

<https://helda.helsinki.fi>

py A : ; N G 5 = 8 O 8 ? @ 0 2 8 ; 0 : " 8 A B > @ 8 8 C A ? 5 E 0 " 8 "
py ? @ 0 2 ; 5 = 8 5 " 2 > A A 8 8 (G 0 A B L 2)

Gelman, Vladimir

2018-12

py Gelman , V 2018 , ' A : ; N G 5 = 8 O 8 ? @ 0 2 8 ; 0 : " 8 A B > @ 8 8 C A ? 5 E 0 " 8 " = 5
py ? @ 0 2 ; 5 = 8 5 " 2 > A A 8 8 (G 0 A B L 2) ' , 1 1 5 A B 2 5 = = K 5 = 0 C : 8 8 A > 2 @ 5 < 5 = =
5-15 .

<http://hdl.handle.net/10138/298365>

unspecified
publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

В.Я. ГЕЛЬМАН

Исключения и правила: “истории успеха” и “недостойное правление” в России (часть 2)

Статья посвящена анализу феномена “историй успеха” отдельных государственных проектов и программ, которые реализуются в условиях “недостойного правления” (*bad governance*) в России (и других странах), демонстрируя их достижения в различных сферах (первую часть статьи см. “ОНС” № 5). Показано, что эти “истории успеха” – не исключение из общих правил “недостойного правления”, а скорее, подтверждение 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 России показано, почему и как они оказываются недолговечны, дают ограниченную отдачу и/или слабые мультипликативные эффекты. Утверждается, что “истории успеха” во многом выступают оборотной стороной “недостойного правления”: достижения такого рода тесно связаны с общими тенденциями государственного управления в стране.

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

DOI: 10.31857/S086904990002748-4

Анатомия успехов современной России: 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 2014^a; Roll 2014^b; Roll 2014^c]. В самом общем виде их можно обозначить как эффективное и неоспоримое лидерство *policy entrepreneurs*, которым, благодаря патронажу со стороны политического руководства, удастся обеспечить высокий уровень организационной автономии своих проектов, программ, учреждений или территорий. На основе быстрого достижения позитивных результатов они привлекают дополнительные ресурсы, добываясь возрастающей отдачи и поддерживая уровень своей автономии на протяжении длительного времени, обеспечивая институционализацию и организационную преемственность после смены лидеров проектов и политических руководителей. Однако в российском

Г е л ь м а н Владимир Яковлевич – кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге и Университета Хельсинки. Адрес: 191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, д. 6/1. E-mail: vgelman@eu.spb.ru

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 2000–2010-е гг. опережающие по сравнению с большинством других регионов страны темпы социально-экономического развития и успешную реализацию ряда инновационных проектов и программ [Яковлев, Фрейнкман, Макаров, Погодаев 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 (М. Шаймиева и сменившего его Р. 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 гг. удалось максимизировать финансовую автономию республики и свой контроль над ее важнейшими активами, в то время как региональный политический режим носил монополитический 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 [Sharafudinova 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 децентрализации государственного управления в 2000-е гг. [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 г.). 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 г. на его долю приходилось 64 % выручки, 37% налоговых поступлений и более половины инвестиций от всех 24 ОЭЗ в стране) [Яковлев, Фрейнкман, Макаров, Погодаев 2017, с. 19–20].

Республиканским элитам в ходе децентрализации удалось не только сохранить контроль над ключевыми экономическими активами (в отличие от других богатых ресурсами республик) [Sharafudinova 2010], но и отстоять неформальное право вето при назначении ключевых федеральных чиновников на руководящие посты в республике [Яковлев, Фрейнкман, Макаров, Погодаев 2017, с. 13–14]. Наконец, замена Шаймиева на посту главы республики в 2010 г., казалось бы, свидетельствовала о преемственности “модели Татарстана” как траектории относительно успешного (хотя и не без ряда значимых проблем) эволюционного развития республики. В связи с этим исследователи проводили параллели с опытом “догоняющего развития” в авторитарных государствах Юго-Восточной Азии [Яковлев, Фрейнкман, Макаров, Погодаев 2017, с. 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 [Яковлев, Фрейнкман, Макаров, Погодаев 2017, с. 52–53]. Однако на фоне ухудшения экономической ситуации в России в целом, отказа политического руководства страны от ориентации на развитие и рост экономики как политических приоритетов и ряда других негативных тенденций, особый статус республики начал подвергаться пересмотру. В 2017 г. Центр демонстративно отказался об-

суждать продление двустороннего договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Москвой и Казанью. Осенью 2017 г. под давлением федеральных властей в республике было отменено прежде обязательное преподавание татарского языка [Депутаты... 2017]. Эти шаги были восприняты как наступление не только на этнические основания особого статуса Татарстана, но и на контроль элит над активами республики. В «Обращения 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, – 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 г. обладает статусом Национального исследовательского университета (НИУ ВШЭ)¹. Университет был создан в ноябре 1992 г. согласно постановлению Правительства РФ, подписанному и.о. премьера Е. Гайдаром, как центр для подготовки экономических кадров, способных работать в рыночных условиях. Возглавивший новый вуз Я. Кузьминов смог за относительно короткое время создать кадровый костяк НИУ ВШЭ, привлекая едва ли не всех заметных экономистов-рыночников и видных правительственных чиновников. Фигура Е. Ясина – авторитетного экономиста-«шестидесятника», который после своей отставки с поста министра экономики России занял пост научного руководителя вуза, как нельзя лучше символизировала эти тенденции. В 1999–2000 г. Кузьминов и ряд других представителей НИУ ВШЭ 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 [Бенедиктов 2010], а прикладные разработки по заказам правительства и различных государственных агентств стали весьма значимой частью его деятельности [Никольская 2015]. Под влиянием НИУ ВШЭ был запущен ряд инноваций в сфере реформ образования – прежде всего Единый государственный экзамен (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 г. был избран в Московскую городскую думу, а в 2015 г. стал сопредседателем Московского отделения Общероссийского народного фронта. Более высокие посты занимала супруга ректора НИУ ВШЭ – Э. Набиуллина (министра экономики России и председателя 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». Наряду с ректором РАНХиГС при Президенте РФ В. Мау, он был одним из соруководителей разработки программы «Стратегия–2020» и участвовал в подготовке указов по вопросам социально-экономического развития России, подписанных В. Путиным после возвращения на пост президента России в мае 2012 г. («майские указы»). В то же время высокопоставленные представители государственного аппарата входили в число по-

¹ Здесь и далее использованы материалы официального сайта НИУ ВШЭ (www.hse.ru).

чителей 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 напрямую либо косвенно оказывался одним из их бенефициариев.

Успешная деятельность Кузьминова в качестве *policy entrepreneur* позволяла ему вкладывать ресурсы в эффективную рыночную раскрутку НИУ ВШЭ. Это 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 гг. 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 для экономики России НИУ ВШЭ превратился в один из крупнейших вузов страны, чей профиль вышел за пределы социальных и гуманитарных наук, включая математику и компьютерные науки (хотя пока еще без дорогостоящих естественных наук и медицины).

Эти достижения позволили НИУ ВШЭ резко повысить свою заметность на международном уровне², 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 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 действовал 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 безусловных 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 г.) “история успеха” вуза, принципами которого служили международная интеграция, академические свободы и самоуправление, подверглась 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 публичных выступлениях. Однако поскольку слишком многое для развития НИУ ВШЭ завязано на авторитетную фигуру Кузьминова [Никольская 2015], то вуз по определению сталкивается с усиливающимися вызовами, в то время как на фоне сокращения временного горизонта планирования шансы на последующую институционализацию и на имперсонализацию “истории успеха” снижаются. То, что к 25-летию НИУ ВШЭ руководство вуза не удостоилось полагавшихся по такому случаю высоких правительственных наград, было истолковано некоторыми наблюдателями 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

² См. информацию на сайте НИУ ВШЭ: (<https://strategyunits.hse.ru/news/keywords/81259457/>).

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?

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 гг., – проект “5-100”. В качестве его цели было заявлено вхождение к 2020 г. пяти российских вузов в первую сотню университетов мира в общих зачетах трех международных рейтингов³. 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 г. в соответствии с “майскими указами” В. Путина, выступало Министерство образования и науки России во главе с министром Д. Ливановым, бывшим активным сторонником реформ науки и образования в России в целом и интернационализации российской науки в частности [Гуриев, Ливанов, Северинов 2009]. Проект, в свою очередь, был призван реализовать идеи, заложенные в рамках “Стратегии–2020”, разработанной под руководством Кузьминова и во многом ориентировавшейся на достижения НИУ ВШЭ.

Выделение данного направления в качестве важного приоритета политического курса руководства страны стало возможным благодаря удачному сочетанию нескольких факторов. Во-первых, преобладавшая у российских лидеров к тому моменту стратегия “модернизации” предполагала, пусть и на уровне риторики, успешный рост и развитие страны как основную цель государственного управления, и 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 гг. 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 [Forrat 2016^a; Forrat 2016^b; 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 мега-событиями, 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... 2017; Соколов, Волохонский 2013; Соколов, Тутаев 2013; Golunov 2014].

На первых порах запуск проекта “5-100” выглядел многообещающим. На его реализацию на 2013–2017 гг. было выделено 57 млрд рублей (позднее финансирование было немного увеличено). Минобрнауки на конкурсной основе под эгидой международного совета отобрало 21 вуз для участия в проекте (включая НИУ ВШЭ и МИСИС, ректором

³ Официальное название: “Проект повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров”. Здесь и далее использованы материалы официального сайта www.5top100.ru.

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 государственным финансированием. 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 В. Садовниченко). Патронаж проекта со стороны Путина позволил Ливанову отстоять его крупный по российским меркам бюджет, несмотря на урезание ряда расходов Минобрнауки в конце 2014 г. Однако воплощение в жизнь планов по продвижению российских университетов в международных рейтингах натолкнулось на серьезные препятствия как объективного, так и субъективно-го свойства.

Прежде всего сам проект “5-100” носил слишком краткосрочный характер с точки зрения достижения заявленной 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. Неудивительно, что для ряда вузов “5-100” воспринимался как разовое вливание государственных ресурсов или своего рода подарок “с барского плеча”, за который надо лишь правильно отчитаться приглашенными иностранными преподавателями и студентами и международными публикациями, не более того (но и не менее).

Помимо этого, проект “5-100” столкнулся и с иными вызовами. После 2014 г. в России произошло качественное изменение приоритетов политического руководства: цели развития были принесены в жертву геополитическим иллюзиям и противостоянию с Западом. Проект, ориентированный на международную интеграцию российского высшего образования, явно не вписывался в эти приоритеты. Наконец, в 2016 г. инициатор проекта – Ливанов был отправлен в отставку, а сменившая его на посту министра образования и науки О. Васильева, скорее, придерживалась изоляционистских позиций, в целом не обладала достаточным для успешного поддержания программы аппаратным весом и не была склонна активно поддерживать былые начинания предшественника. В довершение всех бед сокращение бюджетного финансирования проекта в 2017 г. оказалось почти неизбежным: вузы-участники на основании промежуточных оценок его реализации были разделены на три группы: в полном объеме государственные субсидии было предложено сохранить лишь для шестерых “передовиков”, в том числе НИУ ВШЭ [Латина 2017].

В целом по итогам 2017 г. успехи данного проекта 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 пер-

спективы дальнейшей реализации проекта и его целей сегодня просматриваются с трудом. Хотя было бы нелепо отрицать его достижения с точки зрения интернационализации ряда российских вузов, выхода на новый уровень международных публикаций российских исследователей, появления в рамках проекта “5-100” ряда новых инициативных проектов вузов⁴, 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, p. 149]. Исследователи различают три вида диффузии, способствующих институциональному изоморфизму: силовая, нормативная и подражательная. 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, если негативные стимулы со стороны государства слишком слабы (репрессии по отношению к тем, кто плохо работают, в России не практикуются), а создание долгосрочных позитивных стимулов в условиях “недостойного правления” дается с трудом. Другое средство достижения изоморфизма – подражательная диффузия: когда руководители организаций, проектов и программ сталкиваются с необходимостью выбора стратегии поведения из некоторого “меню” вариантов, то часто ориентируются на других акторов, дающих для подражания образец готовых решений. Наконец, нормативные влияния возникают на основе источников, которые представляются “легитимными и уважаемыми” [Powell, Di Maggio 1983 p. 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 руководителей всех уровней оказываются 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 “истории 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 способны лишь усилить процесс “шитизации”, делая его необратимым.

⁴ Примером в социальных и гуманитарных науках может служить Школа перспективных исследований в Тюменском государственном университете (<https://sas.utmn.ru/tu/>).

Сказанное не означает, что как отдельные “истории успеха”, так и распространение лучших практик в России (по крайней мере, в общественном секторе) недостижимы в принципе или, тем более, навсегда обречены оставаться изолированными, 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”.

О пользе и вреде “историй успеха”

«Я не верю в то, что Россия – “нормальная страна” среднего по мировым меркам уровня, – говорил мне осенью 2017 г. со ссылкой на нашу шумевшую 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 отклоняющиеся случаи: 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 понастоящему великие имена, перечисленные моим собеседником, демонстрировали успехи, достигнутые в XX, а то и в XIX в.: во втором десятилетии XXI в. они стали достоянием прошлого. Его представления о России, впрочем, скорее типичны для многих наблюдателей и в нашей стране, и за ее пределами. “Истории успеха” в прошлом и настоящем (будь то военные победы, технические достижения или гениальные стихи или 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. Тем самым дискуссия об их причинах и возможных способах преодоления вытесняется на периферию внимания элит и масс. Поэтому “истории успеха” 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.

На самом деле Россия – средняя по меркам XXI в. 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 институты и стимулы создают у политического руководства и граждан страны спрос 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 – сходять 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, приведут к тому, что достижение “историй успеха” в меньшей мере будет стимулироваться государством, чем теперь. В том числе 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 общим стандартам. Откладывая постановку и решение этих задач, Россия рискует остаться без будущих успехов. “Истории успеха” страны вполне могут уйти в историю.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бенедиктов К. (2010) ГУ ВШЭ: история успешного эксперимента // *Русский журнал*, 10 марта (<http://www.russ.ru/pole/GU-VSHE-istoriya-uspeshnogo-eksperimenta>).
- Гуриев С., Ливанов Д., Северинов К. (2009) Шесть мифов Академии наук // *Polit.ru*, 14 декабря, (<http://polit.ru/article/2009/12/14/6mifov/>).
- Депутаты Госсовета Татарстана проголосовали за добровольное изучение татарского языка в школах (2017) // *Эхо Москвы*, 29 ноября (<https://echo.msk.ru/news/2101614-echo.html>).
- Диссеропедия российских вузов (2017) Российские вузы под лупой Диссернета (<http://gosvuz.dissernet.org/>).
- Лапина А. (2017) Российские вузы поделили на три части // *Коммерсантъ*, 28 октября (<https://www.kommersant.ru/doc/3453999>).
- Медведев С. (2017) Провал операции “Сочи” // *colta.ru*, 12 декабря (<http://www.colta.ru/articles/specials/16836>).
- Никольская П. (2015) Расследование РБК: как зарабатывает Высшая школа экономики, *rbc.ru*, 28 сентября (<https://www.rbc.ru/investigation/society/28/09/2015/56087c389a794702546d5127>).
- Обращение татар Российской Федерации к Президенту Республики Татарстан Р.Н. Минниханову, 30 октября (2017) (<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfBnLt1C-N2b3MYzBcFMYXtPWYJ8nX5Omp803QiYkq0nDgNQ/viewform>).
- Олейник А. (2011) Underperformance в теории и университетской практике // *Социология науки и технологий*. Т. 2. № 3. С. 68–78.
- Соколов М., Волохонский В. (2013) Политическая экономия российского вуза // *Отечественные записки*. № 4 (<http://www.strana-oz.ru/2013/4/politicheskaya-ekonomiya-rossiyskogo-vuza>).
- 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).
- Яковлев А., Фрейнкман Л., Макаров С., Погодаев В. (2017) Консолидация элит как предпосылка для формирования новой региональной модели экономического развития: опыт республики Татарстан, НИУ ВШЭ, препринт WP1/2017/02 (https://wp.hse.ru/data/2017/07/21/1173842902/WP1_2017_02_____.pdf).
- Chirikov I. (2016) Do Russian Universities Have a Secret Mission: A Response to Forrat // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 32.No 4. Pp. 338–344.
- Forrat N. (2016^a) The Political Economy of Russian Higher Education: Why Does Putin Support Research Universities? // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 32. No 4. Pp. 299–337.
- Forrat N. (2016^b) A Response to Igor Chirikov // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 32. No 4. Pp. 345–349.
- Geddes B. (1994) *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Gel’man V. (2009) Leviathan’s Return? The Policy of Recentralization in Contemporary Russia // C. Ross, A. Campbell (eds.). *Federalism and Local Politics in Russia*. London: Routledge. Pp. 1–24.
- Golunov S. (2014) *The Elephant in the Room: Corruption and Cheating in Russian Universities*. Stuttgart: Ibidem-Verlag.
- Johnson J. (2016) *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.
- Powell W., Di Maggio P. (1983) The “Iron Cage” Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Analysis // *American Sociological Review*. Vol. 48. No 2. Pp. 147–160.
- Roll M. (2014^c) Comparative Analysis: Deciphering Pockets of Effectiveness // M. Roll (ed.). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge. Pp. 194–241.
- Roll M. (2014^b) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework // M. Roll (ed.). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge. Pp. 22–42.
- Roll M. (ed.) (2014^a) *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
- Sharafutdinova G. (2011) *Political Consequences of Crony Capitalism inside Russia*. Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press.

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

Shleifer A., Treisman D. (2004) A Normal Country. *Foreign Affairs*. Vol. 83. No 2, p. 20–38.

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

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

V. GEL'MAN*

* **Gel'man Vladimir** – candidate of science (Political science), professor at the European University at St.Petersburg and professor University of Helsinki. Address: 6/1, Gagarinskaya st. St.-Petresburg, 191187, Russia Federation. E-mail: gel'man@eu.spb.ru

Abstract

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

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

REFERENCES

Benediktov K. (2010) GU VSSHE: istoriya uspešnogo eksperimenta [The Higher School of Economics: A Story of Successful Experiment]. *Russkii zhurnal*, 10 March (<http://www.russ.ru/pole/GU-VSHE-istoriya-uspešnogo-eksperimenta>).

Chirikov I. (2016) Do Russian Universities Have a Secret Mission: A Response to Forrat. *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 4, pp. 338–344.

Deputyat Gossoveta Tatarstana progolosovali za dobrovol'noe izuchenie tatarskogo yazyka v shkolkakh (2017) [Members of State Council of Tatarstan Voted for Voluntary Study of Tatar Language at the Schools]. *Echo Moskvy*, 29 November (<https://echo.msk.ru/news/2101614-echo.html>).

Disseropediya rossiiskikh vuzov (2017) Rossiiskie vuzy pod lupoi Dissernet [The Russian Higher Education Institutions under the Magnifier of Dissernet]. *dissernet.org* (<http://rosvuz.dissernet.org/>).

Forrat N. (2016^a) The Political Economy of Russian Higher Education: Why Does Putin Support Research Universities? *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 4, pp. 299–337.

Forrat N. (2016^b) A Response to Igor Chirikov. *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 4, pp. 345–349.

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

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

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

- Guriev S., Livanov D., Severinov K. (2009) *Shest' mifov Akademii nauk* [Six Myths of the Academy of Sciences]. *polit.ru*, 14 December (<http://polit.ru/article/2009/12/14/6mifov/>).
- Istoriya Vyshki* (2017) [The History of the Higher School of Economics] (<https://www.hse.ru/info/hist/>).
- Johnson J. (2016) *Priests of Prosperity: How Central Bankers Transformed the Postcommunist World*. Ithaca, New York: Cornell Univ. Press.
- Lapina A. (2017) Rossiiskie vuzy podelili na tri chasti [Russian Higher Education Institutions Have Been Divided onto Three Parts]. *Kommersant*, 28 October (<https://www.kommersant.ru/doc/3453999>).
- Medvedev S. (2017) Proval operatsii "Sochi" [The Failure of the Operation "Sochi"]. *colta.ru*, 12 December (<http://www.colta.ru/articles/specials/16836>).
- Nikol'skaya P. (2015) Rassledovanie RBK: kak zarabatyvaet Vysshaya shkola ekonomiki [RBK Investigation: How the Higher School of Economics Earns Money]. *rbc.ru*, 28 September (<https://www.rbc.ru/investigation/society/28/09/2015/56087c389a794702546d5127>).
- Obrashchenie (2017) *Obrashchenie tatar Rossiiskoi Federatsii k Prezidentu Respubliki Tatarstan R.N. Minnikhanovu* [The Appeal of Tatars of the Russian Federation to the President of Republic of Tatarstan Rustam Minnikhanov], 30 October (<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfBnLt1C-N2b3MYzBcFMYXtPWWYJ8nX5Omp803QiYkq0nDgNQ/viewform>).
- Oleinik A. (2011) Underperformance v teorii i universitetskoy praktike [Underperformance in Theory and in University Practices]. *Sotsiologiya nauki i tekhnologii*, vol. 2, no. 3, pp. 68–78 (<http://institutional.narod.ru/papers/oleinik.pdf>).
- Powell W., Di Maggio P. (1983) The "Iron Cage" Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Analysis. *American Sociological Review*, vol. 48, no. 2, pp. 147–160.
- Roll M. (2014^a) Comparative Analysis: Deciphering Pockets of Effectiveness. M. Roll (ed.). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge, pp. 194–241.
- Roll M. (2014^b) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework. M. Roll (ed.). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge, pp. 22–42.
- Roll M. (ed.) (2014^a) *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
- Sharafutdinova G. (2011) *Political Consequences of Crony Capitalism inside Russia*. Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press.
- Sharafutdinova G. (2010) Redistributing Sovereignty and Property under Putin: A View From Resource Rich Republics of Russia. V. Gel'man, C. Ross (eds.). *The Politics of Sub-National Authoritarianism in Russia*. Farham: Ashgate, pp. 191–210.
- Shleifer A., Treisman D. (2004) A Normal Country. *Foreign Affairs*, vol. 83, no. 2, pp. 20–38.
- Sokolov M., Titaev K. (2013) Provintsial'naya i tuzemnaya nauka [Provincial and Aboriginal Science]. *Antropologicheskii forum*, no. 19, pp. 239–275 (http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/019/sokolov_titaev.pdf).
- Sokolov M., Volokhonskii V. (2013) Politicheskaya ekonomiya rossiiskogo vuza [The Political Economy of the Russian University]. *Otechestvennye zapiski*, no. 4 (http://www.strana-oz.ru/2013/4/politiches_kaya-ekonomiya-rossiyskogo-vuza).
- Starodubtsev A. (2017) How Does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia. V. Gel'man (ed.). *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. Abingdon: Routledge, pp. 148–165.
- Yakovlev A., Freinkman L., Makarov S., Pogodaev V. (2017) *Konsolidatsiya elit kak predposylka dlya formirovaniya novoy regional'noy modeli ekonomicheskogo razvitiya: opyt respubliki Tatarstan* [Elite Consolidation as a Pre-Requisite for Formation of New Regional Policy of Economic Growth: The Case of Tatarstan]. National Research University Higher School of Economics, working paper WP1/2017/02 (https://wp.hse.ru/data/2017/07/21/1173842902/WP1_2017_02_____pdf).