



ЕВРОПЕЙСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Андрей Стародубцев

Достойное правление  
в недостойных условиях.  
Почему некоторые  
губернаторы управляют  
хорошо?

Препринт М-59/17

Центр исследований  
модернизации



Санкт-Петербург  
2017

УДК 323(470)  
ББК 66.1(2)64  
С77

С77     **Стародубцев А.**

**Достойное правление в недостойных условиях. Почему некоторые губернаторы управляют хорошо?** / Андрей Стародубцев : Препринт М-59/17. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2017. — 24 с. — (Серия препринтов; М-59/17; Центр исследований модернизации).

Работа посвящена обсуждению условий успешной деятельности губернаторов и региональных правительств в современной России. Основываясь на литературе, характеризующей особенности управления в условиях преобладания практик недостойного правления (*bad governance*) и, в частности, в России, автор описывает проблемы, с которыми сталкиваются региональные правительства в ходе выполнения своих непосредственных обязанностей. Изучение отдельно взятого примера регионального правительства Воронежской области, работа которого оценивается как успешная, позволяет сформулировать набор возможных условий, позволяющих губернаторам эффективно действовать на своем посту.

Работа вносит вклад в оценку роли отдельных политических акторов, вынужденных действовать в неблагоприятных условиях, но все же добивающихся наилучших результатов.

Работа выполнена в рамках проекта Choices of Russian Modernization при поддержке Академии наук Финляндии.

*Информация об авторе:* Андрей Стародубцев — канд. полит. наук, научный сотрудник Центра исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге и Александровского института Университета Хельсинки.

«Россия — страна, у которой не получилось». Именно этой формулировкой можно объединить многочисленные академические статьи, посвященные государственному управлению в России в 2000-е и особенно в 2010-е годы. Большая часть реформ, стартовавших в начале 2000-х годов, потерпела неудачу (Белановский и др., 2016). Некоторые политические курсы реализуются без должного внимания к стратегическим целям и созданию эффективных программ их достижения (Зубаревич, 2010). Отдельные случаи, которые правительство представляет как истории успеха, подвергаются критике и попыткам пересмотра со стороны не только оппозиции, но и действующего правительства (к примеру, такая ситуация наблюдается в бюджетно-налоговой и образовательной сферах). В совокупности с падением России в многочисленных рейтингах, замеряющих качество государственного управления, и значительным замедлением экономического роста и уровня жизни в стране (Заостровцев, 2016) неудивительно, что исследователей управленческих процессов в России вопрос причин и условий неудачи волнует больше, чем малочисленные примеры успешных изменений и практики эффективного управления.

В сравнительно-ориентированных социальных науках Россия стала важным случаем страны с недостойным правлением<sup>1</sup>, чистым примером, по которому можно изучать причины установления такой модели

---

<sup>1</sup> Здесь и далее вслед за Владимиром Гельманом я буду использовать словосочетание «недостойное правление» как перевод на русский язык англоязычного термина “bad governance”.

государственного управления, особенности ее реализации и эффекты (Ledeneva, 2013; Гельман, 2015, 2016). Высокий уровень коррупции, неспособность центральных властей обеспечить выполнение собственных законов на территории страны, низкий уровень экономического роста, несправедливые приговоры суда в отношении не только политических оппонентов правящей элиты, но и значительного количества предпринимателей, отсутствие какой-либо гражданской подотчетности властей, доминирование неформальных норм над формальными — такие характеристики могут быть справедливы для многих несостоявшихся государств (*failed state*), и удивительно, что они применимы к современной России.

Политологические исследования дополняют эту серию «мрачных картин», не только выявляя причины многочисленных провалов, но также предсказывая, что и в дальнейшем, скорее всего, у России ничего не получится. Оснований для такого вывода множество — и негативная роль институционального устройства аппарата политического и государственного управления (Гельман, Стародубцев, 2014), и укорененность неопатримониальных практик правления (Гельман, 2015), и неумение управляющего класса сформулировать правильные программы развития<sup>2</sup>, и наличие политических препятствий для формирования достойной государственной политики (Taylor, 2013; Starodubtsev, 2014; Dekalchuk, 2017), и с трудом преодолеваемое сопротивление со стороны бюрократии (Кабанов, Карягин, 2015; Starodubtsev, 2017b).

Исследователи редко находят примеры успешного управления в России, особенно если речь идет не об отдельных политических курсах или реформах (Grigoriev, 2017; Starodubtsev, 2017a), а о системной политике, направленной на долгосрочные изменения в социально-экономическом развитии страны. Казалось бы, в этом нет ничего удивительного: при наличии такого большого количества условий, препятствующих формированию достойного правления, стоит ли фокусировать свое внимание на редких историях успеха, кажущихся исключениями, либо вовсе не поддающихся системному объяснению, либо функционирующих в рамках «карманов эффективности» (Geddes, 1994; Гельман, Стародубцев, 2014).

---

<sup>2</sup> Такой посыл содержится в работах Натальи Зубаревич, посвященных политике регионального и территориального развития в России (см., например, Зубаревич, 2010), похожим образом принято анализировать первую попытку монетизации льгот в 2004–2005 годах (Alexandrova, Struyk, 2007).

Однако роль таких случаев настолько значительна, что едва ли оправданно их попросту игнорировать. Учитывая тот факт, что практики недостойного правления в различных странах демонстрируют свою живучесть в течение длительных периодов, именно такие исключения становятся ресурсом для изменений, развития и улучшения жизни большого количества людей. К тому же нельзя недооценивать то долгосрочное влияние, которое оказывают отдельные истории успеха, даже вскоре закончившиеся, на последующее развитие тех сфер и областей, в которых произошли изменения. Чтобы вернуть систему в предыдущее состояние, властям приходится прилагать дополнительные усилия.

Утвержденная в начале 2000-х годов плоская шкала подоходного налога до сих пор осталась одной из немногих характеристик либерального, ориентированного на развитие бизнеса, законодательства. Развитие общественных пространств в Москве в 2011–2015 годах принципиально изменило подход к градостроительной политике в столице. Активно обсуждаемая в настоящее время реформа Единого государственного экзамена, которая может сделать существенный шаг назад по сравнению с принятой в течение 2000-х годов моделью, вряд ли приведет к отказу от централизованного тестирования, открывшего столичные вузы для выпускников школ из отдаленных российских регионов. Земельная реформа, жилищное кредитование, введение принципов электронного правительства — эти и многие другие меры изменили повседневную жизнь российских граждан уже тогда, когда государство активно вмешивалось в экономические процессы и планомерно уничтожало пространство для политической дискуссии.

Изучение таких историй успеха можно развивать в двух направлениях. Первое отвечает на вопрос о том, как, несмотря на многие ограничения и проблемы, необходимые и часто непопулярные политические изменения все же наблюдаются в современной России. Объектом таких исследований часто становятся реформы, то есть радикальные политические меры, направленные на изменение существующих практик государственного управления и/или общественной жизни. В отличие от ситуации достойного правления, в которой институты политической ответственности и бюрократической подотчетности побуждают политиков и чиновников создавать программы развития и добиваться их исполнения, в условиях недостойного правления реформы, особенно если они оказываются непопулярными среди населения и невыгодными для влиятельных стейкхолдеров, являются дорогостоящей политической стратегией, так как требуют приложения специальных усилий для пре-

одоления негативных эффектов установившейся системы государственного управления, и опасной, поскольку заставляют управленца выйти за пределы установившихся моделей взаимоотношений в политической системе.

В существующей к настоящему времени литературе указывается на технократический и авторитарный характер проведения такого рода изменений, возможных именно по принципу формирования «карманов эффективности» — то есть специальных условий, созданных властями для реализации полезных и нужных инициатив и защищающих реформаторов и управленцев от негативного влияния оппозиции и заинтересованных групп. В отсутствие же условий для такого рода институтов заинтересованная в реформах бюрократия может самостоятельно разрабатывать стратегии преодоления ограничений, оказываясь даже более или менее успешной в достижении собственных целей<sup>3</sup>.

Другим направлением для исследований представляется анализ практик текущего управления и выявления условий, в которых отдельным политикам и чиновникам удастся добиваться успеха в достижении формально поставленных перед ними задач. «Как в недостойных условиях удастся достойно править?» — именно так я формулирую центральный вопрос данной работы.

Чтобы ответить на него, необходимо отказаться от стратегии изучения реформ, представляющих собой высшую степень активности государственного аппарата, часто вызывающих негативное отношение со стороны избирателей и заинтересованных групп и требующих пристального внимания со стороны высших органов государственной власти. Логика успеха или неуспеха таких проектов в значительной степени политизирована. В свою очередь, процессы текущего государственного управления, в наибольшей степени подверженные всем болезням недостойного правления, оказываются более информативным материалом для подобного рода исследований.

---

<sup>3</sup> Конечно же, существуют и альтернативные точки зрения. Сравним, например, объяснения фактического провала административной реформы в течение 2000-х годов в статьях Александра Сунгурова и Даниила Тинякова, отстаивающих идею того, что реформа требовала включения гражданского общества и экспертного сообщества (Сунгуров, Тиняков, 2016), и Владимира Гельмана и Андрея Стародубцева, отмечающих отсутствие личной заинтересованности президента РФ в проведении реформы и, как следствие, отсутствие условий для создания «кармана эффективности» в этой области (Гельман, Стародубцев, 2014).

Кроме того, для ответа на поставленный вопрос необходимо найти объект анализа, удовлетворяющий следующим требованиям. Во-первых, это должны быть органы власти, которые обладают достаточной автономией для реализации собственной политики, однако не имеют достаточной самостоятельности, чтобы игнорировать характеристики недостойного правления. Во-вторых, они должны существовать и не трансформироваться в течение сравнительно долгого времени. Наконец, для полноты полученных выводов необходимо реализовать сравнительную логику исследования, а значит, иметь случаи позитивного и негативного опыта действия бюрократических структур в примерно одних и тех же условиях.

Изучение России позволяет удовлетворить все эти потребности, сфокусировав свой анализ на изучении процессов и результатов деятельности региональных губернаторов и подчиненных им правительств<sup>4</sup>. Именно региональные правительства работают в пределах существенных полномочий, переданных им Конституцией и федеральным законодателем, при этом являясь неотъемлемой частью системы органов государственной власти, а потому подчиняясь формальным и неформальным правилам игры и даже воспроизводя и защищая их. А наличие в современной России 85 региональных правительств, безусловно, позволяет найти несколько случаев для проведения сравнительного анализа.

Таким образом, поставленный выше вопрос можно переформулировать так: «При каких условиях даже при доминировании практик недостойного правления отдельные региональные правительства демонстрируют активную и устойчивую деятельность по развитию собственных регионов?»

Оставшаяся часть работы будет построена следующим образом. Сначала я обсужу особенности регионального управления в России, проанализировав его сквозь призму общероссийских практик недостойного правления. Далее я покажу, власти каких регионов демонстрируют наибольшие и наименьшие успехи в управлении, после чего продемонстрирую результаты сравнительного анализа двух случаев — Воронежской и Саратовской областей. В результате я представлю перечень условий, которые способны позитивно повлиять на региональное развитие даже в наиболее неблагоприятных для этого обстоятельствах.

---

<sup>4</sup> Далее я буду использовать термины «губернатор» и «региональное правительство», так же как «президент» и «федеральное правительство», как синонимы, если не стану оговаривать их различия специально.

## **Недостойное правление: региональное измерение**

В конце 2010 года у подъезда собственного дома в Москве был жестоко избит известный российский журналист Олег Кашин. Пять лет спустя, в 2015 году, опираясь на данные следственных органов, он прямо назвал губернатора Псковской области Андрея Турчака, которого незадолго до нападения Кашин оскорбил в интернете, заказчиком этого преступления (Кашин, 2015). В том же 2015 году в Москве произошло убийство Бориса Немцова, оппозиционного политика, бывшего вице-премьера российского правительства и действующего депутата Ярославской областной думы. Вскоре выяснилось, что предполагаемые убийцы напрямую связаны с силовыми подразделениями Чеченской республики.

2010-е годы в России стали временем судов над губернаторами. В 2011 году был задержан, а затем и осужден губернатор Тульской области Вячеслав Дука. В 2015 году задержан губернатор Республики Коми Вячеслав Гайзер, обвиненный в создании преступного сообщества, состоящего из высокопоставленных чиновников республиканского правительства и представителей бизнеса. Позднее в рамках этого уголовного дела под домашний арест был отправлен бывший губернатор республики Владимир Торлопов. В том же 2015 году к отбыванию наказания в колонии общего режима был отправлен Николай Денин, губернатор Брянской области, обвиненный в злоупотреблениях полномочиями, по подозрению в получении взятки задержан губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин, а в Карелии задержан бывший глава республики Андрей Нелидов, ставший к этому времени директором музея-заповедника «Кижский».

В 2016 году был задержан один из самых известных российских губернаторов Никита Белых, также обвиненный в получении взятки. Подобные обвинения предъявлялись бывшему губернатору Челябинской области Михаилу Юревичу и главе Республики Удмуртия Александру Соловьеву. В апреле 2017 года был задержан бывший губернатор Марий Эл Леонид Маркелов. При этом количество заместителей губернаторов и руководителей региональных министерств и ведомств, осужденных или находящихся под обвинениями, исчисляется десятками.

Немногие из этих дел к настоящему времени дошли до суда, некоторые рассматриваются как несправедливые уголовные преследования. Попадающие в средства массовой информации подробности уголовных дел свидетельствуют о том, что на региональном уровне сложилась ситуация, когда каждый чиновник задействован в системе неформальных об-



менов, которые по форме всегда могут быть оценены как получение взятки или злоупотребление полномочиями, но по факту могут оказаться признанной всеми формой взаимодействия власти и бизнеса.

Показательным, к примеру, является расследуемое дело в отношении Никиты Белых. Сам бывший губернатор заявил, что полученные деньги должны были поступить на развитие региона (Муртазин, 2016), а не для собственного обогащения. Существующая точка зрения, согласно которой все губернаторы и близкие к ним должностные лица замешаны в незаконных или полузаконных схемах финансирования, свидетельствует о наличии развитой сферы неформального управления, в которой невозможно отделить интересы личного обогащения от интересов развития вверенной территории.

По данным Business Environment and Enterprise Performance Survey V (BEEPS), более 60% предпринимателей в России сталкиваются с необходимостью давать взятки представителям государственной власти (Business, 2016). Если учесть, что абсолютное большинство предпринимателей вынуждены взаимодействовать с региональными и местными, а не федеральными властями, то данный опрос довольно точно показывает уровень распространения коррупции в российских регионах.

Распространению практик недостойного правления по всей вертикали власти способствуют многие факторы. Субнациональный авторитаризм стал желаемым способом правления как для губернаторов, так и для федеральных властей, которые методично работают над уменьшением уровня политической конкуренции в регионах. Возможность победы на губернаторских выборах даже представителей парламентской оппозиции успешно блокируется. Достаточно вспомнить случай Рязанской области, где лидировавший в ходе предвыборной кампании представитель партии «Патриоты России» снял свою кандидатуру, сославшись на нежелание провоцировать политический кризис и раздробленность. Также показателен пример губернаторских выборов в Брянской области, где федеральные власти поддержали инкумбента (того самого Николая Денина, который позднее будет осужден за превышение полномочий), а его основного соперника — представителя КПРФ Вадима Потомского — позднее назначили исполняющим обязанности губернатора Орловской области. Этот пример демонстрирует тот факт, что федеральные власти не столько стремятся избежать присутствия представителей оппозиционных партий в губернаторских креслах, сколько работают над недопущением внутрирегиональных политических расколов и конфликтов и наличия сильных альтернативных игроков действующим губернаторам.

Возложение на губернаторов ответственности за электоральные результаты в ходе федеральных выборов (Reuter, Robertson, 2012) требует от них выстраивания работы эффективно действующих политических машин и, как выясняется, обеспечения финансирования предвыборных кампаний партии власти в регионах. Это создает систему особых отношений между региональными властями и бизнесом, а также между правительством и населением, которые включаются в тесные клиентелистские связи. Наконец, ориентация федерального центра на электоральные успехи региональных властей заставляет последних быть очень осторожными с рискованными, хотя и многообещающими, проектами, ставя весьма краткосрочные цели и проводя популистскую политику.

Конечно же, федеральный центр не игнорирует успехи и неудачи региональных властей в области социально-экономического развития регионов, однако существующая система взаимодействия между федеральными и региональными властями не создает необходимых условий и стимулов для активной деятельности региональных властей в этой области.

Основным ограничением здесь является низкий уровень административной автономии региональных правительств. Несмотря на статус субъектов федерации, а также на наличие значительного количества полномочий и обязательств, сфера ответственности региональных правительств в России ограничивается исполнением задач, поставленных федеральным правительством перед региональными властями в соответствии с правилами, установленными федеральным законодателем, и регламентами, утвержденными федеральным правительством.

Основными инструментами для проведения федеральной воли в региональную жизнь являются межбюджетные трансферты, с помощью которых большая часть российских регионов финансирует свои обязательства и значительная часть которых распределяется по результатам индивидуальных договоренностей между центром и регионами. Такая финансовая опека позволяет федеральному центру установить тотальный контроль над региональными правительствами, используя для этого многочисленные надзорные институты — прокуратуру, следственный комитет, контрольные органы отдельных ведомств.

Совмещение авторитарного режима, централизованного принятия решений и децентрализованного их исполнения порождает классическую проблему принципал-агента, а сформированная система управления демонстрирует выбранный путь ее преодоления — усиление контрольных органов и регламентации деятельности не только нижестоящих

ведомств, но и тех организаций, которыми они были призваны управлять. Результатом такой системы оказывается высокая бюрократизация управленческих процедур. Отчетность становится основным видом деятельности как органов власти (чем ниже их уровень, тем выше затраты на отчетность), так и управляемых организаций, а представители контрольных ведомств — ключевыми агентами системы управления.

Высокая роль контролирующих органов при низком уровне общественного участия порождает усиление коррупции, с которой уже мало что может сделать федеральная власть. Все дополнительные формы контроля (как, например, разработанная система оценки эффективности деятельности региональных органов власти) сталкиваются с проблемой фальсификации данных на нижестоящих уровнях и еще в большей степени увеличивают объем необходимой отчетности.

## Модель

Существующие к настоящему времени исследования, посвященные качеству регионального управления, сосредоточены в основном на отношениях между региональными правительствами и представителями бизнеса. Еще в 1990-е годы Кэтрин Стонер-Вейсс (Stoner-Weiss, 2002) задавала вопрос о том, каковы необходимые условия для создания эффективного и отзывчивого представительного правительства. Исследовав четыре российских региона — Нижегородскую, Тюменскую, Саратовскую и Ярославскую области, Стонер-Вейсс выяснила, что в регионах со значительно концентрированной экономикой, представленных Нижегородской и Тюменской областями, между бизнесом и властью устанавливались отношения сотрудничества, которые приводили к поддержанию надежных и устойчивых обязательств (*credible commitments*), в то время как регионы с более диверсифицированной экономикой страдали от частых конфликтов между властью и бизнесом. Таким образом, сочетание политических и экономических ресурсов влиятельных политических игроков, которым легко договориться в силу своей немногочисленности и взаимозависимости, приводило к формированию предсказуемых правил игры и более устойчивому экономическому развитию региона.

Существование региональных властей и бизнеса в отдельно взятом субъекте федерации в 1990-е и в самом начале 2000-х годов было обусловлено еще и значительной автономностью внутренних политических процессов каждого региона. Самоустранившийся федеральный центр редко принимал участие в региональной жизни в качестве значимого игрока,

способного навязать собственные правила игры (Гельман, Рыженков, Бри, 2000). В результате региональные власти успешно защищали местный рынок от внешних по отношению к региону экономических игроков.

2000-е принесли с собой значительные изменения. К 2005 году федеральный центр смог установить полный политический контроль над региональными режимами (Golosov, 2011), вслед за чем произошло открытие региональных экономик для федеральных бизнес-структур и сильных конкурентов из других регионов (Чирикова, 2011). В свою очередь, влияние общенациональных правил игры привело к значительному усилению роли государства в экономике. Если в 1990-е региональные власти были вынуждены договариваться с бизнесом, а часто оказывались даже тесно связаны с ним, то произошедший к концу 2000-х годов сдвиг в сторону ужесточения административного контроля позволил региональным властям извлекать дополнительную ренту из своих отношений с бизнес-структурами (Sharafutdinova, Kisunko, 2014; Sharafutdinova, Steinbuks, 2017)<sup>5</sup>.

При этом важным представляется анализ уровня удовлетворенности представителей бизнеса существующими правилами взаимодействия с государством (Sharafutdinova, Steinbuks, 2017). Исследования показывают, что предприниматели заинтересованы в стабильности правил игры даже больше, чем в их соответствии принципам достойного правления. На уровне функционирования институтов регионального управления такая стабильность обеспечивается, с одной стороны, длительностью пребывания одного и того же губернатора на своем посту, а с другой стороны, укорененностью губернатора в регионе. Оба фактора актуализируются в связи с переходом от избираемости к назначаемости губернаторов, которая имела место в 2005–2012 годах (Чирикова, 2011). Именно в этот период федеральные власти стали активно менять региональных лидеров, если те не справлялись с возложенными на них обязанностями, привлекая к управлению регионами, в том числе так называемых «варягов» — чиновников, никак не связанных с соответствующими регионами.

Важным результатом является то, что местные губернаторы, как и региональные лидеры, в течение долгого времени находящиеся на своем посту, совсем не обязательно склонны создавать менее драконовские правила, чем «варяги» или недавно назначенные губернаторы. Напротив, на-

---

<sup>5</sup> Особые отношения складывались только в тех регионах, где действовали компании федерального масштаба, общающиеся не с региональными администрациями, а с федеральным правительством (Зубаревич, 2005).

хождение у власти в течение долгого времени ведет к усилению неформальных сетей и повышению объема неформальных обменов, необходимых для ведения бизнеса. В то же время чем дольше губернатор находится на своем посту, тем более дружелюбной кажется предпринимателям бизнес-среда. К сожалению, результаты исследования не позволяют сделать вывод о том, является ли это проявлением «стокгольмского синдрома» или же укоренившиеся губернаторы действительно склонны создавать благоприятные и предсказуемые условия для развития бизнеса.

Другим ограничением такого рода исследований является отсутствие сравнительного контекста в том, как представители бизнеса оценивают состояние предпринимательского климата в регионе. Их мнения основываются преимущественно на собственном опыте, и любые послабления они оценивают как режим наибольшего благоприятствования, тогда как при сравнении с другими регионами может оказаться, что условия, в которых они существуют, крайне враждебны к развитию предпринимательской инициативы.

Предлагаемая мной модель не отказывается от значимости временного фактора. Губернаторы, долгое время находящиеся у власти, имеют больше возможностей для проведения политики экономического и социального развития, чем те, кто только что приступил к своим обязанностям. В то же время я считаю крайне противоречивым возможное влияние происхождения губернатора. Важным представляется не столько отсутствие укорененных работающих патрон-клиентских связей и знакомство с неформальными институтами социальных и политических процессов в регионе, сколько наличие ресурсов для насаждения новых правил и создания собственных клиентел. Важнейшим условием успеха правления, с этой точки зрения, является эффективная поддержка влиятельных федеральных структур и/или наличие финансовой поддержки со стороны крупного федерального бизнеса. В этом случае можно ожидать, что губернатор будет способен преодолеть сопротивление установившихся институтов и поддерживающих их политических и экономических игроков. Именно это предположение стало отправной точкой для эмпирического анализа, результаты которого представлены далее.

## **Успехи и провалы**

Все проблемы недостойного правления, описанные выше, должны препятствовать политике интенсивного развития регионов, если только такое развитие не вызвано разработкой и добычей полезных ископаемых

или же специальными мерами федерального правительства, которых в последние годы было немало (например, Олимпиада в Сочи укрепила экономическое положение Краснодарского края и на долгие годы сделала регион одним из лидеров развития в стране; вложение денег в Чеченскую республику на волне ее послевоенного восстановления значительно улучшило социально-экономическое положение региона и т. д.). Существуют ли в стране истории успеха, которые произошли без влияния этих двух условий?

Для ответа на поставленный вопрос необходим инструмент, который в течение относительно долгого времени корректно измерял бы успехи региональных правительств в их работе по развитию территорий. Одними из таких инструментов<sup>6</sup> мне представляются индексы и рейтинги инвестиционной привлекательности российских регионов, разрабатываемые независимыми агентствами.

Среди немногочисленных инструментов этой группы мной был выбран рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, разработанный в 1996 году компанией «РАЭК — Аналитика» и ежегодно публикуемый рейтинговым агентством «Эксперт РА». Рейтинг формируется на основе двух отдельных индексов — инвестиционного риска и инвестиционного потенциала российских регионов. Инвестиционный потенциал оценивает наличие необходимых ресурсов для успешного производства, а также другие факторы, благоприятные для производства и реализации продукции. Инвестиционные риски оценивают так называемые «некоммерческие риски среды, с которыми приходится сталкиваться предпринимателям в субъекте, а также общее состояние бизнеса в регионе» (Методика, 2017).

На первом этапе работы я сравнил два рейтинга — за 2000 и 2015 годы. 2000-й выбран как первый год правления Владимира Путина и становления новой модели государственного управления. Такая точка отсчета имеет явное ограничение, связанное с тем, что современное состояние государственного аппарата, описываемое в данной работе как недостойное правление, хотя и имеет свои истоки в 1990-х годах, все же расцвело после 2004 года. В то же время именно 2000 год наиболее ярко демонстрирует изначальный уровень развития, с которыми регионы вошли в благополучные 2000-е, а затем в беспокойные 2010-е.

---

<sup>6</sup> К другим инструментам можно отнести результаты региональных выборов, итоги опросов местных жителей и предпринимателей, а также различные оценки, выставляемые ведомствами федерального правительства.

В результате сравнения двух рейтингов были отобраны регионы, которые улучшили и ухудшили свои показатели по обеим или одной из составляющих рейтинга (таблица 1).

**Таблица 1. Изменение положения регионов в Рейтинге инвестиционной привлекательности регионов России**

<b>Продвижение по обеим составляющим рейтинга</b>	<b>Продвижение по одной из составляющих рейтинга</b>
Краснодарский край Московская область Санкт-Петербург Чеченская республика Чукотский автономный округ	Белгородская область Брянская область Воронежская область Курская область Ленинградская область Липецкая область Омская область Оренбургская область Республика Коми Республика Татарстан Смоленская область Тамбовская область Тульская область Челябинская область
<b>Падение по обеим составляющим рейтинга</b>	<b>Падение по одной из составляющих рейтинга</b>
Москва Республика Дагестан Республика Карелия Республика Тыва Сахалинская область	Амурская область Астраханская область Волгоградская область Еврейская автономная область Ивановская область Кабардино-Балкарская республика Мурманская область Республика Алтай Республика Бурятия Республика Калмыкия Саратовская область Приморский край Ханты-Мансийский автономный округ

Такое сопоставление данных за 2000 и 2015 годы показывает, что продвижение по обеим составляющим рейтинга совершили регионы, развивающиеся в особых условиях. Рост Краснодарского края невозможно представить вне контекста огромных финансовых вливаний, связанных с подготовкой Олимпийских игр 2014 года, а развитие Чукотско-

го автономного округа — без долгосрочной поддержки со стороны Романа Абрамовича и связанных с ним компаний. Каждый из пяти случаев может быть проанализирован отдельно, однако специфичность их условий в целом лежит на поверхности.

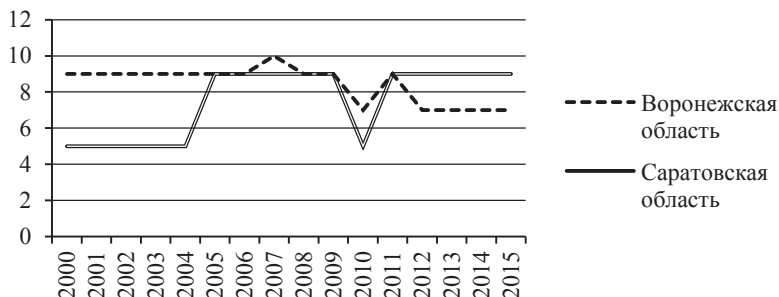
Остальные три группы регионов представляют собой подходящее поле для сравнительного исследования. Чтобы понять причины успешного развития одних регионов и неуспешного развития других, я отобрал из этого списка два субъекта федерации — Воронежскую и Саратовскую области, схожие по географическим и экономическим условиям (таблица 2), но демонстрирующие различную динамику успешности работы региональных правительств.

**Таблица 2. Характеристика Воронежской и Саратовской областей**

	<b>Воронежская область</b>	<b>Саратовская область</b>
Численность населения	2005 г. — 2361 тыс. чел. 2015 г. — 2333 тыс. чел.	2005 г. — 2591 тыс. чел. 2015 г. — 2488 тыс. чел.
Географическое положение	Преобладание черноземов, река Дон, пересечение торговых путей	Преобладание черноземов и каштановых почв, река Волга
Климатические условия	Средняя температура января -10°C, июля +20°C	Средняя температура января -12°C, июля +25°C
Число профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку квали-фицированных рабочих, служащих	2005 г. — 44 2015 г. — 19	2005 г. — 56 2015 г. — 8
Число организаций, дающих высшее образование	2005 г. — 18 2015 г. — 16	2005 г. — 14 2015 г. — 7
Доля городского населения (в 2015 г.)	67,1%	75,3%

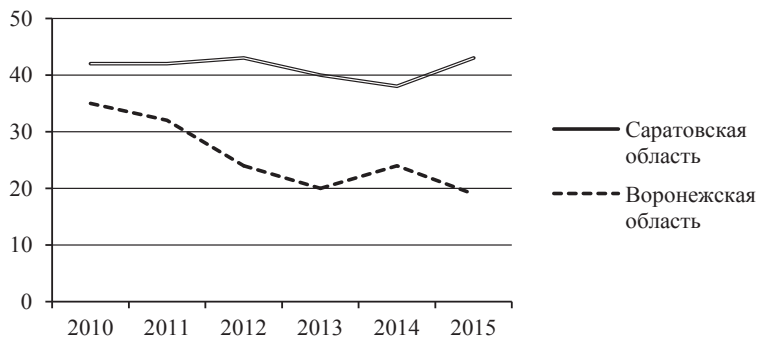
Саратовская область в 2000 году оценивалась агентством «Эксперт РА» как регион со средним потенциалом и умеренным риском, но в 2015 году региональный инвестиционный потенциал рассматривался уже как пониженный. Воронежская область совершила обратный путь — от региона с пониженным потенциалом и умеренным риском до региона с пониженным потенциалом и минимальным риском.





**График 1. Динамика развития показателей Воронежской и Саратовской областей в рейтинге инвестиционной привлекательности регионов России<sup>7</sup>**  
 Источник: Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России; URL: <https://raexpert.ru/ratings/regions/> (дата доступа: 30.04.2017).

Похожая динамика прослеживается и согласно Рейтингу социально-экономического положения субъектов РФ, разрабатываемому агентством «РИА Рейтинг». К сожалению, этот рейтинг стал публиковаться только в 2010 году, но и полученных данных достаточно для того, чтобы оценить тенденцию в развитии двух регионов.



**График 2. Динамика занимаемых регионами позиций в рейтинге социально-экономического положения регионов России**  
 Источник: Рейтинг социально-экономического положения регионов России; URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html> (дата доступа: 30.04.2017).

<sup>7</sup> Для формирования графика шкала рейтинга (от 1А «высокий потенциал — минимальный риск» до 3Д «низкий потенциал — экстремальный риск») была переведена в числовую шкалу, в которой категория 1А получила значение 1, а 3Д — 12).

Как разработчики рейтингов объясняли успехи Воронежской области? В конце 2014 года эксперты агентства «РИА Рейтинг» отмечали, что Воронежская область стала одним из лидеров по темпам роста инвестиций в Центральном федеральном округе, уступив только Москве и Московской области. Причины этого успеха объяснялись следующим образом:

Отчасти такого результата удалось достичь за счет реализации крупных инфраструктурных проектов (Нововоронежская АЭС-2, трасса «Дон» и др.), однако в не меньшей степени положительная инвестиционная статистика была обеспечена квалифицированными действиями областного руководства, которое использовало исторические и естественные преимущества области и одновременно с этим задействовало современные методы повышения инвестиционной привлекательности, успешно опробованные в других регионах страны (Несколько, 2014).

Эксперты «РИА Рейтинга» отмечают, что руководство Воронежской области активно использовало «современные методы повышения инвестиционной привлекательности региона», центральным среди которых стало создание технологических и промышленных парков, а также сельскохозяйственных кластеров в сфере молочного производства. В целом руководство области сделало ставку на развитие новых предприятий вместо реконструкции старых. Таким образом, можно утверждать, что демонстрируемые Воронежской областью успехи являются результатом целенаправленных усилий региональных властей.

Внимательное изучение случая Воронежской области показывает, что последующий рост показателей социально-экономического развития и инвестиционного рейтинга региона связан с приходом в область новой управленческой команды под руководством Алексея Гордеева, ранее занимавшего пост министра сельского хозяйства в федеральном правительстве. Гордеев стал министром в августе 1999 года, когда Владимир Путин был назначен председателем российского правительства, и пробыл на этом посту десять лет. С 2004 по 2009 год он занимал также пост президента Федерации дзюдо России, а с 2005 по 2009-й — президента Национального союза дзюдо. Все эти факты позволяют предположить, что Алексей Гордеев заступил на пост губернатора Воронежской области, обладая значительным административным ресурсом в виде необходимых связей и поддержки в федеральном правительстве, достаточным для проведения необходимой экономической политики для развития региона.

Другим фактом биографии губернатора было его участие в земельной реформе начала 2000-х годов. Первое правительство, сформированное Владимиром Путиным, иногда характеризуется как правительство реформ, поскольку создавалось в том числе и с целью реализации так называемой «Стратегии-2010» — программы либеральных по своей сути изменений в экономической и социальной сферах. В этом правительстве Гордеев стал министром сельского хозяйства как раз в тот момент, когда был проведен очередной этап земельной реформы в России. На этом основании можно предположить, что важным условием для успешного регионального развития может стать идеологическая приверженность губернатора реформам, его готовность идти на непопулярные меры для достижения необходимых целей.

Таким образом, случай Воронежской области позволяет предположить, что успешное развитие региона является результатом прихода новой команды под руководством административно сильного и ориентированного на реформы лидера, который оказался способен преодолеть сопротивление местных элит и реализовать свое видение экономической политики.

В Саратовской области с 2000 года сменилось три губернатора. Первый — Дмитрий Аяцков, один из ветеранов российской региональной политики, занимавший свой пост еще с 1996 года. В 2005 году его сменил Павел Ипатов, руководитель Балаковской атомной электростанции, назначенный на должность губернатора региональным парламентом по предложению президента России. Наконец, в 2012 году Ипатов был заменен на регионального лидера «Единой России», спикера Саратовской областной Думы Валерия Радаева. Все три губернатора — «местные», члены региональной элиты. Являясь частью регионального сообщества, в своей экономической политике они ориентировались на поддержку и развитие существующих в области организаций, не предпринимая никаких реформистских шагов, направленных на ускоренное развитие регионов.

Примечательно, что два первых губернатора не обладали серьезным лоббистским потенциалом на федеральном уровне. Аяцков пал одной из первых жертв федеральных реформ Владимира Путина — в 2005 году его кандидатура не была предложена для переизбрания на должность губернатора. Ипатов открыто конфликтовал с региональным отделением «Единой России» и одним из сильнейших лоббистов области на федеральном уровне Вячеславом Володиным (Бакуткина, 2012). Активно готовившаяся при нем концепция создания особой экономической зоны не получила поддержки федерального центра. Наконец, Валерий Радаев,

поддерживаемый Володиным, долгие годы являлся политиком регионального уровня, партийным функционером, не обладающим необходимыми связями на уровне федерального правительства. В результате совокупности этих условий все трое губернаторов так и не смогли предложить действенной программы социально-экономического развития области.

## Заключение

Представленные выше примеры приведены с целью первичной проверки и демонстрации логики сформулированной в работе модели, которая с учетом изученного эмпирического материала может быть отражена следующим образом. В условиях авторитарного политического режима, централизованного контроля над принятием решений и их децентрализованного исполнения, а также доминирования практик недостойного правления, целенаправленные действия по интенсивному развитию региональной экономики представляются, скорее, исключением из правил. Наиболее вероятным объяснением возникновения такого рода исключений становятся индивидуальные особенности отдельных региональных лидеров, предпринимающих необходимые шаги, направленные на развитие региона. Однако одного желания проводить достойную политику явно недостаточно — необходимыми условиями успеха являются, с одной стороны, идеологическая предрасположенность губернатора к осуществлению реформ экономической системы на региональном уровне, а с другой — наличие административных и политических ресурсов, позволяющих такому губернатору преодолевать сопротивление со стороны региональных групп интересов. В этом контексте назначение/избрание губернаторами «варягов» становится более перспективным для регионального развития, чем выбор главы региона из региональной элиты, а назначение на этот пост чиновника-технократа может оказаться более многообещающим, чем выдвижение партийных функционеров. В то же время в российском случае никакое региональное развитие невозможно без форсированной поддержки со стороны федерального правительства. В результате вся совокупность представленных условий вновь заставляет нас взглянуть на успешные примеры регионального развития как на результат функционирования очередного «кармана эффективности» — отдельно взятого специального проекта по обеспечению наиболее выгодных условий для проведения необходимой политической программы.

## Литература

Бакуткина О. (2012), Ипатов не сошелся с Володиным?, *Радио Свобода*, URL: <https://www.svoboda.org/a/24525244.html> (дата доступа 05.06.2017).

Белановский С. А. и др. (2016), *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня*. М.: Центр стратегических разработок.

Гельман В. Я. (2015), Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма, препринт М-41/15, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге (*Серия препринтов Центра исследований модернизации ЕУСПб*).

Гельман В. Я. (2016), Политические основания «недостойного правления» в постсоветской Евразии: наброски к исследовательской повестке дня, препринт М-49/16, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге (*Серия препринтов Центра исследований модернизации ЕУСПб*).

Гельман В. Я., Рыженков С., Бри М. (ред.) (2000), *Россия регионов: трансформация политических режимов*. М.: Весь мир.

Гельман В. Я., Стародубцев А. В. (2014), Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов, *Полития*, 4(75). С. 6–30.

Заостровцев А. П. (2016), Россия: жизнь после 2013 года, препринт М-51/16, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге (*Серия препринтов Центра исследований модернизации ЕУСПб*).

Зубаревич Н. В. (2005), *Крупный бизнес в регионах России: территориальные стратегии развития и социальные интересы*. М.: Независимый институт социальной политики.

Зубаревич Н. В. (2010), *Регионы России: неравенство, кризис, модернизация*. М.: Независимый институт социальной политики.

Кабанов Ю. А., Карягин М. Е. (2015), «Необитаемые острова» открытости: проблемы открытых государственных данных в России, *ПОЛИТЭКС*, 11(4), с. 38–51.

Кашин О. (2015), Кашин: «Не считаю, что должен встречаться с человеком, пытавшимся меня убить, в неофициальной обстановке», *Новая газета*, 02 нояб., URL: <https://www.novayagazeta.ru/news/2015/11/02/116053-kashin-171-ne-schitayu-chto-dolzhen-vstrechatsya-s-chelovekom-pytavshimsya-menya-ubit-v-neofitsialnoy-obstanovke-187> (дата доступа 06.04.2017).

Методика (2017), *Методика составления рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России компании «РАЭК-Аналитика»*, URL: <https://gaexpert.ru/docbank/109/d31/3e8/5564b5d35605a92af9b47c6.pdf> (дата доступа 03.06.2017).

Муртазин И. (2016), Никита Белых: «Чтобы не разворовали, занимаюсь лично...» О чем говорили до ареста губернатор Кировской области и немецкий предприниматель, *Новая газета*, 01 июл. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/07/01/69116-nikita-belyh-chtoby-ne-razvorovali-zanimayus-lichno> (дата доступа 06.04.2017).

Несколько (2014), *Несколько причин инвестиционного роста Воронежской области*, URL: <http://www.riarating.ru/comments/20141126/610638717.html> (дата доступа 30.04.2017).

Сунгуров А. Ю., Тиняков Д. К. (2016), Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки?, *Общественные науки и современность*, 2, с. 39–51.

Чирикова А. Е. (2011), Московские назначенцы в губернаторском корпусе: анализ самарского случая, *Полития*, 4(63), с 61–73.

Alexandrova A., Struyk, R. (2007), Reform of in-kind benefits in Russia high cost for a small gain, *Journal of European Social Policy*, 17(2), p. 153–166.

Business (2016), *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) V Country Profile*, URL: <http://ebrd-beeps.com/wp-content/uploads/2015/09/russia.pdf> (дата доступа 04.06.2017).

Dekalchuk A. (2017), Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared, in *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, institutions, and policies*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 166–182.

Geddes B. (1994), *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Golosov G. V. (2011), The Regional Roots of Electoral Authoritarianism in Russia, *Europe-Asia Studies*, 63(4), p. 623–639.

Grigoriev I. S. (2017), Labor reform in Putin's Russia: Could modernization be democratic?, in *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, p. 183–199.

Ledeneva A. V. (2013), *Can Russia Modernize?: Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reuter O. J., Robertson G. B. (2012), Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments, *The Journal of Politics*, 74(4), p. 1023–1037.

Sharafutdinova G., Kisunko G. (2014), Governors and Governing Institutions: a Comparative Study of State-Business Relations in Russia's Regions, WPS7038, *Policy Research Working Paper*, URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2498293](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2498293) (дата доступа 27.05.2017).

Sharafutdinova G., Steinbuks J. (2017), *Governors Matter: A Comparative Study of State-Business Relations in Russia's Regions*, *Economics of Transition* (forthcoming).

Starodubtsev A. (2014), Agency Matters: the Failure of Russian Regional Policy Reforms, *Demokratizatsiya*, 22(4), p. 553–574.

Starodubtsev A. (2017a), How does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia, in *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, institutions, and policies*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, p. 148–165.

Starodubtsev A. (2017b), Bureaucratic Strength and Presidential Inattention: Disempowering Territorial Development Instruments in Russia, *Russian Analytical Digest*, (201), p. 10–13.

Stoner-Weiss K. (2002), *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton: Princeton University Press.

Taylor B. D. (2013), Police Reform in Russia: the Policy Process in a Hybrid Regime, *Post-Soviet Affairs*, 30(2–3), p. 226–255.

*Андрей Стародубцев*  
**Достойное правление в недостойных условиях.  
Почему некоторые губернаторы управляют хорошо?**

Препринт М-59/17  
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 19.06.17. Формат 60х88 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.
- Тарасенко А. **НЕКОММЕРЧЕСКИЙ СЕКТОР В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА БЛАГОСОСТОЯНИЯ**. СПб.: НОРМА, 2015.
- Травин Д. **ПРОСУЩЕСТВУЕТ ЛИ ПУТИНСКАЯ СИСТЕМА ДО 2042 ГОДА?** СПб.: НОРМА, 2016.