



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

Владимир Гельман

Исключения и правила:
«истории успеха»
и «недостойное правление»
в России

Препринт М-64/18

**Центр исследований
модернизации**



Санкт-Петербург
2018

УДК 323.396
ББК 66.3 (2Рос)
Г 32

Г 32 **Гельман В. Я.**

Исключения и правила: «истории успеха» и «недостойное правление» в России / Владимир Гельман : Препринт М-64/18. — СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2018. — 38 с. — (Серия препринтов; М-64/18; Центр исследований модернизации).

Работа посвящена анализу феномена «историй успеха» отдельных государственных проектов и программ, которые реализуются в условиях «недостойного правления» (*bad governance*) в России (и в других странах), демонстрируя их достижения в различных сферах. Показано, что эти «истории успеха» служат не исключением из общих правил «недостойного правления», а, скорее, подтверждают его закономерности. 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.

Информация об авторе: Владимир Яковлевич Гельман (vgelman@eu.spb.ru) — кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге и Университета Хельсинки.

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, 2017b; Zaostrovsev, 2017).¹ Однако эти оценки наталкиваются на ряд возражений, важнейшим из которых служит то, что, несмотря на общее печальное положение дел с качеством государственного управления, Россия (как в прошлом страны, 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; Яковлев и др., 2017), и отдельных отраслей экономики (например, сельское хозяйство (Wengle, 2017)), и отдельных органов управления (например, Центральный банк (Johnson, 2016)). Их вклад достаточно заметен для того, чтобы от отдельных «историй успеха» можно было просто отмахнуться как от неких мало значимых исключений, всего лишь подтверждающих правило. По меньшей мере необходимо задаться вопросом о причинах и механизмах, обуславливающих успехи на фоне общего неблагополучия.

¹ В частности, Россия по итогам 2016 года 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 год (<https://worldjusticeproject.org/>), показатель «контроль коррупции» России в обзоре Всемирного банка *Worldwide Governance Indicators* за 1996–2015 годы составил -0.86 по шкале от -2.5 до +2.5 (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Более того, углубленный анализ таких отклоняющихся случаев (*deviant case analysis*) позволяет выявить логику общих закономерностей «недостойного правления», демонстрируя пределы данного явления: 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, немалое внимание уделяется «карманам эффективности» — приоритетным государственным проектам, целенаправленно реализуемым в искусственно созданных для них условиях под патронажем политических лидеров (Geddes, 1994; Roll, 2014a). 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, 2014b). Применительно к изучению России можно говорить об отчасти сходных тенденциях. Так, историк науки Лорен 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 (Graham, 2013; 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 (подобных упомянутой Грэхемом советской космической программе), а в других вела к бесполезной растрате ресурсов. Изучение «историй успеха» сталкивается не только с необходимостью концептуальной гомогенизации весьма разнородного эмпирического материала (даже если речь идет об одной стране, не говоря уже о кросс-национальном анализе), но и с теоретической и/или дисциплинарной оптикой тех или иных специалистов. Если для Барбары Геддес, анализировавшей «карманы эффективности» в Бразилии и других странах Латинской Америки, объяснения были связаны с политическими институтами (Geddes, 1994), сравнительное исследование под руководством Майкла Ролла в центр внимания ставило проблематику политического и организационного лидерства (Roll, 2014a, 2014b), в то время

как Грэхем в своем анализе, скорее, представляет подход, связанный с зависимостью от предшествующего пути (*path-dependency*). В результате порой приходится говорить не об обобщениях при анализе отдельных «историй успеха», а, напротив, еще о большей фрагментации.

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 функционирования «историй успеха». Я полагаю, 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 своей 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 этапах иерархии государственного управления: они могут добиваться своего 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 воплощения в жизнь в искусственно созданных для них условиях, то их мультипликативные эффекты (или «триггер-эффекты» (Roll, 2014c)) — распространение на иные проекты, сектора экономики или регионы — оказываются весьма проблематичны. Поэтому ряд «историй успеха» оказываются недолговечны и/или не дают 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, 2017b).

Работа построена следующим образом. После презентации случая одной из самых известных «историй успеха» России — советского 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» (*diminishing returns*) «историй успеха» на этом фоне. Выводы о роли «историй успеха» и их перспективах с точки зрения развития России представлены в заключении работы.

Введение: «зато мы делаем ракеты...»

Пожалуй, в истории СССР после Второй мировой войны трудно найти пример более заметной «истории успеха», чем советская космическая программа и ее основные достижения — запуск первого искусственного спутника Земли (1957) и первый пилотируемый полет Юрия Гагарина (1961). Восприятие значимости этой «истории успеха» со временем лишь возросло, о чем, в частности, говорят результаты массовых опросов россиян, проводившихся в 1990–2000-е годы Левада-центром (Левада-центр, 2008). 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 1950–60-е годы сменился выходом на плато и постепенно снижающейся отдачей в 1970–80-е, а последующие события после распада СССР переместили Россию 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 Сергей Королев (1907–1966) был не только выдающимся организатором науки и техники, который успешно обеспечил координацию работы

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

огромного количества специалистов и выработку и реализацию многочисленных технически сложных решений. Королев был также (если не прежде всего) крайне успешным *policy entrepreneur*: ему удалось убедить советского лидера Никиту Хрущева в том, чтобы тот сделал космическую программу в целом и пилотируемые космические полеты в частности своим важнейшим приоритетом политического курса (*policy priority*). Хрущев, нуждавшийся в «историях успеха» в начальный период своего руководства страной прежде всего в целях собственной внутривластной и международной легитимации, пошел на немалые риски, в случае космической программы себя оправдавшие. Будучи эмоциональным, но не слишком компетентным руководителем, Хрущев также поддерживал и иные политические инновации (*policy innovations*), которые приносили лишь ограниченный успех (например, освоение целины), а то и доверял откровенным проходимцам (например, академику Трофиму 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, как и первоочередное выделение средств для запуска программы 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 конкурентов, которое было вызвано задержкой старта космической программы США и техническими проблемами. Такой успех начального этапа советской космической программы позволил Королеву и его соратникам получить карт-бланш 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 годов советское руководство. Символические кредиты за спутник и за Гагарина лишь отчасти

покрывали материальные издержки, связанные со строительством Берлинской стены, Карибским кризисом, расстрелом протестовавших рабочих в Новочеркасске и необходимостью перейти к закупкам зерна за рубежом (Гайдар, 2006). 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 года стало поворотным пунктом для поддержанных им приоритетных проектов. Вскоре под давлением военно-промышленного лобби космическая программа была пересмотрена в пользу усиления военной компоненты, в то время как дорогостоящие пилотируемые полеты утратили приоритетное значение (Siddiqui, 2000). Фактически СССР вышел из «лунной гонки» еще задолго до того, как американская космическая программа «Аполлон» была развернута в полном объеме (она успешно увенчалась высадкой астронавтов на Луну в июле 1969 года). Последующие события — смерть Королева в январе 1966 года, цепь трагедий в ходе новых пилотируемых полетов («Союз-1» в апреле 1967 года, «Союз-11» в июне 1971 года) (Ivanovich, 2008) и гибель Гагарина во время тренировочного авиационного полета в марте 1968 года — 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 года), на военном уровне противостояние продолжалось, становясь со временем все более обременительным для СССР. В технологическом плане, однако, СССР так и не смог в 1970–80-е годы продемонстрировать новые прорывы, выведя их на серийный уровень, — в отличие от США, начавших с 1981 года 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, 2014a), ее воздействие оказывалось незначительным и никакого «эффекта заражения» (*contagion*) (Roll, 2014c) 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 Юрий Визбор. В известной песне 1964 года «Рассказ технолога Петухова» лирический герой, провозглашая «Зато, говорю, мы делаем ракеты...», идентифицирует себя самого с успехами СССР в мире технологий и искусства («...а также в области балета // мы впереди, говорю, планеты всей»), но ключевым словом в его монологе выступает «зато».³

Суммируя, можно утверждать, что советской космической программе была присуща траектория развития, которая в той или иной мере характерна 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 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) и (5) последующая утрата прежнего статуса «истории успеха». О том, что такая траектория обусловлена не только спецификой контекста СССР периода 1950–80-х годов, свидетельствует случай инновационного центра «Сколково» в России 2010-х годов, который повторил те же стадии развития, но на гораздо более низком уровне. В период президентства Дмитрия 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 этому проекту ряда ключевых игроков (Punnoniemi, 2014). Проект был широко разрекламирован в СМИ как

³ Полвека спустя после Визбора, в 2014 году, эту же функцию слово «зато» выполнило в иной редакции — в виде лозунга «Зато Крым наш!».

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, когда Медведев занимал пост главы государства) и в гораздо большей мере была ориентирована на краткосрочные публичные эффекты, чем на долгосрочную коммерческую отдачу (Грэхем, 2014). После того как в 2012 году Медведев утратил статус президента России, проект застопорился, 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 году 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 Екатериной (Катериной) Тихоновой (якобы дочерью Владимира Путина): этот фонд получал и другие контракты от крупных государственных компаний и учреждений, хотя деятельность фонда оставалась крайне непрозрачной (Навальный, 2015), а результаты его 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) усугубляли подозрения в том, что речь в них идет не столько о развитии высоких технологий, сколько о «распиле» денежных средств. Упадок «Сколково» оказался более быстрым, более заметным и более драматическим, чем в случае советской космической программы, но, по сути дела, 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, 2014a) 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 Андрей Заостровцев обозначил как «шитизацию» (Заостровцев, 2009)⁴ — то есть 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, построенных на приписках и фальсификациях (будь то «хлопковое дело» в позднесоветском Узбекистане или многочисленные допинговые скандалы в большом спорте). «Истории успеха» задумывались и/или реализовывались как реальные проекты развития России в тех или иных сферах, хотя они не всегда и не во всем воплощались в жизнь. Тем важнее понять, почему российские «истории успеха» 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, 2017b).

Актеры, институты, стимулы и ресурсы

Ингредиентами «историй успеха» проектов и программ в общественном секторе экономики (в России и не только) являются наличие приоритетной поддержки 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 для того, 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, как сказано выше, они могут служить дополнительным сред-

⁴ От английского слова *shit*.

ством внутривнутриполитической и международной легитимации политического статус-кво — несмотря на утверждения критически настроенных специалистов о том, что плохая *policy* является хорошей *politics* (Bueno de Mesquita, Smith, 2011), многие политические лидеры (Россия здесь не исключение) искренне заинтересованы в развитии и в росте экономики возглавляемых ими стран. Во-вторых, даже тот факт, что извлечение ренты составляет главную цель и основное содержание государственного управления (Gel'man, 2016: 461), не препятствует стремлению к росту и развитию, поскольку эти цели сами могут способствовать извлечению ренты — многочисленные государственные проекты и программы, сопровождающиеся масштабным расхищением средств (например, Олимпиада 2014 года в Сочи), служат тому подтверждением. 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 (Гельман, 2017), 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 карт-бланш 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 не может быть велико по определению: продвигающие их *policy entrepreneurs* оказываются конкурентами в борьбе за привлечение средств и внимание лидеров, а смена приоритетов политического руководства (не говоря уже о смене самих лидеров) грозит поставить крест на проектах в целом (как произошло со «Сколково») или по меньшей мере поставить «истории успеха» под вопрос (как в итоге случилось с советской космической программой).

Одной из центральных проблем «недостойного правления» оказывается 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 Мансура Олсона, как «кочевые», а не как «стационарные» бандиты (Olson, 1993). Поэтому в качестве приоритетов реализуемого под их руководством политического курса выбираются 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 годов (Gel'man, Starodubtsev, 2016) и пришедших им на смену стратегических планов в 2010-е годы (Дмитриев и др., 2016). Стимулы политических лидеров подталкивают их к достижению 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 в силу кадровых перестановок, смены правил игры и/или приоритетов вышестоящего руководства. Эти обстоятельства вынуждают 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 тех или иных секторов, организаций или территорий. В этих условиях, говоря словами Барбары Геддес, нерешенной остается «центральная проблема авторитарных режимов: создание соответствующего сочетания стимулов, направляющих и ограничивающих поведение должностных лиц» (Geddes, 1994: 193). По мнению Геддес, подобная система стимулов задается «посредством распределения власти, статусов, богатства и карьерных возможностей таким образом, чтобы добиваться наиболее эффективного достижения целей развития, которые задает политическое руководство: в частности, «возможности вертикальной мобильности внутри органи-

зации...; границы между организацией и остальным обществом, которые уменьшают возможности сближения с группами, соревнующимися в выражении служебной лояльности; интенсивная социализация в смысле усвоения организационных норм и ценностей, которые... ограничивают склонность к использованию... своего служебного положения для извлечения персональных выгод» (Ibid.: 193–194).

Примером относительно успешного создания такой системы стимулов *policy entrepreneurship* на уровне высших и средних звеньев управленческой иерархии выступает современный Китай. Закрепленная на институциональном уровне практика карьерного продвижения региональных руководителей партийных комитетов на основе оценок эффективности их работы (*performance*), включая межрегиональную ротацию кадров и шансы на вхождение в руководство ЦК компартии, стимулирует чиновников прикладывать усилия для успешного социально-экономического развития вверенных им территорий. В то же время конкуренция между руководителями за возможности карьерного роста снижает риски систематической фальсификации отчетности благодаря взаимному контролю (*mutual policing*) по отношению друг к другу (Rochlitz et al., 2015). Напротив, российские региональные лидеры сталкиваются с иными стимулами — как показали Джон Рейтер и Грэм Робертсон, российские губернаторы чаще лишались своих постов из-за неудовлетворительных, с точки зрения Кремля, результатов выборов, чем из-за неудовлетворительных показателей социально-экономического развития соответствующих регионов (Reuter, Robertson, 2012). Предельно огрубляя: если китайскому первому секретарю провинциального комитета Компартии во вверенной ему провинции для успеха надо строить новые дороги и больницы и успешно бороться с загрязнением воздуха, то российскому губернатору для успеха надо завышать явку на выборы и успешно бороться с проявлениями протестов. Такие различия стимулов лишь усугубляют рентоориентированное поведение в российском случае, но никак не способствуют развитию, лишняя раз подчеркивая неэффективность electoralной версии авторитаризма в России в сравнении с «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 эф-

фективностью их деятельности. Не менее, а более важную роль здесь играют негативные стимулы, которые задает набор формальных правил игры, а также практики их применения в рамках «зарегулированного государства» (Панаях, 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 управленческой 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 вмешательства контролирующих органов в случаях сбоев в работе тех или иных организаций и учреждений (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 выступает реакцией политического руководства на рентоориентированное поведение, господствующее среди представителей государственного аппарата и общественного сектора, но он порождает не только резкое увеличение издержек контроля и многочисленные искажения в деятельности контрольных и регулятивных органов, не говоря уже о функционировании судебной и правоохранительной систем (Волков и др., 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, если они проявляют инициативу, направленную на успешное развитие тех или иных секторов, территорий или учреждений.

В таких условиях от руководителей всех уровней трудно ожидать стремления создавать во вверенных им сферах новые «карманы эффек-

тивности» без соответствующей поддержки и патронажа со стороны политического руководства. Но выгоды от патронажа могут достаться лишь немногим бенефициариям, и тем самым пул потенциально успешных *policy entrepreneurs* поневоле сужается. Однако при этом патронаж, выступая необходимым условием достижения «историй успеха», отнюдь не служит условием достаточным. В самом деле, назначение на пост главы крупнейшего государственного банка России — Сбербанк — Германа Грефа, пользовавшегося доверием Путина и входившего в его ближайшее окружение, стало залогом если не «истории успеха», то, по крайней мере, существенного улучшения качества работы Сбербанка (Карасюк, 2013). В то же время назначение главой РЖД другого близкого Путину руководителя — Владимира Якунина — повлекло за собой полную смену стратегии реформирования компании и ее последующее превращение в механизм по извлечению ренты в особо крупных размерах (“Russian Greatest Rent Machine”) (Хусаинов, 2015; Gel’man, 2016). На фоне иерархической модели государственного управления («вертикаль власти») вложение ресурсов в проекты, продвигаемые многими руководителями компаний, организаций и учреждений, либо не дает ожидаемой от них отдачи, либо оборачивается «проеданием», а то и «распилем» бюджетных средств. Парадоксальным образом эти тенденции не ослабляют, а, напротив, лишь усиливают устойчивость иерархии «вертикали власти» в ущерб достижению целей развития.⁵

Наконец, наиболее серьезным препятствием на пути «историй успеха» является 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 этой точки зрения 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 было считать обоснованными. Руководители приоритетных проектов и программ, реагируя на эти ограничения, стремятся преодолеть их посредством сверхконцентра-

⁵ Отчасти здесь можно провести параллели с последними десятилетиями СССР, когда механизмы политико-экономического управления страной отторгали управленческие инновации на всех уровнях, поощряя безынициативность руководителей и исполнителей, но при этом не слишком препятствуя рентоориентированному поведению с их стороны. Более подробный анализ этих аспектов выходит за рамки данной работы.

ции ресурсов. На то, чтобы добиться очередной «истории успеха», тратятся неоправданно большие средства, под реализацию приоритетных проектов и программ привлекаются едва ли не все доступные специалисты, а достижение контрольных сроков в демонстрационных целях превращается в штурмовщину (зачастую в ущерб качеству реализации проектов). Хотя 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. Однажды достигнутые за счет разовой сверхконцентрации ресурсов успехи оказывается еще сложнее удержать, особенно в условиях острой конкуренции как с другими странами, так и с другими проектами внутри страны (именно это и произошло с советской космической программой). А сверхконцентрация ресурсов на протяжении длительного времени обескровливает иные проекты и программы, не имеющие приоритетного статуса, тем самым не только еще больше затрудняя достижение мультипликативных эффектов «историй успеха», но и создавая негативные стимулы для «аутсайдеров», перспективы которых на фоне приоритетных проектов и программ оказываются более чем сомнительными. В результате успех немногих становится причиной неуспеха многих — политика сверхконцентрации ресурсов подрывает среду, в которой лучшие практики можно было бы распространять⁶ за пределы «карманов эффективности».

Резюмируя, можно утверждать, что на пути «историй успеха» в России (как и в ряде других стран) стоят многочисленные барьеры, связанные как со структурными ограничениями (дефицит ресурсов), так и с тем сочетанием стимулов, которые обусловлены 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 руководимых ими 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 тому, чтобы «истории успеха» давали мультипликативные эффекты за пределами соответствующих программ, проектов и организаций. Скорее, происходит обратное: как показывает опыт и советской космической программы, и «Сколково»,

⁶ Я благодарен Михаилу Соколову за эту формулировку.

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 Лорен Грэхем применительно к инновационной деятельности в российском бизнесе (Грэхем, 2014), — высокие издержки их реализации, крайне неэффективное регулирование и слабый потенциал для достижения мультипликативных эффектов. Поэтому многие российские «истории успеха» — вовсе не исключения, подтверждающие общее правило «недостойного правления»: скорее, они выступают составной частью этого политико-экономического порядка. Достижения приоритетных государственных проектов и программ 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 управления российским государством. 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?

Анатомия успехов: Татарстан, НИУ ВШЭ и другие

Многие факторы, обуславливающие достижения «историй успеха» в России, не слишком отличаются от зарубежных аналогов как в посткоммунистических странах (Johnson, 2016), так и в других государствах мира (Geddes, 1994; Roll, 2014a, 2014c). В самом общем виде их можно обозначить как эффективное и неоспоримое лидерство *policy entrepreneurs*, которым благодаря патронажу со стороны политического руководства удается обеспечить высокий уровень организационной автономии своих проектов, программ, учреждений или территорий и на основе быстрого достижения позитивных результатов привлекать дополнительные ресурсы, добиваясь возрастающей отдачи (*increasing returns*) и поддерживая уровень своей автономии на протяжении длительного времени, обеспечивая институционализацию и организацион-

ную преемственность после смены лидеров проектов и политических руководителей. Однако в российском случае (как и в ряде других стран), помимо воздействия этих факторов, следует иметь в виду и воздействие факторов, связанных со спецификой политического режима и/или характеристик «недостойного правления». Именно поэтому некоторые «истории успеха» в той или иной мере приходится обставлять рядом оговорок.

Характерен в связи с этим пример Татарстана — региона, демонстрировавшего в 2000–10-е годы опережающие по сравнению с большинством других регионов России темпы социально-экономического развития и успешную реализацию ряда инновационных проектов и программ (Яковлев и др., 2017). Исследователи из Высшей школы экономики, детально анализируя «историю успеха» региона, в качестве ее основы выделяют консолидацию республиканских элит (сплоченных на этнической основе) вокруг ориентированных на реформы и развитие лидеров Татарстана (Минтимера Шаймиева и сменившего его Рустама Минниханова) и успешное выстраивание отношений с федеральными органами власти. Они утверждают, что эти факторы позволили использовать высокий социально-экономический потенциал региона, минимизируя пагубные последствия «недостойного правления». Республиканским лидерам в ходе «торга» с Кремлем в 1990-е годы удалось максимизировать финансовую автономию республики и свой контроль над ее важнейшими активами, в то время как региональный политический режим носил монополистический характер. По экспертным оценкам, сплоченные этнические элиты Татарстана выстроили в регионе модель «кумовского капитализма», в рамках которой власти и крупный бизнес оказались связаны взаимными обязательствами, а выход аутсайдеров на региональные рынки стал ограничен. Тесные взаимосвязи элит республики отчасти снижали негативные последствия коррупции — в отличие от регионов, для которых были характерны открытые политические конфликты (Sharafutdinova, 2011), в то время как стремление татарстанских лидеров к развитию республики, а не только к извлечению ренты (как в ряде других регионов и республик России), позволяло привлекать ресурсы из Центра даже на фоне политики рецентрализации государственного управления в 2000-е годы (Gel'man, 2009). Татарстану удалось отчасти «разменять» свой прежний особый статус на приоритетное финансирование Центром ряда проектов и программ в республике (от празднования 1000-летия Казани до проведения там же Всемирной универсиады в 2013 году). Их успешная реализация,

в свою очередь, создала основания для успеха новых инициатив — таких как формирование Особой экономической зоны (ОЭЗ) «Алабуга» (наиболее успешного из проектов подобного рода в России: на начало 2017 года на его долю приходилось 64 % выручки, 37 % налоговых поступлений и более половины инвестиций от всех 24 ОЭЗ в стране) (Яковлев и др., 2017: 19–20). Республиканским элитам в ходе рецентрализации удалось не только сохранить контроль над ключевыми экономическими активами (в отличие от других богатых ресурсами республик) (Sharafutdinova, 2010, 2015), но и отстоять неформальное право вето при назначениях ключевых федеральных чиновников на руководящие посты в республике (Яковлев и др., 2017: 13–14). Наконец, замена Шаймиева на посту главы республики в 2010 году, казалось бы, свидетельствовала о преемственности «модели Татарстана» как траектории относительно успешного (хотя и не без ряда значимых проблем) эволюционного развития республики — исследователи в связи с этим проводили параллели с опытом «догоняющего развития» в авторитарных государствах Юго-Восточной Азии (Ibid.: 44).

В то время как сочетание факторов татарстанской «истории успеха» оказалось уникальным и, по сути, не предполагавшим диффузии за пределами республики, «модели Татарстана» был присущ и ряд встроженных в нее изъянов: жесткая «вертикаль власти» внутри республики и стремление к сохранению контроля консолидированных элит ставили барьеры на пути дальнейшего развития (Ibid.: 52–53). Однако на фоне ухудшения экономической ситуации в России в целом, отказа политического руководства страны от ориентации на развитие и рост экономики в качестве своих политических приоритетов и ряда других негативных тенденций, особый статус республики, завоеванный еще в 1990-е годы, начал подвергаться пересмотру. В 2017 году Центр демонстративно отказался обсуждать продление двустороннего договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Москвой и Казанью. Осенью 2017 года под давлением федеральных властей в республике было отменено прежде обязательное преподавание татарского языка (Депутаты, 2017). Эти шаги Центра были восприняты как наступление не только на этнические основания особого статуса Татарстана, но и на контроль элит над активами республики. В «Обращении татар Российской Федерации» призыв представителей этнической интеллигенции к руководителям республики о защите татарского языка подкреплялся тезисом о том, что «когда “заинтересованные” люди придут за “Татнефтью”, “ТАИФом” или за некоторыми руководящими персоналиями, вас некому будет поддержать»

(Обращение, 2017). Тем не менее республиканские лидеры были не в состоянии пойти наперекор Центру, и, скорее всего, дальнейшее снижение уровня автономии Татарстана, как и переход активов республики под контроль Центра, а возможно, и реконфигурация правящих элит, — это не более чем вопрос времени. По крайней мере, шансы на дальнейшее продолжение татарстанской «истории успеха» выглядят как минимум неочевидными: упадок патронажа и пересмотр приоритетов политического руководства на фоне сужения ресурсной базы ставит под вопрос организационную автономию «истории успеха» и сводит на нет шансы на ее институционализацию. При любом исходе противостояния с влиятельными политическими и экономическими интересами на общероссийском уровне о возрастающей отдаче «истории успеха» говорить уже не приходится.

Другим, еще более ярким примером выстраивания «истории успеха» в постсоветской России может служить опыт Высшей школы экономики, которая с 2009 года обладает статусом Национального исследовательского университета (НИУ ВШЭ).⁷ Университет был создан в ноябре 1992 года согласно постановлению Правительства России, подписанному и. о. премьера Егором Гайдаром как центр для подготовки экономических кадров для работы в рыночных условиях. Возглавивший новый вуз Ярослав Кузьминов смог за относительно короткое время создать кадровый костяк Высшей школы экономики, привлекая к его деятельности едва ли не всех заметных экономистов-рыночников и видных правительственных чиновников (История, 2017). Фигура Евгения Ясина — авторитетного экономиста-«шестидесятника», который после своей отставки с поста министра экономики России занял пост научного руководителя вуза (Колесников, Ясин, 2014), — как нельзя лучше символизировала эти тенденции. В 1999–2000 годах Кузьминов и ряд других представителей Высшей школы экономики принимали самое активное участие в разработке программы социально-экономических реформ «Стратегия–2010», после чего неформальный статус вуза резко вырос — он превратился в центральный «мозговой трест» реформаторов (Бендиктов, 2010), а прикладные разработки по заказам правительства и различных государственных агентств стали весьма значимой частью деятельности (Никольская, 2015). Под влиянием НИУ ВШЭ был запущен ряд инноваций в сфере реформ образования — прежде всего введе-

⁷ Здесь и далее использованы материалы официального сайта НИУ ВШЭ www.hse.ru.

ние Единого государственного экзамена (ЕГЭ) (Starodubtsev, 2017). Кузьминов, становившийся все более заметной публичной фигурой, неоднократно рассматривался как кандидат на различные правительственные посты, но предпочитал оставаться в прежней должности, хотя в 2014 году был избран в Московскую городскую думу, а в 2015 году стал сопредседателем Московского отделения Общероссийского народного фронта. Более высокие посты занимала супруга ректора НИУ ВШЭ — Эльвира Набиуллина (министр экономики России, а позднее — председатель Центрального банка РФ), обеспечивая, таким образом, режим личной унии на уровне политического руководства страны. Сам Кузьминов находился в центре неформальной сети экономических консультантов политического руководства страны, к которой приклеился ярлык «системные либералы». Кузьминов (наряду с ректором РАНХиГС Владимиром Мау) был одним из соруководителей разработки программы «Стратегия–2020» (Стратегия, 2012) и участвовал в подготовке указов по вопросам социально-экономического развития России, подписанных Владимиром Путиным после возвращения на пост президента России в мае 2012 года («майские указы»). В то же время высокопоставленные представители государственного аппарата входили в число попечителей вуза, регулярно участвовали в проводимых НИУ ВШЭ ежегодных конференциях и оказывали учреждению всевозможную поддержку в тех или иных формах (бюджетные места для обучения, здания для вуза, государственные заказы). Выступая инициатором ряда государственных проектов и программ, НИУ ВШЭ оказывался одним из их бенефициариев, напрямую либо косвенно.

Успешная деятельность Кузьминова в качестве *policy entrepreneur* позволяла ему вкладывать ресурсы в эффективную рыночную раскрутку НИУ ВШЭ, что давало возможность привлекать новые средства, необходимые для развития вуза, благодаря доходам от платы за обучение и заказам со стороны государства и бизнеса. В 2000-е годы НИУ ВШЭ разросся, поглотив несколько других образовательных учреждений, создав и расширив свои кампусы в Санкт-Петербурге, Перми и Нижнем Новгороде и заняв немало зданий в различных районах Москвы (а позднее — и Санкт-Петербурга). Из небольшой специализированной программы по подготовке рыночных кадров в экономике НИУ ВШЭ превратился в один из крупнейших вузов страны (История, 2017), чей профиль вышел за пределы социальных и гуманитарных наук и включал математику и *computer science* (хотя пока еще без дорогостоящих естественных наук и медицины). Эти достижения позволили НИУ ВШЭ резко повысить

свою заметность на международном уровне,⁸ в том числе благодаря привлечению зарубежных академических «звезд» во главе исследовательских лабораторий и проектов (которые публиковали свои научные работы, указывая аффилиацию с НИУ ВШЭ), а также благодаря умело выстроенной системе стимулов для преподавателей и сотрудников вуза. Наряду с «пряником» (солидные надбавки за публикации в ведущих международных журналах и за другие достижения, внутренние гранты вуза) в НИУ ВШЭ успешно работал и «кнут» в формате краткосрочных «эффективных контрактов», открывая менеджменту вуза возможности избавления от не оправдывавшего ожидания персонала и его замены другими сотрудниками (острую критику см.: Олейник, 2011). Такая кадровая политика позволила НИУ ВШЭ привлекать как известных специалистов, так и перспективных молодых исследователей, ранее работавших в других учреждениях страны и/или получивших ученые степени и опыт работы за рубежом. Даже критики НИУ ВШЭ из числа представителей академической общественности не могли не признать безусловности достижений вуза. Высокая организационная автономия и эффективное лидерство, помноженные на политический патронаж, стали залогом «истории успеха» НИУ ВШЭ.

Но на фоне общего осложнения внешнеполитической и внутривнутриполитической ситуации в России (особенно после 2014 года) «история успеха» вуза, принципами которого служили международная интеграция, академические свободы и самоуправление, подвергалась все нарастающим рискам. Экстенсивный рост организации позволял руководству НИУ ВШЭ успешно реализовывать стратегию *too big to fail*, снижая институциональные риски упадка, вероятного при смене курса, проводимого политическим руководством. Политические риски, неизбежные для «либерального» вуза, каковым был и оставался НИУ ВШЭ (Бенедиктов, 2010), отчасти микшировались тем, что работавшие в нем многочисленные критики властей побуждались к явной или скрытой самоцензуре и/или не указывали свою аффилиацию с вузом в своих публичных выступлениях. Однако поскольку слишком многое для развития НИУ ВШЭ было завязано на авторитетную фигуру Кузьминова (Никольская, 2015), то вуз по определению сталкивался с усиливавшимися вызовами, в то время как на фоне сокращения временного горизонта планирования шансы на последующую институционализацию и на

⁸ См. информацию на сайте НИУ ВШЭ <https://strategyunits.hse.ru/news/keywords/81259457/> (доступ 8 января 2018).

имперсонализацию «истории успеха» снижались. То, что к 25-летию НИУ ВШЭ руководство вуза не удостоилось полагавшихся по такому случаю высоких правительственных наград, было истолковано рядом наблюдателей как предвестник его вероятной грядущей опалы. И хотя какие-либо выводы в отношении дальнейших перспектив НИУ ВШЭ пока делать явно преждевременно, важно подчеркнуть, что, как и в других случаях, «история успеха» вуза оказалась единичным примером, который (по крайней мере, пока) не дал мультипликативного эффекта в большинстве других российских вузов, не говоря уже о том, что государственные ресурсы, получаемые НИУ ВШЭ (хотя и вполне заслуженно), не доставались другим образовательным учреждениям. Означает ли это, что отдельные «истории успеха» в условиях «недостойного правления» так и обречены оставаться островками качественного развития в море посредственности, где руководители проектов и программ обречены кое-как барахтаться, в лучшем случае отчасти решая текущие проблемы по принципу *muddling through*?

Проект «5-100»: почему успехи единичны

Отчасти ответ на этот вопрос может дать попытка мультипликации передового опыта в сфере высшего образования, предпринятая российскими властями в 2010-е годы, — проект «5-100», в качестве цели которого было заявлено вхождение к 2020 году пяти российских вузов в первую сотню университетов мира в общих зачетах трех международных рейтингов.⁹ Этот проект, одобренный президентом и правительством России, предусматривал выделение отобранным на конкурсной основе государственным вузам значительных субсидий на цели развития с тем, чтобы стимулировать усиление их позиций в международных иерархиях. Главным мотором проекта, запущенного в 2012 году в соответствии с «майскими указами» Путина, выступало Министерство образования и науки России во главе с министром Дмитрием Ливановым, который являлся активным сторонником реформ науки и образования в России в целом и интернационализации российской науки в частности (Гуриев,

⁹ Официальное название проекта: «Проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров». Здесь и далее использованы материалы официального сайта www.5top100.ru (доступ 8 января 2018).

Ливанов, Северинов, 2009). Проект, в свою очередь, был призван реализовать идеи, заложенные в рамках «Стратегии–2020», разработанной под руководством Кузьмина и во многом ориентировавшейся на достижения НИУ ВШЭ (Стратегия, 2012). Выделение данного направления в качестве важного приоритета политического курса руководства страны¹⁰ стало возможным благодаря удачному сочетанию нескольких факторов. Во-первых, преобладавшая у российских лидеров к тому моменту стратегия «модернизации» (Gel'man, 2017a) предполагала, пусть и на уровне риторики, успешный рост и развитие страны как основную цель государственного управления — улучшение качества высшего образования как нельзя лучше соответствовало этой цели. Во-вторых, проект «5-100» вырос не на пустом месте, а на основе опыта создания в 2000-е годы по инициативе правительства России федеральных и национальных исследовательских университетов, изначально призванных служить «точками роста» в высшем образовании (специалисты расходятся в оценке мотивов, механизмов и результатов этих шагов властей (Fograt, 2016a, 2016b; Chirikov, 2016)). В-третьих, вхождение пяти российских вузов в топ-100 международных рейтингов не без оснований могло рассматриваться политическим руководством страны как демонстрация успехов в развитии России, выполняющая функцию престижного потребления на глобальном уровне наряду с такими мегасобытиями, как Олимпиада в Сочи (2014) или чемпионат мира по футболу (2018). Несомненно, успех на данном направлении мог бы в некоторой степени выполнять и компенсационные функции, тем самым хоть отчасти перевешивая многочисленные дефекты российского высшего образования — начиная от коррупции и упадка академической этики и заканчивая крайне низкой эффективностью управления вузами и слабостью академического потенциала (Диссеропедия российских вузов, 2017; Соколов, Волохонский, 2013; Соколов, Титаев, 2013; Golunov, 2014).

На первых порах запуск проекта «5-100» выглядел многообещающим. На его реализацию на 2013–2017 годы было выделено 57 миллиардов рублей (позднее финансирование было немного увеличено). Минобрнауки на конкурсной основе под эгидой международного совета

¹⁰ Помимо этой цели, «майские указы» Путина также предусматривали повышение доли публикаций российских авторов в научных журналах, индексируемых международными базами данных *Web of Science* и *Scopus*. Эта цель, скорее всего, будет достигнута (в том числе благодаря продвижению в этих базах ряда научных журналов, издающихся в России).

отобрало 21 вуз для участия в проекте (включая НИУ ВШЭ и МИСИС, ректором которого ранее был Ливанов). Все вузы — участники проекта — представили дорожные карты по его реализации, включавшие, помимо прочего, повышение в вузах доли иностранных студентов, ученых и преподавателей, прирост количества и качества научных публикаций (в первую очередь международных) и ряд других шагов. Вместе с тем проект изначально не предполагал участие Московского и Санкт-Петербургского государственных университетов, обладавших особым статусом и отдельным финансированием со стороны государства. Формальным предлогом служил тот факт, что эти вузы занимали высокие места в международных рейтингах и ранее, но фактически такой прием позволял изолировать от участия в проекте их влиятельных ректоров (особенно известного своими изоляционистскими позициями ректора МГУ Виктора Садовниченко). Патронаж проекта со стороны Путина позволил Ливанову отстоять его крупный по российским меркам бюджет, несмотря на урезание ряда расходов Минобрнауки в конце 2014 года. Однако воплощение в жизнь планов по продвижению российских университетов в международных рейтингах натолкнулось на серьезные препятствия как объективного, так и субъективного свойства.

Прежде всего сам проект «5-100» носил слишком краткосрочный характер с точки зрения достижения заявленной его создателями цели — речь шла о годах, а не о десятилетиях, которые потребовались для достижения аналогичных целей, например, китайским университетам. Но такой горизонт планирования был бы заведомо нереален — политическое руководство страны явно не рассматривало потенциальные выгоды в столь длительной перспективе. А поскольку достижение цели рассматривалось как заведомо нереальное в том числе руководителями и участниками проекта, то это задавало и соответствующие стимулы, связанные не столько с достижением итогового результата, близкого к заоблачным целям, сколько с демонстрацией на уровне отчетности промежуточных успехов, пусть даже частичных и временных. Масштаб финансирования этого проекта, ресурсы которого оказались «размазаны» по двум с лишним десяткам вузов-участников, также был явно недостаточным для достижения его амбициозных целей. Наконец, характер реализации проекта и требования властей к вузам-участникам не предполагали напрямую ни качественных изменений механизмов управления вузами, ни проведения в них необратимых структурных и институциональных изменений, направленных на последующее успешное долгосрочное развитие вузов-участников после завершения этого проекта. Неудивитель-

но, что для ряда вузов «5-100» воспринимался как разовое вливание государственных ресурсов или своего рода подарок «с барского плеча», за который надо было только правильно отчитаться приглашенными иностранными преподавателями и студентами и международными публикациями — и не более того (но и не менее).¹¹

Помимо этого, проект «5-100» столкнулся и с иными вызовами. После 2014 года в России произошло качественное изменение приоритетов политического руководства: цели развития были принесены в жертву геополитическим иллюзиям и противостоянию с Западом (Травин и др., 2017). Проект, ориентированный на международную интеграцию российского высшего образования, явно не вписывался в эти приоритеты. Наконец, в 2016 году инициатор проекта Ливанов был отправлен в отставку, а сменившая его на посту министра образования и науки Ольга Васильева, скорее, придерживалась изоляционистских позиций, в целом не обладала достаточным для успешного поддержания программы аппаратным весом и не склонна была активно поддерживать былые начинания своего предшественника. В довершение всех бед сокращение бюджетного финансирования проекта в 2017 году оказалось неизбежным: вузы-участники на основании промежуточных оценок его реализации были разделены на три группы: в полном объеме государственные субсидии были сохранены лишь для шестерых «передовиков», в том числе НИУ ВШЭ (Лапина, 2017). В целом по итогам 2017 года успехи проекта «5-100» можно было рассматривать в лучшем случае как частичные: продвижение вузов-участников на уровне международных рейтингов носило скромный характер, хотя НИУ ВШЭ и некоторым другим вузам удалось добиться достижений на уровне ряда предметных рейтингов. В этом свете перспективы дальнейшей реализации проекта и его целей сегодня просматриваются с трудом. Хотя было бы нелепым отрицать достижения с точки зрения интернационализации ряда российских вузов, выхода на новый уровень международных публикаций российских исследователей, появления в рамках проекта «5-100» ряда новых инициа-

¹¹ В ноябре 2016 года представительница одного из региональных вузов — участников программы, — выступая в Европейском университете в Санкт-Петербурге и приглашая потенциальных постдоков приехать в этот вуз для работы на более чем льготных условиях, чистосердечно призналась: «Нам всего один раз выделили большие деньги, и потом [после 2020 года. — В. Г.] у нас таких возможностей уже никогда не будет».

тивных проектов вузов,¹² эти достижения все же (по крайней мере, пока) не повлекли за собой качественных изменений ландшафта российского высшего образования, создав в этом секторе кумулятивный эффект успешного развития. Фактически ни одному из вузов — участников программы — пока так и не удалось добиться достижений, сопоставимых с «историей успеха» НИУ ВШЭ, чей передовой опыт переносится на иную почву с немалым трудом.

Опыт проекта «5-100» демонстрирует сложности мультипликации «историй успеха», и не только в отдельных секторах, но и в стране в целом. Распространение лучших (и не самых лучших) практик выступает частным случаем диффузии инноваций, призванной обеспечить изоморфизм — «процесс ограничения, который вынуждает одну единицу в общей массе вести себя точно так же, как и другие единицы, которые сталкиваются с теми же условиями со стороны внешней среды» (Powell, Di Maggio, 1983: 149). Исследователи различают три вида диффузии, способствующих институциональному изоморфизму: силовая, нормативная и подражательная (*mimetic*). Силовая диффузия (принуждение со стороны государства) служит самым сильным средством воздействия на поведение индивидов и организаций, в особенности в условиях авторитаризма. Однако проблема состоит в том, что принуждение к успеху не срабатывает в ситуации, когда негативные стимулы со стороны государства слишком слабы (репрессии по отношению к тем, кто плохо работает, в России не практикуются), а создание долгосрочных позитивных стимулов в условиях «недостойного правления» дается с трудом. Другим средством достижения изоморфизма может служить подражательная диффузия: когда руководители организаций, проектов и программ сталкиваются с необходимостью выбора стратегии поведения из некоторого «меню» вариантов, то часто ориентируются на других акторов, представляющих образец готовых решений, которым подражают их последователи. Наконец, нормативные влияния возникают на основе источников, которые представляются «легитимными и уважаемыми» (Ibid.: 153). Эти источники изоморфизма не исключают друг друга; но в условиях «недостойного правления» каждый из них работает не столько на диффузию лучших практик, сколько на их отторжение. Нормативными образцами поведения и примерами для подражания в глазах руково-

¹²Примером в социальных и гуманитарных науках может служить Школа перспективных исследований в Тюменском государственном университете <https://sas.utmn.ru/ru/>.

дителей всех уровней могут служить не столько успешные *policy entrepreneurs*, сколько успешные соискатели ренты (менеджеры компаний с государственным участием мечтают вести себя, как Якунин, а не как Греф), и к тому же не склонные проявлять не санкционированные «сверху» инициативы по внедрению лучших практик, не без оснований опасаясь преследований со стороны «зарегулированного» государства в случаях как успехов, так и неудач. Более того, силовое принуждение обычно не подкреплено достаточными для достижения и длительного поддержания «историй успеха» государственными ресурсами: в лучшем случае оно может обернуться краткосрочной кампанией, а в худшем — выхолостить суть лучших практик «историй успеха», если даже не превратить их в нечто противоположное изначальным намерениям. При неблагоприятном развитии событий лишённые прежнего приоритетного статуса и ресурсного обеспечения государственные проекты и программы оказываются легко подвержены нормативной и подражательной диффузии со стороны иных господствующих образцов — соискания ренты, пассивности и производства бессмысленной, а то и вредной отчетности. В таких условиях принуждение со стороны государства по отношению к бывшим и/или несостоявшимся «историям успеха», а уж тем более кадровые перестановки в их руководстве, способно лишь усилить процесс «шитизации», делая его необратимым.

Сказанное не означает, что ни отдельные «истории успеха», ни распространение лучших практик в России (по крайней мере, в общественном секторе) недостижимы в принципе или тем более навсегда обречены оставаться изолированными явлениями, не меняющими общей безрадостной картины. Но приведенные выше соображения заставляют переосмыслить саму роль «историй успеха» в развитии России — не только «здесь и теперь», но и в перспективе «долгого времени».

Вместо заключения: о пользе и вреде «историй успеха»

«Я не верю в то, что Россия — “нормальная страна” среднего по мировым меркам уровня, — говорил мне осенью 2017 года со ссылкой на нашумевшую статью (Shleifer, Treisman, 2004) американский профессор, посвятивший свою академическую карьеру изучению России. — В России столько мировых супердостижений: у вас великая литература, музыка, балет, спорт. — (Прозвучал ряд фамилий.) — Почему же вы средние?» Я возразил в ответ, что средние оценки на большом

числе случаев неизбежно не учитывают *outliers*: точно так же как в школьном классе единственный отличник не слишком улучшит общие результаты на фоне большинства троечников, отдельные выдающиеся достижения «первого ряда» той или иной страны сами по себе не делают ее великой на фоне скромных достижений в других сферах. Более того, все по-настоящему великие имена, перечисленные моим собеседником, демонстрировали успехи, достигнутые в XX, а то и в XIX веке: во втором десятилетии XXI века они стали достоянием прошлого. Его представления о России, впрочем, скорее типичны для многих наблюдателей и в нашей стране, и за ее пределами — «истории успеха» страны в прошлом и настоящем (будь то ее военные победы, технические достижения или гениальные стихи и спектакли) служат если не полной индульгенцией сопутствующим этим успехам посредственным результатам в иных номинациях (а то и в тех же самых), то отчасти сглаживают общую неудовлетворенность посредственными результатами, вытесняя дискуссии об их причинах и возможных способах преодоления на периферию внимания элит и масс. Тем самым они поддерживают механизмы «недостойного правления», во многом легитимируя их, несмотря на то что сами успехи часто достигаются не столько благодаря, сколько вопреки этому политико-экономическому порядку. Компенсационные функции отдельных «историй успеха» (характерные не только для России, но и для некоторых других стран) выступают одним из проявлений «синдрома посредственности» (*mediocrity syndrome*), о котором уже приходилось писать ранее (Gel'man, 2013).

На самом деле Россия — средняя по меркам XXI века страна — весьма вероятно, сегодня уже исчерпала свои инфраструктурные и кадровые ресурсы для глобальных «историй успеха», подобных той же советской космической программе. Нравится нам это или нет, но нынешние и, скорее всего, будущие «истории успеха» нашей страны по большей части носят нишевый характер. Но поскольку созданные в советский и постсоветский периоды ее развития институты и стимулы создают спрос политического руководства и граждан страны на краткосрочные «истории успеха», то мы можем ожидать повторения все новых государственных проектов и программ, которые в лучшем случае могут дать лишь частичные и неустойчивые во времени результаты, а в худшем — сходят на нет, подобно «Сколкову», или оборачиваются конфузами, подобно Олимпийским играм в Сочи (Медведев, 2017).

Вместе с тем вероятные попытки снизить пагубные эффекты «недостойного правления», если и произойдут в России, то, скорее всего, при-

ведут к тому, что достижение «историй успеха» в меньшей мере будет стимулироваться государством, чем теперь, — в том числе и по банальной причине усиливающегося дефицита инфраструктурных и кадровых ресурсов, необходимых для такого рода достижений. Беда состоит в том, что эти ресурсы с течением времени могут оказаться недостаточными и для смены парадигмы развития — перехода от ориентации на отдельные выдающиеся достижения к повышению общего качества экономического и социального развития, способного создать почву не для единичных и дающих слабый мультипликативный эффект «историй успеха» в ущерб всему остальному, а для устойчивого продвижения страны к более высоким стандартам. Откладывая постановку и решение этих задач на потом, Россия рискует остаться без будущих успехов — «истории успеха» страны могут так навсегда и уйти в историю.

Литература

Бенедиктов К. (2010), ГУ ВШЭ: история успешного эксперимента, *Русский журнал*, 10 марта, <http://www.russ.ru/pole/GU-VSHE-istoriya-uspeshnogo-eksperimenta> (доступ 8 января 2018).

Волков В., Григорьев И., Дмитриева А., Моисеева Е., Панеях Э., Поздняков М., Титаев К., Четверикова И., Шклярчук 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 (доступ 8 января 2018).

Гайдар Е. (2006), *Гибель империи: уроки для современной России*, М.: РОССПЭН.

Гельман В. (2017), Politics versus policy: технократические ловушки постсоветских реформ, *Полития*, № 2, с. 32–59.

Грэхем Л. (2014), *Сможет ли Россия конкурировать? История инноваций в царской, советской и постсоветской России*, М.: Манн, Иванов и Фербер.

Гуриев С., Ливанов Д., Северинов К. (2009), Шесть мифов Академии наук, *polit.ru*, 14 декабря, <http://polit.ru/article/2009/12/14/6mifov/> (доступ 8 января 2018).

Депутаты (2017), Депутаты Госсовета Татарстана проголосовали за добровольное изучение татарского языка в школах, *Эхо Москвы*, 29 ноября, <https://echo.msk.ru/news/2101614-echo.html> (доступ 8 января 2018).

Диссеропедия российских вузов (2017), Российские вузы под лупой Диссернета, *dissernet.org*, <http://rosvuz.dissernet.org/> (доступ 8 января 2018).

Дмитриев М. (ред.) (2016), *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад*, М.: Центр стратегических разработок, <http://csr.ru/news/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/> (доступ 8 января 2018).

Заостровцев А. (2009), Закон всеобщей шитизации, *fontanka.ru*, 11 августа, <http://www.fontanka.ru/2009/08/11/116/> (доступ 8 января 2018).

История (2017), *История Вышки*, <https://www.hse.ru/info/hist/> (доступ 8 января 2018).

Карасюк Е. (2013), *Слон на танцполе: как Герман Греф и его команда учат Сбербанк танцевать*, М.: Манн, Иванов и Фербер.

Колесников А., Ясин Е. (2014), *Диалоги с Евгением Ясиным*, М.: Новое литературное обозрение.

Лапина А. (2017), Российские вузы поделили на три части, *Коммерсант*, 28 октября, <https://www.kommersant.ru/doc/3453999> (доступ 8 января 2018).

Левада-центр (2008), *Наиболее значимые события российской истории*, 9 июня, <https://www.levada.ru/2008/06/09/naibolee-znachimye-sobytiya-rossijskoj-istorii/> (доступ 8 января 2018).

Медведев С. (2017), Провал операции «Сочи», *colta.ru*, 12 декабря, <http://www.colta.ru/articles/specials/16836> (доступ 8 января 2018).

Навальный А. (2015), Быть дочкой Путина, *navalny.com*, 7 апреля, <https://navalny.com/p/4185/> (доступ 8 января 2018).

Никольская П. (2015), Расследование РБК: как зарабатывает Высшая школа экономики, *rbc.ru*, 28 сентября, <https://www.rbc.ru/investigation/society/28/09/2015/56087c389a794702546d5127> (доступ 8 января 2018).

Обращение (2017), *Обращение татар Российской Федерации к Президенту Республики Татарстан Р.Н. Минниханову*, 30 октября, <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfBnLt1C-N2b3MYzVcFMYYXtPWWYJ8nX5Omp803QiYkq0nDgNQ/viewform> (доступ 8 января 2018).

Олейник А. (2011), Underperformance в теории и университетской практике, *Социология науки и технологий*, т. 2, № 3, с. 68–78, <http://institutional.narod.ru/papers/oleinik.pdf> (доступ 8 января 2018).

Панеях Э. (2013), Зарегулированное государство, *Pro et Contra*, т. 13, № 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> (доступ 8 января 2018).

Соколов М., Волохонский В. (2013), Политическая экономия российского вуза, *Отечественные записки*, № 4, <http://www.strana-oz.ru/2013/4/politicheskaya-ekonomiya-gossiyskogo-vuza> (доступ 8 января 2018).

Соколов М., Титаев К. (2013), Провинциальная и туземная наука, *Антропологический форум*, № 19, с. 239–275, http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/019/sokolov_titaev.pdf (доступ 8 января 2018).

Стародубцев А. (2017), *Достойное правление в недостойных условиях: почему некоторые губернаторы управляют хорошо*, Центр исследования модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге, препринт М-59/17, https://eu.spb.ru/images/M_center/M_59_17.pdf (доступ 8 января 2018).

Стратегия (2012), *Стратегия–2020: новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад экспертной группы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г.*, <http://2020strategy.ru/data/2012/03/13/1214585985/itog.pdf> (доступ 8 января 2018).

Травин Д., Гельман В., Заостровцев А. (2017), *Российский путь: идеи, интересы, институты, иллюзии*, СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

Хусайнов Ф. (2015), *Железные дороги и рынок*, М.: Наука.

Яковлев А., Фрейнкман Л., Макаров С., Погодаев В. (2017), *Консолидация элит как предпосылка для формирования новой региональной модели экономического развития: опыт республики Татарстан*, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», препринт WP1/2017/02, https://wp.hse.ru/data/2017/07/21/1173842902/WP1_2017_02.pdf (доступ 8 января 2018).

Brownlee J. (2007), Hereditary Succession in Modern Autocracies, *World Politics*, vol. 59, N 4, p. 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.

Chirikov I. (2016), Do Russian Universities Have a Secret Mission: A Response to Forrat, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 4, p. 338–344.

Forrat N. (2016a), The Political Economy of Russian Higher Education: Why Does Putin Support Research Universities? *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 4, p. 299–337.

Forrat N. (2016b), A Response to Igor Chirikov, *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, N 4, p. 345–349.

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

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

Gel'man V. (2013), Mediocrity Syndrome in Russia: Domestic and International Perspectives, *PONARS Eurasia Policy Memos*, N 258, <http://www.ponarseurasia.org/memo/mediocrity-syndrome-russia-domestic-and-international-perspectives> (доступ 8 января 2018).

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

Gel'man V. (ed.) (2017a), *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*, Abingdon: Routledge.

Gel'man V. (2017b), Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda, *East European Politics*, vol. 33, N 4, p. 496–516.

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

Gerovitch S. (2011), Why We are Telling Lies? The Creation of Soviet Space History Myths, *Russian Review*, vol. 70, N 3, p. 460–484.

Golunov S. (2014), *The Elephant in the Room: Corruption and Cheating in Russian Universities*, Stuttgart: Ibidem-Verlag.

Graham L. (2013), *Lonely Ideas: Can Russia Compete?* Cambridge, MA: MIT Press.

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, NY: Cornell University Press.

McCubbins M. D., Schwartz T. (1984), Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, vol. 28, N 1, p. 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.

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

Paneyakh E. (2014), Faking Performances Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege, *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, N 2–3, p. 115–136.

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: University of California Press.

Powell W., Di Maggio P. (1983), The “Iron Cage” Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Analysis, *American Sociological Review*, vol. 48, N 2, p. 147–160.

Pynnoniemi K. (2014), Science Fiction: President Medvedev’s Campaign for Russia’s “Technological Modernization”, *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 22, N 4, p. 605–626.

Reuter O. J., Robertson G. B. (2012), Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments, *Journal of Politics*, vol. 74, N 4, p. 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, N 4, p. 421–445.

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

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

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

Sharafutdinova G. (2010), Redistributing Sovereignty and Property under Putin: A View From Resource Rich Republics of Russia, in: V. Gel’man, C. Ross (eds.), *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*, Farham: Ashgate, p. 191–210.

Sharafutdinova G. (2011), *Political Consequences of Crony Capitalism inside Russia*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Sharafutdinova G. (2015), Elite Management in Electoral Authoritarian Regimes: A View from Bashkortostan and Tatarstan, *Central Asian Survey*, vol. 2, N 1, p. 117–139.

Shleifer A., Treisman D. (2004), A Normal Country, *Foreign Affairs*, vol. 83, N 2, p. 20–38.

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

Starodubtsev A. (2017), How Does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia, in: V. Gel’man (ed.), *Authoritari-*

an Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies, Abingdon: Routledge, p. 148–165.

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*, N 490, <http://www.ponarseurasia.org/memo/plentiful-harvests-eurasia-why-some-farms-are-thriving> (доступ 8 января 2018).

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

Владимир Гельман

**Исключения и правила: «истории успеха»
и «недостойное правление» в России**

Препринт М-64/18

В авторской редакции
Корректор — Д. Капитонов

Издательство Европейского университета
в Санкт-Петербурге
191187, Санкт-Петербург,
ул. Гагаринская, 6/1
books@eu.spb.ru

Подписано в печать 05.03.18.

Формат 60x88 1/16. Тираж 50 экз.



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

Книги, подготовленные сотрудниками М-Центра:

- Травин Д., Маргания О. **ЕВРОПЕЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ**,
в 2 кн. М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2004.
- Маргания О.Л., ред. **СССР ПОСЛЕ РАСПАДА**. СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2007.
- Добронравин Н., Маргания О., ред. **НЕФТЬ, ГАЗ, МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА**.
СПб.: «Экономическая школа» ГУ ВШЭ, 2008.
- Gel'man V., Marganiya O., eds. **RESOURCE CURSE AND POST-SOVIET EURASIA:
OIL, GAS, AND MODERNIZATION**. Lanham, MD: Lexington Books, 2010.
- Травин Д. **ОЧЕРКИ НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ РОССИИ. КНИГА ПЕРВАЯ: 1985–1999**.
СПб.: Норма, 2010.
- Гельман В., Маргания О., ред. **ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ: ТРАЕКТОРИИ, РАЗВИЛКИ, ТУПИКИ**.
СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2011.
- Травин Д., Маргания О. **МОДЕРНИЗАЦИЯ: ОТ ЕЛИЗАВЕТЫ ТЮДОР ДО ЕГОРА ГАЙДАРА**.
М.; СПб.: АСТ, Terra Fantastica, 2011.
- Гельман В. **ИЗ ОГНЯ ДА В ПОЛЫМЯ. РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА ПОСЛЕ СССР**.
СПб.: БХВ-Петербург, 2013.
- Добронравин Н. **МОДЕРНИЗАЦИЯ НА ОБОЧИНЕ: ВЫЖИВАНИЕ И РАЗВИТИЕ
НЕПРИЗНАННЫХ ГОСУДАРСТВ В XX — НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**. СПб.: Издательство Европейского
университета в Санкт-Петербурге, 2013.
- Стародубцев А. **ПЛАТИТЬ НЕЛЬЗЯ ПРОИГРЫВАТЬ: РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И
ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**. СПб.: Издательство Европейского университета
в Санкт-Петербурге, 2014.
- Заостровцев А. **О РАЗВИТИИ И ОТСТАЛОСТИ: КАК ЭКОНОМИСТЫ ОБЪЯСНЯЮТ
ИСТОРИЮ**. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014.
- Gel'man V., Travin D. & Marganiya O. **REEXAMINING ECONOMIC AND POLITICAL REFORMS
IN RUSSIA, 1985–2000: GENERATIONS, IDEAS, AND CHANGES**.
Lanham, MD: Lexington Books, 2014.
- Gel'man V. **AUTHORITARIAN RUSSIA: ANALYZING POST-SOVIET REGIME CHANGES**. Pittsburgh:
University of Pittsburgh Press, 2015.
- Травин Д. **КРУТЫЕ ГОРКИ XXI ВЕКА: ПОСТМОДЕРНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ РОССИИ**.
СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2015.
- 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.
- Травин Д., Гельман В., Заостровцев А. **РОССИЙСКИЙ ПУТЬ: ИДЕИ, ИНТЕРЕСЫ, ИНСТИТУТЫ,
ИЛЛЮЗИИ**. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2017.

