

по большей части социальный конструкт, создаваемый и поддерживаемый правящими группами в целях максимизации собственной власти. Страны, которые, подобно ряду государств Восточной Европы, хотя бы частично отказались от такого идейного «наследия», могут (но не обязательно должны) улучшить свои шансы на отказ от принципов «недостойного правления», хотя успех на данном пути отнюдь не гарантирован. Но те, кто видит источники современного государственного управления в воображаемом (славном или же бесславном) прошлом своих стран, могут превратить «недостойное правление» в бесконечный «порочный круг».

«ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ» КАК МЕХАНИЗМ «НЕДОСТОЙНОГО ПРАВЛЕНИЯ»

Сам термин «вертикаль власти» обычно используют для описания иерархической модели субнационального управления в России [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 ресурсов, хотя и не единственный). Однако сходные механизмы касаются не только территориального измерения государственного управления, но и других сегментов государственного аппарата, а также управления в общественном секторе экономики. Свои секторальные «вертикали» характерны для правоохранительных органов, образовательных учреждений и ряда некоммерческих общественных организаций; частный сектор экономики также включен в систему обменов в рамках «вертикали власти», хотя порой может обладать несколько более широкой автономией⁴. Обмены касаются как распределения ренты, так и соблюдения (или несоблюдения) норм и правил в рамках формальных институтов, а также возможностей их изменения. «Вертикаль власти»

⁴ В частности, мобилизация избирателей на рабочем месте в ходе российских федеральных выборов 2011–2012 годов была характерна для негосударственных предприятий в меньшей мере, чем для государственных [Frye, Reuter, Szakonyi 2014].

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 годов, 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. Адам Пшеворский справедливо отмечал: «...поскольку любой порядок лучше любого хаоса, любой порядок и устанавливается» [Przeworski 1991: 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) является легитимным.

Опора на «вертикаль власти» как основу политико-экономического порядка «недостойного правления» 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. 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 года — в федеральных округах) курируют деятельность губернаторов и мэров и т. д. Другим инструментом контроля становится создание многочисленных регулирующих и надзорных ведомств по тому или иному направлению с присущими им территориальными структурами управления (то есть собственными «верти-

калями»). Казалось бы, поддержание исполнительской дисциплины вопреки интересам тех, кто занимает средние и нижние этажи «вертикали власти», требует готовности от вышестоящих агентов наказывать нижестоящих акторов за отклонения от «генеральной линии». Но на деле многочисленный аппарат контроля, который наделен широкими полномочиями, не столь часто прибегает к репрессиям (если речь не идет о демонстративных кампаниях, инициированных высшим руководством страны): говорить о выстраивании всех и вся сверху донизу по армейскому образцу явно не приходится.

Популярный тезис о «вертикали власти» только как об инструменте контроля и подчинения ее нижестоящих «звеньев» вышестоящим верен лишь отчасти. Он не учитывает наличия в ее рамках многочисленных «зигзагов», «развилки» и «изгибов», связанных с поддержанием политико-экономического порядка «недостойного правления». Вслед за Геддес, полагающей, что «центральная проблема авторитарных режимов — создание соответствующего сочетания стимулов, направляющих и ограничивающих поведение должностных лиц» [Geddes 1994: 193], можно утверждать, что «вертикаль власти» выступает как успешный инструмент управления не столько путем угроз применения санкций «сверху», сколько путем создания селективных стимулов для акторов, включенных в ее состав. Проще говоря, поддержание «вертикали власти» выгодно для нижестоящих агентов благодаря возможности доступа к источникам ренты, недоступных тем, кто не включен в «вертикаль власти» либо занимает ее нижние этажи. При этом преследование собственных интересов этими агентами должно способствовать (или хотя бы не препятствовать) успешному достижению стратегических целей политического руководства. Эти цели можно обозначить как поддержание устойчивого экономического и социального порядка (лозунг «стабильности»), при котором относительное экономическое благополучие населения и патронаж обделенных материальными благами социальных групп определяются сохраняющими власть правящими группами (фактически поддержание политического статус-кво) при продолжающемся росте экономики (или хотя бы отсутствии длительного и/или глубокого спада). Таким образом, принципал, находящийся на вершине «пирамиды власти», благодаря экономическому росту получает возможность вознаграждать политиков и бюрократов нижестоящих уровней, а также связанных с ними представителей тех или иных секторов экономики

и социальной сферы возможностью доступа к ренте в объеме, достаточном для мотивации их деятельности в качестве агентов. Иными словами, коррупция является не просто негативным побочным эффектом низкого качества управления, а неотъемлемой частью механизма управления государством в рамках «вертикали власти».

В то же время наряду с позитивными стимулами в рамках «вертикали власти» широко применяются механизмы селективного наказания нелояльных и/или неэффективных агентов (либо угроза их применения). Инструментами контроля здесь служат не только кадровые решения по назначениям, перемещениям и отставкам управленцев, но также исключение отдельных участников из электорального процесса и возбуждение уголовных дел против тех или иных политиков, чиновников и бизнесменов. Тот факт, что практически все включенные в «вертикаль власти» акторы в процессе политико-экономического управления преследуют интересы, связанные с извлечением ренты, не только обеспечивает их лояльность, но и дает принципалу дополнительный рычаг контроля. Компромат на того или иного актора может быть использован в любой момент, и угроза такого рода иногда могла оказаться даже более действенным средством контроля, чем ее применение на практике. В результате акторы, дабы не потерять, а возможно, и увеличить источники ренты, действительно оказываются заинтересованными в реализации такого политического курса, который обеспечивает как интересы принципалов, так и их собственные интересы. Следует отметить, что наказания акторов «сверху» чаще связаны с тем, что в процессе извлечения ренты нижестоящие агенты начинают «брать не по чину» и действовать вопреки интересам принципала, нежели с неэффективностью управления, которая подрывает легитимность и стабильность режима (случаи такого рода можно считать исключением).

Как следствие, «вертикаль власти» служит относительно дешевым с точки зрения 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 российского государства управлять социально-политическими и экономическими процессами в стране. Государство действует в интересах всего «сословия», включенного в «вертикаль власти», начиная от 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 ей школе. При этом для граждан, не включенных в данную систему обменов, сама возможность доступа к источникам ренты выступает как стимул не только к политической лояльности, но и к личностному росту. Так, целью получения высшего образования для ряда выпускников российских вузов выступала возможность последующего получения работы в государственном аппарате и/или крупных компаниях типа «Газпрома».

Такая схема политико-экономического управления, характерная для «кумовского» капитализма в ряде стран, в постсоветских условиях демонстрирует специфические черты. К ним относятся: (1) допустимость некоторого пространства для маневра агентов при наказуемости их действий, противоречащих интересам принципала; (2) неоспариваемая «свобода рук» принципала и связанная с этим произвольность его оценок и решений; (3) специфическая разделенность процесса управления по этажам и «подъездам» государственной машины. «Актеры, обладающие пространством для маневра, знают, что аппарат власти (здесь: политическое руководство. — В. Г.) безразличен к некоторым результатам [управления] <...>. Инструментальные действия имеют для них смысл, только если они знают, что аппарат не накажет за эти действия и что он терпим к результату, которого они желают» [Przeworski 1991: 48]. Еще больше усложняется управление в рамках «вертикали власти» разделенностью элитных групп: политико-экономическому порядку «недостойного правления» 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]. Эти противоречия носят структурный характер: они обусловлены тем, что в рамках как государственных органов управления, так и компаний (в том числе РЖД) функционируют обособленные секторальные «вертикали», соединяющие нижестоящих агентов с отдельными «патронами» или группировками на более

высоком уровне власти или даже лично с главой государства. Этот механизм играет существенную роль в неформальном принятии решений, так как в обход его нельзя получить назначение даже на нижнем этаже «вертикали власти», отстоять свои позиции в иерархии в случае возникновения угрозы, исходящей от соперников, а тем более нанести при необходимости упреждающий удар по ним.

В российском журналистском дискурсе это явление на общероссийском уровне описывается в таких категориях, как «Политбюро» или «борьба башен Кремля», но эти характеристики верны лишь отчасти. Популярные параллели между «вертикалью власти» в условиях постсоветской России и советской системой управления явно не учитывают коренного отличия как в целеполагании и системе стимулов, так и в отсутствии институционализированного механизма централизованного контроля. В Советском Союзе КПСС контролировала государственный аппарат на всех уровнях и при необходимости сама могла применять санкции к нарушителям формальных и неформальных «правил игры»; в постсоветских странах персоналистский характер режимов задает иные условия: кадровые решения о назначениях, отставках и перемещениях принимаются во всех значимых случаях на самом высшем уровне исходя в том числе из необходимости поддержания баланса сил между различными «вертикалями» и группировками, включая и действия по принципу «разделяй и властвуй». Поэтому возникновение неформальных альянсов акторов, которые соперничают за источники ренты на разных уровнях управления, оказывается неизбежным. Оно является резко увеличивающим издержки контроля побочным эффектом неформального распределения ресурсов между агентами, с которым приходится мириться принципалу: последний вынужден ограничивать конкуренцию агентов, заодно снижая и собственный риск утонуть в потоках встречного компромата. Конкуренция агентов отнюдь не повышает качество политико-экономического управления — скорее, наоборот. Хотя экономический рост и приток ресурсов позволяли удовлетворять интересы наиболее влиятельных соискателей ренты и сглаживать данные противоречия, но они оказывались не способными их снять.

Если бы «вертикаль власти» длительное время не получала «сверху» сигналов, связанных с теми или иными реформами, а попросту воспроизводила статус-кво, то даже без всякого притока ресурсов и при низком (или нулевом) экономическом росте она вполне

могла бы оставаться самоподдерживающейся в отсутствие значимых альтернатив. 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 демонстрировать «эффективность», которая понимается как достижение тех или иных формальных параметров, начиная от проведения конкурсов в системе государственных закупок и заканчивая публикацией статей сотрудников вузов в международных научных журналах. Правящие группы заинтересованы в росте и развитии не только как в средстве увеличения объема ренты и удовлетворения appetites ее многочисленных соискателей, но и как в инструменте легитимации и политического статус-кво внутри страны [Rogov 2013], а также и внешнеполитического курса, проводимого правящими группами. Кроме того, результаты успешного роста и развития, воплощенные в качестве публично признаваемых достижений — будь то проведение в стране глобальных мероприятий (от Олимпиады до встреч *G8/G20*) или вхождения университетов в *top-100* мировых рейтингов) — выполняют для правящих групп и иных акторов важную функцию престижного потребления и служат источником статусной ренты. Реформы оказывали на «вертикаль власти» существенное дестабилизирующее воздействие, однако их последствия с точки зрения улучшения качества управления подчас становились далеко не очевидными, а в ряде случаев даже ухудшали положение дел по сравнению с прежним статус-кво. Поэтому результатом ряда постсоветских преобразований зачастую становилась лишь замена кагановичей на якуниных с описанными выше плачевными последствиями.

Парадоксальным образом, «недостойное правление» в постсоветской России (и не только) неявно предполагает императив «узкой» программы социально-экономической модернизации. Иначе говоря, российские правящие группы ставят целью достижение высоких показателей социально-экономического развития (как в относительном, так и в абсолютном выражении) и реализацию ряда преобразований в социально-экономической сфере, направленных

на достижение данных целей. 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 [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 годов во многом служила реакцией на неудовлетворительное решение «дилеммы одновременности» [Offe 1991] — России после распада СССР не удалось успешно решить задачи одновременного проведения демократизации, рыночных реформ и национально-государственного строительства. «Узкая» модернизация как средство достижения роста и развития призвана поддерживать политико-экономический порядок «недостойного правления» как минимум в краткосрочной временной перспективе.

Однако «узкая» программа модернизации в условиях постсоветской России наталкивается на целый ряд противоречий. Во-первых, она предполагает проведение реформ с опорой на бюрократию [Gel'man, Starodubtsev 2016] на фоне низкого качества государственного аппарата [Worldwide 2016]. Во-вторых, реформы, ущемляющие интересы влиятельных соискателей ренты, как правило, оказываются свернутыми, особенно если в их поддержку не создана влиятельная коалиция потенциальных сторонников. В-третьих, реформы, особенно предполагающие комплексные управленческие решения, часто влекут за собой непреднамеренные и непредсказуемые последствия. Эти противоречия и последствия лишь отчасти обусловлены содержанием конкретных мер политического курса в тех или иных сферах социально-экономического развития. Они в гораздо большей степени связаны с механизмом управления в рамках «вертикали власти» и вызванными им ограничениями возможных изменений политического курса. Как же разрешаются эти противоречия в условиях постсоветской России и почему многие реформы способствуют закреплению и укоренению «недостойного правления»?