

РОССИЙСКИЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

В.Я. ГЕЛЬМАН

**“Порочный круг”
постсоветского неопатримониализма***

На протяжении постсоветского периода Россия и ряд других государств пытались воплотить в жизнь планы социально-экономических реформ, опираясь на политические институты неопатримониализма. Этот политико-экономический порядок, сформированный в интересах правящих групп, задает основные параметры функционирования государства, политического режима и рыночных отношений. Он создает многочисленные негативные стимулы в управлении государством и экономикой, связанные со стремлением акторов к максимизации извлечения ренты. Попытки проведения реформ все чаще наталкиваются на несовместимость задач модернизации с институтами неопатримониализма, а стремление устранить эти противоречия с помощью частичных и компромиссных решений подчас приводит к ухудшению ситуации по сравнению с сохранением *status quo*. Отсутствие у правящих групп стимулов к институциональным изменениям, которые могут ослабить их политическое и экономическое господство, создает “порочный круг”: реформы не дают ожидаемой отдачи либо оборачиваются непреднамеренными и нежелательными последствиями. Каковы возможные внутривнутриполитические и внешнеполитические стимулы к отказу постсоветских государств от политических институтов неопатримониализма и их последующей замены “инклюзивными” экономическими и политическими институтами?

Ключевые слова: неопатримониализм, политические институты, государственное управление, авторитаризм, посткоммунизм.

Почти четверть века посткоммунистических социально-экономических и политических преобразований в России и ряде других постсоветских стран привели к результатам, которые в лучшем случае можно охарактеризовать как смешанные. Если рассматривать данные преобразования в перспективе “тройного перехода” [Offe 1991], то есть модернизации на трех аренах: *демократизация, рыночная экономика и строительство современных национальных государств*, то их последствия оказались противоречивы. Постсоветские политические режимы принято рассматривать как различные варианты *авторитаризма* [Levitsky, Way 2010; Gel'man 2014]. Рыночные реформы в России и других постсоветских странах создали основы “*патримониального капитализма*”, построенного на контроле правящих групп над ключевыми экономическими активами и агентами рынка [Schlumberger 2008; Robinson 2011]. Наконец, повсеместно

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

Гельман Владимир Яковлевич – кандидат политических наук, профессор Европейского университета в Санкт-Петербурге, Finland Distinguished Professor, Aleksanteri Institute, University of Helsinki. Адрес: Гагаринская ул., д. 3, Санкт-Петербург, 191187. E-mail: gelman@eu.spb.ru.

отмечаемое не соответствующее уровню экономического развития *крайне низкое качество* постсоветских государств [Worldwide 2014], цель и содержание управления которыми – извлечение ренты, резко критикуется всеми наблюдателями независимо от их взглядов по любым иным вопросам. Составляющие этой триады тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, и предпринимаемые в ряде стран (от Украины до Грузии) попытки изменить положение дел на тех или иных отдельных аренах имели лишь частичный и/или временный эффект. Результаты преобразований носят системный, устойчивый и воспроизводимый – по крайней мере в краткосрочной перспективе – характер.

Хотя оптимистически настроенные эксперты выражают надежды на позитивные изменения в постсоветских странах по мере экономического роста и смены поколений политических лидеров в последующие десятилетия [Treisman 2014], сегодня вопрос о причинах и механизмах этой траектории развития постсоветских стран выглядит актуальным. Данная статья призвана наметить лишь некоторые подходы к анализу, связанные с осмыслением институциональных оснований постсоветского экономического и политического развития, которые задают пределы и ограничения процессов модернизации в России и ряде других стран и порой ведут к непреднамеренным и нежелательным последствиям.

Russian Greatest Rent Machine

Под новый 2015 г. жителям более двух десятков российских регионов было объявлено о масштабном (а то и полном) прекращении движения электричек, связывавших города и региональные центры с другими населенными пунктами. Отмена поездов вызвала бурный всплеск общественного недовольства: в ряде случаев электрички служили единственным видом общественного транспорта. Вслед за этим шагом последовали не только обвинения в адрес властей и холдинга “Российские железные дороги” (ОАО РЖД) в “геноциде” россиян, но и попытки коллективных протестных действий, вплоть до угроз местных жителей ряда регионов перекрыть движение по железнодорожным магистралям. В итоге социальная напряженность приобрела публичный характер, и в феврале 2015 г. президент России В. Путин перед телекамерами потребовал от правительственных чиновников и руководства РЖД немедленно восстановить движение электричек в прежнем объеме. Официальные лица не замедлили отрапортовать о выполнении этого требования главы государства, тем самым восстановив на время нарушенный *status quo*.

Отмена электричек стала вполне логичным следствием тех изменений, которые проходили на российском железнодорожном транспорте в предшествующее десятилетие. В 2003 г. на базе Министерства путей сообщения (МПС) была создана компания РЖД, которой передали ключевые активы всей отрасли. Вслед за этим на железнодорожном транспорте прошли структурные реформы, призванные либерализовать рынок перевозок. Но на деле РЖД не просто сохранило, но и усилило свое монопольное положение, фактически диктуя многократно завышенные тарифы на перевозки пассажиров и вынуждая бюджет покрывать растущие убытки дочерних фирм РЖД. Эти дочерние компании арендовали инфраструктуру и поезды у РЖД и платили монополисту за ремонт и эксплуатацию поездов по тарифам, установленным по требованию РЖД, в то время как убытки перевозок покрывались компаниями за счет бюджета. Субсидирование пассажирских перевозок было возложено правительством на регионы, которые не имели возможностей противостоять РЖД. В отношениях компании с органами власти произошел “захват регулятора” [Хусаинов 2015]. Последний удар по пассажирским перевозкам нанесло постановление правительства России, 25-кратно увеличившее платежи региональных бюджетов за использование инфраструктуры РЖД (<http://navalny.com/p/4107>). Вмешательство Путина и последующее частичное восстановление движения электричек не изменило экономическую модель пассажирских перевозок, но лишь переложило расходы с региональных бюджетов на федеральный.

Проблемы субсидирования убыточных, но социально значимых пассажирских перевозок характерны для реформ железных дорог в ряде стран. Но случай РЖД явно

выделялся из общего ряда не столько масштабами созданных в ходе реформ проблем, сколько способом их решения. Результатом реформ стало превращение бывшего государственного ведомства (МПС), бывшего частью единой плановой экономики, в гигантскую рыночную монополию (РЖД), формально управляемую государством, но фактически ему не подконтрольную и ведущую деятельность почти исключительно в собственных интересах. Руководителем РЖД с 2005 г. до лета 2015 г. был В. Якунин, входящий в “близкий круг” давних соратников Путина и известный своей склонностью к престижному потреблению материальных благ (его дом в Подмоскowie получил лейбл “шубохранилища”) и не менее престижному потреблению символических благ на международном уровне. Так, Якунин выступает президентом международного форума “Диалог цивилизаций”, являющегося консультантом при Экономическом совете ООН, спонсировавшего, помимо прочего, издание книги, где сам Якунин был включен в список *World's Foremost Thinkers* наряду с нобелевскими лауреатами [Гельман 2013]. Несмотря на широкую критику Якунина в СМИ и попытки препятствовать продлению его контракта на посту главы РЖД, близость к Путину сделала Якунина неуязвимым и дала ему *carte blanche* почти на любые действия. РЖД, по сути, превратились в “вотчину” одного из соратников главы государства, а операционная деятельность этой компании находилась в тени многочисленных офшоров, связанных с Якуниным.

Таким образом, формально управляемая государством огромная монополия (крупнейший работодатель России) в результате реформ была отдана на откуп частному лицу, превратившему РЖД в инструмент по максимизации ренты и переложившему на налогоплательщиков затраты, произвольно устанавливаемые им самим. Перефразируя слова популярной песни 1970-х гг. из репертуара группы *Boney M*, эту схему управления можно обозначить *Russian Greatest Rent Machine*. Ее социальные издержки куда больше, чем у модели управления МПС, сложившейся в 1930-е гг., когда отраслью руководил сталинский нарком Л. Каганович. Хотя кризис МПС в 1990-е гг. и необходимость структурных реформ в отрасли отмечались всеми наблюдателями (см., например, [Pittman 2013; Хусаинов 2015]), но последствия преобразований 2000–2010-х гг. следует охарактеризовать как поворот от плохого к худшему.

Случай РЖД – не единственный пример провала одной из секторальных реформ, выступавших частью планов социально-экономической модернизации страны (см. [Гельман, Стародубцев 2014]). Почему в постсоветской России благими намерениями либеральных реформ оказывалась вымощена дорога в ад патримониального “кумовского капитализма” (*crony capitalism*)? Я утверждаю, что причина этих метаморфоз постсоветской модернизации обусловлена тем, что после распада СССР в России и ряде других стран установилось господство неопатримониальных политических институтов – не столько унаследованных от советского и досоветского прошлого, сколько целенаправленно и преднамеренно созданных в интересах правящих групп и призванных закрепить их политическое и экономическое доминирование. Неопатримониализм блокирует возможности реализации “узкой” программы социально-экономической модернизации (не предполагающей демократизации), в силу чего отдельные реформы дают лишь частичный эффект или превращаются в “порочный круг” социально неэффективных изменений, обслуживающих привилегированные частные интересы. Я утверждаю также, что этот “порочный круг” не может быть разорван путем попыток поэтапного “выращивания” эффективных институтов в рамках заданных политических ограничений. По мере укоренения неопатримониализма повышаются риски того, что его институты могут воспроизводиться и репродуцироваться независимо от возможных последствий смены политических режимов. Я полагаю также, что стимулы к отказу от политических институтов неопатримониализма и их замены “инклюзивными” политическими и экономическими институтами [Acemoglu, Robinson 2012] в постсоветских государствах могут (хотя и отнюдь не обязательно должны) усилиться в результате внешнего воздействия: ограничения их суверенитета и последующего принуждения со стороны иных государств и международных акторов.

Структура настоящей статьи такова. В первой ее части после обзора дискуссий о постсоветском неопатримониализме представлен авторский подход к анализу влияния неопатримониализма на процессы модернизации и задаваемых им ограничений. Далее предлагается критический анализ механизмов управления в рамках неопатримониальных институтов (“вертикаль власти”) и попыток их реформ, которые не дают отдачи и/или оборачиваются непреднамеренными и порой нежелательными последствиями (схемы “замещения” и “выращивания” институтов). Некоторые выводы и дискуссионные суждения о возможных путях выхода из “порочного круга” постсоветского неопатримониализма представлены в последней части статьи.

Истоки и смысл постсоветского неопатримониализма

Хотя описание постсоветского политико-экономического порядка как неопатримониального преобладает в литературе [Derluignan 2005; van Zon 2008; Robinson 2011; Robinson 2014; Fisun 2012; Снеговая 2013], термин и его использование в качестве средства анализа нуждаются в уточнении. Патримониализм вслед за М. Вебером рассматривается как способ традиционного господства, основанный на присвоении публичной политической и экономической власти в частных целях [Fisun 2012], а неопатримониализм – как проявление этой формы господства в современных обществах, противопоставляемой рационально-легальному господству. Поэтому категория неопатримониализма охватывает как политический режим, так и механизм политико-экономического управления государством (*governance*) и не сводится лишь к одной из этих составляющих [Robinson 2014]. И персоналистический авторитарный режим, и “кумовской” патримониальный капитализм в этих рамках рассматриваются как следствия и результаты неопатримониализма, соответственно, в политике и управлении. В более общем плане неопатримониальный политико-экономический порядок выступает одним из вариантов “порядка ограниченного доступа” [North, Wallis, Weingast 2009]. Политические и экономические институты неопатримониализма носят “экстрактивный” [Acemoglu, Robinson 2012] характер. Но при этом как набор норм, правил и санкций за их нарушение они представляют собой своеобразный симбиоз, когда за рационально-легальной оболочкой формальных институтов скрывается неопатримониальное “ядро” неформальных институтов [Erdmann, Engel 2006], оказывающее решающее “подрывное” [Gel'man 2012] воздействие на их функционирование. Одни видят в этом симбиозе источник нестабильности неопатримониального порядка; другие отмечают, что равновесие, поддерживаемое неопатримониальными институтами, может оказаться устойчивым и воспроизводимым [Robinson 2014]. Важнейшая черта неопатримониализма – его рентоориентированная направленность [Erdmann, Engel 2006], не характерная для патримониализма в веберовском понимании.

Поскольку в основе неопатримониализма лежат элементы традиционного господства, не приходится удивляться тому, что наиболее популярные его объяснения связаны с эффектами “наследия прошлого” [Pop-Eleches 2007]. Неопатримониализм воспринимается как “пережиток” традиционалистского прошлого, которое глубоко укоренилось в организации тех или иных обществ и не было искоренено в ходе их модернизации, либо же как традиционалистская реакция на провалы модернизации или их патологии [Eisenstadt 1978, ch. 17]. Если по отношению к странам Африки (выступающим как “заповедники” неопатримониализма) речь идет главным образом о колониальном “наследии” [Bratton, van der Walle 1994; Erdmann, Engel 2006], то применительно к ряду постсоветских стран истоки неопатримониализма ищут едва ли не на всех этапах их истории. Ответственными за его укорененность считают и “наследие” допетровской Руси с ее вотчинным правлением и неограниченным произволом в отсутствие частной собственности [Pipes 1974], и “наследие” коммунистического режима, пережившего в период “застоя” “вырождение” в неотрадиционализм [Jowitt 1983]. Аргумент “наследия прошлого” носит структурный характер; он явно или неявно предполагает, что неопатримониализм есть вариант тяжелого наследственного заболевания социального организма, не подлежащего лечению, как минимум, в обозримом будущем.

Не отрицая значимости “наследия”, нужно иметь в виду, что неопатримониализм в постсоветских государствах во многом возник в результате целенаправленных действий тех политических и экономических акторов, которые стремились к максимизации своих выгод в процессе перераспределения власти и ресурсов после распада СССР. В приведенном выше примере РЖД неопатримониальное управление крупнейшей государственной компанией под руководством Якунина отнюдь не было вызвано “наследием” данной отрасли или экономики страны в целом. Превращение РЖД в вотчину главы компании стало результатом раздела доступа к источникам ренты между участниками “выигрышной коалиции” [Bueno de Mesquita, Smith 2011] во главе с Путиным и его соратниками. Сходным образом максимизацию власти в политике и максимизацию ренты в экономике следует рассматривать как рациональную цель правящих групп, которые смогли ее достичь в ряде постсоветских стран в процессе смены политических режимов и рыночных преобразований. Анализ динамики изменений “правил игры” в политике и экономике после распада СССР [Sonin 2003; Aslund 2007; Hale 2014; Gel'man 2015] говорит о том, что процессы комплексных трансформаций облегчили достижение этих целей, которое было бы затруднительным в иных условиях. Неопатримониализм служит средством достижения целей правящих групп, а создаваемые для его поддержания “подрывные” институты призваны закрепить сложившиеся конфигурации политических и экономических акторов и обеспечить стабильное функционирование политико-экономического порядка. Впрочем, одним правящим группам удавалось максимизировать власть и ренту, а другим – нет. В отличие от “наследия прошлого”, аргумент целенаправленного строительства рассматривает неопатримониализм как последствие сознательного “отравления” социального организма со стороны тех или иных агентов из числа представителей правящих групп. Ответ на вопрос о возможности лечения этого заболевания, как минимум, очевиден.

В основании постсоветского неопатримониализма как политико-экономического порядка, который определяет характеристики политических режимов и механизмы государственного управления, лежат следующие принципы:

- извлечение ренты представляет собой главную цель и основное содержание управления государством на всех уровнях;

- механизм власти и управления тяготеет к иерархии (“вертикаль власти”) с единым центром принятия решений, стремящимся к монопольному положению (*single power pyramid*) [Hale 2014];

- автономия экономических и политических акторов внутри страны по отношению к данному центру носит условный характер и может быть произвольно изменена и/или ограничена;

- формальные институты, задающие рамки осуществления власти и управления, представляют собой побочный продукт распределения ресурсов внутри “вертикали власти”: они имеют значение как “правила игры” лишь в той мере, в какой способствуют (или, как минимум, не препятствуют) извлечению ренты;

- аппарат управления в рамках “вертикали власти” разделен на соперничающие за доступ к ренте организованные структуры и неформальные клики.

Эти принципы представляют собой неформальное институциональное “ядро” неопатримониального политико-экономического порядка, вокруг которого правящими группами формируется “оболочка” таких формальных институтов, как официальные конституции или электоральные системы. Эта “оболочка” – отнюдь не только “дымовая завеса” над неприглядным обликом неопатримониализма: она выступает и как инструмент “авторитарного разделения властей” (*authoritarian power-sharing*), отчасти демпфируя риски смены режима и поддерживая баланс сил участников “выигрышной коалиции” [Svolik 2012]. Хотя авторитаризм и представляет следствие неопатримониализма на политической арене, проявления последнего не сводятся только к авторитаризму и рискам его подрыва. Эти риски возникают в силу того, что монополизация принятия решений оказывается подорвана, а подавление автономии акторов наталкивается на пределы, чреватые сменой политических режимов (Украина в 2004 и 2014 гг.,

Кыргызстан в 2005 и 2010 гг.) или угрозой таковых (Россия на рубеже 2011–2012 гг.). Но если эти риски удастся минимизировать, то неопатримониальная система управления оказывается почти неуязвимой (по крайней мере, если не принимать в расчет риски экзогенных шочков).

Симбиоз неопатримониального “ядра” политических институтов и формальной “оболочки”, внешне напоминающей атрибуты развитых государств и рынков (от формально независимых судов до рыночной активности компаний, подобных РЖД), поддерживает устойчивое, хотя и неэффективное, равновесие [Gel'man 2012]. Это объясняет парадокс, ранее отмеченный исследователями на материале Африки: казалось бы, в условиях неопатримониализма положение дел в стране должно перманентно ухудшаться, но на деле нарушение равновесия происходит редко [Erdmann, Engel 2006]. Причины тому кроются не только в формальных институтах. Не меньшее значение для ряда постсоветских стран играл стабильный приток ренты и увеличивавшийся ее объем (прежде всего, благодаря высоким ценам на нефть) [Aslund, Guriev, Kuchins 2010]. Вопреки распространенному представлению о неопатримониальных режимах ряда стран Африки как стагнирующих “диктатурах застоя” [Bratton, van der Walle 1994; 1997; Erdmann, Engel 2006], в постсоветских странах можно говорить об иной тенденции: экономический рост 2000-х гг. служил источником стабильности неопатримониального политико-экономического порядка. Правящие группы заинтересованы в нем и как в средстве увеличения объема ренты и удовлетворения appetites ее многочисленных соискателей, и как в инструменте легитимации политического *status quo* внутри страны и внешнеполитического курса, проводимого правящими группами. Кроме того, результаты успешного роста и развития, воплощенные в качестве публично признаваемых достижений выполняют для правящих групп и иных акторов важную функцию престижного потребления и служат источником статусной ренты.

Постсоветский неопатримониализм неявно предполагает императив “узкой” программы социально-экономической модернизации. Правящие группы этих стран ставят целью достижение высоких показателей социально-экономического развития (как в относительном, так и в абсолютном выражении) и реализацию ряда преобразований в социально-экономической сфере (далее – реформы), направленных на достижение данных целей. Но при этом “широкая” программа политической модернизации, включающая демократизацию и расширение гражданских и политических прав и свобод, хотя публично не отвергается, но либо не реализуется, либо сводится к косметическим и конъюнктурным мерам (подобно “виртуальной либерализации” в России в период президентства Д. Медведева) [Gel'man 2015]. “Узкая” программа модернизации, цели которой разделяются как правящими группами постсоветских стран, так и значительной частью их населения, в контексте 1990–2000-х гг. во многом стала реакцией на решение “дилеммы одновременности” [Offe 1991] – этим странам после распада СССР не удалось успешно решить задачи одновременного проведения демократизации, рыночных реформ и национально-государственного строительства. “Узкая” модернизация призвана поддерживать неопатримониальный политико-экономический порядок в относительно краткосрочной временной перспективе¹.

Но в условиях постсоветского неопатримониализма “узкая” модернизация наталкивается на ряд противоречий. Во-первых, она предполагает проведение реформ с опорой на бюрократию [Гельман, Стародубцев 2014] на фоне весьма низкого качества государственного аппарата [Worldwide 2014]. Во-вторых, реформы, ущемляющие интересы влиятельных соискателей ренты, как правило, оказываются свернутыми, если в их поддержку не создана сильная коалиция потенциальных сторонников (примером может служить неудачная реформа правоохранительных органов в России в период президентства Медведева [Taylor 2014]). В-третьих, эти реформы, особенно предпола-

¹ Оптимистическая точка зрения [Treisman 2014] состоит в том, что успешная “узкая” модернизация окажется эффективным средством подготовки будущей демократизации после падения авторитарных режимов.

гающие комплексные управленческие решения, часто влекут за собой непреднамеренные и непредсказуемые последствия. Все это лишь отчасти обусловлено содержанием конкретных мер политического курса. Они в гораздо большей степени связаны с механизмом управления в рамках “вертикали власти” и вызванными им ограничениями возможных изменений политического курса.

“Вертикаль власти” как механизм неопатримониального управления

Сам термин “вертикаль власти” обычно используют для описания иерархической модели субнационального управления в постсоветских государствах [Gel'man, Ryzhenkov 2011]. Она предполагает формальную и неформальную субординацию нижестоящих этажей управления вышестоящим и многочисленные системы неформального обмена ресурсами между ними (для электоральных авторитарных режимов голоса на выборах выступают как один из важнейших, хотя и не единственный ресурс). Однако сходные механизмы касаются не только территориального измерения государственного управления, но и других сегментов государственного аппарата, а также управления в общественном секторе экономики. Секторальные “вертикали” присущи правоохранительным органам, образовательным учреждениям и ряду некоммерческих общественных организаций. Обмены касаются как распределения ренты, так и соблюдения (или несоблюдения) норм и правил в рамках формальных институтов, а также возможностей их изменения.

“Вертикаль власти” как механизм управления легитимирована тем обстоятельством, что она воспринимается в общественном мнении как единственно возможное средство контроля за деятельностью нижестоящих органов управления. К такому восприятию подталкивает постсоветский опыт 1990-х гг., связанный с длительным экономическим спадом на фоне ослабления административного потенциала государства и нарушением ряда базовых функций государственного управления [Volkov 2002]. Он служит дополнительным аргументом в пользу “вертикали власти” как инструмента управления. А. Пшеворский справедливо отмечал: “...поскольку любой порядок лучше любого хаоса, любой порядок и устанавливается” [Przeworski 1991, p. 86]. До тех пор, пока нижестоящие звенья “вертикали власти” распределяют минимально необходимые для жизнедеятельности вверенного им населения ресурсы и справляются с обеспечением социального патронажа, этот механизм управления (не только территориями, но и предприятиями, учреждениями и организациями) легитимен.

Опора на “вертикаль власти” как основу неопатримониального политико-экономического порядка влечет за собой резкое повышение издержек контроля на фоне усугубления проблем принципал-агентских отношений в рамках управленческой иерархии [Sharafutdinova 2010; Gel'man, Ryzhenkov 2011]. В то время как, например, в Китае эти проблемы в системе территориального управления решаются благодаря конкуренции между агентами, которая влечет за собой взаимный контроль друг за другом (добившиеся наибольших успехов в развитии территорий руководители провинциальных комитетов правящей партии получают посты в центральном руководстве), для постсоветских стран характерны иные решения. Вслед за Ю. Хаски их можно обозначить как “политика дублирования” (*the politics of redundancy*) [Huskey 1999] на всех этапах управления. Иными словами, в рамках системы управления создаются параллельные структуры, осуществляющие политический контроль за деятельностью вверенных им акторов: так, администрация президента курирует работу правительства, представители президента на субнациональном уровне (в России после 2000 г. – в федеральных округах) курируют деятельность губернаторов и мэров и т.д. Неопатримониальному политико-экономическому порядку имманентно присуща конкуренция между различными органами управления и группировками внутри них за влияние на распределение ренты и за позиции в неформальной иерархии центров принятия решений на разных уровнях и/или в разных сферах. При рассмотрении взаимоотношений российских правоохранительных органов примером может служить острая борьба между Генеральной прокуратурой и Следственным комитетом, а на уровне российского крупного бизнеса – противостояние между “Роснефтью” и “Газпромом” [Gustafson 2012].

Другим инструментом контроля становится создание многочисленных регулирующих и надзорных ведомств по тому или иному направлению с присущими им территориальными структурами управления (то есть собственными “вертикалями”). “Вертикаль власти” служит относительно дешевым с позиций издержек контроля и успешным с точки зрения стимулов решением проблемы принципал-агентских отношений по схеме “кормления” агентов с неформального согласия принципала. Она позволяет поддерживать и развивать на всех уровнях способность неопатримониального государства управлять социально-политическими и экономическими процессами в стране. Государство действует в интересах всего “сословия”, включенного в “вертикаль власти”, начиная с президента страны и заканчивая директором сельской школы, присваивающей часть выделенных местной администрацией средств в обмен на требуемый властями исход голосований на избирательном участке во вверенной ему школе. При этом для граждан, не включенных в данную систему обменов, сама возможность доступа к источникам ренты выступает как важнейший стимул не только к политической лояльности, но и к карьерному росту.

Если бы “вертикаль власти” длительное время не получала “сверху” сигналов, связанных с теми или иными реформами, а воспроизводила *status quo*, то даже в отсутствие притока ресурсов и при низком (или нулевом) экономическом росте она вполне могла бы оставаться самоподдерживающейся в отсутствие значимых альтернатив, подобно неопатримониальным системам управления в ряде африканских стран [Erdmann, Engel 2006]. Однако императив модернизации подталкивает политическое руководство к ряду преобразований, которые должны воплощаться в жизнь агентами “вертикали власти” на различных уровнях. Речь идет не только и не столько о структурных реорганизациях – таких, как создание новых органов управления или административных единиц, сколько об изменении целевых показателей и/или критериев оценки деятельности тех или иных агентов. От чиновников и управленцев требуется продемонстрировать “эффективность”, которая понимается как достижение формальных параметров, начиная от проведения конкурсов в системе государственных закупок и заканчивая публикацией статей сотрудников вузов в международных научных журналах. Реформы оказывают на “вертикаль власти” существенное дестабилизирующее воздействие, однако их последствия с точки зрения качества управления подчас становятся далеко не очевидными, а в ряде случаев ухудшают положение дел по сравнению с прежним *status quo*. Почему же результатом этих преобразований зачастую оказывается лишь замена кагановичей на якунинных с описанными выше плачевными последствиями?

(Окончание следует)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гаазе К. (2015) Реформы по кругу: президент вернул электрички, которые сам отменил // Forbes.ru, 5 февраля (<http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/279533-reformy-po-krugu-prezident-vernul-elektrichki-kotorye-sam-otmenil>).
- Гельман В. (2013) Владимир Якунин как глобальный мыслитель // Slon.ru, 12 сентября (http://slon.ru/russia/vladimir_yakunin_kak_globalnyy_myslitel-990463.xhtml).
- Гельман В., Стародубцев А. (2014) Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х гг. // Полития. № 4. С. 6–30.
- Снеговая М. (2013) Неопатримониализм и перспективы демократизации // Отечественные записки. № 6 (<http://www.strana-oz.ru/2013/6/неопатримониализм-и-перспективы-демократизации>).
- Хусаинов Ф. (2015) Железные дороги и рынок. М.: Наука.
- Acemoglu D., Robinson J. (2012) Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business.
- Aslund A. (2007) Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reforms Succeeded and Democracy Failed. Washington (DC): Peterson Institute for International Economics.
- Aslund A., Guriev S., Kuchins A. (eds.) (2010) Russia after the Global Economic Crisis. Washington (DC): Peterson Institute for International Economics.
- Bratton M., van der Walle N. (1997) Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

- Bratton M., van der Walle N. (1994) Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa // *World Politics*. Vol. 46. No. 4. Pp. 453–489.
- Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011) *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Derluguian G. (2005) *Bourdieu's Secret Admirer in the Caucasus: a World-system Biography*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Eisenstadt S.N. (1978) *Revolution and the Transformation of Societies: a Comparative Study of Civilizations*. New York: Free Press.
- Erdmann G., Engel U. (2006) *Neopatrimonialism Revisited: Beyond a Catch-all Concept*. Hamburg: German Institute for Global and Area Studies, GIGA Working Paper no. 16.
- Fisun O. (2012) Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective // *Demokratizatsiya: the Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 20. No. 2. Pp. 87–96.
- Gel'man V. (2015) *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes*. Pittsburgh (PA): Univ. of Pittsburgh Press, in print.
- Gel'man V. (2014) The Rise and Decline of Electoral Authoritarianism in Russia // *Demokratizatsiya: the Journal of Post-Soviet Democratization*. Vol. 22. No. 4. Pp. 503–522.
- Gel'man V. (2012) Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics // *Communist and Post-communist Studies*. Vol. 45. No. 3–4. Pp. 295–303.
- Gel'man V., Ryzhenkov S. (2011) Local Regimes, Sub-national Governance, and the “Power Vertical” in Contemporary Russia // *Europe-Asia Studies*. Vol. 63. No. 3. Pp. 449–465.
- Gustafson T. (2012) *Wheel of Fortune: the Battle for Oil and Power in Russia*. Cambridge (MA): Harvard Univ. Press.
- Hale H. (2014) *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Huskey E. (1999) *Presidential Power in Russia*. Armonk (NY): M.E. Sharpe.
- Jowitt K. (1983) Soviet Neotraditionalism: the Political Corruption of a Leninist Regime // *Soviet Studies*. Vol. 35. No. 3. Pp. 275–297.
- Levitsky S., Way L. (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- North D., Wallis J., Weingast B. (2009) *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Offe C. (1991) Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe // *Social Research*. Vol. 58. No. 4. Pp. 865–892.
- Pipes R. (1974) *Russia under the Old Regime*. New York: Scribner.
- Pittman R. (2013) Blame the Switchman? Russian Railways Restructuring after Ten Years // *The Oxford Handbook of the Russian Economy*. Oxford: Oxford Univ. Press, pp. 490–513.
- Pop-Eleches G. (2007) Historical Legacies and Post-communist Regime Change // *Journal of Politics*. Vol. 69. No. 4. Pp. 908–926.
- Przeworski A. (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Robinson N. (2014) *The Political Origins of Russia's 'Culture Wars'*. Limerick: Univ. of Limerick, Department of Politics and Public Administration.
- Robinson N. (2011) Russian Patrimonial Capitalism and the International Financial Crisis // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. Vol. 27. No. 3–4. Pp. 434–455.
- Schlumberger O. (2008) Structural Reform, Economic Order, and Patrimonial Capitalism // *Review of International Political Economy*. Vol. 15. No. 4. Pp. 622–649.
- Sharafutdinova G. (2010) Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev // *Publius*. Vol. 40. No. 4. Pp. 672–696.
- Sonin K. (2003) Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights // *Journal of Comparative Economics*. Vol. 31. No. 4. Pp. 715–731.
- Svolik M. (2012) *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Taylor B. (2014) The Police Reform in Russia: Policy Process in a Hybrid Regime // *Post-Soviet Affairs*. Vol. 30. No. 2–3. Pp. 226–255.
- Treisman D. (2014) *Income, Democracy, and Leader Turnover* // *American Journal of Political Science*, early view publication, DOI: 10.1111/ajps12135.
- van Zon H. (2008) *Russia's Development Problem: the Cult of Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Volkov V. (2002) *Violent Entrepreneurs: the Role of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca (NY): Cornell Univ. Press.
- Worldwide (2014) *Worldwide Governance Indicators, 1996–2012*. The World Bank, Washington (DC) (<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>).

The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism

V. GEL'MAN*

*Gel'man Vladimir – professor at the European University at St. Petersburg and Finland distinguished professor at the Aleksanteri Institute, University of Helsinki. Address: 3, Gagarinskaya st., Saint-Petersburg, 191187, Russian Federation. E-mail: gelman@eu.spb.ru.

Abstract

Since the collapse of Communism, Russia and some other post-Soviet states attempted to pursue socio-economic reforms relying upon political institutions of neopatrimonialism. This politico-economic order was established to serve interests of ruling groups and set up major features of states, political regimes, and market economies. It provided numerous negative incentives for governing the economy and the state due to unconstrained rent-seeking behavior of major actors. Programs of policy reforms encountered with incompatibility of these institutions with priorities of modernization, and some efforts to resolve these contradictions through a number of partial and compromise solutions often worsened the situation vis-à-vis preservation of the status quo. The ruling groups lack incentives to institutional changes, which can undermine their political and economic dominance. This is a vicious circle: reforms are often minor or cause unintended and undesired consequences. What are the possible domestic and international incentives for the rejection of political institutions of neopatrimonialism in post-Soviet states and their further replacement by inclusive economic and political institutions?

Keywords: neopatrimonialism, political institutions, governance, authoritarianism, post-Communism.

REFERENCES

- Acemoglu D., Robinson J. (2012) *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Aslund A. (2007) *Russia's Capitalist Revolution: Why Market Reforms Succeeded and Democracy Failed*, Washington (DC): Peterson Institute for International Economics.
- Aslund A., Guriev S., Kuchins A. (eds.) (2010) *Russia after the Global Economic Crisis*. Washington (DC): Peterson Institute for International Economics.
- Bratton M., van der Walle N. (1997) *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bratton M., van der Walle N. (1994) Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa. *World Politics*, vol. 46, no. 4, pp. 453–489.
- Bueno de Mesquita B., Smith A. (2011) *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Derluigan G. (2005) *Bourdieu's Secret Admirer in the Caucasus: a World-system Biography*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Eisenstadt S.N. (1978) *Revolution and the Transformation of Societies: a Comparative Study of Civilizations*. New York: Free Press.
- Erdmann G., Engel U. (2006) *Neopatrimonialism Revisited: Beyond a Catch-all Concept*. Hamburg: German Institute for Global and Area Studies, GIGA Working Paper no. 16.
- Fisun O. (2012) Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective. *Demokratizatsiya: the Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 20, no. 2, pp. 87–96.
- Gaaze K. (2015) Reformy po krugu: prezident vernul električki, kotorye sam otmenil [Cycle of Reforms: the President Returned Commuter Trains, Which He Abolished Himself]. *Forbes.ru*, February 5 (<http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/279533-reformy-po-krugu-prezident-vernul-elektrichki-kotorye-sam-otmenil>).
- Gel'man V. (2015) *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes*. Pittsburgh (PA): Univ. of Pittsburgh Press.
- Gel'man V. (2014) The Rise and Decline of Electoral Authoritarianism in Russia, *Demokratizatsiya: the Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 22, no. 4, pp. 503–522.
- Gel'man V. (2012) Subversive Institutions, Informal Governance, and Contemporary Russian Politics, *Communist and Post-communist Studies*, vol. 45, no. 3–4, p. 295–303.

- Gel'man V. (2013) Vladimir Yakunin kak global'nyi myslitel' [Vladimir Yakunin as a Global Thinker]. *Slon.ru*, September 12 (http://slon.ru/russia/vladimir_yakunin_kak_globalnyy_myslitel-990463.xhtml).
- Gel'man V., Ryzhenkov S. (2011) Local Regimes, Sub-national Governance, and the "Power Vertical" in Contemporary Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 3, pp. 449–465.
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2014) Vozmozhnosti i ogranicheniya avtoritarnoi modernizatsii: rossiiskie reformy 2000-kh gg. [Opportunities and Constrains of Authoritarian Modernization: Russia's Reforms in the 2000s]. *Politiya*, no. 4, pp. 6–30.
- Gustafson T. (2012) *Wheel of Fortune: the Battle for Oil and Power in Russia*. Cambridge (MA): Harvard Univ. Press.
- Hale H. (2014) *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Huskey E. (1999) *Presidential Power in Russia*, Armonk (NY): M.E. Sharpe.
- Jowitt K. (1983) Soviet Neotraditionalism: the Political Corruption of a Leninist Regime. *Soviet Studies*, vol. 35, no. 3, pp. 275–297.
- Khusainov F. (2015) *Zheleznye dorogi i rynek* [Railroads and the Market]. Moscow: Nauka.
- Levitsky S., Way L. (2010) *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- North D., Wallis J., Weingast B. (2009) *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Offe C. (1991) Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe. *Social Research*, vol. 58, no. 4, pp. 865–892.
- Pipes R. (1974) *Russia under the Old Regime*. New York: Scribner.
- Pittman R. (2013) Blame the Switchman? Russian Railways Restructuring after Ten Years, *the Oxford Handbook of the Russian Economy*. Oxford: Oxford Univ. Press, pp. 490–513.
- Pop-Eleches G. (2007) Historical Legacies and Post-communist Regime Change. *Journal of Politics*, vol. 69, no. 4, pp. 908–926.
- Przeworski A. (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Robinson N. (2014) *The Political Origins of Russia's 'Culture Wars'*. Limerick: Univ. of Limerick, Department of Politics and Public Administration.
- Robinson N. (2011) Russian Patrimonial Capitalism and the International Financial Crisis. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 27, no. 3–4, pp. 434–455.
- Schlumberger O. (2008) Structural Reform, Economic Order, and Patrimonial Capitalism. *Review of International Political Economy*, vol. 15, no. 4, pp. 622–649.
- Sharafutdinova G. (2010) Subnational Governance in Russia: How Putin Changed the Contract with His Agents and the Problems It Created for Medvedev. *Publius*, vol. 40, no. 4, p. 672–696.
- Snegovaya M. (2013) Neopatrimonializm i perspektivy demokratizatsii [Neopatrimonialism and Prospects for Democratization]. *Otechestvennye zapiski*, no. 6 (<http://www.strana-oz.ru/2013/6/neopatrimonializm-i-perspektivy-demokratizatsii>).
- Sonin K. (2003) Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights, *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, no. 4, pp. 715–731.
- Svolik M. (2012) *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Taylor B. (2014) The Police Reform in Russia: Policy Process in a Hybrid Regime. *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no. 2–3, pp. 226–255.
- Treisman D. (2014) Income, Democracy, and Leader Turnover. *American Journal of Political Science*, early view publication, DOI: 10.1111/ajps12135.
- van Zon H. (2008) *Russia's Development Problem: the Cult of Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Volkov V. (2002) *Violent Entrepreneurs: the Role of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca (NY): Cornell Univ. Press.
- Worldwide (2014) *Worldwide Governance Indicators, 1996–2012*. The World Bank. Washington (DC) (<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>). (access 19.04.2015).