ряда “историй успеха”, обеспечивая приток как государственных, так и частных ресурсов и особые условия государственного регулирования в обход общепринятого порядка принятия решений (такого рода правила игры были характерны и для советской космической программы, и для проекта “Сколково”). Условиями неформальной сделки между патронами – политическими лидерами и их клиентами – *policy entrepreneurs* становятся приоритетное обеспечение ресурсами и *carte-blanche* на любые шаги последних во вверенной им сфере в обмен на обещания достичь быстрых и заметных “историй успеха”. Однако число таких приоритетов у политического руководства по определению не может быть велико: продвигающие их *policy entrepreneurs* оказываются конкурентами в борьбе и за средства, и за внимание лидеров, а смена приоритетов руководства (не говоря уже о смене самих лидеров) грозит поставить крест на проектах в целом или по меньшей мере поставить “истории успеха” под вопрос.

Одна из центральных проблем “недостойного правления” – явный недостаток у политических лидеров долгосрочных стимулов для успешного развития страны. Поскольку

их временной горизонт ограничен сроком пребывания у власти и рисками ее утраты, а шансы на династическую преемственность власти для персоналистских режимов невелики [Brownlee 2007], то политические лидеры склонны вести себя, говоря в терминах М. Олсона, как “кочевые”, а не “стационарные” бандиты. Приоритетами их политического курса становятся те направления, которые способны принести относительно быструю и осязаемую отдачу, сопровождающуюся рядом демонстрационных эффектов – подчас в ущерб долгосрочным стратегическим целям. Такой подход способствует успеху политического курса на одних направлениях, но снижает шансы на его эффективную реализацию в других сферах, о чем свидетельствует, в частности, опыт российских программ реформ 2000-х гг. [Gel'man, Starodubtsev 2016] и пришедших им на смену стратегических планов 2010-х гг. [Думпиев 2016]. Политические стимулы толкают лидеров на путь краткосрочных успехов. Еще в большей степени эти стимулы проявляются у *policy entrepreneurs*.

Руководители и ответственные исполнители крупных государственных проектов и программ (министры, губернаторы, ректоры вузов, топ-менеджеры компаний и др.), даже будучи готовыми и искренне заинтересованными в реальном улучшении положения дел во вверенной им сфере, не могут быть уверены в воплощении в жизнь своих намерений, опасаясь кадровых перестановок, смены правил игры и/или приоритетов вышестоящего руководства. Это вынуждает потенциальных *policy entrepreneurs* в лучшем случае вкладывать усилия в краткосрочные проекты с небольшим сроком реализации, не слишком заботясь о долгосрочных результатах и последствиях, а в худшем – предпочесть личное обогащение успешному развитию вверенных им секторов, организаций или территорий. В этих условиях нерешенной остается “центральная проблема авторитарных режимов: создание соответствующего сочетания стимулов, направляющих и ограничивающих поведение должностных лиц” [Geddes 1994, p. 193].

По мнению Б. Геддес, подобная система стимулов задается посредством распределения власти, статусов, богатства и карьерных возможностей таким образом, чтобы добиваться наиболее эффективного достижения задаваемого политическим руководством целей: в частности возможности вертикальной мобильности внутри организации, выстраивания границ между организацией и остальным обществом, уменьшающих возможности сближения с группами, соревнующимися в выражении служебной лояльности, интенсивной социализации в смысле усвоения организационных норм и ценностей, ограничивающих склонность к использованию... своего служебного положения для извлечения персональных выгод [Geddes 1994, p. 193–194].

Примером относительно успешного создания такой системы стимулов *policy entrepreneurship* на уровне высших и средних звеньев управленческой иерархии может служить современный Китай. Закрепленная на институциональном уровне практика карьерного продвижения региональных партийных руководителей на основе оценок эффективности их работы, включая межрегиональную ротацию кадров и шансы на вхождение в руководство ЦК КПК, является стимулом развития вверенных им территорий. В то же время конкуренция между руководителями снижает риски систематической фальсификации отчетности благодаря взаимному контролю по отношению друг к другу [Rochlitz, Kulpina, Remington, Yakovlev 2015].

Российские региональные лидеры сталкиваются с иными стимулами. Как показали Дж. Рейтер и Г. Робертсон, они чаще лишались своих постов из-за слабых, с точки зрения Кремля, результатов выборов, чем из-за неудовлетворительных показателей социально-экономического развития своих регионов [Reuter, Robertson 2012]. Предельно огрубляя: если китайскому первому секретарю провинциального комитета КПК во вверенной ему провинции для успеха надо строить новые дороги и больницы, бороться с загрязнением воздуха, то успех российскому губернатору принесут завышенная явка на выборы и борьба с проявлениями протестов. Такие различия стимулов лишь усугубляют рентоориентированное поведение в российском случае, но никак не способствуют развитию страны, лишняя раз подчеркивая неэффективность электоральной версии авторитаризма в России в сравнении с его “гегемонной” моделью в Китае.

Неудивительно поэтому, что стимулы к *policy entrepreneurship* в России оказываются сильно искаженными. И дело не только в том, что позитивные стимулы к эффективности управления и успешной реализации инициативных проектов и программ в общественном секторе явно недостаточны и шансы на карьерное продвижение руководителей в государственном аппарате и в общественном секторе не слишком связаны с эффективностью их деятельности. Не менее, а даже более важную роль играют здесь негативные стимулы, которые задает набор формальных правил игры, а также практики их применения в рамках “зарегулированного государства” [Панеях 2013]. Россия демонстрирует сочетание высокой плотности и низкого качества государственного регулирования в различных секторах экономики и управления, с одной стороны, и селективного правоприменения этих регулятивных норм государственным аппаратом – с другой.

Российское государство, заведомо (и не без оснований) полагая, что без принуждения нижестоящие звенья иерархии не станут прилагать усилий к выполнению поставленных им управленческих целей, наделяет контрольные и регулятивные органы широкими полномочиями и задает многочисленные количественные показатели отчетности для исполнителей на всех уровнях государственных учреждений (вплоть до детских садов) [Gel'man 2016]. Иначе говоря, вместо подключения контролирующих органов в случаях тех или иных сбоев в работе (модель “пожарной тревоги”) российское государство идет по пути фронтального мониторинга и контроля всех без исключения организаций и учреждений (модель “полицейского патруля”) [McCubbins, Schwartz 1984]. Такой подход – отчасти реакция политического руководства на рентоориентированное поведение, господствующее среди представителей государственного аппарата и общественного сектора, но он чреват резким увеличением издержек контроля и многочисленных искажений в деятельности контрольных и регулятивных органов, не говоря уже о судебной и правоохранительной системах [Волков, Григорьев, Дмитриева, Мусеева, Панеях, Поздняков, Титаев, Четверикова, Шклярук 2013; Paneyakh 2014]. Не менее, а то и более важными оказываются те стимулы, которые “зарегулированное государство” создает для подотчетных государственных организаций и учреждений, не просто поглощенных производством отчетности многочисленным контролерам, но и вынужденных превращать ее из средства в цель собственной деятельности. Таким образом, “зарегулированное государство” провоцирует руководителей на всех уровнях иерархии государственного управления отнюдь не к *policy entrepreneurship* и достижению успеха во вверенных им сферах, а напротив, к минимизации рисков нарушений правил игры, более чем вероятных в случаях проявления инициативы, направленной на успешное развитие подведомственных объектов.

В таких условиях от руководителей всех уровней трудно ожидать стремления создавать во вверенных им сферах новые “карманы эффективности” без соответствующей поддержки и патронажа со стороны политического руководства. Но выгоды от этого могут достаться лишь немногим бенефициариям, и тем самым пул потенциально успешных *policy entrepreneurs* поневоле сужается. Однако при этом патронаж как необходимое условие достижения “историй успеха” отнюдь не является условием достаточным. В самом деле, назначение на пост главы крупнейшего государственного банка России – Сбербанка – Г. Грефа, пользовавшегося доверием В. Путина и входившего в его ближайшее окружение, стало залогом если не “истории успеха”, то, по крайней мере, существенного улучшения качества работы Сбербанка [Карасюк 2013]. А назначение главой РЖД другого близкого Путину руководителя – В. Якунина повлекло за собой полную смену стратегии реформирования компании и ее последующее превращение в механизм по извлечению ренты в особо крупных размерах [Хусаинов 2015; Gel'man 2016]. На фоне иерархической модели государственного управления (“вертикаль власти”) вложение ресурсов в проекты, продвигаемые их руководителями, либо не дает ожидаемой отдачи, либо оборачивается “проеданием”, а то и “распилем” бюджетных средств. Парадоксально, но эти тенденции не ослабляют, а напротив, лишь усиливают устойчивость иерархии “вертикали власти” в ущерб достижению целей развития.

Наконец, наиболее серьезное препятствие на пути “историй успеха” – нехватка финансовых, материальных и кадровых ресурсов, доступных руководителям проектов и программ. Собственно, Россия была и остается страной “второго эшелона” с точки зрения уровня ее социально-экономического развития, и с этих позиций ее претензии на роль глобального космического лидера (в случае космической программы) или мирового центра высоких технологий (в случае “Сколково”) в длительной перспективе едва ли можно считать обоснованными. Руководители приоритетных проектов и программ, реагируя на эти ограничения, стремятся преодолеть их с помощью сверхконцентрации ресурсов. На попытку очередной “истории успеха” тратятся неоправданно большие средства, привлекаются едва ли не все доступные специалисты, а достижение контрольных сроков в демонстрационных целях превращается в штурмовщину (зачастую в ущерб качеству). Хотя, действительно, сверхконцентрация ресурсов сама по себе и способствует достижению точечных “историй успеха” (пусть и со значительными издержками), но ее оборотной стороной становится усугубление отмеченных выше проблем. Достигнутые за счет разовой сверхконцентрации ресурсов успехи оказываются еще сложнее удержать, особенно в условиях острой конкуренции как внутри страны, так и за рубежом (именно это и произошло с советской космической программой). А сверхконцентрация ресурсов на протяжении длительного времени обескровливает иные, менее статусные проекты и программы, тем самым и еще больше затрудняя достижение мультипликативных эффектов “историй успеха”, и создавая негативные стимулы для “аутсайдеров”, перспективы которых оказываются более чем сомнительными. В результате успех немногих оборачивается неуспехом многих, ибо политика сверхконцентрации ресурсов подрывает среду, в которой лучшие практики можно было бы распространять за пределы “карманов эффективности”.

Резюмируя, можно утверждать, что на пути “историй успеха” в России (как и в ряде других стран) стоят многочисленные барьеры, связанные и со структурными ограничениями (дефицит ресурсов), и с сочетанием стимулов, обусловленным институтами, созданными правящими группами в условиях “недостойного правления”. Институты и стимулы в случае выигрышного сочетания (1) приоритетов политического руководства и патронажа с его стороны и (2) достижений эффективных *policy entrepreneurs*, способных добиться быстрых и заметных результатов своих проектов и программ, могут способствовать достижению некоторых “историй успеха” даже в заведомо неблагоприятных условиях “недостойного правления”. Но эти же институты и стимулы, по сути, закрывают дорогу к их мультипликативным эффектам за пределами соответствующих программ, проектов и организаций. Скорее, происходит обратное: пример тому и советская космическая программа, и “Сколково”. А сами “истории успеха” могут быстрее или медленнее утратить свои достижения и перестать выделяться из общей массы аналогичных проектов и программ.

Во многом российское государство и его руководители своими руками создают тот же самый комплекс неблагоприятных условий для реализации приоритетных государственных проектов и программ, который отмечал Грэхем применительно к инновационной деятельности в российском бизнесе [Грэхем 2014], – высокие издержки реализации при крайне неэффективном регулировании и слабом потенциале для достижения мультипликативных эффектов. Поэтому многие российские “истории успеха” – не исключения, подтверждающие общее правило “недостойного правления”: скорее, они выступают составной частью этого политико-экономического порядка. Приоритетные государственные проекты и программы легитимируют не только политическое руководство страны, патроном которых оно и выступает. Благодаря демонстрационным эффектам и компенсационным функциям “историй успеха” легитимированы оказываются и те способы, которыми отдельные цели развития могут достигаться на фоне многочисленных патологий и глубокого упадка качества государственного управления. Но означает ли это, что “истории успеха” в России (и не только) – не более чем краткосрочные инициативы политического руководства, не имеющие принципиального значения для развития страны в целом и тех или иных секторов и территорий в частности? Постараемся разобраться в этом в следующей части статьи.

(Окончание следует)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Волков В., Григорьев И., Дмитриева А., Моисеева Е., Панеях Э., Поздняков М., Титаев К., Четверикова И., Шклярук М. (2013) Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге (http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovaniya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf).
- Гайдар Е. (2006) Гибель империи: уроки для современной России. М.: РОССПЭН.
- Грэхем Л. (2014) Сможет ли Россия конкурировать? История инноваций в царской, советской и постсоветской России. М.: Манн, Иванов и Фербер.
- 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/>).
- Заостровцев А. (2009) Закон всеобщей шитизации // Fontanka.ru, 11 августа (<http://www.fontanka.ru/2009/08/11/116/>).
- Карасюк Е. (2013) Слон на танцполе: как Герман Греф и его команда учат Сбербанк танцевать. М.: Манн, Иванов и Фербер.
- Навальный А. (2015) Быть дочкой Путина // navalny.com, 7 апреля (<https://navalny.com/p/4185/>).
- Панеях Э. (2013) Зарегулированное государство // *Pro et Contra*. № 1–2. С. 58–92.
- Рейтер С., Голунов И. (2015) Расследование РБК: что случилось со Сколково // rbc.ru, 24 марта (<https://www.rbc.ru/special/business/23/03/2015/5509710a9a7947327e5f3a18>).
- Стародубцев А. (2017) Достойное правление в недостойных условиях: почему некоторые губернаторы управляют хорошо? Центр исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, препринт М-59/17 (https://eu.spb.ru/images/M_center/M_59_17.pdf).
- Хусаинов Ф. (2015) Железные дороги и рынок. М.: Наука.
- Brownlee J. (2007) Hereditary Succession in Modern Autocracies // *World Politics*. Vol. 59. No. 4. Pp. 595–628.
- Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011) *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Geddes B. (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Gel'man V. (2017) Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda // *East European Politics*. Vol. 33. No. 4. Pp. 496–516.
- Gel'man V. (2018) Politics versus Policy: Technocratic Traps of Russia's Policy Reforms // *Russian Politics*. Vol. 3. No. 2 (in print).
- Gel'man V. (2016) The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 32. No. 5. Pp. 455–473.
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2016) Opportunities and Constrains of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms of the 2000s. // *Europe-Asia Studies*. Vol. 68. No. 1. Pp. 97–117.
- Gerovitch S. (2011) Why We are Telling Lies? The Creation of Soviet Space History Myths // *Russian Review*. Vol. 70. No 3. Pp. 460–484.
- Hendrickx B., Vis B. (2007) *Energiya – Buran: The Soviet Space Shuttle*. Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Ivanovich G.S. (2008) *Salyut – The First Space Station: Triumph and Tragedy*. Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Johnson J. (2016) *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*. Ithaca, New York: Cornell Univ. Press.
- McCubbins M.D., Schwartz T. (1984) Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms // *American Journal of Political Science*. Vol. 28, No. 1. Pp. 165–179.
- McDougall W.A. (1985) *Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age*. New York: Basic Books.
- Oberg J.E. (1981) *Red Star in Orbit*. Houston, TX: NASA Johnson Space Center.
- 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. No 2–3. Pp. 115–136.

Phelan D. (ed.) (2012) *Cold War Space Sleuths: The Untold Secrets of the Soviet Space Program*, Chichester: Springer / Praxis Publishing.

Portes A., Smith L. (eds.) (2012) *Institutions Count: Their Role and Significance in Latin American Development*. Berkeley: Univ. of California Press.

Pynnoniemi K. (2014) Science Fiction: President Medvedev's Campaign for Russia's "Technological Modernization" // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 22. No. 4. Pp. 605–626.

Reuter O.J., Robertson G.B. (2012) Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments // *Journal of Politics*. Vol. 74. No. 4. Pp. 1023–1037.

Rochlitz M., Kulpina V., Remington T., Yakovlev A. (2015) Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China // *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 56. No. 4. Pp. 421–445.

Roll M. (2014^c) Comparative Analysis: Deciphering Pockets of Effectiveness // M. Roll (ed.) *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge. Pp. 194–241.

Roll M. (2014^b) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework // M. Roll (ed.) *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*, London: Routledge. Pp. 22–42.

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

Siddiqui A.A. (2000) *Challenge to Apollo: The Soviet Union and the Space Race*. Washington, DC: NASA.

Wengle S. (2017) Plentiful Harvest in Eurasia: Why Some Farms in Russia, Ukraine, Belarus and Armenia are Thriving despite Institutional Challenges // *PONARS Eurasia Policy Memos*, No. 490 (<http://www.ponarseurasia.org/memo/plentiful-harvests-eurasia-why-some-farms-are-thriving>).

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

Exceptions and Rules: “Success Stories” and “Bad Governance” in Russia

V. GEL'MAN*

* **Gel'man Vladimir** – candidate of sciences (Political Science), professor at the European University at St. Petersburg and professor University of Helsinki. Address: 6/1, Gagarinskaia ul., St Petersburg, 191187 Russian Federation. E-mail: vgelman@eu.spb.ru

Abstract

The article analyze “success stories» of state-directed developmental projects and programs under conditions of bad governance in Russia and some other countries, which aimed to demonstrate their achievements in certain policy areas. These “success stories” are not isolated exceptions that proved the rule of bad governance, but rather, served as the other side of the same coin. Top priority support of successful projects and programs from the state is resulted from conspicuous consumption of both material and symbolic goods by political leadership and citizens at large and performed compensatory functions. Some case studies of developmental “success stories” in the Soviet Union and post-Soviet Russia demonstrated why and how they become short-lived, and often produce diminishing returns over time, and weak multiplicative effects. In this respect, “success stories” under bad governance are not able to overcome poor quality of governance but rather contributed to persistence of these tendencies.

Keywords: public administration, success stories, bad governance, prestigious consumption, fragility of successful projects.

REFERENCES

- Brownlee J. (2007) Hereditary Succession in Modern Autocracies. *World Politics*, vol. 59, no. 4, pp. 595–628.
- Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011) *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Dmitriev M. (ed.) (2016) *Analiz faktorov realizatsii dokumentov strategicheskoo planirovaniya verkhnego urovnya* [An Analysis of Factors of Implementation of Top-Level Strategic Policy Planning Documents] Moscow: Center for Strategic Research (<http://csr.ru/news/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/>).
- Gaidar E. (2006) *Gibel' imperii: uroki dlya sovremennoi Rossii* [Collapse of an Empire: Lessons for Contemporary Russia]. Moscow: ROSSPEN.
- Geddes B. (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Gel'man V. (2017) Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda. *East European Politics*, vol. 33, no. 4, pp. 496–516.
- Gel'man V. (2018) Politics versus Policy: Technocratic Traps of Russia's Policy Reforms. *Russian Politics*, vol. 3, no. 2 (in print).
- Gel'man V. (2016) The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia. *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 5, pp. 455–473.
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2016) Opportunities and Constrains of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms of the 2000s. *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no. 1, pp. 97–117.
- Gerovitch S. (2011) Why We are Telling Lies? The Creation of Soviet Space History Myths. *Russian Review*, vol. 70, no. 3, pp. 460–484.
- Graham L. (2014) *Smozhet li Rossiya konkurirovat'? Istoriya innovatsii v tsarskoi, sovetkoi i postsovetkoi Rossii* [Can Russia Compete? A History of Innovations in Tsarist, Soviet and Post-Soviet Russia]. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber.
- Hendrickx B., Vis B. (2007) *Energiya – Buran: The Soviet Space Shuttle*. Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Ivanovich G.S. (2008) *Salyut – The First Space Station: Triumph and Tragedy*. Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Johnson J. (2016), *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*. Ithaca, New York: Cornell Univ. Press.
- Karasyuk E. (2013) *Slon na tantspole: kak German Gref i ego komanda uchat Sberbank tantsevat'* [Elephant at the Dancing Stage: How German Gref and His Team Teach Sberbank to Dance]. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber.
- Khusainov F. (2015) *Zheleznye dorogi i rynek* [Railways and the Market]. Moscow: Nauka.
- McCubbins M.D., Schwartz T. (1984) Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 1, pp. 165–179.
- McDougall W.A. (1985) *Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age*. New York: Basic Books.
- Navalny A. (2015) Byt' dochkoi Putina [To Be Putin's Daughter]. *navalny.com*, 7 April (<https://navalny.com/p/4185/>).
- Oberg J.E. (1981) *Red Star in Orbit*. Houston, TX: NASA Johnson Space Center.
- 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, no. 2–3, pp. 115–136.
- Paneyakh E. (2013) Zaregulirovannoe gosudarstvo [An Over-Regulated State]. *Pro et Contra*, vol. 13, no. 1–2, pp. 58–92.
- Phelan D. (ed.) (2012) *Cold War Space Sleuths: The Untold Secrets of the Soviet Space Program*. Chichester: Springer / Praxis Publishing.
- Portes A., Smith L. (eds.) (2012) *Institutions Count: Their Role and Significance in Latin American Development*. Berkeley: Univ. of California Press.

Pynnoniemi K. (2014) Science Fiction: President Medvedev's Campaign for Russia's "Technological Modernization". *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 22, no. 4, pp. 605–626.

Reiter S., Golunov I. (2015) Rassledovanie RBK: chto sluchilos' so Skolkovo [RBK Investigation: What Has Happened with Skolkovo]. *rbc.ru*, 24 March (<https://www.rbc.ru/special/business/23/03/2015/5509710a9a7947327e5f3a18>).

Reuter O.J., Robertson G.B. (2012) Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. *Journal of Politics*, vol. 74, no. 4, pp. 1023–1037.

Rochlitz M., Kulpina V., Remington T., Yakovlev A. (2015) Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 56, no. 4, pp. 421–445.

Roll M. (2014^c) Comparative Analysis: Deciphering Pockets of Effectiveness. M. Roll (ed.), *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge, pp. 194–241.

Roll M. (2014^b) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework. M. Roll (ed.) *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge, pp. 22–42.

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

Siddiqui A.A. (2000) *Challenge to Apollo: The Soviet Union and the Space Race*. Washington, DC: NASA.

Starodubtsev A. (2017) *Dostoinoe pravlenie v nedosoynykh usloviyakh: pochemu nekotorye gubernatory upravlyayut khorosho?* [Good Governance under Bad Conditions: Why Some Governors Govern Better than Others]. European Univ. at St.Petersburg working paper M-59/17 (https://eu.spb.ru/images/M_center/M_59_17.pdf).

Volkov V., Grigoriev I., Dmitrieva A., Moiseeva E., Paneyakh E., Pozdnyakov M., Titaev K., Chetverikova I., Shklyaruk M. (2013) *Kontseptsiya kompleksnoi organizatsionno-upravlencheskoy reformy pravookhranitel'nykh organov RF* [The Concept of Complex Organizational and Management Reform of Law Enforcement Agencies in Russia]. St.Petersburg, Institute for the Rule of Law, European Univ. at St.Petersburg (http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf).

Wengle S. (2017) Plentiful Harvest in Eurasia: Why Some Farms in Russia, Ukraine, Belarus and Armenia are Thriving despite Institutional Challenges. *PONARS Eurasia Policy Memos*, no. 490 (<http://www.ponarseurasia.org/memo/plentiful-harvests-eurasia-why-some-farms-are-thriving>).

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

Zaostrovtssev A. (2009) Zakon vseobshchei shitizatsii [The Law of Universal Shitization]. *Fontanka.ru*, 11 August (<http://www.fontanka.ru/2009/08/11/116/>).

© В. Гельман, 2018