

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая
Наука **2** *2021*

POLITICAL SCIENCE (RU)

Москва
2021

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт научной информации по общественным наукам РАН»

Редакционная коллегия

Е.Ю. Мелешкина – д-р полит. наук, *главный редактор*, заведующая отделом политической науки ИНИОН РАН; **В.С. Авдонин** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник отдела политической науки ИНИОН РАН; **Г. Вольман** – д-р юрид. наук, профессор Университета им. Гумбольдта (Германия); **Д.В. Ефременко** – д-р полит. наук, заместитель директора, руководитель Центра социальных научно-информационных исследований ИНИОН РАН; **О.И. Зазнаев** – д-р юрид. наук, заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета; **М.В. Ильин** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **О.Ю. Малинова** – д-р филос. наук, *заместитель главного редактора*, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **П.В. Панов** – д-р полит. наук, ведущий научный сотрудник Пермского научного центра Уральского отделения РАН; **С.В. Патрушев** – канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник, руководитель отдела сравнительных политических исследований Института социологии ФНИСЦ РАН; **Ю.С. Пивоваров** – академик РАН, научный руководитель ИНИОН РАН; **И.А. Помигуев** – канд. полит. наук, *ответственный секретарь*, научный сотрудник ИНИОН РАН; **А.И. Соловьёв** – д-р полит. наук, заведующий кафедрой политического анализа факультета государственного управления МГУ им. Ломоносова; **Р.Ф. Туровский** – д-р полит. наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Ж. Фаварель-Гарриг** – PhD (Pol. Sci.), ведущий научный сотрудник Центра международных исследований (CNRS) (Франция); **Цуй Вэнь И** – PhD (International Politics), профессор Ляонинского университета (Китай); **П. Чейсти** – PhD (Pol. Sci.), профессор Оксфордского университета (Великобритания)

Редакция журнала

Главный редактор: д-р полит. наук *Е.Ю. Мелешкина*

Заместитель главного редактора: д-р филос. наук *О.Ю. Малинова*

Ответственный секретарь: канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Научные редакторы: д-р полит. наук *Е.Ю. Мелешкина*, канд. полит. наук *И.А. Помигуев*

Литературный редактор: канд. полит. наук *О.А. Толтыгина*

Технический редактор: *П.С. Копылова*

Выпускающий редактор: канд. филос. наук *В.Л. Силаева*

Издание рекомендовано **Высшей аттестационной комиссией** Министерства образования и науки Российской Федерации и включено в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук» по политологии.

Журнал включен в **Russian Science Citation Index (RSCI)** на платформе **Web of Science**. Издается при участии **Российской ассоциации политической науки (РАПН)**.
ISSN 1998-1775

DOI: 10.31249/poln/2021.02.00

© «Политическая наука», научный журнал, 2021

© ФГБУН «Институт научной информации по общественным наукам РАН», 2021

POLITICAL SCIENCE (RU)

Political science (RU) is one of the key Russian periodicals dedicated to the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers. The journal is quarterly **published by the Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)** and with the assistance of the **Russian Political Science Association (RAPN)**.

The journal always pays attention to the actual situation in the political science in general and its trends, as well as to the overview and analysis of up-to-date scientific achievements. Articles and other materials dedicated to the methodology are featured in the journal. Informational and research & information sources (abstract reviews, synopses, book reviews, etc.), materials from other periodicals and results obtained by various think tanks and institutes are always published in **Political science (RU)**.

Political science (RU) is included in the list of the academic journals recommended by the **High Certification Commission (VAK)** of the Ministry of Education and Science of Russian Federation. The journal is also in the list of the **Russian Science Citation Index** database of the **Web of Science** platform.

Editorial Board

Editor-in-Chief – **Elena MELESHKINA**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Head of Political Science Department, INION RAN (Moscow, Russia); **Deputy Editor-in-Chief** – **Olga MALINOVA**, Dr. Sci. (Philos.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Executive secretary** – **Ilya POMIGUEV**, Cand.

Sci. (Pol. Sci.), research fellow, INION RAN (Moscow, Russia); **Vladimir AVDONIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, INION RAN (Moscow, Russia); **Hellmut WOLLMANN**, Dr. Sci. (Law), Prof., Humboldt-Universität zu Berlin (Berlin, Germany); **Dmitry EFREMENKO**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), deputy director, INION RAN (Moscow, Russia); **Oleg ZAZNAEV**, Dr. Sci. (Law), Prof., Head of Political Science Department, Kazan Federal University (Kazan, Russia); **Mikhail ILYIN**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Petr PANOV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), leading researcher, Department of Research of political institutions and processes, Perm Scientific Center of the Ural Branch Russian Academy of Sciences (Perm, Russia); **Sergey PATRUSHEV**, Cand. Sci. (Hist.), leading researcher, Head of Comparative Political Studies Department, Institute of Sociology of the Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); **Yuriy PIVOVAROV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Supervisor, INION RAN (Moscow, Russia); **Aleksandr SOLOVYEV**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., Head of Political Analysis Department, Faculty of Public Administration, M.V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia); **Rostislav TUROVSKY**, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Prof., National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia); **Gilles FAVAREL-GARRIGUES**, PhD in political science, Senior research fellow, CNRS, CERI (Paris, France); **Qu WENYI**, PhD in International Politics, Prof., School of International Studies, Liaoning University (Shenyang, China); **Paul CHAISTY**, PhD, Prof., University of Oxford (Oxford, United Kingdom).

**ТЕМА НОМЕРА:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ**

СОДЕРЖАНИЕ

Представляем номер 9

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Парма Р.В. Политические институты и экономический рост:
исследования взаимосвязи 13
Ваславский Я.И. Государство и общественный выбор:
контуры посткоронавирусной реальности..... 42

ИДЕИ И ПРАКТИКА

Соколов Б.О., Завадская М.А., Камалов Э.А. Факторы массовой
поддержки правительства в условиях проведения
структурных реформ..... 73
Туrowsкий Р.Ф., Лютикова А.П. Политические эффекты
бюджетной политики на субрегиональном уровне
в России..... 105

РАКУРСЫ

Кудряшова И.В., Козинцев А.С. Институциональные решения
этноконфессиональных конфликтов на Ближнем Востоке
в контексте имперского опыта..... 140

Токарев А.А. , Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р.

Институциональные реформы как фактор транзита власти
в авторитарных режимах на примере Китая, Ирана и
постсоветских стран 165

Трунов Ф.О. К вопросу схемы структурных реформ
современных вооруженных сил: пример ФРГ 187

КОНТЕКСТ

Мухаметов Р.С. Институциональная муниципальная реформа
в России: акторы и их стратегии (на примере «малой»
реформы МСУ)..... 207

Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики
внедрения двухуровневой системы местного
самоуправления и формирования депутатского корпуса
в городских округах 229

Гилев А.В., Шевцова И.К. Бесконфликтная арена? Эффекты
введения процедуры конкурсного отбора глав местной
власти в крупных городах России 260

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

Каспарьянц Д.В. Институты политического рейтингования:
истоки, проблемы и перспективы..... 282

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

Курилла И.И. Феномен Трампа: взгляд российских
обществоведов (Рецензия) 300

CONTENTS

Introducing the issue	9
-----------------------------	---

STATE OF THE DISCIPLINE

<i>Parma R.V.</i> The interdependence between political institutions and economic growth	13
<i>Vaslavskiy Y.I.</i> State and the public choice: the framework of post-coronavirus reality	42

IDEAS AND PRACTICE

<i>Sokolov B.O., Zavadskaya M.A., Kamalov E.A.</i> Factors of mass support for government in the times of structural	73
<i>Turovsky R.F., Lyutikova A.P.</i> Political effects of sub-regional fiscal policies in Russia	105

PROSPECTS

<i>Kudryashova I.V., Kozintsev A.S.</i> Institutional solutions for sectarian conflicts in the Middle East in the context of imperial legacy	140
<i>Tokarev A.A., Prikhodchenko A.Y., Margojev A.R.</i> Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and post-Soviet nations	165
<i>Trunov Ph.O.</i> To the question of the outline of the structural reform of modern armed forces: the example of Germany	187

CONTEXT

<i>Mukhametov R.S.</i> Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies (on the example of «small» local government reform)	207
<i>Vydrin O.V., Zorin V.A.</i> «Sleeping reform»: practices for implementing a two-level local self-government system in the city districts	229
<i>Gilev A.V., Shevtsova I.K.</i> The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities	260

FIRST DEGREE

<i>Kasparyants D.V.</i> Institutions of political rating: origins, problems and prospect	282
---	-----

FROM THE BOOKSHELF

<i>Kurilla I.I.</i> The Trump phenomenon: the view of Russian social scientists (Review)	300
---	-----

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Проведение реформ, направленных на создание новых или изменение существующих институтов, — обычная политическая практика. При анализе этой деятельности в России часто вспоминаются два емких высказывания бывшего премьер-министра РФ В.С. Черномырдина: «Хотели, как лучше, а получилось, как всегда» и «Какую партию ни строй, все равно КПСС получается». И хотя Черномырдин не имел в виду конкретные реформы, эти цитаты прекрасно отражают влияние институциональных традиций и некоторых иных факторов на принятие политических решений и их результаты в целом.

Конечно, далеко не всегда в ходе и в результате институциональных реформ воспроизводятся старые институциональные традиции. Например, на том же пространстве бывшего СССР мы можем найти как примеры реформ, воспроизводящих старые институты или незначительно их меняющих, так и случаи достаточно радикальных политических решений, в результате которых возникла новая институциональная конфигурация.

Что определяет сам характер реформ и их направленность на изменения? Почему их результаты не всегда соответствуют ожиданиям инициаторов? Чем определяется успех институциональных реформ? Какие факторы позволяют в ходе реформ изменить существующие институциональные традиции и создать основы для развития? Какую роль в этом играют существующие социально-политические структуры, контекст реформ и, собственно, действия политических субъектов? Какие обстоятельства способствуют или препятствуют успешной трансплантации институтов? Эти и другие вопросы являются актуальными для понимания процессов,

происходящих в России, других странах, возникших после распада СССР, или любых других государствах, переживающих политические трансформации. Ответ на них позволяет не только объяснить успехи и неудачи действий реформаторов, выявить возможности и ограничения различных инициатив по изменению правил и практик в конкретных условиях, но и концептуально понять тенденции институционального развития и его механизмов в целом.

Формат тематического номера журнала из-за обширности выбранной тематики вряд ли позволяет всесторонне ответить на поставленные вопросы. Скорее, выбранная тема – это попытка привлечь внимание к актуальному в научном и практическом плане сюжету, показать широту возможностей инструментов политической науки в объяснении действий реформаторов и достигаемых результатов.

Как обычно, номер открывает рубрика «Состояние дисциплины». *Р.В. Парма* проводит анализ работ, посвященных выявлению взаимосвязи между изменениями политических институтов и динамикой экономического роста, показывая неоднозначность исследовательских позиций по этому вопросу. *Я.И. Ваславский* обрисовывает контуры посткоронавирусной реальности, которая, по мнению автора, будет строиться на иных принципах функционирования. В работе обосновывается тезис, что в условиях «новой нормальности» («new normal») необходимо переосмыслить феномен партнерства государства и частного бизнеса, а также найти новые варианты институциональной структуры, способной минимизировать последствия сложившейся ситуации неопределенности.

В разделе «Идеи и практика» представлены исследования некоторых политических эффектов институциональных реформ. В статье *Б.О. Соколова, М.А. Завадской, Э.А. Камалова* исследуются возможности сохранения массовой поддержки непопулярных структурных реформ правительства, в том числе с помощью применения стратегии фреймирования общественного мнения. *Р.Ф. Туровский* и *А.П. Лютикова* предлагают эмпирическое подтверждение тезиса о том, что фискальная политика на региональном и местном уровне способна влиять на электоральные результаты действующей власти.

В разделе «Ракурсы» представлены статьи, рассматривающие под разным углом взаимосвязь формальных и неформальных институтов в условиях проведения структурных реформ.

И.В. Кудряшова и *А.С. Козинцев* анализируют природу этноконфессиональных конфликтов в ближневосточных государствах, возможности их урегулирования и последующей трансформации для согласования формальных и неформальных институтов. *А.А. Токарев*, *А.Ю. Приходченко*, *А.Р. Маргоев* рассматривают роль институциональных реформ в процессе транзита власти в авторитарных режимах, выделяют модели такого транзита с учетом взаимосвязи формальных и неформальных правил и практик поведения, складывающихся в рассматриваемых странах. *Ф.О. Трунов* выявляет специфику структурных реформ современных вооруженных сил на примере Германии.

В разделе «Контекст» представлены работы, анализирующие особенности проведения институциональных реформ на местном уровне власти в России. Этот вопрос становится особенно актуальным в нашей стране после принятия поправок в Конституцию РФ, по которым органы местного самоуправления входят в единую систему *публичной власти*. *Р.С. Мухаметов* на примере «малой» реформы местного самоуправления выявляет причины перехода на новую (двухуровневую) систему городского управления. *О.В. Выдрин* и *В.А. Зорин* анализируют практики пилотного внедрения такой системы и перспективы масштабирования результатов реформы на общероссийском уровне. *А.В. Гилев* и *И.К. Шевцова* сфокусировали свое исследование на процедуре рекрутирования глав МСУ, связанной с отбором кандидатов конкурсной комиссией и последующим голосованием в местном парламенте.

Раздел «Первая степень» – традиционная для журнала рубрика, где предоставляется возможность опубликоваться молодым исследователям. В ней представлена статья *Д.В. Каспарьянц*, посвященная институтам политического рейтингования, трансформации роли политических рисков и моделей их оценки в современных условиях. В разделе «С книжной полки» публикуется рецензия *И.И. Куриллы* на новую книгу «Феномен Трампа», подготовленную большим коллективом авторов во главе с директором Института научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН А.В. Кузнецовым. По мнению рецензента, эта книга «станет базовым текстом, на который станут ссылаться, и от которого будут отталкиваться в своих исследованиях современных Соединенных Штатов российские ученые».

Затронутая в материалах номера тема институциональных реформ очень обширна, поэтому данный номер – это лишь одна из попыток актуализировать поле для исследований, которое имеет особую актуальность в связи с возрастанием динамики современных политических процессов в России и мире.

*Е.Ю. Мелешкина,
И.А. Помигуев*

СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Р.В. ПАРМА*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ: ИССЛЕДОВАНИЯ ВЗАИМОСВЯЗИ

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о взаимозависимости изменений политических институтов и динамики экономического роста. Данный дискуссионный вопрос является камнем преткновения в обширных исследованиях, обусловленных столкновением двух больших теорий общественного развития в политической науке: демократизации и модернизации. Теория демократизации основывается на примате гражданских ценностей, а теория модернизации отдает приоритет эффективности экономического развития. Автором определены концептуальные позиции исследователей: демократия способствует росту, демократия не способствует росту, рост способствует демократии, рост не способствует демократии. Доминирующая позиция *демократия способствует экономическому росту* обусловлена ценностями либеральной идеологии и представлениями о свободном рынке. Оппонирующая позиция *демократия не способствует экономическому росту* исходит из слабых возможностей установленного либерального порядка проводить мобилизацию ресурсов для решения задач государственного развития. Модернизационная позиция *экономический рост способствует демократии* диктуется изменением ценностных установок граждан по мере достижения благосостояния. Альтернативная позиция *экономический рост не способствует демократии* подкреплена «отклоняющимися случаями» стремительного развития стран с авторитарными режимами. Автор приходит к заключению в возможностях многовариантного конструирования политических институтов для

* Парма Роман Васильевич, кандидат политических наук, доцент Департамента политологии, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Москва, Россия), e-mail: RVParma@fa.ru

обеспечения экономического роста, исходя из существующих эндогенных и экзогенных факторов в развитии каждой страны.

Ключевые слова: политические институты; экономический рост; политические режимы; демократия; демократизация; модернизация; неоинституционализм.

Для цитирования: Парма Р.В. Политические институты и экономический рост: исследования взаимосвязи // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 13–41. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.01>

Диспозиция исследований

Определение связи политических институтов и экономического роста сохраняет важность – как в теоретическом, так и в эмпирическом аспекте, – на протяжении последних 50 лет. Хотя тема имеет предысторию, уходящую в древние века, когда встал вопрос о преимуществах различных форм правления в обеспечении благосостояния граждан [Аристотель, 1997; Строгеецкий, 2008]. В прошлом веке тема приобрела особое значение в контексте соревнования политических систем капиталистических и социалистических стран, их способности обеспечить преодоление кризисов и общественный прогресс. Надлом политической системы социализма привел к кардинальным изменениям миропорядка и вызвал новую волну демократизации. Необходимость объяснения эффектов происходящих политических процессов вызвала живой научный интерес к теме продуктивности политических систем и режимов. Конъюнктура политических исследований диктовалась победившей идеологией, декларирующей превосходство либеральной демократии и свободного рынка как наиболее совершенной формы общественного развития [Fukuyama, 1992].

В настоящее время тема вновь вошла в повестку научных дискуссий, так как опыт развития целого ряда стран не укладывается в западную проекцию мирового порядка будущего. По прошествии трех десятилетий новой волны демократизации в лагере исследователей, исповедующих либеральные ценности и продвигающих западные интересы, стали звучать тревожные констатации ситуации: «При впечатляющем экономическом росте в условиях недемократии в Китае и затмения “арабской весны” мнение о том, что демократические институты в лучшем случае не имеют значения, а в худшем случае препятствуют экономическому росту, становится все более популярным как в научных кругах, так и в поли-

тическом дискурсе» [Democracy does cause growth ..., 2019]. Положение, что демократия не является обязательным условием экономического развития, которое оказывается возможным и весьма интенсивным при проведении авторитарной модернизации, стало находить все больше оснований.

В теории общественного развития демократизация возможна либо в объективных структурных условиях, либо в субъективных действиях агентов, что стало весьма распространенным предметом зарубежных и российских исследований. Вопрос о влиянии политических институтов на экономический рост в научных исследованиях чаще всего сводится к рассмотрению ключевых вопросов демократизации и модернизации [Мельвил, 2020]. В центре внимания исследователей, исповедующих построенную на либеральных ценностях теорию демократизации, оказывается взаимозависимость между продвижением демократии и ростом благосостояния граждан. Приверженцы теории модернизации рассматривают взаимосвязь в ракурсе эффективности, способности политических режимов обеспечить экономическое развитие.

Многие исследователи в политических и экономических науках пытались обнаружить детерминанты роста благосостояния. С начала 1990-х годов, следуя идеям Д. Норта, широкое признание получило положение о том, что для долгосрочного роста «институты имеют значение». Под институтами понимаются «правила игры» в обществе, ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми, задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия в политике, социальной сфере или экономике, уменьшают неопределенность, структурируя повседневную жизнь. Институты включают различные формы ограничений, формальные общеобязательные правила и неформальные общепринятые условности. Согласно Д. Норту, институциональные изменения предопределяют общественное развитие, являясь ключом к пониманию исторических перемен [Норт, 1997, с. 17–18]. Институты влияют на структуру стимулов, воздействуя на экономические отношения, потенциально способствуя развитию или сдерживая активность в сфере экономики. Однако спустя десятилетие из-за слабых объясняющих возможностей концепции реальных темпов экономического развития различных стран доминирующая формула факторов развития была скоррек-

тирована в сторону парадигмы «культура имеет значение» [Culture matters ..., 2000].

В современных учебниках по экономике рост представлен следствием накопления физического капитала, человеческого капитала, развития технологий [Макконнелл, Брю, 2009, с. 357–365; Бланшар, 2010, с. 216–281]. Однако наряду с чисто экономическими причинами экономисты выделяют политические факторы: «стабильная политическая система с демократическими принципами» [Макконнелл, Брю, 2009, с. 366], «законодательная система, качество исполнения законов, политическая система» [Бланшар, 2010, с. 244–247].

Большая часть исследований по вопросу влияния политических институтов на экономический рост построена на анализе посредством измерения индексов политических режимов на основании заложенной С. Липсетом традиции сравнительных исследований [Lipset, 1959]. С начала 1990-х годов в эмпирических исследованиях институциональных детерминант экономического роста все чаще применяется регрессионный анализ [Góes, 2016]. За прошедшие годы было предложено несколько методологических подходов для определения взаимозависимости изменения политических институтов и динамики экономического роста: кросс-факторный анализ [Barro, 1997], интервальные или дихотомические переменные, экспертные оценки [Асемоглу, 2018], процедурные алгоритмы и машинное обучение [Gründler, Krieger, 2016], метаанализ [Doucouliagos, Ulubaşoğlu, 2008; Colagrossi, Rossignoli, Maggioni, 2020].

Однако, несмотря на большое количество эмпирических исследований, в обширной литературе по изучению связи между политическими институтами и экономическим ростом научный консенсус не достигнут. Камнем преткновения выступает способность демократии обеспечить благосостояние. Исследователи, исходящие из различных подходов и применяющие разные методы, приходят порой к противоположным выводам. В современных исследованиях влияние демократии на рост как теоретически, так и эмпирически остается неоднозначным. В свое время Л. Сироу и А. Инкелес определили конкурирующие теоретические модели, которые представляют каждую из возможностей развития: демократия как условие; демократия как препятствие; демократия как незначимый фактор [Sirowy, Inkeles, 1990]. В настоящее время на основании общего массива исследований по теме можно выделить

логические концептуальные позиции исследователей в отношении взаимосвязи между процессами политического и экономического развития:

- демократия способствует экономическому росту;
- демократия не способствует экономическому росту;
- экономический рост способствует демократии;
- экономический рост не способствует демократии.

В данной статье поставлена цель раскрыть содержание указанных концептуальных подходов в современных исследованиях.

Позиция «демократия способствует экономическому росту»

Данная позиция имеет прочные ценностные основания либеральной демократии и свободного рынка. Вслед за Д. Нормом институты стали пониматься как «правила, нормы, законы, политические меры, влияющие на экономические стимулы агентов» [Асемоглу, 2018, с. 159–181]. Институты видятся как первичные детерминанты экономического развития [Economides, Egger, 2009]. Сторонники теории демократизации утверждают, что различные политические режимы ведут к различным типам экономических институтов и экономической политики, поэтому имеют различные экономические последствия» [Асемоглу, 2018]. Основной причиной экономических и социальных различий между странами является качество институтов, которое определяется по соответствию представлениям об идеалах либеральной демократии. В то время как история, география, культура, религия и другие факторы играют второстепенную роль.

Демократические институты сдерживают злоупотребление властью, ограничивая клептократических диктаторов и препятствуя монополизации политическими группами экономических возможностей [Acemoglu, Robinson, 2012]. В то же время авторитарные режимы характеризуются как более коррумпированные, расточительные, непоследовательные в проведении внутренней политики, склонные к краткосрочному и нестабильному экономическому росту [Nelson, 1987]. Возможности высоких темпов экономического роста для недемократических режимов признаются, однако в длительных временных периодах явное предпочтение отдается демократическим политическим институтам.

В целом в этом подходе признается преимущество демократии в сравнении с авторитарными режимами в обеспечении верховенства закона, соблюдении контрактов и защиты прав собственности. Согласно Д. Норту, рассматривающему вопрос транзакционных издержек в растущей экономике, «возникновение политических институтов, определяющих “эффективные” права собственности и обеспечивающих все более эффективную защиту этих прав, неизбежно сказывается и на развитии экономических институтов, способствующих рыночному обмену» [Норт, 1993, с. 78]. Мотивация граждан работать и инвестировать, эффективное распределение ресурсов на рынке и максимизация прибыли от частной деятельности могут поддерживаться в атмосфере свободы, открытой информации и обеспечения гарантий собственности [North, 1989]. При этом авторитарные режимы часто пренебрегают правами собственности, конфискуя активы по политическим или корыстным мотивам [Olson, 1993].

По мнению Д. Родрика, который руководствуется ценностным подходом, существование демократии гражданского участия подразумевает более широкие институты, способствующие росту. Демократические режимы являются метаинституцией для создания институтов, поддерживающих рынок [Rodrik, 1998; Rodrik, 2000]. Демократизация приносит выгоды с точки зрения индивидуальной свободы и расширения прав и возможностей, которые оцениваются независимо от их последствий для материального богатства. Утверждения о разочаровывающих экономических результатах демократизации часто используются для оправдания откладывания политических реформ, пока общество и экономика не станут «достаточно зрелыми». Демократии с помощью гражданского участия обеспечивают качественный рост, большую предсказуемость и стабильность в долгосрочной перспективе за счет большей устойчивости к внешним шокам и достижения лучших результатов в распределении ресурсов. Демократические институты помогают рынкам «идеально» функционировать. Процесс демократизации оказывает положительное влияние на экономический рост, но его неоднородность зависит от консолидации общества [Rodrik, Wacziarg, 2005].

Демократия снижает вероятность смены политического режима, что косвенно способствует долгосрочному экономическому росту, так как политическая стабильность повышает национальные и иностранные инвестиции [Feng, 1997]. Демократии ограничивают

вмешательство государства в экономику, реагируя на требования общественности в таких социально важных областях как образование, правосудие и здравоохранение, тем самым поощряя стабильный и долгосрочный рост [Baum, Lake, 2003]. Политические институты демократии формируют в экономике стабилизирующий эффект [Klomp, Naan, 2009]. В демократических странах по сравнению с авторитарными наблюдается более низкая волатильность экономического роста [Mathonnat, Minea, 2019].

При этом демократии в отличие от автократий обеспечивают устойчивый средний рост национального дохода. Причинный механизм видится в том, что демократии более точно отражают неприятие гражданами рисков, также избиратели «наказывают» выборных должностных лиц в случае возникновения ситуации экономической нестабильности. Демократические режимы в целом способствуют политической стабильности, смягчают последствия социального раскола. Благоприятный эффект объясняется способностью демократий обеспечивать более жесткий контроль над решениями политических лидеров, ограничивая реализацию искажающей государственной политики и, как следствие, возникновение внутренних потрясений, а также для лучшего управления конфликтами. Однако для сокращения волатильности установления демократических режимов может быть недостаточно, поскольку выбор между различными формами демократии может повлечь за собой важные различия в направлениях развития экономики стран [Quinn, Woolley, 2001].

Целый ряд исследований находят положительные эффекты влияния демократии на рост благосостояния. Я. Мэдсен, П. Рашки, А. Скали, используя данные о политических режимах, доходах и человеческом капитале для выборки из 141 страны за периоды 1820–2000 и 1500–2000 гг., установили, что расширение демократии на одно стандартное отклонение связано с увеличением дохода на душу населения в диапазоне 44–98% [Madsen, Raschky, Skali, 2015]. К. Папайоанну К., Дж. ван Занден доказывают, что продолжительность авторитарного правления имеет негативные последствия для экономического роста. Они выявили статистически значимый эффект, что каждый год нахождения диктатора у власти снижает в перспективе экономический рост на 0,088%, а после 20 лет авторитарного правления – на 1,77% [Papaioannou, Zanden, 2015]. К. Грюндлер, Т. Кригер, исследуя с помощью алгоритмов машинного обучения обширную выборку 185 стран в период

1981–2011 гг., определили устойчивую позитивную связь между демократией и экономическим ростом, обнаружив значительное влияние демократизации на увеличение доходов [Gründler, Krieger, 2016]. Согласно данным из исследования Д. Асемоглу, С. Найду, П. Рестрепо и Дж. Робинсона, демократизация увеличивает ВВП на душу населения примерно на 20% в долгосрочной перспективе. Причем эффекты одинаковы для разных уровней развития, что обусловлено большими инвестициями в капитал, образование и здравоохранение [Democracy does cause growth ..., 2019].

Преимущество демократии в сравнении с автократией Р. Тан и С. Тан видят в стимулировании экономического роста с помощью инноваций. Автократии могут достигать стремительного роста в определенные периоды путем намеренного вклада значительных средств в физическую инфраструктуру, тяжелое оборудование, здравоохранение, образование, науку и технологии. Однако автократии не могут конкурировать с демократиями посредством инноваций, так как по своей природе враждебны технологическим и институциональным изменениям [Tang, Tang, 2018].

Различные исследования показывают, что политическая демократия оказывает значимое косвенное влияние на рост посредством накопления человеческого капитала, распределения доходов, экономической свободы и политической стабильности. Демократизация может способствовать росту за счет лучшего предоставления общественных благ и образования [Bénabou, 1996]. М. Баум, Д. Лейк исследовали прямое и косвенное влияния демократии на рост, используя набор данных 128 стран за прошедшие 30 лет. Согласно их заключению, демократия не имеет статистически значимого прямого воздействия на рост, но оказывает значительное косвенное влияние через расширение здравоохранения и образования, увеличение продолжительности жизни и человеческого капитала в бедных странах [Baum, Lake, 2003]. В свою очередь Т. Аполт предметно исследовал последствия демократии для процветания в 25 странах с переходной экономикой за 20 лет. Результаты анализа взаимосвязи между показателями демократии Freedom House и проектом Polity оказались неоднозначными. Вместе с тем основные конституционные права и ограничения, накладываемые демократией на правительство, могут способствовать экономическому росту [Apolte, 2011].

Позиция «демократия не способствует экономическому росту»

Данная позиция апеллирует к реальной политике и эффективности управления экономикой, пытаясь отстраниться от ценностных предубеждений в исследованиях. Негативные последствия демократизации для экономического роста связываются, главным образом, с более высоким уровнем перераспределения и слабыми политическими институтами для мобилизации ресурсов.

Еще в 70-е годы прошлого века С. Хантингтон поставил под сомнение оптимистичные теории модернизации, характеризуя социалистические государства как высокоразвитые политии и утверждая, что порядок и стабильность являются важнейшими целями в развитии стран [Huntington, 1968]. Интересы избирателей «обычно побуждают партии придавать расширению личного потребления более высокий приоритет по сравнению с инвестициями, чем это было бы в недемократической системе» [Huntington, Dominguez, 1975]. Экономическое или социальное развитие не может продолжаться без политического порядка, поскольку фактический опыт новых независимых стран является одним из возрастающих социальных и политических беспорядков [Huntington, Fukuyama, 1996].

Продолжая критическую линию в оценке институтов, Д. Бхагвати отмечает, что демократии имеют слабые и хрупкие политические институты, которые поддаются народным требованиям за счет прибыльных инвестиций. Демократические правительства вынуждены для обеспечения поддержки перераспределять государственный бюджет среди групп с низкими доходами. Демократии не могут быть изолированы от интересов лиц, ищущих ренты, не могут быстро мобилизовать ресурсы [Bhagwati, 1982]. Демократии также подвержены конфликтам из-за социальной, этнической и классовой борьбы, тогда как авторитарные режимы лучше подавляют конфликты, противостоят частным интересам и осуществляют принудительные меры для быстрого роста. При объективной оценке состояния рынки могут обеспечить рост как при демократических, так и при авторитарных режимах в зависимости от «правильной» государственной политики в интересах граждан [Bhagwati, 1995].

Демократизация и экономический рост выступают дилеммой общественного развития, поскольку «успешный и быстрый эконо-

мический рост требует авторитарного режима» [Sirowy, Inkeles, 1990]. Согласно исследованиям А. Пшеворского, демократия препятствует росту, так как избираемая власть вынуждена в приоритетном порядке перераспределять ресурсы на общественное потребление в ущерб инвестициям в экономическое развитие [Przeworski, Limongi, 1993]. Авторитарные режимы могут быть более эффективными в проведении государственной политики ускорения экономического роста, а демократические режимы в значительной степени не в состоянии эффективно осуществлять те виды политики, которые необходимы для этого. Демократии оказываются менее устойчивыми, более склонными к краху правительства, что вызывает политическую нестабильность. В демократических режимах действия групп интересов, направленных на получение ренты, «приводят к институциональному склерозу политической и экономической системы, вызывая стагнацию и способствуя политической нестабильности» [Olson, 1982]. А. Алесина, С. Озлер, Н. Рубини, исследуя взаимосвязь между политической нестабильностью и ростом ВВП на душу населения в выборке из 113 стран за период с 1950 по 1982 г., выявили, что в демократических странах в периоды с частыми сменами правительства темпы роста оказались значительно ниже, чем в странах с различными режимами и устойчивыми правительствами [Political instability and economic growth ..., 1996].

На основании межстранового анализа исторического развития Дж. Джерринг, П. Бонд, В. Барндт и С. Морено пришли к выводу, что демократия не имеет прочной связи с экономическим ростом. Влияние демократии на показатели роста за последние пять десятилетий является отрицательным или нулевым. Причинный эффект демократии, понимаемой как потенциал, а не уровень измерения, может быть измерен статусом режима страны в соотношении с показателями роста в последующий период. Историческое развитие происходит через четыре причинных пути, понимаемых как накопление физического, человеческого, социального и политического капиталов [Democracy and economic growth ..., 2005]. В ходе исследований Ф. Джавацци, Г. Табеллини пришли к выводу о том, что имеет значение последовательность реформ. Страны, которые, сохраняя государственный порядок, сначала либерализуют экономику, а затем становятся демократиями, добиваются гораздо лучших результатов, чем страны, преследующие

противоположную последовательность почти во всех измерениях [Giavazzi, Tabellini, 2005]. Несколько позднее Т. Перссон и Дж. Табеллини, используя полупараметрические методы, определили среднее негативное влияние демократии на экономический рост [Persson, Tabellini, 2008].

Целый ряд исследователей отмечают региональные различия в эффектах влияния демократии на экономический рост. В странах Ближнего Востока и Северной Африки основным эмпирическим фактом является то, что демократизация оказывает сильное и негативное воздействие на экономический рост [Rachdi, Saidi, 2015]. В Юго-Восточной Азии «свободные» страны, за исключением Южной Кореи, не проявили никакой существенной причинно-следственной связи между демократией и экономическим ростом. Однако различные аспекты политического управления, особенно эффективность государственного управления и верховенство права, приводят к более значительному экономическому росту в «несвободных» странах по сравнению со «свободными» и «частично свободными» странами [Chiung-Ju, Yuan-Hong, 2017].

Некоторые исследователи пытаются «примирить» либо совместить подходы, определяя двунаправленные и динамичные отношения между институтами и ростом. К. Гоес строит модель панельной структурной векторной авторегрессии (SVAR) для короткой панели из 119 стран за 10 лет и находит поддержку гипотезы зависимости развития от качества институтов. Внешние шоки, влияющие на показатель качества институтов, оказывают положительное и статистически значимое влияние на ВВП на душу населения. В среднем изменение в институциональном качестве на 1% приводит к пиковому росту ВВП на душу населения на 1,7% через шесть лет. Однако в развитых и развивающихся странах наблюдается разная динамика, при этом пиковые статистические значения составляют 0,4% и 2,6% соответственно, что свидетельствует о снижении отдачи от повышения институционального качества. Страны с более высоким ВВП на душу населения, как правило, имеют более высокое институциональное качество, но для этих стран отдача в виде увеличения ВВП на душу населения меньше [Góes, 2016]. А. Савойя и К. Сен обнаружили, что страны с изначально плохими институтами, как правило, медленно догоняют страны с высоким институциональным качеством, независимо от начальных условий функционирования институтов [Savoia, Sen,

2016]. Государственный потенциал является основополагающим элементом эффективного управления и является важным элементом долгосрочного экономического развития [Savoia, Sen, 2015].

Позиция «экономический рост способствует демократии»

Данная позиция также широко распространена в современных исследованиях. Рассмотрение обратного эффекта, т.е. значительного влияния экономического роста на развитие демократии, восходит к изысканиям С. Липсета. Он обнаружил сильную и положительную корреляцию между уровнем дохода на душу населения и вероятностью перехода к демократии [Lipset, 1959]. На основе этого положения была сформулирована ключевая гипотеза модернизации о том, что рост дохода на душу населения способствует созданию и консолидации демократии.

Продвигая идею модернизации, Р. Барро на основании анализа развития примерно 100 стран в период 1960–1990 гг. выдвинул следующее положение о нелинейных отношениях между экономическим ростом и демократией: большая демократия способствует росту при низких уровнях политической свободы, но подавляет рост, когда умеренный уровень свободы уже достигнут. Дальнейшее расширение политических прав не влияет на рост, а демократия не является ключом к экономическому росту. Благоприятное влияние на рост включает поддержание верховенства закона, свободных рынков, малого государственного потребления и высокого человеческого капитала. Исследования Р. Барро продемонстрировали, что существует точка перелома, после которой демократизация не стимулирует высокие темпы экономического роста из-за перехода к политике перераспределения ресурсов общества благосостояния. При этом повышение уровня жизни, измеряемое ВВП, состоянием здоровья и образованием, существенно повышает вероятность роста политических свобод [Barro, 1996]. Ключевые положения школы Р. Барро состоят в следующем: «демократия не является ключом к экономическому росту», «больше политических прав не влияет на рост», «не столько демократизация, сколько модернизация способна обеспечить благосостояние в обществе» [Barro, 1997].

Несколько позднее Р. Барро на основании исследования в более чем 100 странах в период 1960–1995 гг. определил, что повышение уровня жизни предопределяет рост демократии, измеряемый субъективным показателем избирательных прав. Склонность к демократии возрастает с ростом ВВП на душу населения, доли среднего класса, доступностью образования [Багго, 1999]. Следует отметить, что несколько раньше к схожим выводам пришли Р. Буркхарт и М. Льюис-Бек – экономическое развитие «вызывает» демократию, но демократия не «вызывает» экономическое развитие [Burkhart, Lewis-Beck, 1994]. Позднее Э. Гундлах и М. Палдам, рассматривая причинно-следственные связи, обнаружили большой долгосрочный эффект влияния дохода на степень демократии и опровергли представление о первичности институтов [Gundlach, Paldam, 2009].

В современных исследованиях Ф. Муртин и Р. Вачарг, следуя теории модернизации, анализировали переход стран к демократии за последние два столетия, используя исторические временные ряды уровней дохода, образования и демократии с 1870 по 2000 г. для определения экономических факторов повышения уровня демократии. Они выявили слабые причинно-следственные связи, идущие от демократии к доходам и образованию, и, наоборот, обнаружили, что сильными детерминантами качества политических институтов являются образование и уровень доходов на душу населения. При этом нашлось мало подтверждений причинно-следственной связи, идущей от демократии к доходам или образованию [Murtin, Wacziarg, 2014].

Создавая «интегрированную версию теории модернизации», Р. Инглхарт и К. Венцель объясняют большие различия в эффективности деятельности институтов в странах мира многообразием культурных ценностей. Согласно их заключениям, «возникновение и сохранение демократических институтов прочно связаны с экономическим благосостоянием, но эта связь существует в основном благодаря тому, что последнее способствует распространению ценностей самовыражения» [Инглхарт, Венцель, 2011, с. 15]. Они пришли к заключению, что социально-экономическое развитие приводит к масштабным социальным, культурным и политическим изменениям. На основании результатов четырех «волн» социологических исследований в более чем 80 странах мира ими было сформулировано положение о социально-экономической обусловленности преобразований основополагающих ценностей и

убеждений людей. При этом на развитие также влияют исторические факторы. Однако авторы, обозначая нелинейность развития под влиянием различных факторов, декларируют, что модернизация влечет культурные изменения, результатом которых неизбежно становится формирование и расцвет демократических институтов [Инглхарт, Венцель, 2011, с. 17]. Таким образом, экономическое развитие через изменения в культурной сфере, прежде всего распространение ценностей самовыражения, способствует становлению демократии.

В свою очередь Х.-Ж. Чанг доказывает, что в истории причинно-следственная связь между экономическим развитием и институтами может быть даже сильнее, чем та, которая ведет от институтов к экономическому развитию. Экономическое развитие меняет институты по целому ряду каналов. В то время как рост благосостояния в результате экономического роста может создать более высокие требования к институтам более высокого качества и сделать лучшие институты более доступными, экономическое развитие также создает новых агентов перемен, требующих новых институтов. Х.-Ж. Чанг считает, что рассматриваемый дискурс страдает от ряда теоретических проблем: пренебрежение причинно-следственной связью между развитием и институтами, неспособность увидеть невозможность свободного рынка и вера в необходимость защиты прерогатив прав частной собственности. Предполагаемые доказательства, показывающие превосходство либерализованных учреждений, слишком сильно зависят от перекрестных эконометрических исследований, которые страдают от дефектных концепций, некорректных измерений и разнородных выборок. В настоящее время доминирующий дискурс об институтах и развитии плохо понимает изменения в самих институтах, что часто заставляет его занимать чрезмерно оптимистичные или пессимистические позиции относительно возможности институциональной реформы [Chang, 2011].

Виднейший адепт институтов и ценностей либеральной демократии Д. Асемоглу, оппонируя позиции модернизации, обосновывает положение, что рост не способствует процессу демократизации, представляя оценки инструментальных переменных, которые не показывают причинного влияния уровня дохода граждан на демократию [Income and democracy ..., 2008]. По его мнению, предполагаемые фиксированные эффекты линейной модели

связаны с историческими факторами, которые влияют как на уровень дохода на душу населения, так и на вероятность демократии в стране. Критические исторические события могут привести к расхождению политических и экономических путей развития, некоторые из которых ведут к процветанию и демократии, другие – к относительной бедности и недемократии [Reevaluating the modernization hypothesis ..., 2009]. Эти положения еще более идеологизирует Ф. Фукуяма: «Социально-экономическая модернизация без политических реформ может привести к плохим результатам – тирании, гражданской войне или массовому насилию. [...] Комплексная теория развития сказала бы нам, что порой лучший способ дестабилизировать авторитарное государство – это стимулировать быстрый экономический рост и расширение доступа к образованию. А не в том, чтобы спонсировать правозащитные организации, добивающиеся смены режима»¹.

Позиция «экономический рост не способствует демократии»

Данная позиция встречается в научных исследованиях значительно реже. Вопросы, способствует ли демократия материальному благополучию или мешает ему, способствует ли экономическое развитие политической демократии, задают линии масштабного сравнительного исследования А. Пшеворского, охватывающего 135 стран за период 1950–1990 гг. Основные выводы исследования заключаются в следующих положениях. Экономическое развитие не порождает демократии. Демократическое устройство укрепляется в богатых обществах. Политические режимы не влияют на рост совокупных национальных доходов, в то время как политическая нестабильность влияет на рост только в условиях диктатуры. Политические режимы оказывают большее влияние на демографию, чем на экономику. Так, в демократических государствах больше увеличиваются доходы на душу населения, тогда как при диктатурах быстрее растет население [Democracy and development ..., 2000].

¹ Фукуяма Ф. Развитие: политика против экономики // Московские новости. – 2011. – Режим доступа: <http://www.mn.ru/newspaper/opinions/68468> (дата посещения: 03.03.2021).

В более современных исследованиях С. Хансон на основании сравнительной динамики политических режимов стран постсоветского пространства пришел к заключению, что экономический рост и образование не только не формируют однозначный запрос на демократию, но и приводят к укреплению авторитаризма [Hanson, 2017]. Т. Колтон подчеркивает, что, вопреки общей логике процессов демократизации («больше развития – больше демократии»), например, случай постсоветской России демонстрирует противоположную политическую динамику: «больше развития – меньше демократии» [Colton, 2017]. И. Колстад не находит здесь статистически значимой зависимости между демократией и экономическим развитием. Между тем после смены авторитарной власти в краткосрочной перспективе экономические результаты в лучшем случае остаются на прежнем уровне, а в худшем – критически снижаются. При этом не имеет особого значения, произошла смена в результате переворота или выборов. После падения авторитарного режима долгое правление одного лидера негативно сказывается на темпах экономического развития на протяжении долгосрочного периода [Kolstad, 2020].

Анализирующий теоретические вопросы эффективности политических режимов постсоветского пространства В. Гельман различает две модели политической динамики в постсоветский период – авторитарную «повелителя мук» и демократическую «плюрализма по умолчанию» [Гельман, 2017 b]. В современной России зависимость между развитием и демократией оказалась перевернутой: состояние «меньше развития» в 1990-е годы повлекло за собой «меньше демократии» с начала 2000-х годов, но с достижением интенсивного экономического роста разворот политической динамики так и не случился: состояние «больше развития» укрепило жизнеспособность авторитарной модели организации политических институтов. Проект авторитарной модернизации трансформировался в политико-экономический режим «недостойного правления», который характеризуется низким качеством государственного управления, высокой коррупцией, извлечением элитой ренты, пренебрежением принципом верховенства права [Гельман, 2019]. В. Гельман обозначает попадание современной России в ситуацию безысходности в «ловушке модернизации», так, демократизация может иметь негативные последствия благоприятные для социально-экономического развития страны, а «реформы политического

курса в условиях электорального авторитаризма и низкого качества государства могут принести много позитивных плодов» [Гельман, 2017 а, с. 54]. Однако в ряде стран постсоветского пространства демократизация политических режимов, характеризующихся как «плюрализм по умолчанию», также не приводит к экономическому развитию, имея характерные признаки «недостойного правления».

Систематизация исследований

В целом наличие большого количества альтернативных гипотез, спецификаций и противоречивых результатов дает возможность применить метод метаанализа, который позволяет обобщить данные, учитывая представленность и отношения позиций. Неоднозначный эффект воздействия демократии на экономику выявляется в целом массиве тематических исследований. Х. Дукулиагос и М. Улубашоглу применяют метарегрессионный анализ оценок, полученных из 84 исследований взаимосвязи демократии и роста. На основании метаанализа они пришли к выводу, что демократия не оказывает прямого влияния на экономический рост, опубликованные данные указывают на нулевое прямое влияние на экономический рост. В то время как экономическая свобода оказывает положительное прямое влияние. Однако демократия имеет сильные, значительные и положительные косвенные эффекты, оказывая благоприятное влияние на формирование человеческого капитала, а также на уровень экономической свободы, инфляции и политической нестабильности. Демократия также связана с большими государственными расходами и меньшей свободой международной торговли. По обширной выборке исследований положительный и значительный коэффициент влияния демократии на рост был установлен в 27% случаев, положительный, но не значительный – в 37, отрицательный либо незначительный – в 36%. Исследователи не обнаружили обоснованных доказательств того, что демократия наносит ущерб экономическому росту. При этом эффекты роста и демократии зависят от страны и региона. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что демократия оказывает большее влияние на экономический рост в Латинской Америке и меньшее в Азии, что объясняется специфическими особенностями регионов. Совокупность межстрановых исследований показала,

что теоретический разрыв в отношении влияния демократических и авторитарных режимов на рост сопровождается неоднозначными эмпирическими результатами. В контексте противоречивых теоретических предположений и эмпирических результатов не удалось достичь консенсуса относительно влияния демократии на экономический рост [Doucouliagos, Ulubaşoğlu, 2008].

Современный срез исследований взаимосвязей между демократией и ростом рассмотрели М. Колагросси, Д. Россиньоли, М. Маджони, которые провели метаанализ иерархической выборки из 188 тематических исследований, содержащих 2047 наблюдений за предшествующие 36 лет. Исследователи также сравнили влияние демократии на рост человеческого капитала в рамках выборки из 111 исследований. В итоге метаанализ выявил высокую степень неоднородности между исследованиями. Результаты их масштабного исследования свидетельствуют о том, что демократия оказывает положительное и прямое влияние на экономический рост, хотя и в меньшей степени (примерно на одну треть) влияет на человеческий капитал. Применение метода метарегрессии выявило, что размеры эффекта в основном определяются пространственными и временными различиями в выборке, связь между демократией и ростом в значительной степени зависит от рассматриваемых регионов мира и периодов. Влияние демократии на экономический рост, которое в полной выборке невелико, варьируется по регионам мира и временным интервалам и увеличивается после включения периодов после 1970-х годов. В частности, прогнозируемая величина эффекта такого влияния является положительной и умеренной для Африки, но негативной и малой для Южной Азии. Результаты показывают, что исследования, опубликованные до декабря 2005 г., не смогли найти прямой эффект влияния демократии на экономический рост. Однако в более свежих работах картина меняется [Colagrossi, Rossignoli, Maggioni, 2020].

При этом следует отметить, что С. Кар, А. Рой, К. Сен выявили выраженную положительную предвзятость публикации, не находя доказательств, предполагающих установление подлинного эмпирического эффекта [Kar, Roy, Sen, 2019]. Ввиду особой важности политической стороны вопроса во многом научные поиски и заключения авторов диктуются не поисками истинного знания, а следованием доминирующим идеологическим фреймам, редакционной цензуре научного сообщества и расположению грантодате-

лей. В значительной степени сопоставление и верификация результатов эмпирических исследования способны удержать тему в поле научной дискуссии, лишенной догматизма теорий.

Общие выводы

Теоретический обзор исследований влияния политических институтов на экономический рост приводит к неоднозначным результатам. С одной стороны, демократия препятствует экономическому росту, прежде всего, из-за государственной политики перераспределения ресурсов, политических кризисов и влияния групп интересов. С другой стороны, демократия способствует экономическому росту, стимулируя вложения в общественные блага и ограничивая власть политических лидеров и влияние экономических групп интересов. Кроме того, экономический рост приводит к повышению уровня благосостояния граждан, меняет структуру потребностей, что в перспективе приводит к установлению демократических институтов. Обозначенные позиции создают особый научный дискурс сравнительного исследования на стыке политических наук и экономической теории.

Межстрановые сравнения показывают, что одни развивающиеся страны растут быстро, пользуясь возможностями догоняющего развития, а другие медленно, погрязнув в нищем состоянии. Объяснение видится в различиях в качестве управления. Динамика экономического роста оказывается выше в лучше управляемых странах [Olson, Sarna, Swamy, 2000]. Схожее объяснение выдвигают В. Полтерович и В. Попов, разводя демократию, гарантирующую политические права, и правопорядок, основанный на законах и правилах, устанавливаемых властями [Polterovich, Popov, 2007]. Они выдвигают две взаимосвязанные гипотезы:

1) в странах с сильным правопорядком демократизация стимулирует экономический рост, и наоборот;

2) демократизация в условиях слабого правопорядка ведет к возникновению так называемых нелиберальных демократий – в таких странах теневая экономика расширяется, институциональный потенциал государства слабеет, качество макроэкономической политики ухудшается [Полтерович, Попов, 2006].

При рассмотрении взаимосвязи политических институтов и экономического роста следует иметь в виду процессы дивергенции и конвергенции общественного развития стран мира. Схожие политические институты в разных странах оказывают разное влияние на экономическое развитие, а различные политические институты приводят страны к сходным экономическим результатам. Как концептуальные рамки, фокусирующие внимание на изучении институтов, так и большой объем существующей эмпирической литературы по этой теме демонстрируют, что показатели экономического развития стран критически зависят не только от ее институциональной среды, но и от взаимодополняемости и сочетаемости между различными видами институтов [Gagliardi, 2017].

Политические институты могут иметь демократический или авторитарный дизайн организации власти, но экономический рост оказывается возможным при установлении устойчивого государственного порядка, консолидации политических сил и эффективной экономической политики. Демократии со слабыми политическими институтами не располагают к экономическому росту. Авторитарные режимы, способные мобилизовать ресурсы, достигают впечатляющих показателей экономического роста. Определяющим фактором организации политических институтов является соответствие внутренним задачам общественного развития и возникающим внешним вызовам.

Список литературы

- Аристотель*. Политика. Афинская полиция. – М. : Мысль, 1997. – 458 с.
- Асемоглу Д.* Введение в теорию современного экономического роста: в 2 кн. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018.
- Бланишар О.* Макроэкономика : пер. 3-го англ. изд. – М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2010. – 672 с.
- Гельман В.Я.* Авторитарная модернизация в России – миссия невыполнима? // Мир России. – 2017 а. – Т. 26, № 2. – С. 38–61.
- Гельман В.Я.* Объясняя парадоксы российского авторитаризма // Контрапункт. – 2017 b. – № 9. – С. 1–5. – Режим доступа: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/232074/gelman_counterpoint9.pdf?sequence=1 (дата посещения: 03.03.2021).
- Гельман В.Я.* «Недостойное правление»: политика в современной России. – СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019. – 254 с.

- Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития. – М. : Новое издательство, 2011. – 464 с.
- Макконнелл К., Брю С. Экономика: принципы, проблемы и политика : пер. 17-го англ. изд. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 916 с.
- Мельвиль А.Ю. Выйти из «гетто»: о вкладе постсоветских исследований: Russian Studies в современную политическую науку // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 1. – С. 22–43. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.03>
- Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. – 1993. – Вып. 2. – С. 69–91.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Полтерович В.М., Попов В.В. Демократия, качество институтов и экономический рост // Прогнозис. – 2006. – № 3. – С. 115–132.
- Строгоцкий В.М. Афины и Спарта. Борьба за гегемонию в Греции в V в. до н.э. (478–431 гг.). – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. – 291 с.
- Acemoglu D., Robinson J. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty. – N.Y. : Crown, 2012. – 544 p.
- Apolte T. Democracy and prosperity in two decades of transition // Economics of transition. – 2011. – Vol. 19, N 4. – P. 693–722. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0351.2011.00418.x>
- Barro R.J. Democracy and growth // Journal of economic growth. – 1996. – N 1. – P. 1–27. – DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00163340>
- Barro R.J. Determinants of economic growth: a cross-country empirical study. – Cambridge, MA : MIT press, 1997. – 145 p.
- Barro R.J. Determinants of democracy (conference paper) // Journal of political economy. – 1999. – Vol. 107, N 6. – P. 158–183. – DOI: <https://doi.org/10.1086/250107>
- Baum M.A., Lake D.A. The political economy of growth: democracy and human capital // American journal of political science. – 2003. – Vol. 47, N 2. – P. 333–347. – DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00023>
- Bénabou R. Inequality and growth // NBER macroeconomics annual. – 1996. – Vol. 11. – P. 11–74. – DOI: <https://doi.org/10.1086/654291>
- Bhagwati J. Directly unproductive, profit-seeking DUP activities // Journal of political economy. – 1982. – Vol. 90, N 5. – P. 988–1002. – DOI: <https://doi.org/10.1086/261104>
- Bhagwati J. Democracy and development: new thinking on an old question // Indian economic review. – 1995. – Vol. 30, N 1. – P. 1–18.
- Burkhart R., Lewis-Beck M. Comparative democracy: the economic development thesis // American political science review. – 1994. – Vol. 88, N 4. – P. 903–910. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2082715>
- Chang H.-J. Institutions and economic development: theory, policy and history // Journal of institutional economics. – 2011. – Vol. 7, N 4. – P. 473–498. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>

- Chung-Ju H., Yuan-Hong H.* Governance and economic growth in Asia // *The North American journal of economics and finance*. – 2017. – Vol. 39. – P. 260–272. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.najef.2016.10.010>
- Colagrossi M., Rossignoli D., Maggioni M.A.* Does democracy cause growth? A meta-analysis (of 2000 regressions) // *European journal of political economy*. – 2020. – Vol. 61. – P. 101824. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.101824>
- Colton T.* Paradoxes of Putinism // *Daedalus*. – 2017. – Vol. 146, N 2. – P. 8–18. – DOI: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00430
- Culture matters: how values shape human progress / L. Harrison, S. Huntington (eds). – N.Y. : Basic Book, 2000. – 348 p.
- Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950–1990 / A. Przeworski, M. Alvarez, J. Cheibub, F. Limongi. – Cambridge : Cambridge university press, 2000. – 340 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946>
- Democracy and economic growth: a historical perspective / J. Gerring, P. Bond, W. Barndt, C. Moreno // *World politics*. – 2005. – Vol. 57, N 3. – P. 323–364. – DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0002>
- Democracy does cause growth / D. Acemoglu, S. Naidu, P. Restrepo, J.A. Robinson // *Journal of political economy*. – 2019. – Vol. 127, N 1. – P. 47–100. – DOI: <https://doi.org/10.1086/700936>
- Doucouliafos H., Ulubaşoğlu M.A.* Democracy and economic growth: a meta-analysis // *American journal of political science*. – 2008. – Vol. 52. – P. 61–83. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00299.x>
- Economides G., Egger P.* The role of institutions in economic outcomes: editorial introduction // *European journal of political economy*. – 2009. – Vol. 25, N 3. – P. 277–279. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.06.005>
- Feng Y.* Democracy, political stability and economic growth // *British journal of political science*. – 1997. – Vol. 27, N 3. – P. 391–418. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123497000197>
- Fukuyama F.* The end of history and the last man. – N.Y. : Free Press, 1992. – 400 p.
- Gagliardi F.* Institutions and economic change // *Journal of comparative economics*. – 2017. – Vol. 45. – P. 213–215. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.04.003>
- Giavazzi F., Tabellini G.* Economic and political liberalizations // *Journal of monetary economics*. – 2005. – Vol. 52, N 7. – P. 1297–1330. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.05.002>
- Góes C.* Institutions and growth: A GMM/IV Panel VAR approach // *Economics letters*. – 2016. – Vol. 138. – P. 85–91. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2015.11.024>
- Gründler K., Krieger T.* Democracy and growth: Evidence from a machine learning indicator // *European journal of political economy*. – 2016. – Vol. 45, Supp. – P. 85–107. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.05.005>
- Gundlach E., Paldam M.* A farewell to critical junctures: Sorting out long-run causality of income and democracy // *European journal of political economy*. – 2009. – Vol. 25, N 3. – P. 340–354. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.02.007>
- Huntington S.* The political order in changing societies. – New Haven, CT : Yale University Press, 1968. – 488 p.

- Huntington S., Dominguez J.* Political development // Handbook of political science: micropolitical theory / F.I. Greenstein, N.W. Polsby (eds). – Reading, MA : Addison-Wesley, 1975. – P. 1–114.
- Huntington S., Fukuyama F.* Political order in changing societies. – New Haven ; London : Yale University Press, 1996. – 512 p.
- Hanson S.* The evolution of regimes: what can twenty-five years of post-soviet change teach us? // Perspectives on politics. – 2017. – Vol. 15, N 2. – P. 328–341. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592717000044>
- Income and democracy / D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, P. Yared* // American economic review. – 2008. – Vol. 98, N 3. – P. 808–842. – DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.98.3.808>
- Kar S., Roy A., Sen K.* The double trap: Institutions and economic development // Economic modelling. – 2019. – Vol. 76. – P. 243–259. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.08.002>
- Klomp J., Haan J.* Political institutions and economic volatility // European journal of political economy. – 2009. – Vol. 25, N 3. – P. 311–326. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.02.006>
- Kolstad I.* What happens to growth when a long - term political leader leaves office? // Governance. – 2020. – P. 1–19. – DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12533>
- Lipset S.* Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy // American political science review. – 1959. – Vol. 53, N 1. – P. 69–105. – DOI: <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Madsen J., Raschky P., Skali A.* Does democracy drive income in the world, 1500–2000? // European economic review. – 2015. – Vol. 78. – P. 175–195. – <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2015.05.005>
- Mathonnat C., Minea A.* Forms of democracy and economic growth volatility // Economic modelling. – 2019. – Vol. 81. – P. 594–603. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.07.013>
- Murtin F., Wacziarg R.* The democratic transition // Journal of economic growth. – 2014. – Vol. 19. – P. 141–181. – DOI: <https://doi.org/10.1007/s10887-013-9100-6>
- Nelson J.* Political participation // Understanding political development: an analytic study / M. Weiner, S. Huntington, G.A. Almond (ed). – Boston : Little Brown, 1987. – P. 103–159.
- North D.* Institutions and economic growth: an historical introduction // World development. – 1989. – Vol. 17, N 9. – P. 1319–1332. – DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(89\)90075-2](https://doi.org/10.1016/0305-750x(89)90075-2)
- Olson M.* The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and economic rigidities. – New Haven ; London : Yale university press, 1982. – 276 p.
- Olson M.* Dictatorship, democracy, and development // American political science review. – 1993. – Vol. 87, N 3. – P. 567–576. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2938736>
- Olson M., Sarna N., Swamy A.* Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity // Public choice. – 2000. – Vol. 102, N 3/4. – P. 341–364. – DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1005067115159>
- Papaioannou K., van Zanden J.* The dictator effect: how long years in office affect economic development // Journal of institutional economics. – 2015. – Vol. 11, N 1. – P. 111–139. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744137414000356>

- Persson T., Tabellini G.* The growth effect of democracy: is it heterogenous and how can it be estimated? // *Institutions and economic performance* / E. Helpman (ed). – Cambridge, MA : Harvard university press, 2008. – P. 544–585.
- Political instability and economic growth / A. Alesina, S. Özler, N. Roubini, P. Swagel // *Journal of economic growth*. – 1996. – N 1. – P. 189–211. – DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00138862>
- Polterovich V., Popov V.* Democratization, quality of institutions and economic growth. – 2007. – 46 p. – (TIGER working paper ; N 102). – DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1036841>
- Przeworski A., Limongi F.* Political regimes and economic growth // *Journal of economic perspectives*. – 1993. – Vol. 7, N 3. – P. 51–69. – DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.7.3.51>
- Quinn D., Woolley J.* Democracy and national economic performance: the preference for stability // *American journal of political science*. – 2001. – Vol. 45, N 3. – P. 634–657. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2669243>
- Rachdi H., Saidi H.* Democracy and economic growth: evidence in MENA countries // *Procedia – Social and behavioral sciences*. – 2015. – Vol. 191. – P. 616–621. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.04.644>
- Reevaluating the modernization hypothesis / *D. Acemoglu, S. Johnson, J.A. Robinson, P. Yared* // *Journal of monetary economics*. – 2009. – Vol. 56, N 8. – P. 1043–1058. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2009.10.002>
- Rodrik D.* Why do more open economies have bigger governments? // *Journal of political economy*. – 1998. – Vol. 106, N 5. – P. 997–1032. – DOI: <https://doi.org/10.1086/250038>
- Rodrik D., Wacziarg R.* Do democratic transitions produce bad economic outcomes? // *The American economic review*. – 2005. – Vol. 95, N 2. – P. 50–55. – DOI: <https://doi.org/10.1257/000282805774670059>
- Rodrik D.* Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them // *Studies in international. Comparative development*. – 2000. – Vol. 35, N 3. – P. 3–31. – DOI: <https://doi.org/10.1007/bf02699764>
- Savoia A., Sen K.* Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research // *Journal of economic surveys*. – 2015. – Vol. 29, N 3. – P. 441–458. – DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/joes.12065>
- Savoia A., Sen K.* Do we see convergence in institutions? A cross-country analysis // *Journal of development studies*. – 2016. – Vol. 52, N 2. – P. 166–185. – DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2405496>
- Sirovy L., Inkeles A.* The effects of democracy on economic growth and inequality : a review // *Studies in comparative international development*. – 1990. – Vol. 25. – P. 126–157. – DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02716908>
- Tang R., Tang S.* Democracy's unique advantage in promoting economic growth: quantitative evidence for a new institutional theory // *Kyklos*. – 2018. – Vol. 71, N 4. – P. 642–666. – DOI: <https://doi.org/10.1111/kykl.12184>

R.V. Parma*
**The interdependence between political institutions
and economic growth**

Abstract. The article concerns on the correlations between the changes in political institutions and the dynamics of economic growth. This controversial issue is a stumbling block in extensive research due to the clash of two large theories of social development in political science: democratization and modernization. The theory of democratization is based on the primacy of civic values, while the theory of modernization gives priority to the efficiency of economic development. The author defines the conceptual positions of the researchers: “democracy promotes growth”, “democracy does not promote growth”, “growth promotes democracy”, and “growth does not promote democracy”. The dominant position “democracy promotes economic growth” is driven by the values of liberal ideology and the notion of a free market. The opposing position “democracy does not contribute to economic growth” proceeds from the weak possibilities of the established liberal order to mobilize resources for solving the state development problems. The modernization position “economic growth contributes to democracy” is dictated by the change in the value attitudes of citizens as they achieve prosperity. The alternative position “economic growth is not conducive to democracy” is supported by countries with authoritarian regimes with weak potential of development. The author comes to the conclusion about the possibilities of multivariate construction of political institutions to ensure economic growth, based on the endogenous and exogenous development factors in any countries.

Keywords: political institutions; economic growth; political regimes; democracy; democratization; modernization; neoinstitutionalism.

For citation: Parma R.V. The interdependence between political institutions and economic growth. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 13–41. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.01>

References

- Acemoglu D. *Introduction to the theory of modern economic growth: in 2 vol.* Moscow : Publishing House «Delo» RANEPa, 2018. (In Russ.)
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., Yared P. Income and democracy. *American economic review*. 2008, Vol. 98, N 3, P. 808–842. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.98.3.808>
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A., Yared P. Reevaluating the modernization hypothesis. *Journal of monetary economics*. 2009, Vol. 56, N 8, P. 1043–1058. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2009.10.002>

* **Parma Roman**, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia), e-mail: RVParma@fa.ru

- Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P., Robinson J.A. Democracy does cause growth. *Journal of political economy*. 2019, Vol. 127, N 1, P. 47–100. DOI: <https://doi.org/10.1086/700936>
- Acemoglu D., Robinson J. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York : Crown, 2012, 544 p.
- Alesina A., Özler S., Roubini N., Swagel P. Political instability and economic growth. *Journal of economic growth*. 1996, N 1, P. 189–211. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00138862>
- Apolte T. Democracy and prosperity in two decades of transition. *Economics of transition*. 2011, Vol. 19, N 4, P. 693–722. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0351.2011.00418.x>
- Aristotle. *Politics. Constitution of the Athenians*. Moscow : Mysl', 1997, 458 p. (In Russ.)
- Barro R.J. Democracy and growth. *Journal of economic growth*. 1996, N 1, P. 1–27. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00163340>
- Barro R.J. *Determinants of economic growth: a cross-country empirical study*. Cambridge, MA : MIT press, 1997, 145 p.
- Barro R.J. Determinants of democracy (conference paper). *Journal of political economy*. 1999, Vol. 107, N 6, P. 158–183. DOI: <https://doi.org/10.1086/250107>
- Baum M.A., Lake D.A. The political economy of growth: democracy and human capital. *American journal of political science*. 2003, Vol. 47, N 2, P. 333–347. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00023>
- Bénabou R. Inequality and growth. *NBER macroeconomics annual*. 1996, Vol. 11, P. 11–74. DOI: <https://doi.org/10.1086/654291>
- Bhagwati J. Directly unproductive, profit-seeking DUP activities. *Journal of political economy*. 1982, Vol. 90, N 5, P. 988–1002. DOI: <https://doi.org/10.1086/261104>
- Bhagwati J. Democracy and development: new thinking on an old question. *Indian economic review*. 1995, Vol. 30, N 1, P. 1–18.
- Blanchard O. *Macroeconomics*. Moscow : HSE publishing house, 2010, 672 p. (In Russ.)
- Burkhardt R., Lewis-Beck M. Comparative democracy: the economic development thesis. *American political science review*. 1994, Vol. 88, N 4, P. 903–910. DOI: <https://doi.org/10.2307/2082715>
- Chang H.-J. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of institutional economics*. 2011, Vol. 7, N 4, P. 473–498. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>
- Chiang-Ju H., Yuan-Hong H. Governance and economic growth in Asia. *The North American journal of economics and finance*. 2017, Vol. 39, P. 260–272. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.najef.2016.10.010>
- Colagrossi M., Rossignoli D., Maggioni M.A. Does democracy cause growth? A meta-analysis (of 2000 regressions). *European journal of political economy*. 2020, Vol. 61, P. 101824. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.101824>
- Colton T. Paradoxes of Putinism. *Daedalus*. 2017, Vol. 146, N 2, P. 8–18. DOI: https://doi.org/10.1162/DAED_a_00430

- Doucouliaagos H., Ulubaşoğlu M.A. Democracy and economic growth: a meta-analysis. *American journal of political science*. 2008, Vol. 52, P. 61–83. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00299.x>
- Economides G., Egger P. The role of institutions in economic outcomes: editorial introduction. *European journal of political economy*. 2009, Vol. 25, N 3, P. 277–279. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.06.005>
- Feng Y. Democracy, political stability and economic growth. *British journal of political science*. 1997, Vol. 27, N 3, P. 391–418. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123497000197>
- Fukuyama F. *The end of history and the last man*. New York : Free press, 1992, 400 p.
- Gagliardi F. Institutions and economic change. *Journal of comparative economics*. 2017, Vol. 45, P. 213–215. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.04.003>
- Gel'man V. Ya. Authoritarian modernization in Russia – mission impossible? *Mir Rossii*. 2017 a, Vol. 26, N 2, P. 38–61. (In Russ.)
- Gelman V. Ya. Explaining the paradoxes of Russian authoritarianism. *Kontrapunkt*. 2017 b, N 9, P. 1–5. Mode of access: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/232074/gelman_counterpoint9.pdf?sequence=1 (accessed: 3.03.2021) (In Russ.)
- Gelman V. «Unworthy Rule»: *Politics in Modern Russia*. Saint Petersburg : Publishing House of the European University at St. Petersburg, 2019, 254 p. (In Russ.)
- Gerring J., Bond P., Barndt W., Moreno C. Democracy and economic growth: a historical perspective. *World politics*. 2005, Vol. 57, N 3, P. 323–364. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0002>
- Giavazzi F., Tabellini G. Economic and political liberalizations. *Journal of monetary economics*. 2005, Vol. 52, N 7, P. 1297–1330. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.05.002>
- Góes C. Institutions and growth: A GMM/IV Panel VAR approach. *Economics letters*. 2016, Vol. 138, P. 85–91. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2015.11.024>
- Gründler K., Krieger T. Democracy and growth: Evidence from a machine learning indicator. *European journal of political economy*. 2016, Vol. 45, Supp, P. 85–107. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.05.005>
- Gundlach E., Paldam M. A farewell to critical junctures: Sorting out long-run causality of income and democracy. *European journal of political economy*. 2009, Vol. 25, N 3, P. 340–354. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.02.007>
- Hanson S. The evolution of regimes: what can twenty-five years of post-soviet change teach us? *Perspectives on politics*. 2017, Vol. 15, N 2, P. 328–341. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592717000044>
- Harrison L., Huntington S. (eds). *Culture matters: how values shape human progress*. New York : Basic Book, 2000, 348 p.
- Huntington S. *The political order in changing societies*. New Haven, CT : Yale university press, 1968, 488 p.
- Huntington S., Dominguez J. Political development. In: Greenstein F.I., Polsby N.W. (eds). *Handbook of political science: Micropolitical theory*. Reading, MA : Addison-Wesley, 1975, P. 1–114.
- Huntington S., Fukuyama F. *Political order in changing societies*. New Haven ; London : Yale university press, 1996, 512 p.

- Inglehart R., Welzel K. *Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence*. Moscow : Novoye izdatelstvo, 2011, 464 p. (In Russ.)
- Kar S., Roy A., Sen K. The double trap: Institutions and economic development. *Economic modelling*. 2019, Vol. 76, P. 243–259. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.08.002>
- Klomp J., Haan J. Political institutions and economic volatility. *European journal of political economy*. 2009, Vol. 25, N 3, P. 311–326. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.02.006>
- Kolstad I. What happens to growth when a long - term political leader leaves office? *Governance*. 2020, P. 1–19. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12533>
- Lipset S. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *American political science review*. 1959, Vol. 53, N 1, P. 69–105. DOI: <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Madsen J., Raschky P., Skali A. Does democracy drive income in the world, 1500–2000? *European economic review*. 2015, Vol. 78, P. 175–195. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2015.05.005>
- Mathonnat C., Minea A. Forms of democracy and economic growth volatility. *Economic modelling*. 2019, Vol. 81, P. 594–603. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.07.013>
- McConnell K., Brue S. *Economics: principles, problems and policies*. Moscow : Infra-M, 2009, 916 p. (In Russ.)
- Melville A. Yu. “Out of the ghetto”: on the contribution of post-soviet/Russian studies to contemporary political science. *Polis. Political studies*. 2020, N 1, P. 22–43. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.01.03> (In Russ.)
- Murtin F., Wacziarg R. The democratic transition. *Journal of economic growth*. 2014, Vol. 19, P. 141–181. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10887-013-9100-6>
- Nelson J. Political participation. In: Weiner M., Huntington S., Almond G.A. (eds). *Understanding political development: an analytic study*. Boston : Little Brown, 1987, P. 103–159.
- North D. Institutions and economic growth: an historical introduction. *World development*. 1989, Vol. 17, N 9, P. 1319–1332. DOI: [https://doi.org/10.1016/0305-750x\(89\)90075-2](https://doi.org/10.1016/0305-750x(89)90075-2)
- North D. Institutions and economic growth: a historical introduction. *THESIS*. 1993, Vol. 2, P. 69–91. (In Russ.)
- North D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Moscow : Nachala, 1997, 180 p. (In Russ.)
- Olson M. *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and economic rigidities*. New Haven, London : Yale university press, 1982, 276 p.
- Olson M. Dictatorship, democracy, and development. *American political science review*. 1993, Vol. 87, N 3, P. 567–576. DOI: <https://doi.org/10.2307/2938736>
- Olson M., Sarna N., Swamy A. Governance and growth: a simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity. *Public choice*. 2000, Vol. 102, N 3–4, P. 341–364. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1005067115159>

- Papaioannou K., van Zanden J. The dictator effect: How long years in office affect economic development. *Journal of institutional economics*. 2015, Vol. 11, N 1, P. 111–139. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744137414000356>
- Persson T., Tabellini G. The growth effect of democracy: is it heterogenous and how can it be estimated? In: Helpman E. (ed). *Institutions and economic performance*. Cambridge, MA : Harvard university press, 2008, P. 544–585.
- Polterovich V.M., Popov V.V. Democracy, the quality of institutions and economic growth. *Prognosis*. 2006, N 3, P. 115–132. (In Russ.)
- Polterovich V., Popov V. *Democratization, quality of institutions and economic growth*. TIGER working paper, 2007, N 102, 46 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1036841>
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950–1990*. Cambridge : Cambridge university press, 2000, 340 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946>
- Przeworski A., Limongi F. Political regimes and economic growth // *Journal of economic perspectives*. 1993. Vol. 7, N 3. P. 51–69. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.7.3.51>
- Quinn D., Woolley J. Democracy and national economic performance: the preference for stability. *American journal of political science*. 2001, Vol. 45, N 3, P. 634–657. DOI: <https://doi.org/10.2307/2669243>
- Rachdi H., Saidi H. Democracy and economic growth: evidence in MENA countries. *Procedia – Social and behavioral sciences*. 2015, Vol. 191, P. 616–621. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.04.644>
- Rodrik D. Why do more open economies have bigger governments? *Journal of political economy*. 1998, Vol. 106, N 5, P. 997–1032. DOI: <https://doi.org/10.1086/250038>
- Rodrik D. Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in international comparative development*. 2000, Vol. 35, N 3, P. 3–31. DOI: <https://doi.org/10.1007/bf02699764>
- Rodrik D., Wacziarg R. Do democratic transitions produce bad economic outcomes? *The American economic review*. 2005, Vol. 95, N 2, P. 50–55. DOI: <https://doi.org/10.1257/000282805774670059>
- Savoia A., Sen K. Measurement, evolution, determinants, and consequences of state capacity: a review of recent research. *Journal of economic surveys*. 2015, Vol. 29, N 3, P. 441–458. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/joes.12065>
- Savoia A., Sen K. Do we see convergence in institutions? A cross-country analysis. *Journal of development studies*. 2016, Vol. 52, N 2, P. 166–185. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2405496>
- Sirowy L., Inkeles A. The effects of democracy on economic growth and inequality: a review. *Studies in comparative international development*. 1990, Vol. 25, P. 126–157. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02716908>
- Strohetskiy V.M. *Athens and Sparta. Struggle for hegemony in Greece in the 5 th century BC (478–431)*. Saint Petersburg : Publishing house of St. Petersburg University, 2008, 291 p. (In Russ.)
- Tang R., Tang S. Democracy's unique advantage in promoting economic growth: quantitative evidence for a new institutional theory. *Kyklos*. 2018, Vol. 71, N 4, P. 642–666. DOI: <https://doi.org/10.1111/kykl.12184>

Я.И. ВАСЛАВСКИЙ*

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР: КОНТУРЫ ПОСТКОРОНАВИРУСНОЙ РЕАЛЬНОСТИ

Аннотация. Коронавирусная пандемия обнажила фундаментальные проблемы функционирования национальных социумов. Кроме того, она предопределила возрастающую значимость политико-экономических подходов к трактовке основных принципов функционирования будущей посткоронавирусной реальности. Социетальный кризис, явившийся следствием неэффективности государства в предотвращении экстремальных угроз жизни и здоровью граждан типа COVID-19, актуализировал проблему «new normal», которую сегодня активно обсуждают эксперты международных исследовательских и практических организаций. Посткоронавирусная реальность начнет формироваться по окончании пандемии COVID-19 и будет строиться на иных принципах функционирования. Автор трактует ее в контексте восстановления социетальной целостности национальных сообществ при следующих условиях: (1) переориентации формальных институтов в руках государства на приоритет человекоцентристских принципов для целей восстановления общественного консенсуса, доверия к государству и его политике; (2) агрегирования общественного выбора с учетом, в первую очередь, предпочтений и ценностей домашних хозяйств (простых граждан), что позволит минимизировать его искажения впредь; (3) возвышения экспертных функций государства на примере адекватной институционализации условий для устранения негативных последствий социетального кризиса. Автор обосновывает целесообразность переосмысления феномена партнерства государства и частного бизнеса с учетом реалий посткоронавирусного мира. В качестве апробации полученных результатов обосновывается модель «институциональной матрицы», которую можно использовать для институционализации взаимовыгодного парт-

* **Ваславский Ян Ильич**, кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: vaslavsky@yandex.ru

нерства государства и частного бизнеса в целях минимизации неопределенности посткоронавирусной реальности («new normal»).

Ключевые слова: постковидное будущее; формальные институты; пандемия и кризис; агрегирование общественного выбора; государственно-частное партнерство; инфраструктурные проекты.

Для цитирования: Ваславский Я.И. Государство и общественный выбор: Контуры посткоронавирусной реальности // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 42–72. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.02>

Введение

Быстрое распространение COVID-19, смертельно опасного для жизни людей, послужило базой проверки на прочность сложившихся социальных устоев, а также качества взаимодействия индивидов и общества, граждан и государства. Своеобразие кризисов, вызванных пандемией COVID-19, было обусловлено действиями государств, не позволившими экстренно выявить «нулевого» носителя коронавирусной инфекции и разрушившими структурную общность социума и экономики введением режима локдауна. Тяжесть такого испытания, выпавшая на плечи индивидов по мере разрушения их благосостояния и изменения устоявшегося образа жизни, обернулась переоценкой роли государства и общества в обеспечении стабильности домашних хозяйств. Наиболее яркой демонстрацией таких индивидуальных переоценок является соблюдение гражданами режима самоизоляции как функции их доверия к действиям своего государства и индивидуального желания следовать чрезвычайным нормам общественного поведения, введенным в связи с пандемией COVID-19. Это объяснялось тем, что практически повсеместно национальные системы здравоохранения оказались не в состоянии быстро адаптироваться к экстремальным условиям борьбы с неизвестной инфекцией, угрожающей жизни людей. Высокая смертность от коронавируса COVID-19 вызвала массу вопросов к институту государства, важнейшей функцией которого является защита жизни и здоровья своих граждан. Пандемия продемонстрировала недостаточную эффективность формальных институтов, созданных государством для обеспечения эффективного взаимодействия между обществом и государством, индивидом и обществом, гражданином и государством.

Так, коронавирус обнажил главную «пружину» современных социумов, которая не смогла демпфировать последствия неожиданно возникшей инфекции, опасной для жизни человека, и вызвала социетальный кризис как структурное разобщение национальных социумов. Оценки специалистов показали, что социальный и экономический локдауны, нацеленные на то, чтобы остановить экспоненциальный рост заболевших коронавирусом в различных странах мира, вызвал беспрецедентные потери как в показателях человеческих жизней, так и национального благосостояния. При этом COVID-19 доказал приоритетность социальных проблем, которые к тому же усугубились падением объемов материального производства в мире, определив соподчиненность функций государства: сначала стабилизировать эпидемиологическую ситуацию в стране, и только затем не упустить время для своевременного открытия (запуска) экономики после локдауна. Этот новейший дуализм в действиях государства специалисты «Бостон Консалтинг Групп» (БКГ) выразили термином «эпиномикс»¹. В эпиномической политике подчеркивается первостепенность обеспечения здоровья и жизни граждан, что является безусловным фактором возможности успешно возродить экономику. Причем специфика первой проблемы связана с тем, что вместе с физическим здоровьем граждан в контексте выравнивания эпидемиологической обстановки в стране, пожалуй, важнейшим для государств становится устранение негативных последствий социетального кризиса. Во втором случае речь идет о механизмах социализации индивидов в структуру социума.

Сокращение масштабов неопределенности посткоронавирусной реальности во многом связано с созданием более инклюзивной социетальной среды, что предопределяет изменение практики агрегирования государством общественного выбора. Причем этот вопрос имеет как теоретическую подоплеку, так и множество проблем прикладного плана, поскольку в прошлом отсутствуют «лучшие практики» поведения государств в аналогичных с COVID-19 ситуациях. А с точки зрения стратегических целей прогресса социальных сообществ в посткоронавирусном будущем

¹ Three paths to the future. Boston Consulting Group Analysis / M. Gjaja, R. Hutchinson, A. Farber, A. Brimmer, D. Kahn. – 2020. – May 27. – Mode of access: <https://futurist.gr/three-paths-to-the-future-by-marin-gjaja-rich-hutchinson-adam-farber-amanda-brimmer-and-dan-kahn/> (accessed: 02.12.2020).

важнейшим стало восстановление их социетальной целостности как объективного условия быстрого восстановления экономики после локдауна и адекватного приемлемого сценария развития событий как формы общественного выбора в период второй и возможной третьей волны пандемии коронавируса. Об этом идет речь в обновленной стратегии Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) от 14 апреля 2020 г.: «Национальные правительства должны перепрофилировать и задействовать весь имеющийся потенциал государственного, общественного и частного секторов для быстрого расширения системы общественного здравоохранения». Речь идет о восстановлении социетального единства посредством учета ценностных предпочтений граждан в обществе и реализации этой социальной консолидации в общественном выборе, агрегированном государством.

Практически все эксперты признают, что после пандемии COVID-19 глобальный мир станет другим, но в нем останутся и граждане, и общество, и социетальный кризис, который должен быть устранен государством как непереносимое условие дальнейшего социально-экономического прогресса. В связи с этим особую значимость приобретает институциональный аспект механизма вмешательства государства в социум и экономику. Это обусловлено тем, что именно формальные институты в руках государства могут стать эффективным инструментом восстановления социетальной целостности национальных сообществ. И в данном случае речь идет не о механизме наказания, интегрируемого в структуру формальных институтов, а о приоритете механизма институционализации значимых норм поведения граждан в обществе. Это, в свою очередь, невозможно без восстановления социетального единства общества, доверия индивидов к своему государству.

Именно в таком контексте наиболее приемлемой платформой для апробации государством новых институциональных механизмов разрешения социетального кризиса может стать государственно-частное партнерство (ГЧП). Это обусловлено тем, что ГЧП опосредует социальное взаимодействие государства с частным инвестором в сфере реализации общественно значимых проектов, например, в инфраструктуре. А все заинтересованные участники этих инфраструктурных проектов в случае успеха будут трансформировать этот положительный результат через структурные взаимосвязи в общество: через инвесторов, работников, их род-

ных, работодателей, всех участников ГЧП и местных сообществ. Поскольку до COVID-19 государства в основном не могли похвастаться большими успехами в развитии ГЧП-проектов, и формальные институты в руках государства во многом тормозили расширение практики ГЧП, теперь государство получает второй шанс, который позволяет закрепить его в общественном выборе. Причем на повестке дня стоит сложнейшая проблема восстановления социальной целостности, от которой зависит социальноэкономическая динамика локальных сообществ в постковидном будущем.

Государство в перекрестье проблем, вызванных COVID-19

Государства и правительства были вынуждены прибегнуть к чрезвычайным мерам борьбы с COVID-19. Речь идет о режиме самоизоляции для граждан, а также о частичном или полном блокировании функционирования экономических и финансовых систем на национальном уровне. Гита Гопинат, экономический советник и директор исследовательского департамента МВФ, определила глобальный экономический кризис 2020 г. как «Великий локдаун», как следствие «Великой самоизоляции» или «Великого карантина»¹. По мнению Р. Дж. Сакса², сложившаяся ситуация ассоциируется с экономической катастрофой, порожденной самим обществом в результате политических мер, нацеленных на борьбу с распространением COVID-19.

С одной стороны, свои главные претензии в связи с пандемией коронавируса, социальными и экономическими последствиями локдаунов граждане предъявляют государству: именно его обвиняют во всех бедах³. Однако, с другой стороны, основные

¹ IMF The Great Lockdown. World Economic Outlook. – Washington D.C. : IMF, 2020. – 159 p. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> (accessed: 02.12.2020).

² How will the world be different after COVID-19? // Finance&Development. A Quarterly Publication of the IMF. – 2020. – June., Vol. 57, N 2. – P. 26–27. – Mode of access: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/pdf/how-will-the-world-be-different-after-COVID-19.pdf> (accessed: 02.12.2020).

³ Korchakova-Heeb N. We Are Building An Airplane While Flying It. WAPPP, CP3 P. 3 rd Co-Webinar: PPP and COVID-19. – 2020. – April 29. – P. 12. – Mode of access: <https://apmg-international.com/events/ppp-and-covid-19> (accessed: 09.03.2021).

чаяния граждан вернуть свое прежнее материальное положение, а часто и социальный статус, также связаны с государством. Эксперты «Бостон Консалтинг Групп» полагают, что граждане хотят верить в светлое будущее. Руководители компаний будут с радостью поддерживать любые признаки намечающегося долгосрочного роста, частные инвесторы также не являются исключением¹. Получается, что последней инстанцией оказалось государство, которое в силу сложившихся чрезвычайных обстоятельств вынуждено нести все финансовые расходы в связи с экономическим локдауном, оказывать социальную и материальную помощь пострадавшим домашним хозяйствам, а также поддерживать фискальными и монетарными инструментами частный бизнес, деятельность которого частично или полностью прекращена. Все это происходит на фоне экономической рецессии, вызванной пандемией COVID-19, которая принимает беспрецедентные масштабы, значительно превосходящие экономические потери из-за глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. (рис. 1).

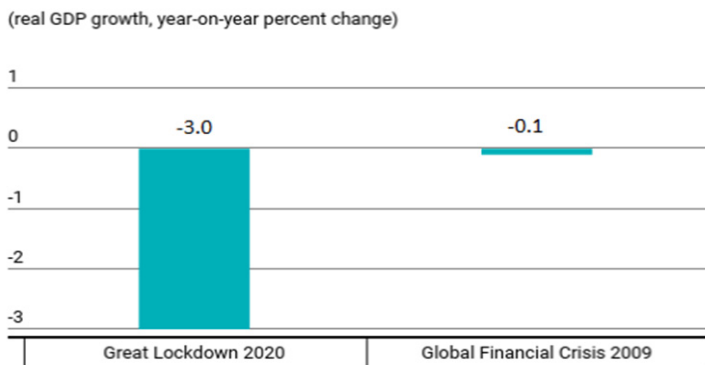


Рис. 1.

Падение реального ВВП в условиях «Великой самоизоляции» 2020 г. и глобального финансового кризиса 2007–2009 гг.²

¹ Beyond the Curve. How Governments Can Galvanize their Nations for the Rebound. BCG / Ch. Schwaerzler, G. Henderon, J. Patel, M. Manetti, V. Chin, M. Rathore, M. Mahmoudi, D. Osman. – 2020. – May. – Mode of access: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/three-government-priorities-for-rebuilding-post-covid> (accessed: 02.12.2020).

² IMF. World Economic Outlook. – 2020. – April 14.

В результате пандемии COVID-19 общие потери глобального ВВП в 2020 и 2021 гг. предварительно оцениваются в 9 трлн долларов США, что равноценно суммарному ВВП Японии и Германии, вместе взятых. Впервые со времен Великой депрессии экономический спад коснется всех стран мира: с развитой экономикой, с формирующимся рынком и развивающихся (рис. 2).

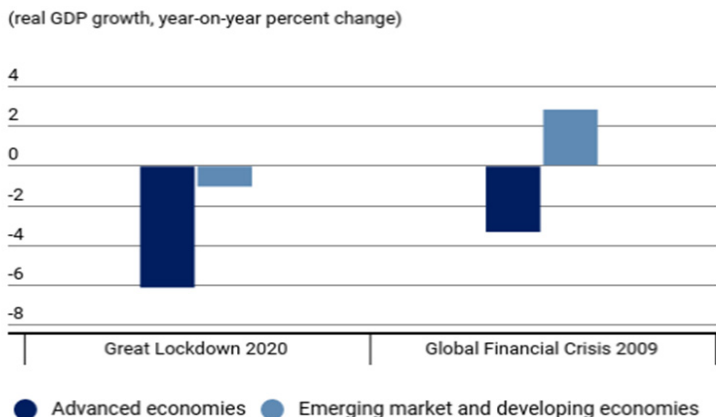


Рис. 2.

**Экономическая рецессия всех стран мира в 2020 г.
в сравнении с глобальным финансовым кризисом
2007–2009 гг.¹**

Необходимо отметить, что в данном прогнозе МВФ содержится расчет на то, что в конце 2020 г. удастся избежать второй волны пандемии. Однако в связи с нею глобальный ВВП сократится еще больше: на 3% дополнительно в 2020 г. Если же пандемия COVID-19 продолжится и в 2021 г., то падение глобального ВВП увеличится еще на 8% по сравнению с базисным сценарием МВФ в апреле 2020 г.

Все это происходит на фоне беспрецедентного количества заболевших и умерших от COVID-19 в результате первой и второй волн пандемии в различных странах мира (рис. 3).

¹ IMF, World Economic Outlook. – 2020. – April 14.

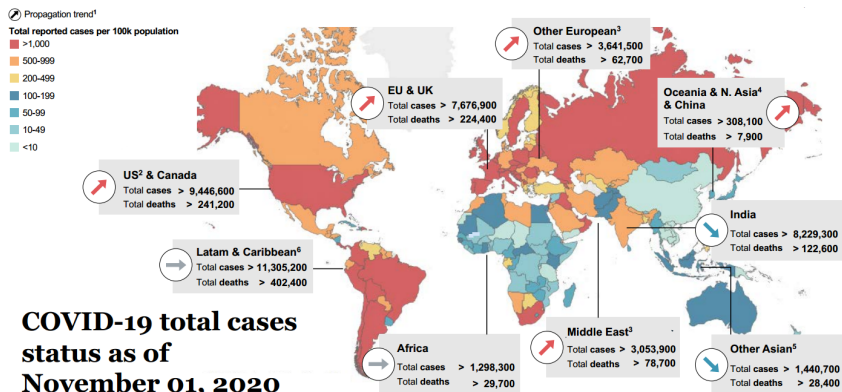


Рис. 3.
Общее количество заболевших и умерших от COVID-19
по состоянию на 01.11.2020¹

Кроме того, по приблизительным оценкам В. Гаспара и Г. Гопинат², в 2020 г. суверенный долг государств мира составит 101,5% глобального ВВП. Это самый высокий показатель за всю историю, который превосходит даже пик после Второй мировой войны. В результате практически все страны мира одновременно или в определенной последовательности друг за другом столкнулись с многочисленными кризисами: в здравоохранении, в государственных и частных финансах, в макроэкономике. Кризисную ситуацию усугубил обвал биржевых цен, разногласия основных экспортеров энергетического сырья, рост безработицы, падение доходов населения и т.п.

¹ McKinsey & Company. COVID-19: Briefing materials. Global health and crisis response. – 2020. – Updated: October 30.

² Gaspar V., Gopinath G. Fiscal Policies for a Transformed World. IMF Blog Insights & Analyses on Economics & Finance. – 2020. – July 10. – Mode of access: <https://blogs.imf.org/2020/07/10/fiscal-policies-for-a-transformed-world/> (accessed: 02.12.2020).

Государство и общественный выбор: развитие социального кризиса

В центре всех кризисных явлений, вызванных пандемией COVID-19, оказался социетальный кризис. Во многом его значимость предопределена тем, что он остановил социально-экономический прогресс. На 09.03.2021 количество инфицированных коронавирусом превысило 117 млн человек, из них со смертельным исходом – более 2,6 млн¹. Целые сегменты экономики прекратили функционировать или близки к этому состоянию. Большинство государств созданы и поддерживаются системы общественного здравоохранения, не способные работать на опережение в случае появления любой опасной для человечества инфекции. Это стало очевидным, когда не были выявлены «нулевые» зараженные коронавирусом, что привело к пандемии COVID-19 с ее первой, второй и потенциально – третьей волнами. Неспособность национальных правительств быстро купировать распространение COVID-19 повергло страны мира в кризис, которому не было прецедентов в истории. По данным на июнь 2020 г., правительства и международные организации потратили почти 9 трлн долларов США на борьбу с последствиями пандемии коронавируса². Однако пока положительных результатов не наблюдается, что заставляет специалистов констатировать вероятность «Великого торможения» (Great Deceleration) в будущем и реальность структурного экономического кризиса. Во многом это предопределено неспособностью государств мира адекватно выполнять свою главную функцию – защищать здоровье граждан в условиях растущей угрозы их жизни, используя для этого высокоэффективную национальную систему здравоохранения³ (табл.). В результате к концу

¹ COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. – 2021. – March 9. – Mode of access: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (accessed: 09.03.2021).

² The Future of Nature and Business. New Nature Economy : Report II // World Economic Forum. – 2020. – July. – Mode of access: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Future_Of_Nature_And_Business_2020.pdf (accessed: 02.12.2020).

³ From great lockdown to great transformation. IMF Managing Director's Opening Remarks US Chamber of Commerce Kristalina Georgieva. – 2020. – June 9. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/09/sp060920-from-great-lockdown-to-great-transformation> (accessed: 02.12.2020).

2020 г. 170 стран, или почти 90% всего мира, пострадали от пандемии, продемонстрировав значительное падение доходов на душу населения. Все сказанное выше является демонстрацией неадекватного агрегирования государствами общественного выбора в своих странах. При этом следует особо заметить, что деятельность государства, включая и общественный выбор, осуществляется на деньги налогоплательщиков, а точнее, за счет значительной доли национального дохода, перечисляемого налогоплательщиками в доходы национальных бюджетов.

Таблица

Оценка готовности некоторых национальных систем здравоохранения к пандемии COVID-19 на 08.04.2020¹

		Заразилось Covid-19, тыс. чел. (на 08.04.20)	Умерло от Covid-19, от числа заболевших	Врачей, на 100 тыс. населения	Коек, на 100 тыс. населения	Коек интенсивной терапии, на 100 тыс. населения
	Россия	10	1%	479	797	8
	США	396	3%	280	277	35
	Испания	142	10%	390	297	10
	Италия	136	13%	400	318	13
	Германия	108	2%	430	800	29
	Франция	109	9%	320	598	12
	Китай	82	4%	200	434	4
	Иран	63	6%	н/д	150	н/д
	Великобритания	56	11%	260	254	7

После блокирования экономики и введения режима социального дистанцирования (economic and social lockdowns) домашние хозяйства оказались в изоляции лицом к лицу со своими текущими проблемами, связанными с возможной потерей работы, материального достатка семей и т.п. Все это заставило граждан переосмыслить свои индивидуальные ценности, сопоставить их с общественными нормами в социуме, увидеть неспособность национальных правительств защищать их жизнь, поддерживать их

¹ ВОЗ, ООН, ОЭСР, IPSOS, Институт Джона Хопкинса, Ведомости, 16.04.2020.

социальный статус и обеспечивать стабильное будущее для их семей. Естественно, что индивидуальные стратегии поведения граждан начали корректироваться в сторону индивидуальных ценностей, даже если они вступают в конфликт с общепринятыми нормами поведения в отдельных социумах. Именно в этом контексте эксперты «Бостон Консалтинг Групп» оценили последствия пандемии COVID-19, прежде всего, как социальный кризис¹.

Обеспечение целостности социума относится к первостепенной цели государства, поскольку является фундаментом устойчивости общества. Именно такой итог достигается при адекватном агрегировании государством общественного выбора (из множества индивидуальных ценностей). Внешне это проявляется в доминировании общественно значимых норм поведения в сравнении с индивидуальными склонностями, в лояльности (доверии) к государству и его действиям, особенно в экстремальных ситуациях типа пандемии COVID-19. Однако пандемия коронавируса обнажила верхушку айсберга, представляющего социум в процессе разрушения его целостности. Это проявляется сегодня в усилении антиобщественных выступлений граждан во многих странах мира как реакции фактически на любые действия государства, направленные на борьбу со второй волной пандемии. Когда социетальная целостность нарушена, государство вынуждено использовать формальные институты в борьбе с социетальным кризисом. Причем в данном случае речь идет об их функции служить механизмом наказания граждан за оппортунизм в отношении действий национальных правительств против пандемии. В результате доверие между гражданами, обществом и государством, агрегирующим общественный выбор от имени социума, еще более разрушается.

¹ BCG Perspectives. COVID-19 Facts, scenarios, and actions for leaders. Version 2.2. BCG. – 2020. – April 20. – P. 2. – Mode of access: <https://media-publications.bcg.com/BCG-COVID-19-BCG-Perspectives-Version2.pdf> (accessed: 02.12.2020).

Формальные институты и устранение последствий социетального кризиса, вызванного пандемией коронавируса

Задолго до пандемии COVID-19 представители теории государства выясняли причины недостаточной эффективности его деятельности в национальных социально-экономических системах. В качестве основной они обосновывали неадекватность распределения бюджетных расходов между тремя основными группами функций государства. В. Танци [Tanzi, 2011, p. 53] назвал проблеме выбора «триадой Масгрейва» по имени известного экономиста [Musgrave, 1988]. Фактически в этом же контексте трактовалась и проблема общественного выбора государством. Сам выбор был представлен с помощью модели треугольника, каждая из сторон которого ассоциировалась с тремя фундаментальными функциями государства: (1) эффективным распределением ресурсов, (2) обеспечением равенства в перераспределении доходов (социальная справедливость) и (3) стабилизацией экономики (экономическая эффективность). Бюджетные ограничения не позволяли государству в полном объеме финансировать все группы бюджетных расходов. В связи с этим государство должно было всегда делать выбор в пользу двух, наиболее перспективных, с его точки зрения, групп общественных благ и услуг. В основе «триады Масгрейва» находится корень современного социетального кризиса, а также причины неадекватного агрегирования государством общественного выбора. Во многом это предопределено противоречивостью самого феномена государства, которое, с одной стороны, выступает в качестве субъекта управления, а с другой – как объект собственного регулирования. Как представитель общества, выражающий его интересы и действующий в его интересах и за его счет, государство не имеет собственных предпочтений и своими действиями призвано максимизировать общественное благополучие [Нуреев, 2005; Acemoglu, 2012; Заостровцев, 2014; Musgrave, 1988; North, 1982; Arrow, 1970; Эрроу, 2004]. Но как хозяйствующий субъект государство преследует вполне определенные интересы той структуры, которая осуществляет свою деятельность за счет бюджетных средств. А учитывая значительные финансовые ресурсы общества, перераспределяемые посредством бюджетов государства для целей финансирования производства социально значимых благ и услуг, становятся очевидными мотивы государства и роль финан-

совых институтов, которые используются для достижения целей, зачастую расходящихся с общественными предпочтениями [Ziolo, 2020, p. 175–200]. В этом контексте можно понять причины современного социетального кризиса, который был вызван пандемией COVID-19 и который усугубился экономическим локдауном, введенным государствами стран мира для предотвращения быстрого распространения инфекции.

В условиях социетального кризиса первостепенную значимость приобретает институциональный аспект неэффективности действий государства в социально-экономической системе. Другими словами, ответы на вопросы о недостаточной эффективности государства следует искать в диалектике формальных институтов в качестве механизмов стимулирования хозяйствующих субъектов соблюдать нормы поведения, принятые в обществе, и технологии наказания за оппортунистическое поведение участников транзакций обмена [North, 1982; Норт, 1997]. Если частный бизнес и хозяйствующие субъекты разделяют ценности общества и едины с ним, то значимость формальных институтов в качестве механизмов наказания минимизируется. Если же единство социума нарушено, то государство применяет формальные институты как механизм наказания за оппортунистическое поведение субъектов общества [Радыгин, Симачев, Энтов, 2015, с. 45–79]. В этом случае неэффективность государства в глазах граждан максимизируется, и они теряют к нему доверие. Именно в таком качестве формальные институты способствуют углублению социетального кризиса сегодня, что во многом и обуславливает низкую эффективность любых действий государства.

Другими словами, в начале 2020 г. стало очевидным, что самым болезненным проявлением социетального кризиса стало отсутствие солидарной поддержки гражданами мер своих правительств, связанных с введением режимов самоизоляции¹. В результате пандемии граждане стали придавать большее значение той несправедливости, неравенству, которые были вызваны действиями государства в национальных сообществах. Р.Дж. Сакс отмечает, что если раньше люди не замечали этих ошибок в дей-

¹ IMF The Great Lockdown. World Economic Outlook. – Washington D.C.: IMF, 2020. – 159 p. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> (accessed: 02.12.2020).

ствиях государства, то сейчас им стало трудно их не заметить¹. В связи с этим именно формальные институты могут стать эффективным средством укрепления единства социума и координации индивидуальных предпочтений и ценностей общества, что позволит государству снизить остроту социетального кризиса [Alchian, 1984, p. 34–49].

Государственно-частное партнерство: апробация государством формальных институтов для восстановления единства социума в посткоронавирусном будущем

Несмотря на разрушительное воздействие пандемии коронавируса, она несет и положительный посыл к теоретическому переосмыслению и реализации того огромного потенциала развития, который заложен в обществе, в формальных институтах государства, в консолидированных ценностях индивидуумов и социума. Но для этого государство должно подумать о посткоронавирусной реальности, т.е. представить истинные причины социетального кризиса и оптимизировать формальные институты для его скорейшего разрешения. По мнению экспертов БКГ, те, кто эффективно преодолел текущий социетальный кризис, будут готовы успешно строить будущую реальность². Для этих целей следует поставить во главу угла необходимость разработки политических решений в отношении социетального кризиса уже в конце второй волны пандемии COVID-19.

Во-первых, следует учесть специфику формальных институтов, которые опосредуют диалектику взаимодействия механизмов реализации общественно значимых норм поведения, с одной стороны, и наказания за их нарушение – с другой. Во-вторых, большое значение имеет осознание государством фено-

¹ How will the world be different after COVID-19? // Finance & Development. A Quarterly Publication of the IMF. – 2020. – June, Vol. 57, N 2. – P. 26–27. – Mode of access: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/pdf/how-will-the-world-be-different-after-COVID-19.pdf> (accessed: 02.12.2020).

² Start Reimagining Government Now / M. Carrasco, P. Chandran, V. Chin, P. Hayden, L. Hoteit, S. Subudhi, D. Werfe. – Boston Consulting Group., 2020. – May. – Mode of access: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/start-reimagining-government-now> (accessed: 02.12.2020).

мена целостности общества в качестве ключевого в любых условиях, включая чрезвычайную ситуацию с COVID-19, и понимание того, что ее достижение возможно только при доминировании первого из двух механизмов институционализации структурных связей в национальных сообществах. Именно эти положения могли бы учитываться государством при принятии политических решений в социально-экономической сфере. Однако эти решения будут иметь эффект с лагом во времени, поскольку им должно предшествовать осознание государством объективной необходимости пересмотра своей роли в институционализации структурных связей в обществе. Чтобы эффект был достигнут, целесообразно сделать упор на созидательные (а не разрушительные) возможности формальных институтов. Прежде всего, речь идет об адекватности оценки индивидуальных ценностей граждан в составе их семей, а также как членов общества, как работников фирм, как активных участников социальных общений, как избирателей и т.п. Ограничившись доминирующими индивидуальными приоритетами, государство должно понять причины их расхождений в понимании гражданами, обществом и государством, а также дать экспертную оценку набору действий государства и специфическим характеристикам формальных институтов, которые вызовут расширение сферы совпадения индивидуальных и общественно значимых предпочтений. И это еще не все, поскольку малейшая ошибка чревата значительными социальными и экономическими потерями. Смоделированные государством формальные институты должны быть опробованы в системно значимой сфере. И только в случае успеха – восстановления лояльности граждан к политике национальных правительств – можно внедрять их широкомасштабно, ориентируясь на успешное разрешение социального кризиса, вызванного пандемией коронавируса, и на успешное структурирование будущей социальной реальности [Vaslavskiy, 2020].

Наиболее успешной формой воплощения вышеперечисленных сдвигов в деятельности государства может стать ГЧП в решении социально значимых программ. В случае социального кризиса политики должны поставить общее благо выше собственных интересов и активно использовать те бизнес-платформы, которые позволят по-новому формализовать функ-

ционирование общества¹. Партнерство государства и частного бизнеса очень перспективно с точки зрения устранения перво-причины современного социального кризиса, поскольку строится на совпадении интересов, предпочтений и ценностей партнеров по социально значимым проектам. Кроме того, ГЧП, как правило, опосредует реализацию долгосрочных, капиталоемких проектов, которые приносят выгоды всему обществу. Это означает, что реализацию ГЧП-проектов сопровождает большое количество участников, которые в равной степени заинтересованы в их успехе и будут транслировать проявление социального единства в различные слои общества.

При этом экономический аспект реализации ГЧП трудно переоценить. Перед пандемией COVID-19 функционирующая инфраструктура различных стран мира едва справлялась со спросом на нее. Что же касается постковидного будущего, то при пролонгации инфраструктурных ГЧП-проектов и инфляции финансовых затрат в период пандемии проблемы будут только усугубляться. В конце 2010-х годов в мире ежегодно инвестировалось около 2,5 трлн долларов США в транспортную инфраструктуру, энергетику, водоснабжение и в телекоммуникационную инфраструктуру. Однако этого недостаточно, поскольку потребности в таких инвестициях растут гораздо быстрее. В соответствии с подготовленным в 2013 г. Глобальным институтом Маккинзи отчетом², миру необходимы ежегодные инвестиции в инфраструктуру в среднем на уровне 3,3 трлн долларов только для того, чтобы обеспечить запланированные темпы ее роста (рис. 4). Причем на страны с развивающимися рынками приходится около 60% всех этих затрат.

¹ Reeves M., Kell G., Hassan F. The Case for Corporate Statesmanship / The Boston Consulting Group. Henderson Institute. – 2018. – Mode of access: <https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2018/case-corporate-statesmanship> (accessed: 02.12.2020).

² Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. – N.Y.: McKinsey Global Institute, 2013. – Mode of access: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/infrastructure-productivity#> (accessed: 02.12.2020).

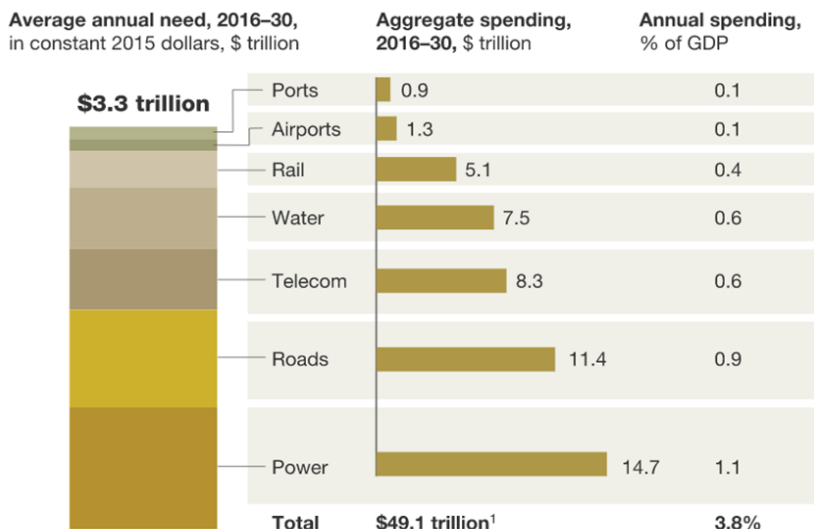


Рис. 4.

**Динамика глобальных потребностей в инвестициях
в экономическую инфраструктуру за период 2016–2030 гг.¹**

Несмотря на необходимость модернизации инфраструктуры и огромную значимость развития ее магистральных систем, доля в ВВП инвестиционных вложений в инфраструктурные проекты 11 стран из группы G20 после глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. фактически сократилась. Речь идет о ЕС, США, России и Мексике. Напротив, в Канаде, Турции и ЮАР капиталовложения в инфраструктуру возросли. Если наметившаяся тенденция недофинансирования инфраструктуры сохранится и в будущем, то в глобальных масштабах страны будут ежегодно терять приблизительно 11% всех капиталовложений, что составляет \$350 млрд в год. Если учесть поставленные ООН Цели устойчивого роста, которые должны быть достигнуты к 2030 г., то для ликвидации отставания от плановых показателей по инфраструктуре потребуется втрое больше инвестиций, нежели в настоящее время. Однако это

¹ Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year. – N.Y. : McKinsey Global Institute, 2013. – Mode of access: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/infrastructure-productivity#> (accessed: 02.12.2020).

очень проблематично, учитывая прогнозируемое падение глобальной экономики в результате пандемии COVID-19 в 2020–2021 гг. [Well spent ..., 2020].

Тем не менее для конструирования посткоронавирусной реальности очень перспективными кажутся ГЧП-проекты в различных сферах социально значимой инфраструктуры. И хотя на рынке присутствуют инвесторы, готовые вложиться в них на платформе ГЧП, в сложившихся условиях значительное количество инфраструктурных проектов могут не увидеть в ближайшее время финансирования ни со стороны государства, ни со стороны корпоративного инвестора. А между тем в условиях растущих бюджетных ограничений государства могли бы увеличить количество ГЧП-проектов, используя механизм формальных институтов в плане увеличения платежей с пользователей общественной инфраструктуры, оптимизации рентных платежей, продажи активов в государственной собственности, а также переориентации выручки в новые инфраструктурные проекты. Кроме того, можно было бы привести в соответствие стандарты бюджетной и корпоративной бухгалтерской отчетности, что позволит учитывать амортизацию инфраструктурных активов в течение всего их жизненного цикла, а не увеличивать дефицитность проекта в период его строительства. Эти действия могли бы изменить проциклический характер поведения государственных инвесторов.

Проблема развития ГЧП-проектов в различных странах мира имеет качественную подоплеку, связанную с состоянием формальных институтов, созданных государством для обеспечения этого направления расходования бюджетных средств [Vaslavskiy, Vaslavskaya, 2019, p. 199–228]. Речь идет об институционализации финансового рынка, которая должна обеспечить их адекватное функционирование в качестве посредников при трансформации финансовых активов в инфраструктурные инвестиции; о самой важной стадии реализации инфраструктурных ГЧП-проектов – их финансировании. Если финансовый рынок и банковская система неспособны это сделать, то главная нагрузка ляжет на государство, которое вынуждено будет взвалить на себя основную долю бремени инвестирования в инфраструктурные ГЧП-проекты. Однако значительные бюджетные ограничения практически всех национальных правительств должны заставить их сократить бюджетные расходы на инвестиционные проекты и

реализовать их замещение в отношениях с частными инвесторами своей институциональной поддержкой. Государство должно пойти на моделирование таких формальных институтов, которые способны были бы обеспечить адекватное обращение долговых финансовых обязательств по поводу реализации инфраструктурных проектов на финансовом рынке [Варнавский, 2012, с. 33; Зедина, 2014, с. 93]. Другими словами, в современных условиях растущих бюджетных ограничений государство должно обеспечить формальными институтами эффективное функционирование сегмента долгового финансирования под публичные инфраструктурные ГЧП-проекты, институционализировать соответствующий инструмент опосредования отношений между участниками гибридных соглашений в форме ГЧП-проектов, например инфраструктурные облигации, определить возможность участия в пуле инвесторов для институциональных игроков и инвесторов и т.п. [Ваславский, Ваславская, 2019].

Спрос на профессионально подготовленные инфраструктурные проекты на основе ГЧП существует и является значительным, как отмечается и наличие потенциальных инвесторов, которые могли бы вложиться в них [Vaslavskaya, 2020]. Потенциал предложения инфраструктурных проектов – фактически безграничный, учитывая неадекватное состояние инфраструктурных объектов и большой спрос на современные их структуры с учетом требований Четвертой технологической революции. В то же время широко-масштабного развития проектов не происходит. По мнению автора, помимо экономического локдауна и сокращения фискальных возможностей национальных государств причина торможения реализации инфраструктурных ГЧП-проектов кроется в отсутствии необходимой системы формальных институтов, способных обеспечить низкие транзакционные издержки развития таких проектов, сократить неопределенность и риски их реализации. Другими словами, речь идет о неадекватном выполнении государством функции предоставления общественных благ и услуг в форме институционализации эффективных ГЧП-проектов в сфере развития общественной инфраструктуры.

А между тем партнерство между государством и частным бизнесом устраняет важнейшую причину социального кризиса, поскольку реализация ГЧП-проектов строится на совпадении интересов партнеров, их предпочтений и ценностей. В этом контексте

эксперты БКГ выделяют три приоритета, которые должны учитываться всеми национальными правительствами, которые стремятся обеспечить ГЧП адекватными формальными институтами (рис. 5). Институционализация ГЧП-проектов в общественно значимых сферах, помимо конкретной демонстрации положительного эффекта для граждан, способна продемонстрировать частному бизнесу, что при адекватной корпоративной ответственности именно от него будет зависеть устойчивость инвестиционного проекта. И это в немалой степени будет обусловлено растущей уверенностью частных партнеров в прямой зависимости экономических показателей ГЧП-проектов от финансовой дисциплины и ответственности партнеров. Такое согласование финансов с корпоративной ответственностью вносит значительный вклад в восстановление целостности общества в связи с усилением требований к охране окружающей среды, к условиям дистанционной работы и с новыми нормами управления фирмами. По сути, институционализация государством норм повышения корпоративной ответственности влечет за собой максимизацию интересов компаний, поскольку в рамках партнерства с государством государственный и частный инвесторы гарантируют, что они не будут наносить себе вред, подрывая собственную среду функционирования.

1	2	3
Усиленная проработка существующих и новых путей роста	Создание и укрепление возможностей будущего	Развитие экономической и социальной устойчивости
<ul style="list-style-type: none"> ■ Развитие основ конкурентоспособности через «цифру», инновации и предпринимательство ■ Использование открывающихся экономических возможностей ■ Продвижение устойчивой трансформации «зелеными» программами стимулирования 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Люди: развитие человеческого капитала ■ Компании: повышение производительности ■ Правительства: переосмысление работы органов власти 	<ul style="list-style-type: none"> ■ «Закладка» устойчивости в экономическую «ткань» ■ Использование окна возможностей для назревших реформ: усиление социальной устойчивости

Рис. 5.

Основные приоритеты институционального обеспечения государством ГЧП-проектов с целью ликвидации последствий социетального кризиса, вызванного пандемией COVID-19¹

¹ Boston Consulting Group analysis.

Итак, адекватная институционализация государством организационных форм реализации ГЧП-проектов позволяет расширять сферу совпадения приоритетов фирм, включая занятых на них работников, общества и государства. Это минимизирует негативные последствия социетального кризиса. В основе корпоративной ответственности лежат индивидуальные ценности и действия, совместимые с интересами общества. Другими словами, это означает «делать добро, делая добро» (doing well by doing good) в рамках существующей политики борьбы с социальным кризисом, вызванным шоком COVID-19 (рис. 6).

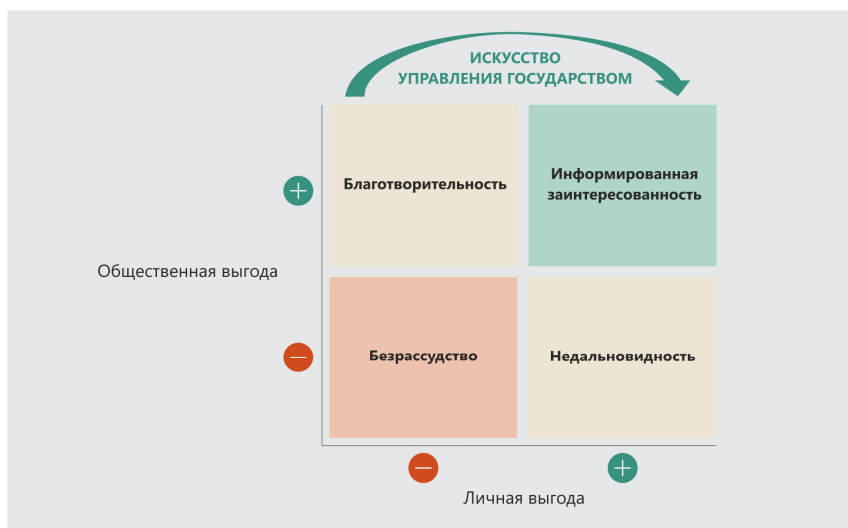


Рис. 6.

Разрешение социетального кризиса путем институционализации совпадающих интересов частного бизнеса и государства в процессе организации ГЧП-проектов¹

Получается, что глобальный кризис, вызванный COVID-19, сконцентрировал внимание на проблемах структурного характера,

¹ Beyond the Curve. How to Restart in the Wake of COVID-19 / A. Brimmer, V. Chin, P. Hayden, T. Thomas, A. Türpitz, Y. Zhou / The Boston Consulting Group's Henderson Institute. – 2020. – Mode of access: <https://www.bcg.com/publications/2020/restarting-the-economy-post-covid-19> (accessed: 3.03.2021).

выходящих далеко за рамки политики государства. Многие из этих вопросов возникли задолго до пандемии коронавируса. Однако последний поставил национальные сообщества перед необходимостью строить постковидное будущее на новейшей технологической базе, с более широкими экономическими возможностями и на иных принципах консолидации общества. И в процессе конструирования социально-экономической реальности будущего ГЧП могло бы очень пригодиться (*fit for purpose*), поскольку объективно содержит в себе в качестве приоритетной социальную норму «сначала люди» (*people first*).

Результаты и обсуждение

Таким образом, окончание кризиса и посткоронавирусное восстановление экономики выгодно всем. Но для того чтобы это произошло, необходимо восстановить единство социума и использовать для этой цели платформу ГЧП в качестве адекватной организационной структуры, объединяющей интересы субъектов, компаний и общества в лице государства [Пранов, Рассохина, 2019]. Причем ГЧП не только консолидирует общество, но и решит серьезные финансовые проблемы в связи с растущими бюджетными ограничениями национальных правительств. Именно ГЧП позволит расширить возможности партнерства, используя множественные организационные формы согласования государственных и корпоративных интересов при совместном смешанном финансировании общественно значимых ГЧП-проектов в сфере здравоохранения, инфраструктурных объектов и изменения климата с упором на «зеленую» энергетику¹. Однако политики должны при этом понимать, что инвестировать в посткоронавирусное будущее – это непростая задача, поскольку это предполагает восстановление единства социума и учет приоритета индивидуальных интересов при реализации любых ГЧП-проектов². Автор предлагает экспе-

¹ What is the COVID-19 crisis impact on public-private partnerships // Public Financial Management Blog of IMF. – 2020. – April 30. – P. 1–5. – Mode of access: <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/04/-what-is-the-covid-19-crisis-impact-on-public-private-partnerships-.html> (accessed: 02.12.2020).

² Gaspar V., Lam R., Raissi M. Fiscal policies for the recovery from COVID-19 // IMFBlog. – 2020. – May 6. – P. 1–7. – Mode of access:

риментальную модель институциональной матрицы, которая позволяет партнерам выбрать адекватную форму организации ГЧП при реализации социально значимых проектов, способных участвовать в конструировании посткоронавирусной реальности. Авторский подход строится на теоретических характеристиках организационных форм ГЧП и выделяет три их базовые формы: квазирыночную, иерархическую и гибридную [Ваславский, Ваславская, 2019]. Причем каждая из базовых форм организации ГЧП потенциально содержит в себе многочисленные их субварианты, которые можно достаточно легко моделировать, выделяя самые важные для партнеров параметры ГЧП-проекта.

Автор намеренно ограничил организационные формы ГЧП тремя базовыми. Чтобы упростить предлагаемую модель, используется конструкция квадратной институциональной матрицы, которая содержит 3 столбца и 3 строки. Пусть матрица A представляет интересы частного партнера, который выбирает форму организации ГЧП для реализации проекта с общественным благом. Каждый элемент строки матрицы A выражает предпочтения частного инвестора в отношении конкретной формы организации ГЧП. Окончательные предпочтения частного партнера будут выражаться символом a_{ij} , а их модификации – в виде квазирынка, или иерархии, или гибридной формы – будут варьироваться от 1 до 2 и 3 в зависимости от транзакционных издержек по строкам (индекс i , $i = 1, 2, 3$) и приоритетов в контексте делегирования прав собственности по столбцам (индекс j , $j = 1, 2, 3$). В результате элементы строки с номером i могут быть представлены как (a_{i1}, a_{i2}, a_{i3}) , а элементы столбцов с номером j – (a_{1j}, a_{2j}, a_{3j}) . Ниже приводится матрица A с предпочтениями частного партнера в отношении выбора форм организации ГЧП (1)

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} \end{pmatrix} \quad (1)$$

Рассуждая подобным же образом, автор конструирует матрицу B (2), учитывая интересы государства относительно прием-

лемых для него форм организации ГЧП и обозначает их символом b_{ij} , а их модификации – в виде квазирынка, или иерархии, или гибридной формы – будут варьироваться от 1 до 2 и 3 в зависимости от транзакционных издержек по строкам (индекс i , $i = 1, 2, 3$) и приоритетов в контексте делегирования прав собственности по столбцам (индекс j , $j = 1, 2, 3$).

Соответствующим образом строки матрицы B обозначаются как b_{i1} , b_{i2} , b_{i3} , столбцы – как b_{1j} , b_{2j} , b_{3j} .

$$B = \begin{pmatrix} b_{11} & b_{12} & b_{13} \\ b_{21} & b_{22} & b_{23} \\ b_{31} & b_{32} & b_{33} \end{pmatrix} \quad (2)$$

Окончательная «институциональная матрица» C (3) представляет собой такую форму организации ГЧП, для которой интересы и государства, и частного партнера совпадают. Для упрощенного представления матрицы A и B перемножаются, тогда строки и столбцы результирующей «институциональной матрицы» C (3) приводятся ниже:

$$C = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} \end{pmatrix} \times \begin{pmatrix} b_{11} & b_{12} & b_{13} \\ b_{21} & b_{22} & b_{23} \\ b_{31} & b_{32} & b_{33} \end{pmatrix} \quad (3)$$

В итоге ниже приводятся строки и столбцы окончательной «институциональной матрицы» C (4):

$$C = \begin{pmatrix} c_{11} & c_{12} & c_{13} \\ c_{21} & c_{22} & c_{23} \\ c_{31} & c_{32} & c_{33} \end{pmatrix}, \quad (4)$$

где

$$c_{ij} = a_{i1}b_{1j} + a_{i2}b_{2j} + a_{i3}b_{3j} \quad (5)$$

Таким образом, «институциональная матрица» (4) представляет собой набор альтернативных форм организации ГЧП из трех их базовых опций (или квазирынка, или иерархии, или гибридной

формы), в выборе которых предпочтения партнеров по ГЧП – государства и частного инвестора – совпадают. Такова логика конструирования, которая может быть применена к любой институциональной матрице и описывает ту или иную форму ГЧП при условии определенного содержательного заполнения ячеек «институциональной матрицы».

Заключение

Пандемия коронавируса разделила мировое развитие на «до» и «после». Ее последствием стало осознание и политиками, и практиками того очевидного факта, что в начале 2020 г. планета оказалась в абсолютно новой для всех социально-экономических и политических систем реальности. Причем опыта борьбы с такой разрушительной пандемией ни у одной из современных общностей не было, как не было и практики купирования ее последствий в период глубочайшего посткоронавирусного кризиса. Именно поэтому каждая страна генерировала на собственном опыте проб и ошибок реализацию антикризисных мер борьбы с COVID-19 и последствиями разразившегося кризиса.

Разрушения, нанесенные пандемией, беспрецедентные и с точки зрения человеческих жизней, и с позиций экономических потерь стран и глобального ВВП. При любом временном горизонте пандемии COVID-19 все глобальное сообщество отброшено назад в развитии и перенесено в новую посткоронавирусную реальность. Она требует теоретического осмысления, поскольку коронавирус продемонстрировал остановку экономико-центристских систем, а будущее нового мира сделал абсолютно неопределенным.

В связи с этим государству принадлежит особая роль в обеспечении функционирования всей социально-экономической системы формальными институтами. Именно оно дифференцирует экономических агентов-налогоплательщиков по группам, специфицирует права собственности для каждой из них с целью максимизации налоговых доходов в бюджет государства. Таков один из механизмов агрегирования индивидуальных предпочтений (ценностей) экономических агентов для целей их институционализации в форме общественного выбора. Однако эта модель дала сбой в условиях пандемии коронавируса, поскольку агрегированный госу-

дарством общественный выбор в части развития национальной системы здравоохранения показал неспособность быстро купировать инфекцию, угрожающую жизни граждан.

В итоге государство выступает главной стороной, которой предъявляются претензии в связи с неадекватным агрегированием индивидуальных ценностей в национальных обществах, что поставило под угрозу не только жизни людей, но и само существование экономико-центристской национальной системы. Пандемия стала разрушать эту систему с вводом чрезвычайных мер социальной изоляции и экономического локдауна.

При этом посткоронавирусная реальность будет выстраиваться в процессе выбора национальными сообществами и государством адекватных формальных институтов, способных возродить бизнес-среду для экономических агентов, сократить хозяйственные риски и создать стимулы для капиталовложений частного бизнеса и стимулы для активной жизнедеятельности граждан, которые были вырваны из социума в условиях борьбы с коронавирусом. При условии быстрого выхода из посткоронавирусной рецессии граждане смогут рассчитывать на восстановление их материального благосостояния, социального статуса. Но это произойдет, если государство устранил искажения в понимании общественного выбора и восстановит в качестве его основы общечеловеческие ценности, осознает новые механизмы структурирования социальной реальности за счет участия в этом процессе всех заинтересованных участников национального сообщества. В связи с этим и все политические решения государства будут рассматриваться в качестве эффективных только при условии их ориентации в первую очередь на индивидуальные предпочтения граждан, на общечеловеческие ценности. В результате достижения социального консенсуса можно получить весомый макроэкономический эффект.

В этом контексте новые аспекты институционализированного партнерства в форме ГЧП могут использоваться в качестве механизма структурирования будущей социальной реальности на национальном уровне, формирования новой национальной модели общественного выбора и тестирования роли государства с учетом вызовов посткризисного глобального мира. По оценкам американского Института экономической политики (Economic Policy Institute), каждые 100 млрд долларов расходов на инфраструктурные ГЧП-проекты приводят к созданию примерно 1 млн рабочих мест

(с полной занятостью), а каждый доллар, вложенный в транспортную инфраструктуру, вносит дополнительный вклад в экономический рост страны на уровне \$1,5–2 доллара за счет развития торговли, активизации бизнес-процессов в регионах страны и повышения мобильности населения¹. При этом рост реализованных общественно значимых ГЧП-проектов будет внешне демонстрировать профессиональный уровень государства и свидетельствовать о нацеленности на решение проблем простых граждан. И наоборот: отсутствие или низкие темпы вовлечения частных инвесторов в совместные с государством проекты будут свидетельствовать об отсутствии соответствующих экспертных навыков у государства (его агентов, представителей) и о неадекватной институционализации ГЧП. В целом речь идет о способности государства консолидировать общество. А это имеет непреходящее значение, поскольку является фундаментальным условием восстановления социальной целостности в посткоронавирусной реальности. Причем последнее достигается при условии изменения акцентов в организации ГЧП-проектов. До COVID-19 типичной характеристикой для них был патернализм государства во всем, поскольку финансовое обеспечение социально значимых проектов полностью или в значительной части осуществлялось за счет бюджетных средств. Следовательно, роль частных инвесторов сводилась, скорее, к роли младшего по значимости партнера. В этих условиях государство стремилось пренебречь ценностными ориентирами партнеров как малозначимыми, что во многом объясняет рост финансовых рисков для частных партнеров ГЧП-проектов и значительное превышение первоначальных проектных смет.

В условиях пандемии коронавируса государство вынуждено перестроиться на адекватную институционализацию приоритетов частных партнеров посредством профессионального использования потенциала формальных институтов. Акцент в процессах формализации ГЧП-проектов должен быть перенесен с механизма наказания на спецификацию общественно приемлемых норм поведения. Другими словами, разрешение социального кризиса

¹ Инвестиции в инфраструктуру: рынок проектов в кризис. Аналитический обзор // InfraOne Research. – 2020. – Июнь. – Режим доступа: https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2020/gynok_proektov_v_krizis_infraone_research.pdf (дата посещения: 02.12.2020).

должно начинаться с изменения функций самого государства, т.е. их переключения с фискальных приоритетов на ценностные, связанные с предпочтениями, например частного бизнеса как партнера по ГЧП-проектам.

Список литературы

- Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство как антикризисная мера // Институты и механизмы государственного регулирования экономики : сборник. – М. : ИЭ РАН, 2012. – С. 23–34.
- Ваславский Я.И., Ваславская И.Ю. Государственно-частное партнерство: институциональный подход. – М. : Аспект Пресс, 2019. – 412 с.
- Заостровцев А.П. История по Асемоглу – Робинсону: институты, развитие и пределы авторитарного роста // Общественные науки и современность. – 2014. – № 3. – С. 32–43.
- Зедина Ю.А. Партнерство государства и бизнеса в сфере производства и реализации общественных благ // Федерализм. – 2014. – № 4. – С. 85–94.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Нуреев Р.М. Теория общественного выбора : курс лекций. – М. : Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2005. – 530 с.
- Пранов В.М., Рассохина Т.В. Методологические подходы к адаптации глобальных индикаторов достижения целей устойчивого развития Российской Федерации // Modern economy success. – 2019. – № 1. – Р. 146–152.
- Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. Государственная компания: сфера проявления «провалов государства» или «провалов рынка»? // Вопросы экономики. – 2015. – № 1. – С. 45–79.
- Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. – М. : Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2004. – 204 с.
- Acemoglu D., Robinson J.A. Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty. – New York : Crown Publishers, 2012. – 544 p.
- Alchian A.A. Specificity, specialization, and coalitions // Journal of institutional and theoretical economics. – 1984. – Vol. 140, N 1. – P. 34–49.
- Arrow K.J. Political and economic evaluation of social effects and externalities // The analysis of public output / Ed. by J. Margolis. – New York : Columbia University Press, 1970. – P. 1–30.
- Musgrave R. The role of the state in the fiscal theory // Public Finance in a Changing World / P.B. Sorensen (ed.). – L. : Macmillan, 1988. – P. 247–258.
- North D.C. Structure and change in economic history. – N.Y. : W.W. Norton & Co., 1982. – 240 p.
- Well spent: how strong infrastructure governance can end waste in public investment / G. Schwartz, M. Fouad, T. Hansen, G. Verdier (eds). – Washington, DC : International monetary fund, 2020. – 756 p.

- Tanzi V.* Government versus markets: the changing economic role of the state. – Cambridge : Syndicate of the press of the university of Cambridge, 2011. – 390 p.
- Vaslavskaya I.Y.* Public-private partnership and financing the development of national infrastructure: safeguarding public finance sustainability // Social, economic, and environmental impacts between sustainable financial systems and financial markets / M. Ziolo (ed). – Hershey, PA : IGI global, 2020. – P. 261–288.
- Vaslavskiy Y., Vaslavskaya I.* Infrastructure public-private partnership projects: budget consolidation policy in Russia and government expenditures' efficiency increase // Modeling economic growth in contemporary Russia / B.S. Sergi (ed). – L. : Emerald publishing, 2019. – P. 199–228.
- Vaslavskiy Y.* Aggregation of public choice in Russia: national projects' potential // The 1 st International Conference on Business Technology for a Sustainable Environmental System (BTSES-2020). E3 S Web of Conferences. Chapter 5: Sustainable Cities and Communities. – 2020. – Vol. 159. – P. 05007. – DOI: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202015905007>
- Ziolo M.* Social, economic, and environmental impacts between sustainable financial systems and financial markets. – Hershey, PA : IGI global, 2020. – 383 p.

YA. I. Vaslavskiy*

**State and the public choice:
the framework of post-coronavirus reality**

Abstract. The coronavirus pandemic has exposed fundamental problems in the functioning of national societies, which require intensive scientific research. COVID-19 predetermined the growing importance of political and economic approaches to the interpretation of basic principles of the functioning of future post-coronavirus reality. The societal crisis, which has been a consequence of the ineffectiveness of the state in preventing extreme threats to the life and health of citizens such as COVID-19, has actualized the “new normal” problem, which is being actively discussed by experts from international research and practical organizations. The post-coronavirus reality will begin to form after the COVID-19 pandemic and will be based on different principles. The author interprets it in the context of restoring the societal integrity of national communities under the following conditions: (1) reorientation of formal institutions at the state's disposal towards the priority of human-centred principles in order to restore public consensus, trust in the government and its policies; (2) aggregation of public choice, taking into account, first of all, the preferences and values of households (ordinary citizens), which will minimize its distortion in the future; (3) raising the state's expert functions on the example of adequate institutionalization of conditions for eliminating the negative consequences of the societal crisis. The author stresses the importance of rethinking the phenomenon of partnership between the state and private busi-

* **Vaslavskiy Yan**, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (Moscow, Russia), e-mail: vaslavsky@yandex.ru

ness as a means of improving the quality of the state's aggregation of public choice, assessing the effectiveness of alternative options for the institutional structure of the new reality, adjusting the functions of the state in relation to a society with universal values at its core, taking into account the realities of the post-coronavirus world. To test the obtained results, the author offers a model of an "institutional matrix" that can be used to institutionalize a mutually-beneficial partnership between the state and private business in order to minimize the uncertainty of post-coronavirus reality ("new normal").

Keywords: post-COVID-19 future; formal institutions; COVID-19 crisis; aggregation of public choice; public-private partnership; infrastructure projects.

For citation: Vaslavskiy Y.I. State and the public choice: The framework of post-coronavirus reality. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 42–72. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.02>

References

- Acemoglu D., Robinson J.A. *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. New York : Crown Publishers, 2012, 544 p.
- Alchian A.A. Specificity, specialization, and coalitions. *Journal of institutional and theoretical economics*. 1984, Vol. 140, N 1, P. 34–49.
- Arrow K.J. Political and economic evaluation of social effects and externalities. In: Margolis J. (ed.) *The analysis of public output*. New York : Columbia university press, 1970. Pp. 1–30.
- Arrow K.J. *Collective choice and individual values*. Moscow : SU-HSE Publishing House, 2004, 204 p.
- Musgrave R. The role of the state in the fiscal theory. In: Sorensen P.B. (ed). *Public finance in a changing world*. London : Macmillan, 1988, P. 247–258.
- North D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Moscow : "Nachala", 1997, 180 p. (In Russ.)
- North D.C. *Structure and change in economic history*. New York : W.W. Norton & Co., 1982, 240 p.
- Nureev R.M. *Theory of public choice. Course of lectures*. Moscow : SU-HSE Publishing House, 2005, 530 p. (In Russ.)
- Pranov V.M., Rassokhina T.V. Methodological approaches to the adaptation of the system of global indicators of achieving the goals in the field of sustainable development in the Russian federation. *Modern economy success*. 2019, N 1, P. 146–152. (In Russ.)
- Radygin A.D., Simachev Y.V., Entov R.M. State-owned company: detection zone of government failure or market failure? *Voprosy ekonomiki*. 2015, N 1, P. 45–79. (In Russ.)
- Schwartz G., Fouad M., Hansen T., Verdier G. (eds). *Well spent: how strong infrastructure governance can end waste in public investment*. Washington, DC : International monetary fund, 2020, 756 p.
- Tanzi V. *Government versus markets: the changing economic role of the state*. Cambridge : Syndicate of the press of the university of Cambridge, 2011, 390 p.

- Varnavskiy V.G. Public-private partnership as an anti-crisis measure. In: *Institutions and mechanisms of state regulation of economy*. Moscow : IE RAS, 2012, P. 23–34. (In Russ.)
- Vaslavskaya I.Y. Public-Private Partnership and Financing the Development of National Infrastructure: Safeguarding Public Finance Sustainability. In: Ziolo M. (ed). *Social, economic, and environmental impacts between sustainable financial systems and financial markets*. Hershey, PA : IGI global, 2020, P. 261–288.
- Vaslavskiy Y., Vaslavskaya I. Infrastructure public-private partnership projects: budget consolidation policy in Russia and government expenditures' efficiency increase. In: Sergi B.S. (ed). *Modeling economic growth in contemporary Russia*. London : Emerald Publishing, 2019, P. 199–228.
- Vaslavskiy Y.I., Vaslavskaya I.Y. *Public-private partnership: institutional approach*. Moscow : Aspekt Press, 2019, 412 p. (In Russ.)
- Vaslavskiy Y. Aggregation of public choice in Russia: national projects' potential. In: *The 1 st International Conference on Business Technology for a Sustainable Environmental System* (BTSES-2020). E3 S Web of Conferences. Chapter 5: Sustainable Cities and Communities. 2020, Vol. 159, P. 05007. DOI: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202015905007>
- Zaostrovtshev A.P. A story by Acemoglu-Robinson: Institutions, development and limits to authoritarian growth. *Social Sciences and Modernity*. 2014, N 3, Pp. 32–43. (In Russ.)
- Zedina Y.A. The public-private partnership in the sphere of production and sales of public goods. *Federalism*. 2014, N 4, P. 85–94. (In Russ.)
- Ziolo M. *Social, economic, and environmental impacts between sustainable financial systems and financial markets*. Hershey, PA : IGI global, 2020, 383 p.

ИДЕИ И ПРАКТИКА

Б.О. СОКОЛОВ, М.А. ЗАВАДСКАЯ, Э.А. КАМАЛОВ *

**ФАКТОРЫ МАССОВОЙ ПОДДЕРЖКИ
ПРАВИТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ
СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ¹**

Аннотация. Любая страна, чтобы не быть сброшенной с «парохода современности», должна периодически проводить масштабные внутренние преобразо-

* **Соколов Борис Олегович**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник лаборатории сравнительных социальных исследований им. Рональда Ф. Инглхарта, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: bssokolov@gmail.com; **Завадская Маргарита Андреевна**, PhD, старший научный сотрудник лаборатории сравнительных социальных исследований им. Рональда Ф. Инглхарта, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия); научный сотрудник, Европейский университет в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия); научный сотрудник Александровского института, Хельсинкский университет (Хельсинки, Финляндия), e-mail: mzavadskaya@eu.spb.ru; **Камалов Эмиль Альфредович**, кандидат философских наук, младший научный сотрудник лаборатории сравнительных социальных исследований им. Рональда Ф. Инглхарта, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия); аспирант факультета политических наук, Европейский университет в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: em.kamalov@gmail.com

¹ Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) и с использованием средств субсидии в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5–100».

© Соколов Б.О., Завадская М.А.,
Камалов Э.А., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.03

вания. Однако структурные реформы редко проходят безболезненно для населения. Как показывают исследования на материале США и европейских стран, частым последствием таких реформ оказывается снижение уровня поддержки правительства. Этот процесс может проявляться многообразно: и в падении рейтингов одобрения власти или снижении уровня доверия правительству, и в уменьшении готовности голосовать за представителей правящей партии на выборах. Всё это может, в свою очередь, привести к проблемам с легитимностью действующей власти и – в худшем сценарии – дестабилизации политической системы страны в целом. Возможно ли соблюсти баланс между необходимостью преобразований и сохранением доверия к власти со стороны общества? Может ли правительство провести болезненную реформу без того, чтобы стать объектом всеобщей ненависти? Какие условия могут этому благоприятствовать? Хотя факторы массовой поддержки власти являются одной из центральных тем в современной политической науке, внятные ответы на поставленные выше вопросы пока что не получены. В настоящей статье исследуются возможности правительства по сохранению массовой поддержки в условиях проведения непопулярных структурных реформ. Особое внимание уделяется использованию стратегии фреймирования общественного мнения. На основе анализа теоретической литературы и эмпирических исследований политической поддержки в России выделяются основные факторы, которые могут способствовать эффективности данной стратегии в отечественном контексте.

Ключевые слова: структурные реформы; ретроспективное голосование; избегание ответственности; поддержка правительства; фреймирование; общественное мнение.

Для цитирования: Соколов Б.О., Завадская М.А., Камалов Э.А. Факторы массовой поддержки правительства в условиях проведения структурных реформ // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 73–104. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.03>

Введение

Каждое общество рано или поздно вынуждено проводить структурные реформы в стратегически значимых областях для обеспечения устойчивого долгосрочного развития и экономического роста. Особенно остро этот вопрос встает в кризисные периоды – наподобие событий 2008–2009 гг. в мировой экономике или нынешней пандемии COVID-19, – когда уязвимости сложившегося порядка обнажаются, а запрос на перемены становится по-настоящему массовым.

Любая структурная реформа является политической и, соответственно, выявляет выигравших и проигравших [Gourevitch, 1986]. Такие реформы нередко сопровождаются болезненными

экономическими потрясениями для широких слоев, что чревато последствиями для затеявшего их правительства [Pierson, 1994; Pepinsky, 2012]. В современной политологии и политической экономике сложился консенсус относительно того, что реформы, связанные с сокращением государственных расходов¹, обычно являются крайне непопулярными и ведут к резкому падению политической поддержки правительства² и, как следствие, дестабилизации или даже крушению политического режима [Linz, Stepan, 1978; Fiorina, 1981; Gasiorowski, 1995; Haggard, Kaufman, 2008; Lewis-Beck, Stegmaier, 2000; Hobolt, Tilley, 2014; Magaloni, 2006].

Так, недавняя пенсионная реформа в Российской Федерации и ее основная мера – повышение пенсионного возраста – спровоцировали кризис доверия властям и вызвали волну протестов в столице и регионах. Законопроект о реформе был внесен в Государственную думу председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 16 июня 2018 г. Уже в июле «Левада-центр» зафиксировал значительное падение уровня поддержки В.В. Путина: если в мае 2018 г. рейтинг одобрения президента составил 79%, то через два месяца он опустился до 67% (доля респондентов, не одобряющих деятельность президента, выросла с 20 до 32%). Подобная динамика наблюдалась и в уровне поддержки других ключевых персон и институтов отечественной политической системы³: рейтинг одобрения Медведева снизился с 42 (апрель 2018 г.) до 31% (июль 2018 г.), Правительства РФ – с 47 (апрель 2018 г.) до 37% (июль 2018 г.), Государственной думы – с 43 (май 2018 г.) до 33% (июль 2018 г.)⁴.

Снижение уровня поддержки власти оказалось не сиюминутной эмоциональной реакцией, а действительно долгосрочным

¹ В англоязычной литературе такие реформы обычно обозначаются термином *welfare retrenchment* [Pierson, 1994; Starke, 2006].

² В данном исследовании термин «правительство» понимается расширенно, как набор ключевых и, возможно, персонифицированных институциональных постов политической системы.

³ Одобрение органов власти // Левада-центр. – 2020. – Режим доступа: <https://www.levada.ru/indikatory/odobrenie-organov-vlasti/> (дата посещения: 15.06.2020).

⁴ Интересно, что реформа никак не отразилась на рейтингах губернаторского корпуса (56% одобряющих в мае и 55% – в июле). Данное наблюдение позволяет предположить, что многие граждане смогли корректно идентифицировать политических акторов, инициировавших реформу, поэтому и атрибутировали ответственность прежде всего федеральным, а не региональным игрокам.

явлением: в мае 2019 г. ВЦИОМ зафиксировал антирекорд доверия Путину за 13 лет – 31,7% (весной 2018 г. ему доверяли 57,2%¹), а в опросах «Левада-центра» после июня 2018 г. рейтинг одобрения президента ни разу не превышал 70%, что значительно ниже исторического среднего значения. Недовольство реформой является поистине всеобщим: согласно исследованию Центра независимой общественной экспертизы АКСИО, проведенному в конце 2019 г., доля респондентов, выразивших отрицательное отношение к пенсионной реформе, варьируется от 88% среди людей, относящих себя к низшему социальному слою, до 71% среди относящих себя к слою высшему².

Учитывая, что российское население в массе своей разделяет патерналистские взгляды в вопросах экономической политики [Cook, 2011; Pop-Eleches, Tucker, 2017; Social capital and preferences ..., 2018], можно заключить, что и последующие меры по внедрению рыночных элементов в тех сферах, где сохраняется унаследованная с советских времен «бесплатная» модель предоставления коллективных благ (например, здравоохранение или образование), хотя и являются необходимыми³ [Российское здравоохранение ..., 2006; Сенашенко, Ткач, 2010; Youth protests against ..., 2014; Шишкин, 2014], в то же время не будут пользоваться популярностью, негативно скажутся на отношениях населения и власти и с большой долей вероятности приведут к росту протестной активности [Welfare reform ..., 2019; Logvinenko, 2020].

Вместе с тем иногда стране, оказавшейся в тяжелых экономических условиях, удастся сохранять не только политическую стабиль-

¹ ВЦИОМ: рейтинг доверия россиян Путину опустился до минимума за 13 лет // Ведомости. – 2019. – 24 мая. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2019/05/24/802439-vtsiom-reiting-doveriya-k-putinu-opustilsya-do-minimuma-za-13-let> (дата посещения: 15.06.2020).

² Чем выше статус – тем лучше отношение к пенсионной реформе : опрос, 1 января // Регнум. – 2020. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/society/2811301.html> (дата посещения: 15.06.2020).

³ Путин заявил о «провале» первичного звена российской медицины // РБК. – 2019. – 20 августа. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/5d5c42389a7947540856e39a> (дата посещения: 14.04.2020); Ливанов Д. Физика твердого тела // Российская газета. – 2012. – № 114 (5787). – Режим доступа: <https://rg.ru/2012/05/21/livanov-site.html> (дата посещения: 14.04.2020); Сергеев М. Счетная палата зафиксировала развал здравоохранения // Независимая газета. – 2020. – 27 января. – Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2020-02-27/4_7805_healthcare.html (дата посещения: 14.04.2020).

ность, но даже обеспечить гражданский консенсус по поводу непопулярных политических мер [Pierson, 1994; Starke, 2006; Beissinger, Sasse, 2014; Barta, 2018; Pepinsky, 2012]. Однако какие именно условия способствуют такому развитию событий и насколько вероятен такой сценарий в России, остается неясным [Hellman, 1998; Robertson, 2011].

Возможно ли соблюсти баланс между необходимостью преобразований и сохранением доверия к власти со стороны общества? Может ли правительство провести болезненную реформу без того, чтобы стать объектом всеобщей ненависти? Какие условия могли бы этому поспособствовать? Хотя факторы массовой поддержки власти являются одной из центральных тем в современной политической науке, исчерпывающие ответы на поставленные выше вопросы пока не получены.

В данном исследовании предлагается краткий обзор литературы по таким темам, как (1) ретроспективное голосование, атрибуция ответственности и политика избегания вины; (2) политические эффекты реформ в сфере социального обеспечения; (3) эмпирические исследования политической поддержки в России. На основании этого обзора формулируются предложения по поводу возможных стратегий, нацеленных на сохранение уровня поддержки правительства в условиях проведения непопулярных структурных реформ. Особое внимание уделяется стратегии фреймирования общественного мнения. Также выделяются ключевые факторы, которые могут способствовать эффективному фреймированию реформ в современных российских условиях. В заключение обсуждаются перспективы эмпирической проверки высказанных соображений с помощью метода совместных опросных экспериментов.

Политическая поддержка и реформы сферы социального обеспечения

Пожалуй, наиболее влиятельной теорией, описывающей механизмы массовой политической поддержки, является модель ретроспективного голосования [Key, 1966; Fiorina, 1981]. Базовая идея этой модели проста: избиратели¹ оценивают правительство по результатам

¹ Модель ретроспективного голосования была изначально разработана на американском материале, поэтому обычно она формулируется на примере изби-

его деятельности. Если экономическая ситуация в стране на момент выборов является хорошей, они вознаграждают правительство за достижения, голосуя за него. Если же в экономике налицо проблемы, то они наказывают правительство за допущенные ошибки, голосуя за его оппонентов. Конечно, на практике избиратели могут неправильно оценивать деятельность правительства и степень его ответственности за происходящее в стране в целом и экономике в частности, но подобное нерациональное поведение проявляется далеко не всегда и к тому же часто носит вполне предсказуемый характер [Healy, Malhotra, 2013].

Следуя модели ретроспективного голосования, логично предположить, что урезание финансирования системы социального обеспечения в той или иной сфере должно вести к снижению популярности правительства и его электоральному «наказанию» [Pierson, 1996; Brooks, Manza, 2006 a; Brooks, Manza, 2006 b]. Действительно, масштабные программы социального обеспечения обычно имеют массовую поддержку (даже в авторитарных режимах, хотя там это зачастую не электоральная, а селекторальная – в терминах Буэно де Мескиты [The logic of political survival, 2003; Mares, Carnes, 2009, p. 98–101] – поддержка) и создают значимую институциональную инерцию [Starke, 2006, p. 105], в силу чего их отмена представляется затруднительной с политической точки зрения – как в терминах институциональных преобразований, так и в терминах политического выживания.

Практика, однако, показывает, что урезание социальных расходов не всегда приводит к электоральным неудачам или падению рейтингов правительства [Mares, Carnes, 2009, p. 106]. В контексте демократических режимов этому можно найти два объяснения [Wenzelburger, Hörisch, 2016]. Во-первых, некоторые избиратели

рателей, голосующих за или против правительства на выборах. Однако лежащая в ее основе логика вполне может применяться к контекстам, где выборы отсутствуют вовсе или не играют решающей роли в механизме обеспечения легитимности правящей элиты: в этом случае можно просто заменить избирателей на граждан, а голосование – на абстрактный «уровень поддержки» [Treisman, 2011]. Тем более она применима к тем режимам (так называемые соревновательные – в терминах Левицки и Уэя [Levitsky, Way, 2010] – или электоральные – в терминах Шедлера [Schedler, 2006] – авторитарные режимы), которые не являются в полном смысле демократическими, но в то же время сохраняют электоральный «фасад» [Rosenfeld, 2018].

могут не наказывать власти в силу рациональных причин: потому что они (а) высоко оценивают эффективность деятельности текущего состава правительства [Giger, 2010], или (б) не одобряют систему социального обеспечения в целом или в конкретной сфере, например, в силу ее затратности [Giger, Nelson, 2013], или (в) потому что их непосредственное материальное благополучие реформой не затрагивается [Jensen, 2012]. Во-вторых, власти могут успешно пользоваться различными стратегиями избегания ответственности (или вины – *англ. blame avoidance*¹ [Weaver, 1986; Giger, Nelson, 2011]).

Термин «избегание ответственности» концептуально близок популярному в работах по теории ретроспективного голосования термину «атрибуция ответственности» (*англ. blame attribution*), однако он характеризует поведение не граждан, а политиков и чиновников. Последние могут заранее понимать, что конкретная реформа приведет к снижению популярности проводящего его правительства, в силу чего захотят принять различные меры, позволяющие свести к минимуму негативные последствия реформы для собственной поддержки массами. Такое поведение представляется рациональным, так как рядовые граждане подвержены когнитивному искажению, известному как смещение в сторону негативной информации (*англ. negativity bias*) – предположительно универсальному свойству человеческой психики уделять больше внимания негативной, а не позитивной информации [Rozin, Royzman, 2001]. В плане политической поддержки это работает таким образом, что отрицательные последствия действий политика чаще фиксируются гражданами (особенно если эти последствия акцентируются политическими конкурентами), воспринимаются более эмоционально и в конечном счете имеют больший вес в установке по отношению к данному политику, чем соизмеримые по масштабу положительные изменения [Lau, 1985; Weaver, 1986; Klein, 1991; Soroka, McAdams, 2015].

Существуют разнообразные стратегии, позволяющие заинтересованным акторам избежать негативных последствий за проведение конкретных реформ: (1) делегирование юридической ответственности за принятие решения другим институциональным

¹ В литературе в качестве синонимичных указанному используются термины *blame game* и *blame shifting*.

игрокам при ограничении свободы маневра последних; (2) предоставление компенсаций наиболее пострадавшим группам населения; (3) фреймирование восприятия реформы гражданами путем акцентирования ее положительных аспектов и ретуширования негативных [Weaver, 1986; König, Wenzelburger, 2014; Wenzelburger, Hörisch, 2016]¹.

Эти стратегии были изначально выделены на данных по развитым западным демократиям. Тот же материал породил гипотезу, согласно которой в отсутствие электоральной конкуренции правительство не так чувствительно к народному недовольству и поэтому способно проводить гораздо более жесткие (в терминах их последствий для массового благосостояния) реформы [Kitschelt, 2001]. Предполагается, что автократии могут справиться с последствиями кризиса благодаря поддержке заинтересованных групп [Pepinsky, 2009; Pepinsky, 2012]. Более того, при распространении клиентелистских отношений экономический спад может укрепить электоральное доминирование правящей элиты благодаря увеличению доли потенциальных клиентов, цена голосов которых «дешевеет» и становится доступнее для «продажи», поскольку патронаж становится более востребованным [Diaz-Cayeros, Estevez, Magaloni, 2016; Brokers, voters, and clientelism ..., 2013; Golosov, 2016]. Помимо патронажа, такие режимы могут эффективно контролировать поведение граждан, трудоустроенных в госсекторе [Frye, Reuter, Szakonyi, 2014]. Однако подобные меры, скорее, позволяют справиться с последствиями падения массовой поддержки, чем остановить само это падение, так как было показано, что и во многих авторитарных режимах уровень одобрения власти остается функцией состояния экономики (убедительный анализ российских данных приводится в [Treisman, 2011]).

Ряд исследований показывает, что и в не вполне демократических режимах политики могут прибегать к использованию различных методов избегания ответственности за негативные последствия своих действий [Guriev, Treisman, 2019; Guriev, Treisman, 2020; Rozenas, Stukal, 2019; Rosenfeld, 2018; Beazer, Reuter, 2019], в том числе и за непопулярные реформы. Хотя работ на эту тему

¹ Данный перечень не является исчерпывающим; он включает только основные стратегии избегания ответственности, которым уделяется больше всего внимания в соответствующей литературе.

пока мало, можно предположить, что в таких режимах вполне эффективной и привлекательной для власти стратегией может быть фреймирование общественного мнения, т.е. направленное информационное воздействие на установки населения по отношению к проводимой реформе с целью акцентировать те или иные положительные аспекты реформы в индивидуальном восприятии и, соответственно, минимизировать роль соображений, которые выставляют действия правительства в неблагоприятном свете¹ [Chong, Druckman, 2007 b; Scheufele, Iyengar, 2017].

Каким образом данная стратегия может быть использована в авторитарном контексте? Как показывают недавние исследования, в последние десятилетия в большинстве авторитарных режимов власти в вопросах поддержания стабильности и подавления оппозиции все больше полагаются не на насилие, а на точечные манипуляции с информацией: такая стратегия представляется более эффективной в плане достижения поставленных целей и менее чреватой в плане издержек по сравнению с прямыми репрессиями [Guriev, Treisman, 2019; Guriev, Treisman, 2020].

В авторитарных режимах использование фреймирования облегчается тем, что в публичном поле практически не присутствуют влиятельные контрфреймы. Их отсутствие может повышать эффективность фреймирования даже в демократических режимах [Chong, Druckman, 2007 a], а авторитарные режимы, наподобие российского, обладают куда большим влиянием на медиaproстранство и способны эффективно ограничивать возможности оппозиции по продвижению альтернативных точек зрения по проблемным вопросам как за счет прямой цензуры или даже репрессий, так и не прямых мер, связанных с формированием системы стимулов, поощряющих самоцензуру в СМИ [Gehlbach, 2010; Enikolopov, Petrova, Zhuravskaya, 2011; Guriev, Treisman, 2019], или дискреди-

¹ В настоящей статье термин «фреймирование» понимается в духе определения, даваемого Чонгом и Дракманом так называемым коммуникационным фреймам (*англ.* frame in communication) [Chong, Druckman, 2007 b, p. 106]. Также важно отличать фреймирование от близких понятий «прайминг» (*англ.* priming) и «формирование повестки» (*англ.* agenda setting): в отличие от этих способов воздействия на общественное мнение, фреймирование подразумевает исключительно работу с акцентами при освещении некоторого события, а не попытки его замалчивать или переключать внимание на иные, синхронные первому событию [Scheufele, Iyengar, 2017].

тацией оппозиционных источников в социальных сетях [Sanovich, Stukal, Tucker, 2018; Sobolev, 2018].

Применительно к российскому контексту некоторые авторы утверждают, что фреймирование как таковое если и используется в отечественном медиапространстве, то лишь в довесок к более примитивным пропагандистским методам. Впрочем, такая точка зрения базируется на нормативной посылке о том, что «фреймирование как медиаэффект отсылает прежде всего к непреднамеренному воздействию журналиста на общественное мнение», тогда как провластные российские СМИ (доминирующие в общественно-политическом дискурсе страны) стремятся целенаправленно влиять на политические установки населения [Савин, Чмель, 2017]. Более распространенная трактовка фрейм-эффектов в современной политологии, напротив, вовсе не исключает интенциональный характер воздействия, так как конечной целью является изменение конкретной установки избирателя / гражданина [Chong, Druckman, 2007 b].

Большинство исследователей не ставят под сомнение тот факт, что сегодня в России государство прямо или косвенно контролирует большую часть медиапространства и влияет на транслируемые основными СМИ или иными медиаканалами политические сигналы [Gehlbach, 2010; Petrov, Lipman, Hale, 2014; Guriev, Treisman, 2019]. Однако существуют свидетельства того, что установки российского населения уязвимы к контрфреймированию – т.е. их позиции по определенным политическим проблемам могут меняться при знакомстве с альтернативными точками зрения. Более того, этот эффект оказывается сильнее среди тех, для кого основным источником информации являются государственные телеканалы [Savin, Kashirskikh, Mavletova, 2018].

Таким образом, хотя существуют теоретические аргументы в пользу того, что медиафреймирование может быть эффективной стратегией избегания вины, с практической точки зрения не вполне ясно, (1) насколько эти аргументы работают в российском контексте и (2) как различается относительная эффективность различных тактик фреймирования, доступных режиму. Очевидно, что соображения, представленные в этом разделе, требуют тщательной эмпирической проверки. Однако перед тем, как перейти к обсуждению исследовательских стратегий, которые позволили бы осуществить такую проверку, стоит сначала выделить наиболее пер-

спективные основания для конструирования фреймов восприятия реформы населением РФ.

Факторы политической поддержки как основания для конструирования фреймов

Есть основания полагать, что и в демократических, и в авторитарных режимах фреймирование общественного мнения с помощью медиа может быть эффективной, если не оптимальной, стратегией избегания ответственности. Однако само по себе признание этого факта не позволяет понять, как именно эта стратегия работает на практике применительно к структурным реформам. Очевидно, что конкретные тактики фреймирования должны делать акцент на позитивных сторонах реформы (что в случае с патерналистским российским населением малоперспективно¹) или же на внешних обстоятельствах, которые делают эту реформу необходимой и неизбежной. В литературе, фокусирующейся на исследовании поддержки режима в России, выделяется ряд структурных факторов (которые распространяются и на иные режимы, в том числе на демократические), влияющих на рейтинги одобрения властных институтов. Под структурными факторами здесь понимаются контекстуальные переменные (состояние экономики, внешнеполитическая ситуация, характеристики самой реформы и т.д.), различные наборы значений которых создают общий фон проведения реформы. В этом смысле можно предположить, что, хотя сама непопулярная реформа будет отрицательно воздействовать на уровень массовой поддержки власти, негативный эффект будет

¹ Уровень поддержки универсалистских (т.е. распространяющихся на все население) механизмов социального обеспечения в постсоветской России в целом достаточно высокий, как в плане абсолютных показателей, так и в сравнении с другими европейскими странами. Особенно ярко это проявляется в отношении здравоохранения и заботы о пожилых людях [Salmina, 2014; van Oorschot, Gugushvili, 2019]. В связи с этим любая попытка отмены уже действующего подобного механизма будет по преимуществу восприниматься в негативном ключе (см., например, данные по восприятию пенсионной реформы, приведенные выше), что порождает определенные сомнения в плане эффективности акцентирования абстрактных будущих выгод для минимизации общественного недовольства конкретной реформой здесь и сейчас.

слабее в некоторых конфигурациях таких структурных факторов. Иными словами, задавая акценты на благоприятных значениях отдельных факторов или минимизируя негативные коннотации целой конфигурации, можно фреймировать общественное мнение в нужную сторону. Что же это за факторы?

Во-первых, речь идет о состоянии экономики страны в целом. Однако имеющиеся по этому поводу результаты исследований расходятся. Так, Д. Трейсман [Treisman, 2011] на основе анализа временных рядов показывает, что в периоды кризисов россияне оценивают эффективность президента заметно ниже в сравнении с временами экономического благополучия. В то же время Р. Роуз с соавторами [Rose, Mishler, Munro, 2004] не подтверждают такую закономерность, утверждая, что рейтинг власти остается стабильно высоким при любых потрясениях. Они, однако, используют кросс-секционные данные, что ограничивает возможности выявления причинно-следственных связей. Можно предположить, что в тяжелых экономических условиях – стагнация или рецессия – дополнительный удар по благосостоянию граждан в виде мер по сокращению государственного финансирования сферы социального обеспечения будет восприниматься населением тяжелее, чем в период экономического роста. При этом даже в таких условиях саму реформу можно позиционировать как способ избежать экономических проблем в будущем [Marx, Schumacher, 2016]. Подобная подача может работать и при благоприятном экономическом фоне, в котором можно также использовать идею о том, что «сытые времена» являются оптимальными для проведения преобразований, так как издержки не будут чересчур высокими.

Во-вторых, это внешнеполитическая обстановка. Как и во многих других странах, в России в момент обострения отношений с другими государствами (выраженные международные конфликты или войны) наблюдается эффект «единения вокруг знамени» (rally round the flag), проявляющийся в резком росте поддержки правительства, обусловленном активизацией чувства национальной идентичности и, шире, эмоционального компонента легитимности [Mueller, 1970; Pape, 1997; Treisman, 2011; Sirotkina, Zavadskaya, 2020]. В период экономических трудностей в 2014–2015 гг. федеральные каналы описывали экономические проблемы как следствие вредоносного влияния западных санкций [Is Putin's popularity real ..., 2017], возлагая тем самым вину за возможные

экономические последствия от санкций и контрсанкций на внешних акторов [Rozenas, Stukal, 2019]. При этом санкции воспринимались как попытка давить на российское руководство за присоединение Крыма. Именно благодаря такой подаче тема санкций стала важным фактором роста поддержки российской власти [Is Putin's popularity real ..., 2017]. Можно предположить, что использование идеологии «осажденной крепости» – вкупе с подчеркиванием положительного эффекта изменений в плане повышения эффективности режима и его способности противостоять внешнему давлению – может способствовать менее критичному восприятию реформы.

В-третьих, это непосредственно институциональный актор, ответственный за реформу. В президенталистских и персоналистских авторитарных режимах власть в куда большей степени ассоциируется с национальным лидером, чем в других типах политических систем. Поэтому гражданам не составляет проблемы определиться с «козлом отпущения», несущим ответственность за текущие трудности [Norpoth, 2001; Nadeau, Lewis-Beck, 2001; Maestas, Rugeley, 2008]. Эмпирические данные тем не менее показывают, что в условиях снижения экономического благосостояния вина за происходящее с помощью грамотной медиаполитики может переноситься с центрального актора системы на других игроков [Sirotkina, Zavadsкая, 2020].

Характерно, что, согласно рейтингам одобрения различных политических акторов от «Левада-центра», уровень поддержки президента в России исторически всегда превышал – обычно на десятки процентных пунктов – уровень поддержки премьер-министра, правительства или парламента. Также характерно, что упомянутый в начале статьи законопроект о пенсионной реформе в Государственную думу внес не президент, а премьер-министр. Впрочем, как следует из приводимых там же цифр, в абсолютных значениях падение уровней популярности В.В. Путина и Д.А. Медведева оказалось примерно одинаковым – 12% и 11% соответственно. Вместе с тем в относительных цифрах Медведев потерял четверть от своего дореформенного рейтинга, тогда как Путин – примерно одну седьмую. Таким образом, перенос ответственности за принятие непопулярного решения на второстепенных акторов системы в публичном освещении реформы может

снизить издержки для популярности центральных акторов (см. также: [Beazer, Reuter, 2019])¹.

В-четвертых, исследования в области массовых установок по отношению к реформам системы благосостояния в развитых демократиях показывают, что важную роль в смягчении негативной реакции и шоковых эффектов изменений для наиболее уязвимых групп играет использование точечных компенсаторных механизмов [Häusermann, Kurer, Traber, 2019]. Так как финансово необеспеченные слои населения (пенсионеры, люди с низкой заработной платой, бюджетники) с большей вероятностью проигрывают от реформы, то введение каких-то льгот для данных категорий может отчасти блокировать падение поддержки властей в результате нововведений. Похожий эффект наблюдали Лазарев с соавторами в исследовании политических эффектов природных пожаров 2010 г. в центральной России: в наиболее пострадавших от огня населенных пунктах уровень поддержки власти спустя год оказался выше, чем в не затронутых стихией местах. Произошло это именно потому, что погорельцам была своевременно оказана помощь и предоставлены компенсации [Trial by fire ..., 2014]. Поэтому акцентирование внимания на наличии компенсаторных механизмов и на том, что наиболее пострадавшие в результате реформы группы не будут брошены на произвол судьбы, также может рассматриваться в качестве эффективной тактики фреймирования².

В-пятых, известно, что в ходе перестройки и ранних постсоветских реформ политические и экономические институты развитых западных стран (прежде всего США) значительной частью российского общества воспринимались как модель для преобразования страны [Disillusionment and anti-Americanism in Russia ..., 2018]. Пиетет перед «развитым миром» до сих пор сохраняется у

¹ Выше отмечалось, что перенос ответственности сам по себе является одной из эффективных стратегий избегания вины. Такой перенос, однако, может принимать разные формы: юридическую, административную и т.д. В этом абзаце этот способ рассматривается преимущественно в плане расстановки акцентов в СМИ, так что представляется правильным трактовать его как вариант стратегии фреймирования (или как синтез двух стратегий).

² Как и в случае с переносом ответственности, включение проработанных компенсаторных механизмов в программу реформы является отдельной стратегией избегания вины. Но освещение этих механизмов в медиапространстве относится к стратегии фреймирования.

некоторых граждан, поэтому ссылки на зарубежный опыт могут ослабить неприятие ими реформы.

Следует также отметить, что эффективность той или иной тактики фреймирования (т.е. акцента на конкретную контекстуальную характеристику реформы) может зависеть от факторов индивидуального уровня, которые могут усиливать или, наоборот, ослаблять воздействие сигналов, заложенных в тот или иной фрейм. Известно, что образованные люди в меньшей степени подвержены эффектам фреймирования, так как склонны критичнее относиться к получаемой информации и обладают лучшими навыками по ее анализу [Druckman, 2004; Chong, Druckman, 2007 b].

Еще одним фактором такого рода является интерес к политике: чем больше специализированных политических новостей люди потребляют и чем лучше они осведомлены о происходящем в стране, тем меньше на них должны воздействовать попытки фреймирования [Druckman, 2004]. Однако здесь важную опосредующую роль играют политические предпочтения: исследования американской политики показывают, что сторонники конкретной партии склонны в большей степени доверять сигналам от своей партии и отвергать информацию от другой партии [Slothuus, De Vreese, 2010]. Похожие эффекты были обнаружены и в российском контексте: те, кто изначально был настроен против правящей элиты, с большей готовностью поддерживают идею о связи между ошибочным политическим курсом и ухудшившимся материальным положением, а сторонники власти обычно ее отвергают [Сироткина, Завадская, 2016; Sirotkina, Zavadskaya, 2020]. Также определенную роль может играть канал потребления информации: телевидение (где практически не представлены альтернативные точки зрения), печатные СМИ или Интернет [Savin, Kashirskikh, Mavletova, 2018]. Интернет, например, гораздо тяжелее цензурировать и поэтому в нем шире представлены альтернативы провластной точке зрения, в силу чего эффективность фреймирования может оказаться ниже среди тех, для кого именно Интернет является основным источником информации.

Кроме того, ссылки на санкции обладают меньшим мобилизационным потенциалом в условиях, когда люди ощущают падение собственного экономического благосостояния – те, чье материальное состояние ощутимо ухудшилось за последние годы, в меньшей степени одобряют политику руководства страны [Sirotkina,

Zavadskaya, 2020]. Таким образом, уровень дохода индивида (или домохозяйства) и особенно его изменения в период перед медиавоздействием могут ослаблять или усиливать его эффект. Другие важные факторы индивидуального уровня, влияющие на отношение к власти в России и способные потенциально модерировать эффект различных фреймов, включают возраст (молодежь обычно является более оппозиционной) и регион проживания (в крупных городах выше доля людей с оппозиционными взглядами, а вот небольшие города и сельская местность обычно настроены провластно) [Treisman, 2011; 2014].

Таблица

Характеристики, определяющие эффект фреймирования реформы

Типы фреймов:	
1) контекстуальные	Состояние экономики
	Внешнеполитическая обстановка
	Формально ответственный за реформу
2) относящиеся к самой реформе	Компенсации социальным группам
	Соответствие западным стандартам
Характеристики индивидов, влияющие на эффективность фреймирования:	Образование
	Интерес к политике
	Политические предпочтения
	Типы потребляемых СМИ
	Уровень дохода индивида и его динамика
	Возраст
	Регион проживания

Перспективы эмпирической проверки выдвинутых соображений

В таблице суммированы факторы, влияющие на поддержку власти в России, которые могут использоваться в качестве основы для выстраивания стратегии управления повесткой и снижения негативных медийных последствий необходимых, но заведомо непопулярных структурных реформ. Эти факторы выделены по результатам анализа теоретической литературы. Хотя сама эта литература во многом основывается на эмпирических наблюдениях (в большей степени за западным, чем за российским опытом), сравнительная роль каждого из этих факторов в плане формирования установок российского населения по отношению к власти в целом и склонности к негативному восприятию реформ в частности остается неясной.

Как можно понять – с опорой на данные – какие из перечисленных факторов являются наиболее релевантными для указанных целей? Эмпирические исследования детерминант отношения российских граждан к власти в основном используют данные опросов общественного мнения на индивидуальном [Rose, Mishler, Munro, 2004] или агрегированном [Treisman, 2011] уровнях. Наиболее популярным аналитическим методом в таких исследованиях является регрессионный анализ – «рабочая лошадка» современных социальных наук. Проблема с подобной эмпирической стратегией заключается в том, что в регрессионных моделях трудно получить точные оценки эффективности конкретных факторов, которые могли бы интерпретироваться в причинно-следственных терминах. Более перспективным исследовательским дизайном в этом отношении представляются опросные эксперименты [Is Putin's popularity real ..., 2017; Sirotkina, Zavadskaya, 2020], которые за счет рандомизации одного или двух факторов позволяют избавиться от воздействия общих причин (*англ.* confounders) и тем самым получить относительно корректные оценки того, как эти факторы влияют на отношение людей к власти.

Представляется, что эффективным методом установить причинно-следственную связь между различными способами презентации болезненной структурной реформы в СМИ и уровнем поддержки правительства может быть такая разновидность опросных экспериментов, как совместный или комбинационный экспе-

римент (англ. conjoint experiment) [Green, Rao, 1971; Hainmueller, Hopkins, Yamamoto, 2014]. Этот метод широко применяется в политологии (а также в социологии, психологии и маркетинговых исследованиях, где, собственно, и был впервые предложен) и позволяет протестировать гипотезы относительно каузальных эффектов сразу нескольких факторов, а также их сочетаний по отношению к ценностям, установкам или электоральным предпочтениям в рамках компактного экспериментального дизайна¹.

Вкратце совместный эксперимент можно представить следующим образом: респондентам опроса предлагается прочитать несколько сценариев (т.е. описаний) контекста, в котором проходит предлагаемая реформа². Эти сценарии задаются различными наборами значений экспериментальных факторов (например, описанных выше), причем хотя бы по одному фактору значения между сценариями должны различаться. Сценарии при этом распределяются между респондентами случайным образом. Затем участникам эксперимента предлагается либо проставить оценки каждому сценарию, либо выбрать из предложенного пула один сценарий, в котором они полагают реформу наиболее уместной. Сравнивая оценки или вероятности выбора конкретного сценария, усредненные по различным значениям факторов, можно затем получить надежные статистические оценки того, насколько каждый фактор (т.е. соответствующий ему фрейм) повышает поддержку реформы или хотя бы снижает ее неприятие.

Комбинационные эксперименты часто используются для оценки политического курса или последствий реформ [Hainmueller, Hopkins, 2015; Gallego, Marx, 2017; Häusermann, Kurer, Traber, 2019], равно как и для оценки влияния разных факторов на степень поддержки деятельности конкретного политика (института) или вероятность проголосовать за него на выборах [Franchino, Zucchini, 2015; Carnes, Lupu, 2016; Horiuchi, Smith, Yamamoto, 2018]. Исследования, использующие комбинационные эксперименты, имеют

¹ Наиболее полное описание метода с точки зрения его использования в политологических задачах можно найти в работе: [Hainmueller, Hopkins, Yamamoto, 2014].

² Характеристики самой реформы остаются неизменными для всех респондентов; сами эти характеристики можно задать на основе конкретного законопроекта / опубликованного плана реформы или по результатам консультаций с экспертами в соответствующей сфере (здравоохранение, образование и т.д.).

преимущество по сравнению с обычными опросными экспериментами, которые позволяют одновременно проверять эффекты лишь небольшого числа воздействующих факторов. Более того, подобный исследовательский дизайн позволяет – путем введения в аналитические модели эффектов взаимодействия между контекстуальными факторами, отражающими конкретные фреймы, и индивидуальными характеристиками респондентов – проверить, как различные фреймы будут восприниматься представителями тех или иных социальных групп. Эти результаты могут оказаться полезными для более эффективного таргетирования информационных воздействий на различные группы населения.

Проверка выдвинутых выше гипотез с помощью подобного экспериментального дизайна, как представляется, позволит понять, насколько эффективными являются различные тактики избегания ответственности с помощью фреймирования общественного мнения, доступные политикам в авторитарных и гибридных режимах, равно как и проанализировать, насколько действенным может быть информационное обеспечение непопулярных реформ в относительно неконкурентных медиаконтекстах.

Заключение

В работе были представлены основные направления исследований избегания политической ответственности в ходе проведения структурных реформ. Также рассматривались возможности адаптации полученных в рамках данного направления результатов к российскому контексту – как на концептуальном уровне, так и на уровне методологии сбора и анализа данных. Представляется, что изучение политических последствий как уже состоявшихся, так и будущих структурных реформ социальной сферы в Российской Федерации открывает значительные возможности для сравнительно-ориентированных исследований в области политической поддержки и политической экономии, равно как и практико-ориентированного анализа (*англ.* Evidence-based policy making) стратегий минимизации общественного недовольства такими реформами.

Список литературы

- Российское здравоохранение: как выйти из кризиса / А.Г. Вишневский [и др.]. – М. : ГУ ВШЭ, 2006. – 25 с.
- Савин Н.Ю., Чмель К.Ш. Пределы применимости теории медийных фреймов в недемократических режимах // Коммуникации. Медиа. Дизайн. – 2017. – Т. 2, № 4. – С. 49–66.
- Сенашенко В.С., Ткач Г.Ф. О тенденциях реформирования российской высшей школы // Высшее образование в России. – 2010. – № 10. – С. 29–42.
- Сироткина Е.В., Завадская М.А. Когда власть несет ответственность за экономический кризис: исследование атрибуции ответственности власти в сравнительной перспективе // Политическая наука. – 2016. – № 4. – С. 242–261.
- Шлишкин Р.В. Российское здравоохранение: реформы или кризис? // Журнал новой экономической ассоциации. – 2014. – № 3. – С. 162–164.
- Barta Z. In the Red: the politics of public debt accumulation in developed countries. – Ann Arbor : University of Michigan press, 2018. – 210 p. – DOI: <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.9726915>
- Beazer Q.H., Reuter O.J. Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism // The journal of politics. – 2019. – Vol. 81, N 2. – P. 648–662. – DOI: <https://doi.org/10.1086/701834>
- Beissinger M.R. Sasse G. An end to “patience”? The Great Recession and economic protest in Eastern Europe // Mass politics in tough times: opinions, votes and protest in the great recession / N. Bermeo, L. Bartels (eds). – Oxford : Oxford university press, 2014. – P. 334–371.
- Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics / S.C. Stokes, T. Dunning, M. Nazareno, V. Brusco. – Cambridge : Cambridge university press, 2013. – 344 p.
- Brooks C., Manza J. Why do welfare states persist? // The journal of politics. – 2006 a. – Vol. 68, N 4. – P. 816–827. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00472.x>
- Brooks C., Manza J. Social policy responsiveness in developed democracies // American Sociological Review. – 2006 b. – Vol. 71, N 3. – P. 474–494. – DOI: <https://doi.org/10.1177%2F000312240607100306>
- Carnes N., Lupu N. Do voters dislike working-class candidates? Voter biases and the descriptive underrepresentation of the working class // American Political Science Review. – 2016. – Vol. 110, N 4. – P. 832–844. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000551>
- Chong D., Druckman J.N. Framing public opinion in competitive democracies // American Political Science Review. – 2007 a. – Vol. 101, N 4. – P. 637–655. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055407070554>
- Chong D., Druckman J.N. Framing theory // Annual review of political science. – 2007 b. – Vol. 10. – P. 103–126. – DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>
- Cook L.J. Postcommunist welfare states: Reform politics in Russia and Eastern Europe. – New York : Cornell university press, 2011. – 268 p.

- Diaz-Cayeros A., Estévez F., Magaloni B.* The political logic of poverty relief: Electoral strategies and social policy in Mexico. – Cambridge : Cambridge university press, 2016. – 258 p.
- Disillusionment and anti-Americanism in Russia: From pro-American to anti-American attitudes, 1993–2009 / *B. Sokolov, R.F. Inglehart, E. Ponarin, I. Vartanova, W. Zimmerman* // *International Studies Quarterly*. – 2018. – Vol. 62, N 3. – P. 534–547. – DOI: <https://doi.org/10.1093/isq/sqy013>
- Druckman J.N.* Political preference formation: Competition, deliberation, and the (ir) relevance of framing effects // *American political science review*. – 2004. – P. 671–686. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055404041413>
- Enikolopov R., Petrova M., Zhuravskaya E.* Media and political persuasion: Evidence from Russia // *American Economic Review*. – 2011. – Vol. 101, N 7. – P. 3253–3285. – DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.101.7.3253>
- Fiorina M.P.* Retrospective voting in American national elections. – Yale : Yale university press, 1981. – 288 p.
- Franchino F., Zucchini F.* Voting in a multi-dimensional space: A conjoint analysis employing valence and ideology attributes of candidates // *Political science research and methods*. – 2015. – Vol. 3, N 2. – P. 221–241. – DOI: <https://doi.org/10.1017/psrm.2014.24>
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D.* Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace // *World politics*. – 2014. – Vol. 66, N 2. – P. 195–228. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s004388711400001x>
- Gallego A., Marx P.* Multi-dimensional preferences for labour market reforms: a conjoint experiment // *Journal of European public policy*. – 2017. – Vol. 24, N 7. – P. 1027–1047. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1170191>
- Gasiorowski M.J.* Economic crisis and political regime change: An event history analysis // *American political science review*. – 1995. – Vol. 89, N 4. – P. 882–897. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2082515>
- Gehlbach S.* Reflections on Putin and the Media // *Post-Soviet affairs*. – 2010. – Vol. 26, N 1. – P. 77–87. – DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.26.1.77>
- Giger N.* Do voters punish the government for welfare state retrenchment? A comparative study of electoral costs associated with social policy // *Comparative European politics*. – 2010. – Vol. 8, N 4. – P. 415–443. – DOI: <https://doi.org/10.1057/cep.2009.4>
- Giger N., Nelson M.* The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? // *European journal of political research*. – 2011. – Vol. 50, N 1. – P. 1–23. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01922.x>
- Giger N., Nelson M.* The welfare state or the economy? Preferences, constituencies, and strategies for retrenchment // *European sociological review*. – 2013. – Vol. 29, N 5. – P. 1083–1094. – DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jcs082>
- Golosov G.V.* Voter Volatility in electoral authoritarian regimes: testing the “Tragic Brilliance” thesis // *Comparative sociology*. – 2016. – Vol. 15, N 5. – P. 535–559. – DOI: <https://doi.org/10.1163/15691330-12341399>
- Gourevitch P.* Politics in hard times: Comparative responses to international economic crises. – New York : Cornell university press, 1986. – 272 p.

- Green P.E., Rao V.R.* Conjoint measurement-for quantifying judgmental data // Journal of marketing research. – 1971. – Vol. 8, N 3. – P. 355–363. – DOI: <https://doi.org/10.2307/3149575>
- Guriev S., Treisman D.* A theory of informational autocracy // Journal of public economics. – 2020. – Vol. 186. – P. 104–158. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104158>
- Guriev S., Treisman D.* Informational autocrats // Journal of economic perspectives. – 2019. – Vol. 33, N 4. – P. 100–127. – DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.33.4.100>
- Haggard S., Kaufman R.* Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe. – Princeton : Princeton university press, 2008. – 472 p. – DOI: <https://doi.org/10.1086/651961>
- Hainmueller J., Hopkins D.J.* The hidden American immigration consensus: A conjoint analysis of attitudes toward immigrants // American journal of political science. – 2015. – Vol. 59, N 3. – P. 529–548. – DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12138>
- Hainmueller J., Hopkins D.J., Yamamoto T.* Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments // Political analysis. – 2014. – Vol. 22, N 1. – P. 1–30. – DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpt024>
- Häusermann S., Kurer T., Traber D.* The politics of trade-offs: studying the dynamics of welfare state reform with conjoint experiments // Comparative political studies. – 2019. – Vol. 52, N 7. – P. 1059–1095. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0014014018797943>
- Healy A., Malhotra N.* Retrospective voting reconsidered // Annual review of political science. – 2013. – Vol. 16. – P. 285–306. – DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-212920>
- Hellman J.S.* Winners take all: the politics of partial reform in postcommunist transitions // World politics. – 1998. – Vol. 50, N 2. – P. 203–234. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s0043887100008091>
- Hobolt S.B., Tilley J.* Blaming Europe?: Responsibility without accountability in the European union. – Oxford : Oxford university press, 2014. – 208 p. – DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665686.001.0001>
- Horiuchi Y., Smith D.M., Yamamoto T.* Measuring voters' multidimensional policy preferences with conjoint analysis: Application to Japan's 2014 election // Political analysis. – 2017. – Vol. 26, N 2. – P. 190–209. – DOI: <https://doi.org/10.1017/pan.2018.2>
- Is Putin's popularity real? / T. Frye, S. Gehlbach, K.L. Marquardt, O.J. Reuter* // Post-Soviet affairs. – 2017. – Vol. 33, N 1. – P. 1–15. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1144334>
- Jensen C.* Labour market-versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences // Journal of European public policy. – 2012. – Vol. 19, N 2. – P. 275–291. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.599991>
- Key V.O.* The responsible electorate. – Cambridge, MA : Harvard university press, 1966. – 150 p.
- Kitschelt H.* Partisan competition and welfare state retrenchment: When do politicians choose unpopular policies // The new politics of the welfare state / P. Pierson (ed). – Oxford : Oxford scholarship online, 2001. – P. 265–302. – DOI: <https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0010>

- Klein J.G.* Negativity effects in impression formation: A test in the political arena // Personality and social psychology bulletin. – 1991. – Vol. 17, N 4. – P. 412–418. – DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0146167291174009>
- König P.D., Wenzelburger G.* Toward a theory of political strategy in policy analysis // Politics & Policy. – 2014. – Vol. 42, N 3. – P. 400–430. – DOI: <https://doi.org/10.1111/polp.12076>
- Lau R.R.* Two explanations for negativity effects in political behavior // American journal of political science. – 1985. – Vol. 29, N 1. – P. 119–138. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2111215>
- Levitsky S., Way L.A.* Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War. – Cambridge : Cambridge university press, 2010. – 536 p.
- Lewis-Beck M.S., Stegmaier M.* Economic determinants of electoral outcomes // Annual review of political science. – 2000. – Vol. 3, N 1. – P. 183–219. – DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.183>
- Linz J., Stepan A.* The breakdown of democratic regimes. – Baltimore : Johns Hopkins university press, 1978. – 144 p.
- Logvinenko I.* Authoritarian Welfare State, Regime Stability, and the 2018 Pension Reform in Russia // Communist and Post-Communist studies. – 2020. – Vol. 53, N 1. – P. 100–116. – DOI: <https://doi.org/10.1525/cpcs.2020.53.1.100>
- Maestas C.D., Rugeley C.R.* Assessing the “Experience bonus” through examining strategic entry, candidate quality, and campaign receipts in US house elections // American journal of political science. – 2008. – Vol. 52, N 3. – P. 520–535. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00327.x>
- Magaloni B.* Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico. – Cambridge : Cambridge university press, 2006. – 316 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510274>
- Mares I., Carnes M.E.* Social policy in developing countries // Annual Review of Political Science. – 2009. – Vol. 12. – P. 93–113. – DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.071207.093504>
- Marx P., Schumacher G.* The effect of economic change and elite framing on support for welfare state retrenchment: A survey experiment // Journal of European social policy. – 2016. – Vol. 26, N 1. – P. 20–31. – DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0958928715621711>
- Mueller J.E.* Presidential popularity from Truman to Johnson // The American political science review. – 1970. – Vol. 64, N 1. – P. 18–34. – DOI: <https://doi.org/10.2307/1955610>
- Nadeau R., Lewis-Beck M.S.* National economic voting in US presidential elections // Journal of politics. – 2001. – Vol. 63, N 1. – P. 159–181. – DOI: <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00063>
- Norpoth H.* Divided government and economic voting // The Journal of politics. – 2001. – Vol. 63, N 2. – P. 414–435. – DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1111/0022-3816.00073>
- Pape R.A.* Why economic sanctions do not work // International security. – 1997. – Vol. 22, N 2. – P. 90–136. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2539368>

- Pepinsky T.B.* Economic crises and the breakdown of authoritarian regimes: Indonesia and Malaysia in comparative perspective. – Cambridge : Cambridge university press, 2009. – 346 p.
- Pepinsky T.B.* The global economic crisis and the politics of non-transitions // Government and opposition. – 2012. – Vol. 47, N 2. – P. 135–161. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01361.x>
- Petrov N., Lipman M., Hale H.E.* Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin // Post-Soviet affairs. – 2014. – Vol. 30, N 1. – P. 1–26. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2013.825140>
- Pierson P.* Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. – Cambridge : Cambridge university press, 1994. – 224 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805288>
- Pierson P.* The new politics of the welfare state // World politics. – 1996. – Vol. 48, N 2. – P. 143–179. – DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>
- Pop-Eleches G., Tucker J.A.* Communism's shadow: Historical legacies and contemporary political attitudes. – Princeton : Princeton university press, 2017. – 344 p.
- Robertson G.B.* The politics of protest in hybrid regimes: Managing dissent in post-communist Russia. – N.Y. : Cambridge university press, 2011. – 304 p.
- Rose R., Munro N., Mishler W.* Resigned acceptance of an incomplete democracy: Russia's political equilibrium // Post-Soviet affairs. – 2004. – Vol. 20, N 3. – P. 195–218. – DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.20.3.195>
- Rosenfeld B.* The popularity costs of economic crisis under electoral authoritarianism: evidence from Russia // American journal of political science. – 2018. – Vol. 62, N 2. – P. 382–397. – DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12338>
- Rozenas A., Stukal D.* How autocrats manipulate economic news: Evidence from Russia's state-controlled television // The Journal of politics. – 2019. – Vol. 81, N 3. – P. 982–996. – DOI: <https://doi.org/10.1086/703208>
- Rozin P., Royzman E.B.* Negativity bias, negativity dominance, and contagion // Personality and social psychology review. – 2001. – Vol. 5, N 4. – P. 296–320. – DOI: https://doi.org/10.1207/s15327957PSPR0504_2
- Salmina A.* Social attitudes towards welfare policies in Russia and other European countries // International Social Work. – 2014. – Vol. 57, N 5. – P. 459–469. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0020872814536414>
- Sanovich S., Stukal D., Tucker J.A.* Turning the virtual tables: Government strategies for addressing online opposition with an application to Russia // Comparative politics. – 2018. – Vol. 50, N 3. – P. 435–482. – DOI: <https://doi.org/10.5129/001041518822704890>
- Savin N., Kashirskikh O., Mavletova A.* Fragility of strong media effects in authoritarian environment (Evidence from Russia) // European journal of communication. – 2018. – Vol. 33, N 5. – P. 471–488. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0267323118775305>
- Schedler A.* The logic of electoral authoritarianism // Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition. – 2006. – Vol. 1, N 6. – P. 1–23.
- Scheufele D.A., Iyengar S.* The state of framing research: A call for new directions. // The Oxford handbook of political communication theories / K. Kenski,

- K.H. Jamieson (eds). – Oxford : Oxford university press, 2017. – P. 618–632. – DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199793471.013.47>
- Sirotkina E., Zavadskaya M.* When the party's over: political blame attribution under an electoral authoritarian regime // *Post-Soviet affairs*. – 2020. – Vol. 36, N 1. – P. 37–60. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2019.1639386>
- Slothuus R., De Vreese C.H.* Political parties, motivated reasoning, and issue framing effects // *The Journal of politics*. – 2010. – Vol. 72, N 3. – P. 630–645. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S002238161000006X>
- Sobolev A.* How pro-government “trolls” influence online conversations in Russia. – Los Angeles : University of California Los Angeles, 2018. – 27 p.
- Social capital and preferences for redistribution to target groups / *E. Borisova, A. Govorun, D. Ivanov, I. Levina* // *European Journal of Political Economy*. – 2018. – Vol. 54. – P. 56–67. – DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.05.006>
- Soroka S., McAdams S.* News, politics, and negativity // *Political communication*. – 2015. – Vol. 32, N 1. – P. 1–22. – DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.881942>
- Starke P.* The politics of welfare state retrenchment: A literature review // *Social policy & administration*. – 2006. – Vol. 40, N 1. – P. 104–120. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x>
- The logic of political survival / *B. Bueno de Mesquita, A. Smith, R. Siverson, J.D. Morrow*. – Cambridge : MIT Press, 2003. – 550 p.
- Treisman D.* Presidential popularity in a hybrid regime: Russia under Yeltsin and Putin // *American journal of political science*. – 2011. – Vol. 55, N 3. – P. 590–609. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00500.x>
- Treisman D.* Putin's popularity since 2010: why did support for the Kremlin plunge, then stabilize? // *Post-Soviet affairs*. – 2014. – Vol. 30, N 5. – P. 370–388. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2014.904541>
- Trial by fire: a natural Disaster's impact on support for the authorities in rural Russia / *E. Lazarev, A. Sobolev, I.V. Soboleva, B. Sokolov* // *World Politics*. – 2014. – Vol. 66, N 4. – P. 641–668. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887114000215>
- Van Oorschot W., Gugushvili D.* Retrenched, but still desired? Perceptions regarding the social legitimacy of the welfare state in Russia compared with EU Countries // *Europe-Asia Studies*. – 2019. – Vol. 71, N 3. – P. 345–364. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1583316>
- Weaver R.K.* The politics of blame avoidance // *Journal of public policy*. – 1986. – Vol. 6, N 4. – P. 371–398. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>
- Welfare reform, protest and stability in the light of reforms of old-age pensions, housing and primary education / *J. Holm-Hansen, M. Berg-Nordlie, A. Aasland, L. Cook* // *Russian politics*. – 2019. – Vol. 4, N 3. – P. 354–374. – DOI: <https://doi.org/10.1163/2451-8921-00403004>
- Wenzelburger G., Hörisch F.* Framing effects and comparative social policy reform: Comparing blame avoidance evidence from two experiments // *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. – 2016. – Vol. 18, N 2. – P. 157–175. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1053743>

Youth protests against education privatization reforms in Post-Soviet States / I. Silova, V. Brezheniuk, M. Kudasova, O. Mun, N. Artemev // European Education. – 2014. – Vol. 46, N 3. – P. 75–99. – DOI: <https://doi.org/10.2753/EUE1056-4934460304>

B.O. Sokolov, M.A. Zavadskaya, E.A. Kamalov*
Factors of mass support for government
in the times of structural reforms¹

Abstract. Any country in order to stay afloat sooner or later is forced to undertake large-scale internal reforms in various policy areas. However, structural reforms often bear adverse consequences for the population. As the studies of the US and European states show, one of the most crucial negative consequences is the decrease in mass support for the government that has initiated the reform. The latter manifests itself in a drop of approval ratings, trust in government, propensity to vote for the incumbent at the forthcoming elections. Such a decrease may lead to decreased legitimacy of the political power, thereby destabilizing the current political system. Is it possible to strike the balance between the necessity of reform and upholding trust on the society's behalf? Can a government carry out painful reforms without provoking hatred? What conditions facilitate such balance? Although the factors of mass support play the central role in nowadays' political science, the answers to the questions mentioned above remain unanswered. This article examines different options available to governments in order to preserve their mass support and legitimacy when conducting unpopular reforms, with a special emphasis on media framing. Using various theoretical sources and the recent literature on political support in Russia, it identifies various factors that may facilitate the use of the latter option in the Russian context.

Keywords: welfare retrenchment; retrospective voting; blame avoidance; political support; framing effects; public opinion.

For citation: Sokolov B.O., Zavadskaya M.A., Kamalov E.A. Factors of mass support for government in the times of structural. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 73–104. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.03>

* **Sokolov Boris**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: bssokolov@gmail.com; **Zavadskaya Margarita**, HSE University (St. Petersburg, Russia); European University at St. Petersburg (St. Petersburg, Russia); University of Helsinki (Helsinki, Finland), e-mail: mzavadskaya@eu.spb.ru; **Kamalov Emil**, HSE University (St. Petersburg, Russia); European University (St. Petersburg, Russia), e-mail: em.kamalov@gmail.com

¹ The article was prepared within the framework of the Basic Research Program of the HSE University Basic Research Program and funded by the Russian Academic Excellence Project '5–100'.

References

- Barta Z. *In the Red: the politics of public debt accumulation in developed countries*. Ann Arbor : University of Michigan press, 2018, 210 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.3998/mpub.9726915>
- Beazer Q.H., Reuter O.J. Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism. *The journal of politics*. 2019, Vol. 81, N 2, P. 648–662. DOI: <https://doi.org/10.1086/701834>
- Beissinger M.R. Sasse G. An end to “patience”? The Great Recession and economic protest in Eastern Europe. In: Bermeo N., Bartels L. (eds). *Mass politics in tough times: opinions, votes and protest in the great recession*. Oxford : Oxford university press, 2014, P. 334–371.
- Borisova E., Govorun A., Ivanov D., Levina I. Social capital and preferences for redistribution to target groups. *European journal of political economy*. 2018, Vol. 54, P. 56–67. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.05.006>
- Brooks C., Manza J. Why do welfare states persist? *The journal of politics*. 2006 a, Vol. 68, N 4, P. 816–827. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00472.x>
- Brooks C., Manza J. Social policy responsiveness in developed democracies. *American sociological review*. 2006 b, Vol. 71, N 3, P. 474–494. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F000312240607100306>
- Bueno de Mesquita B., Smith A., Siverson R., Morrow J.D. *The logic of political survival*. Cambridge : MIT press, 2003, 550 p.
- Carnes N., Lupu N. Do voters dislike working-class candidates? Voter biases and the descriptive underrepresentation of the working class. *American political science review*. 2016, Vol. 110, N 4, P. 832–844. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055416000551>
- Chong D., Druckman J.N. Framing public opinion in competitive democracies. *American political science review*. 2007 a, Vol. 101, N 4, P. 637–655. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055407070554>
- Chong D., Druckman J.N. Framing theory. *Annual review of political science*. 2007 b, Vol. 10, P. 103–126. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072805.103054>
- Cook L.J. *Postcommunist welfare states: Reform politics in Russia and Eastern Europe*. New York : Cornell university press, 2011, 268 p.
- Diaz-Cayeros A., Estévez F., Magaloni B. *The political logic of poverty relief: Electoral strategies and social policy in Mexico*. Cambridge : Cambridge university press, 2016, 258 p.
- Druckman J.N. Political preference formation: Competition, deliberation, and the (ir) relevance of framing effects. *American political science review*. 2004, P. 671–686. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055404041413>
- Enikolopov R., Petrova M., Zhuravskaya E. Media and political persuasion: Evidence from Russia. *American economic review*. 2011, Vol. 101, N 7, P. 3253–3285. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.101.7.3253>
- Fiorina M.P. *Retrospective voting in American national elections*. Yale : Yale university press, 1981, 288 p.

- Franchino F., Zucchini F. Voting in a multi-dimensional space: A conjoint analysis employing valence and ideology attributes of candidates. *Political science research and methods*. 2015, Vol. 3, N 2, P. 221–241. DOI: <https://doi.org/10.1017/psrm.2014.24>
- Frye T., Gehlbach S., Marquardt K.L., Reuter O.J. Is Putin's popularity real? *Post-Soviet affairs*. 2017, Vol. 33, N 1, P. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1144334>
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D. Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace. *World politics*. 2014, Vol. 66, N 2, P. 195–228. DOI: <https://doi.org/10.1017/S004388711400001X>
- Gallego A., Marx P. Multi-dimensional preferences for labour market reforms: a conjoint experiment. *Journal of European public policy*. 2017, Vol. 24, N 7, P. 1027–1047. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1170191>
- Gasiorowski M.J. Economic crisis and political regime change: An event history analysis. *American political science review*. 1995, Vol. 89, N 4, P. 882–897. DOI: <https://doi.org/10.2307/2082515>
- Gehlbach S. Reflections on Putin and the Media. *Post-Soviet affairs*. 2010, Vol. 26, N 1, P. 77–87. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.26.1.77>
- Giger N. Do voters punish the government for welfare state retrenchment? A comparative study of electoral costs associated with social policy. *Comparative European politics*. 2010, Vol. 8, N 4, P. 415–443. DOI: <https://doi.org/10.1057/cep.2009.4>
- Giger N., Nelson M. The electoral consequences of welfare state retrenchment: Blame avoidance or credit claiming in the era of permanent austerity? *European journal of political research*. 2011, Vol. 50, N 1, P. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01922.x>
- Giger N., Nelson M. The welfare state or the economy? Preferences, constituencies, and strategies for retrenchment. *European sociological review*. 2013, Vol. 29, N 5, P. 1083–1094. <https://doi.org/10.1093/esr/jcs082>
- Golosov G.V. Voter volatility in electoral authoritarian regimes: testing the “Tragic Brilliance” thesis. *Comparative sociology*. 2016, Vol. 15, N 5, P. 535–559. DOI: <https://doi.org/10.1163/15691330-12341399>
- Gourevitch P. *Politics in hard times: Comparative responses to international economic crises*. New York : Cornell university press, 1986, 272 p.
- Green P.E., Rao V.R. Conjoint measurement-for quantifying judgmental data. *Journal of Marketing research*. 1971, Vol. 8, N 3, P. 355–363. DOI: <https://doi.org/10.2307/3149575>
- Guriev S., Treisman D. A theory of informational autocracy. *Journal of public economics*. 2020, Vol. 186, P. 104–158. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104158>
- Guriev S., Treisman D. Informational autocrats. *Journal of economic perspectives*. 2019, Vol. 33, N 4, P. 100–127. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.33.4.100>
- Haggard S., Kaufman R. *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton : Princeton university press, 2008, 472 p. DOI: <https://doi.org/10.1086/651961>
- Hainmueller J., Hopkins D.J. The hidden American immigration consensus: A conjoint analysis of attitudes toward immigrants. *American journal of political science*. 2015, Vol. 59, N 3, P. 529–548. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12138>

- Hainmueller J., Hopkins D.J., Yamamoto T. Causal inference in conjoint analysis: Understanding multidimensional choices via stated preference experiments. *Political analysis*. 2014, Vol. 22, N 1, P. 1–30. DOI: <https://doi.org/10.1093/pan/mpt024>
- Häusermann S., Kurer T., Traber D. The politics of trade-offs: studying the dynamics of welfare state reform with conjoint experiments. *Comparative political studies*. 2019, Vol. 52, N 7, P. 1059–1095. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414018797943>
- Healy A., Malhotra N. Retrospective voting reconsidered. *Annual review of political science*. 2013, Vol. 16, P. 285–306. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-212920>
- Hellman J.S. Winners take all: the politics of partial reform in postcommunist transitions. *World politics*. 1998, Vol. 50, N 2, P. 203–234. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0043887100008091>
- Hobolt S.B., Tilley J. *Blaming europe?: Responsibility without accountability in the european union*. Oxford : Oxford university press, 2014, 208 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665686.001.0001>
- Holm-Hansen J., Berg-Nordlie M., Aasland A., Cook L. Welfare reform, protest and stability in the light of reforms of old-age pensions, housing and primary education. *Russian politics*. 2019, Vol. 4, N 3, P. 354–374. DOI: <https://doi.org/10.1163/2451-8921-00403004>
- Horiuchi Y., Smith D.M., Yamamoto T. Measuring voters' multidimensional policy preferences with conjoint analysis: Application to Japan's 2014 election. *Political analysis*. 2017, Vol. 26, N 2, P. 190–209. DOI: <https://doi.org/10.1017/pan.2018.2>
- Jensen C. Labour market-versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences. *Journal of European public policy*. 2012, Vol. 19, N 2, P. 275–291. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.599991>
- Key V.O. *The responsible electorate*. Cambridge, MA : Harvard university press, 1966, 150 p.
- Kitschelt H. Partisan competition and welfare state retrenchment: When do politicians choose unpopular policies. In: Pierson P. (ed). *The new politics of the welfare state*. Oxford : Oxford scholarship online, 2001, P. 265–302. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0010>
- Klein J.G. Negativity effects in impression formation: A test in the political arena. *Personality and social psychology bulletin*. 1991, Vol. 17, N 4, P. 412–418. DOI: <https://doi.org/10.1177/0146167291174009>
- König P.D., Wenzelburger G. Toward a theory of political strategy in policy analysis. *Politics & Policy*. 2014, Vol. 42, N 3, P. 400–430. <https://doi.org/10.1111/polp.12076>
- Lau R.R. Two explanations for negativity effects in political behavior. *American journal of political science*. 1985, Vol. 29, N 1, P. 119–138. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111215>
- Lazarev E., Sobolev A., Soboleva I.V., Sokolov B. Trial by fire: a natural Disaster's impact on support for the authorities in rural Russia. *World politics*. 2014, Vol. 66, N 4, P. 641–668. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887114000215>
- Levitsky S., Way L.A. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge : Cambridge university press, 2010, 536 p.

- Lewis-Beck M.S., Stegmaier M. Economic determinants of electoral outcomes. *Annual review of political science*. 2000, Vol. 3, N 1, P. 183–219. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.183>
- Linz J., Stepan A. *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore : Johns Hopkins university press, 1978, 144 p.
- Logvinenko I. Authoritarian Welfare State, Regime Stability, and the 2018 Pension Reform in Russia. *Communist and Post-Communist studies*. 2020, Vol. 53, N 1, P. 100–116. DOI: <https://doi.org/10.1525/cpcs.2020.53.1.100>
- Maestas C.D., Rugeley C.R. Assessing the “Experience bonus” through examining strategic entry, candidate quality, and campaign receipts in US house elections. *American journal of political science*. 2008, Vol. 52, N 3, P. 520–535. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00327.x>
- Magaloni B. *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge university press, 2006, 316 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510274>
- Mares I., Cames M.E. Social policy in developing countries. *Annual Review of Political science*. 2009, Vol. 12, P. 93–113. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.071207.093504>
- Marx P., Schumacher G. The effect of economic change and elite framing on support for welfare state retrenchment: A survey experiment. *Journal of European social policy*. 2016, Vol. 26, N 1, P. 20–31. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928715621711>
- Mueller J.E. Presidential popularity from Truman to Johnson. *The American political science review*. 1970, Vol. 64, N 1, P. 18–34. DOI: <https://doi.org/10.2307/1955610>
- Nadeau R., Lewis-Beck M.S. National economic voting in US presidential elections. *Journal of politics*. 2001, Vol. 63, N 1, P. 159–181. DOI: <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00063>
- Norpoth H. Divided government and economic voting. *The journal of politics*. 2001, Vol. 63, N 2, P. 414–435. DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1111/0022-3816.00073>
- Pape R.A. Why economic sanctions do not work. *International security*. 1997, Vol. 22, N 2, P. 90–136. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539368>
- Pepinsky T.B. *Economic crises and the breakdown of authoritarian regimes: Indonesia and Malaysia in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge university press, 2009, 346 p.
- Pepinsky T.B. The Global Economic Crisis and the Politics of Non-Transitions. *Government and opposition*. 2012, Vol. 47, N 2, P. 135–161. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01361.x>
- Petrov N., Lipman M., Hale H.E. Three dilemmas of hybrid regime governance: Russia from Putin to Putin. *Post-Soviet affairs*. 2014, Vol. 30, N 1, P. 1–26. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2013.825140>
- Pierson P. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge : Cambridge university press, 1994, 224 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805288>
- Pierson P. The new politics of the welfare state. *World politics*. 1996, Vol. 48, N 2, P. 143–179. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.1996.0004>
- Pop-Eleches G., Tucker J.A. *Communism's shadow: Historical legacies and contemporary political attitudes*. Princeton : Princeton university press, 2017, 344 p.

- Robertson G.B. The politics of protest in hybrid regimes: Managing dissent in post-communist Russia. New York : Cambridge university press, 2011, 304 p.
- Rose R., Munro N., Mishler W. Resigned acceptance of an incomplete democracy: Russia's political equilibrium. *Post-Soviet affairs*. 2004, Vol. 20, N 3, P. 195–218. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.20.3.195>
- Rosenfeld B. The popularity costs of economic crisis under electoral authoritarianism: evidence from Russia. *American journal of political science*. 2018, Vol. 62, N 2, P. 382–397. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12338>
- Rozenas A., Stukal D. How autocrats manipulate economic news: Evidence from Russia's state-controlled television. *The journal of politics*. 2019, Vol. 81, N 3, P. 982–996. DOI: <https://doi.org/10.1086/703208>
- Rozin P., Royzman E.B. Negativity bias, negativity dominance, and contagion. *Personality and social psychology review*. 2001, Vol. 5, N 4, P. 296–320. DOI: https://doi.org/10.1207/s15327957PSPR0504_2
- Salmina A. Social attitudes towards welfare policies in Russia and other European countries. *International Social Work*. 2014, Vol. 57, N 5, P. 459–469. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020872814536414>
- Sanovich S., Stukal D., Tucker J.A. Turning the virtual tables: Government strategies for addressing online opposition with an application to Russia. *Comparative politics*. 2018, Vol. 50, N 3, P. 435–482. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041518822704890>
- Savin N., Chmel K. Limitations of the media frames theory in non-democratic context. *Communications. Media. Design*. 2017, Vol. 2, N 4, P. 49–66. (In Russ.)
- Savin N., Kashirskikh O., Mavletova A. Fragility of strong media effects in authoritarian environment (Evidence from Russia). *European journal of communication*. 2018, Vol. 33, N 5, P. 471–488. DOI: <https://doi.org/10.1177/s0267323118775305>
- Schedler A. The logic of electoral authoritarianism. *Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition*. 2006, Vol. 1, N 6, P. 1–23.
- Scheufele D.A., Iyengar S. The state of framing research: A call for new directions. In: Kenski K., Jamieson K.H. (eds). *The Oxford handbook of political communication theories*. Oxford : Oxford university press, 2017, P. 618–632. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199793471.013.47>
- Senashenko V., Tkach G. Some trends in Russian Higher School reforming. *Higher education in Russia*. 2010, N 10, P. 29–42. (In Russ.)
- Shishkin P.V. Russian health care system: reforms or crisis? *The journal of the new economic association*. 2014, N 3, P. 162–164. (In Russ.)
- Silova I., Brezheniuk, V., Kudasova, M., Mun, O., Artemev, N. Youth protests against Education Privatization Reforms in Post-Soviet States. *European education*. 2014, Vol. 46, N 3, P. 75–99. DOI: <https://doi.org/10.2753/EUE1056-4934460304>
- Sirotkina E., Zavadsкая M. When the party's over: political blame attribution under an electoral authoritarian regime. *Post-Soviet affairs*. 2020, Vol. 36, N 1, P. 37–60. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2019.1639386>
- Sirotkina E.V., Zavadsкая M.A. When the power is held responsible for economic crises: Studies of responsibility attribution to the power in comparative perspective. *Political science (RU)*. 2016, N 4, P. 242–261. (In Russ.)

- Slothuus R., De Vreese C.H. Political parties, motivated reasoning, and issue framing effects. *The Journal of politics*. 2010, Vol. 72, N 3, P. 630–645. DOI: <https://doi.org/10.1017/S002238161000006X>
- Sobolev A. *How pro-government “trolls” influence online conversations in Russia*. Los Angeles : University of California Los Angeles, 2018, 27 p.
- Sokolov B., Inglehart R.F., Ponarin E., Vartanova I., Zimmerman W. Disillusionment and anti-Americanism in Russia: From pro-American to anti-American attitudes, 1993–2009. *International studies quarterly*. 2018, Vol. 62, N 3, P. 534–547. DOI: <https://doi.org/10.1093/isq/sqy013>
- Soroka S., McAdams S. News, politics, and negativity. *Political communication*. 2015, Vol. 32, N 1, P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.881942>
- Starke P. The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social policy & administration*. 2006, Vol. 40, N 1, P. 104–120. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x>
- Stokes S.C., Dunning T., Nazareno M., Brusco V. *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge : Cambridge university press, 2013, 344 p.
- Treisman D. Presidential popularity in a hybrid regime: Russia under Yeltsin and Putin. *American journal of political science*. 2011, Vol. 55, N 3, P. 590–609. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00500.x>
- Treisman D. Putin's popularity since 2010: why did support for the Kremlin plunge, then stabilize? *Post-Soviet affairs*. 2014, Vol. 30, N 5, P. 370–388. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2014.904541>
- Van Oorschot W., Gugushvili D. Retrenched, but still desired? Perceptions regarding the social legitimacy of the welfare state in Russia compared with EU Countries. *Europe-Asia Studies*. 2019, Vol. 71, N 3, P. 345–364. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2019.1583316>
- Vishnevskij A.G., Kuz'minov Ja.I., Shevskij V.I., Shejman I.M., Shishkin S.V., Jakobson L.I., Jasin E.G. *Russian healthcare: how to overcome the crisis*. Moscow : The Higher School of Economics Publishing House, 2006, 25 p. (In Russ.)
- Weaver R.K. The politics of blame avoidance. *Journal of public policy*. 1986, Vol. 6, N 4, P. 371–398. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>
- Wenzelburger G., Hörisch F. Framing effects and comparative social policy reform: Comparing blame avoidance evidence from two experiments. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*. 2016, Vol. 18, N 2, P. 157–175. DOI: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1053743>

Р.Ф. ТУРОВСКИЙ, А.П. ЛЮТИКОВА *

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
НА СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ¹**

Аннотация. Исследование предлагает эмпирическое подтверждение того, что фискальная политика региональной и местной элиты способна оказывать значимое влияние на электоральные результаты действующей власти. Было подтверждено, что в определении вектора бюджетной политики региональными и муниципальными властями присутствует ориентация на электоральные бизнес-циклы. Как правило, наблюдается тенденция к снижению расходов по социально значимым статьям, к которым население может быть наиболее чувствительно, в межвыборный период с ростом показателей накануне выборов. Тестирование регрессионных моделей на данных с 2010 по 2019 г. показало, что на каждом уровне бюджетной системы могут быть выделены отдельные фискальные функции, сочетание которых способствует росту электоральной поддержки как президента страны и губернаторов, так и партии власти на федеральных и региональных выборах. Также установлен факт встраивания всех субрегиональных уровней власти в такую единую вертикаль, в рамках которой становится возможной опти-

*** Туровский Ростислав Феликсович**, доктор политических наук, профессор департамента политики и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Лютикова Алина Павловна**, стажер-исследователь лаборатории региональных политических исследований, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Москва, Россия), e-mail: ap.lyutikova@gmail.com

¹Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 20–011–31200 «Регионально-локальные отношения в условиях формирования единой системы публичной власти в современной России: теория и практика».

© Туровский Р.Ф., Лютикова А.П., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.04

мизация распределения фискальных функций между региональным и субрегиональными уровнями, позволяющая укрепить поддержку власти в целом. Данное наблюдение позволяет говорить о том, что реформы местного самоуправления, реализация которых была начата в 2000-е годы и сопровождалась обращением к политике рецентрализации на субрегиональном уровне, имеют свои позитивные политические результаты для интересов сложившегося политического режима.

Ключевые слова: фискальный федерализм; клиентелизм; бюджетная политика; местное самоуправление; разграничение полномочий; электоральные результаты.

Для цитирования: Туровский Р.Ф., Лютикова А.П. Политические эффекты бюджетной политики на субрегиональном уровне в России // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 105–139. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.04>

В большинстве исследований, посвященных российской фискальной политике, рассматриваются межбюджетные отношения между центром и регионами [Treisman, 1998; Sharafutdinova, Turovsky, 2017; Turovsky, Gaivoronsky, 2017]. Однако мало внимания уделяется вопросам внутрирегиональной децентрализации, и совсем слабой научной разработанностью характеризуются процессы, протекающие на низовом уровне. Однако особенностью российского федерализма является такая многоуровневость политической системы, в которой даже в рамках местного самоуправления существует деление на городские округа, муниципальные районы и поселения, к которым недавно прибавились муниципальные округа. При этом решения относительно расходования местных бюджетов в России в значительной степени определяются переговорами между локальными и региональными должностными лицами [Zhuravskaya, 2000].

В научной литературе по проблематике межбюджетных отношений регионов и муниципалитетов в основном затрагиваются вопросы трансфертной политики и разграничения обязанностей по обеспечению населения [Alexeev, Kurlyandskaya, 2003; Shishkin, 2013]. Однако отсутствуют эмпирические подтверждения эффективности децентрализации расходных обязательств с точки зрения ее политической результативности, в том числе электоральной. Так, изучение процессов, протекающих на локальном уровне, может приблизить к комплексному пониманию того, как функционируют субнациональные политические режимы, и насколько целесообразна политика федерального центра с точки зрения

поддержания единства всей существующей многоуровневой политической системы и распределения обязательств внутри нее. Из этого следует наше исследовательское намерение понять, как должны быть распределены фискальные функции между акторами разного уровня, чтобы бюджеты расходовались эффективно с точки зрения политической лояльности и позитивной электоральной реакции населения. Данное исследование является попыткой изучения этого вопроса с использованием более масштабной географии и временной перспективы анализа, в котором принимаются во внимание межрегиональные различия и характеристики целых электоральных циклов.

С момента распада Советского Союза фискальная политика России находится в состоянии постоянных преобразований. Волна изменений в межбюджетных отношениях начала 2000-х годов, которая была обусловлена политикой новых федеральных властей по рецентрализации государства и упорядочению системы бюджетного федерализма, имела критическую важность для развития политической системы страны. Особую роль в этом процессе сыграл принятый в 2003 г. новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», призванный, в частности, четко определить зоны ответственности местного самоуправления и привести в соответствие полномочия данного уровня власти и его финансовые возможности. В классической теории федерализма в логике децентрализации органам МСУ делегируется ряд полномочий со стороны государственной власти, так как, во-первых, политики на низовом уровне находятся в более тесном контакте с локальным сообществом и лучше осведомлены о потребностях населения и, во-вторых, такая модель позволяет более эффективно осуществлять процесс принятия политических решений. Так, местное самоуправление можно воспринимать в качестве субнациональной власти, в определенной степени автономной от государственной. Отсюда вытекает принцип выборности местной власти и ее самостоятельности в решении вопросов локального значения.

В России, в условиях возобновления в начале XXI в. курса на централизацию политической системы нижестоящим уровням и, в частности, местным элитам, отводится функция ретрансляции политического курса федерального центра. Желание федеральной элиты обеспечить политическое доминирование над регионами

было продиктовано стремлением укрепить собственные позиции во власти. В муниципалитетах руководящие посты чаще стали занимать сторонники региональной власти, подконтрольной Москве, что фактически превращает локальный уровень «в филиалы региональных правительств» и снижает как их политическую, так и финансовую самостоятельность» [Туровский, 2015, с. 35]. Соответственно, целью реформы МСУ 2003 г. скорее стало обеспечение управляемости муниципалитетов – их роль в качестве выборных и подотчетных населению институтам демократии оказывалась второстепенной. При этом открытым остается вопрос относительно того, действительно ли МСУ смогло интегрироваться в единую вертикаль власти.

Разграничение полномочий между уровнями власти в начале 2000-х годов стало поводом для дальнейшего перераспределения ответственности и за непопулярные решения. Кроме того, неустойчивость федеральных доходов побудила центр выстроить гибкую систему, в рамках которой было бы возможным обеспечивать стабильность бюджетной системы в целом. В эту логику вписывается и частое перераспределение социально значимых обязательств между регионами и муниципалитетами. Так, в середине 2000-х годов, вместе с отменой прямых губернаторских выборов на региональные элиты была возложена ответственность за обеспечение социально-политической стабильности. Фактически в логике принципал-агентских отношений федеральные власти возлагают на нижестоящие уровни власти задачу по реализации социального патронажа. Для России, политический режим которой подразумевает критическую значимость выборов как с точки зрения их исхода – для поддержания статус-кво действующей элиты и сохранения инкубентом позиций через переизбрание на очередных выборах, так и в отношении численных показателей, которые бы подтверждали легитимность принимаемых политических решений, вполне закономерным является обращение к выстраиванию многоуровневой иерархии отношений в логике взаимодействия патронов и клиентов.

Классическая теория патрон-клиентских отношений разрабатывалась в рамках межстрановых и межрегиональных исследований [Tullock, 1987; Wintrobe, 1998; Robinson, Verdier, 2013; Аце-моглу, Робинсон, 2015]. Данная теория описывает феномен «подкупа» избирателей с обращением к посредникам разного рода –

от работодателей до лидеров мнений [Frye, Reuter, Szakonyi, 2019]. Однако клиентелизм, в частности, касается и вопросов фискальной политики. Феномен клиентелизма можно определить и как предоставление материальных благ в обмен на электоральную поддержку [Stokes, 2009]. Большинство исследователей клиентелизма предполагают, что он работает как избирательная стратегия – при прочих равных условиях политический актор, который распределяет выгоды между клиентами, получает больше голосов, чем если бы он не преследовал подобную стратегию. Так, именно хорошо организованные многоуровневые и сложносоставные клиентелы позволяют политической элите проводить выборы в своих интересах.

В логике выстраиваемой вертикали руководители субъектов Федерации, назначаемые центром в регионы, призваны транслировать политический курс локальным элитам, находящимся ближе к населению. В сфере бюджетной политики федеральные власти тоже стали придерживаться курса на выстраивание иерархии. Так, российский тип регионализации предполагает осуществление контроля центром политического процесса через агентов власти в субъектах, которые при этом способны влиять на местное самоуправление [Туровский, 2015]. На настоящий момент агенты федеральной власти в регионах, а именно главы исполнительной власти, обладают различными и достаточно весомыми рычагами влияния на местное самоуправление, которые позволяют использовать его в качестве подконтрольного агента более низкого уровня. В свою очередь, местные власти тоже оказываются заинтересованными в обеспечении социальной стабильности, так как рост напряженности на местах является сигналом для патронов о неэффективности агентов. Последние также пытаются сохранять свой статус-кво и быть инкорпорированными во властную структуру, что является стимулом к их участию в стратегическом планировании бюджетной политики в рамках диалога с вышестоящими акторами. В связи с этим говорить о полной потере муниципальными властями субъектности в политическом процессе, как это принято в отношении российского МСУ, все же является несправедливым. Тем не менее положение агентов локального уровня не позволяет им реализовывать в полной мере те возможности, которые вытекают из логики принципал-агентских отношений. Несмотря на то что на муниципалитеты в большой мере перекладывается ответственность за обеспечение населения социальными благами и, соот-

ветственно, за поддержание социально-политической стабильности на местах, фактически МСУ не имеет достаточных ресурсов для реализации своих полномочий в должном объеме.

К концу 2000-х годов преобразования в фискальной политике перестали носить фундаментальный характер, скорее, они представляли собой попытки отладить уже работающую систему и приспособить ее к начинающимся циклическим кризисным процессам. Формально период имплементации реформы МСУ заканчивался в 2010 г., но одновременно с планомерным внедрением политических нововведений были разработаны «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах» и «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года». В соответствии с этими документами в процессе реформирования системы центр старался ориентироваться на повышение качества управления бюджетами – предполагалось создание института финансовой помощи регионам, который стимулировал бы субъекты наращивать собственную доходную базу [Кузнецова, 2017]. Даже принимая во внимание тот факт, что ответственность за благосостояние населения и, соответственно, поддержку электоратом действующей власти центр отчасти перекладывал на нижестоящие уровни, он должен был обеспечить региональные и муниципальные власти ресурсами для реализации мер социального характера и предусмотреть перераспределение этих ресурсов внутри субъектов. При этом, несмотря на высокую степень политической централизации и относительное единообразие рамок налогового и бюджетного законодательства, модели фискальной политики существенно различаются как по регионам, так и во временной перспективе, особенно с точки зрения их политической эффективности. Это верно и в отношении расходов бюджетов [Fiscal decentralization ..., 2019]. В субъектах Федерации наблюдаются разные модели делегирования органам МСУ решений относительно бюджетирования социально значимых сфер, что обусловливается особенностями взаимодействия региональных и местных элит в каждом субъекте.

В целом российский федерализм характеризуется рядом характеристик, ключевыми из которых являются, во-первых, много-

уровневость централизованной системы и иерархизация власти на любом уровне, т.е. асимметрия в отношениях федерального центра с регионами и регионов с муниципалитетами; во-вторых, преобладание неформальных практик, выстраивание патрон-клиентских отношений и значимость фактора личности в политике, что подразумевает определяющую роль принадлежности к правящей элите в развитии межправительственных отношений. При этом основной проблемой фискальной системы России является перегруженность более низких уровней обязательствами, в частности социальными, при дефиците экономических полномочий и бюджетных ресурсов для их реализации. Отношения между принципалами и их агентами в целом характеризуются расхождением интересов и тенденцией со стороны агента уклоняться от ответственности, установленной принципалом. Политические руководители, в свою очередь, стремятся контролировать поведение своих агентов посредством сочетания надзорных действий и манипулирования стимулами.

Эмпирический анализ, проведенный К. Бизером и Дж. Ройтером, свидетельствует о том, что российская политическая централизация усугубила склонность избирателей «наказывать» действующую власть за ухудшение состояния местной экономики [Beazer, Reuter, 2019]. В связи с этим важно принимать во внимание логику политических бизнес-циклов, в рамках которой перед выборами действующие власти стремятся прибегать к политическому манипулированию через фискальную политику [Nordhaus, 1975]. Примечательно, что до середины 2000-х годов в России избиратели были склонны оценивать действия властей ретроспективно, а концепция бизнес-циклов стала работать в логике подготовки к выборам [Стародубцев, 2010]. Так, ключевой задачей политической элиты накануне выборов становится формирование благоприятной ситуации на местах, которая способствовала бы укреплению поддержки действующей власти на всех уровнях системы. Федеральный центр задает лишь общую логику развития политического процесса, но ответственность за реализацию задач перекалывается на регионы и муниципалитеты. Актуальной стратегией по обеспечению лояльности населения должно быть финансирование властями наиболее чувствительных для электората статей расходов, например жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и т.д. [Гонтмахер, Малева, 2008]. Д. Трейсмэн также заключил, что в условиях кризиса власти обращаются к социальной политике и

увеличению показателей уровня жизни населения [Treisman, 1998]. Предвыборный период тоже является своего рода кризисом из-за наличия неопределенности в исходах голосования. Электоральные показатели оказываются в зависимости от поведения региональных и местных элит, являющихся агентами центра на низовом уровне. В этом ключе выборы могут свидетельствовать о прочности политической системы, устроенной по принципу единой властной вертикали. Результаты президентских выборов и выборов в федеральный парламент, имеющие наиболее весомое значение в силу особенностей политического режима, становятся главным индикатором того, насколько региональные и местные элиты преуспевают в реализации установок центра. Кроме того, губернаторские выборы и выборы в региональные парламенты, помимо демонстрации уровня поддержки главы субъекта и «Единой России» населением, могут отражать способность главы региона успешно ретранслировать выгодные центру политические решения на местах и консолидировать агентов локального уровня вокруг его фигуры.

Таким образом, основной вопрос исследования состоит в том, имеет ли процесс распределения расходных обязательств между региональными и муниципальными властями политические последствия, а именно – как влияет выбор модели распределения фискальных функций, в частности между разными уровнями МСУ, на поддержку власти. В связи с этим представляется важным проследить динамику расходов каждого уровня бюджетной системы за период, когда реформа МСУ была окончательно приведена в действие, а именно – с 2010 по 2019 г., а также установить воздействие перераспределительной политики центра и губернаторов на политические результаты действующей власти. В частности, становится возможным отметить ее влияние с точки зрения электоральных бизнес-циклов: зафиксировать период подготовки к президентским выборам 2012 и 2018 гг. и парламентским выборам 2016 и 2021 гг., а также рассмотреть межвыборный период, когда, в теории, финансирование социально значимых бюджетных сфер должно временно снижаться. Кроме того, изучение целого десятилетия позволяет проанализировать несколько региональных электоральных циклов, что позволит говорить об эффективности региональных и локальных элит и их взаимодействии с целью реализации политических задач центра. В работе рассматриваются регионы и муниципалитеты 81 субъекта Федерации. Из анализа

исключаются города федерального значения – Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, так как внутрирегиональные отношения в этих субъектах отличаются от общетрановой системы. Кроме того, не рассматривается Республика Крым в силу отсутствия данных за часть наблюдаемого периода. Так, наблюдение динамики взаимосвязанной трансформации фискальной и политической систем делает возможным определение степени интеграции муниципального уровня в единую систему реализации политических целей Кремля. Для формирования базы данных использовалась статистика Федерального казначейства РФ¹, Росстата² и ЦИК России³.

Представляется необходимым, во-первых, проследить динамику изменений в расходах бюджетов и, во-вторых, определить эффект перераспределения финансирования социально значимых направлений между разными уровнями бюджетной системы на результаты действующей власти на выборах как федерального, так и регионального значения. Все используемые в данной работе показатели пересчитаны в ценах 2010 г. для обеспечения сравнимости. Для обеспечения понимания внутренних субрегиональных отношений для регионального уровня нами рассматриваются собственно региональные бюджеты, а не консолидированные бюджеты, включающие все уровни МСУ.

Динамика доходов и расходов регионов и муниципальных образований разного уровня в рассматриваемый период свидетельствует о том, что увеличение как объемов (см. рис. 1), так и расходов бюджетов (см. рис. 2) совпадает с электоральными циклами президентских (но не парламентских) выборов.

¹ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetysubektov/> (дата посещения: 20.02.2021).

² Официальная статистика // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/folder/10705> (дата посещения: 20.02.2020).

³ Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата посещения: 20.02.2020).

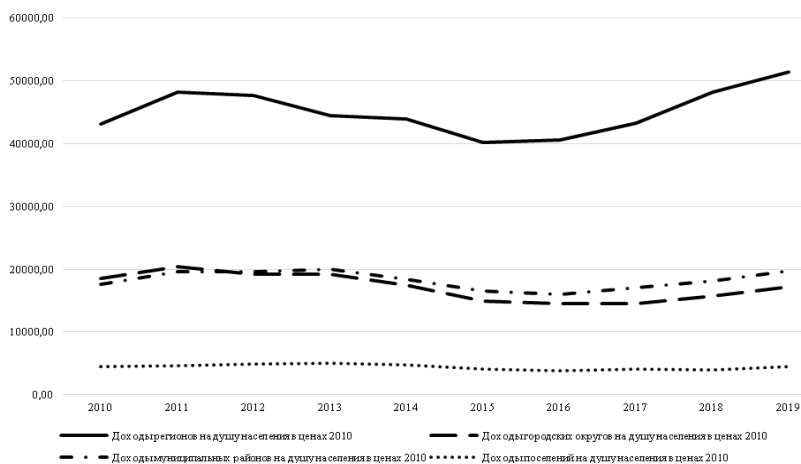


Рис. 1.
Динамика доходов регионов и муниципальных
с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

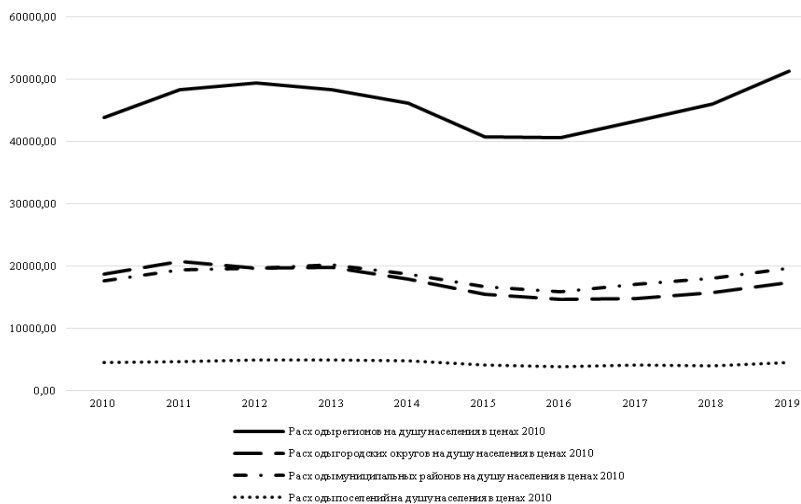


Рис. 2.
Динамика расходов регионов и муниципальных
с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Наблюдается постепенное сокращение бюджетирования в межвыборный период и, напротив, рост показателей накануне выборов. При этом, что примечательно, в 2019 г. как доходы, так и расходы регионов и разных муниципальных образований все-таки продолжали расти, в то время как в 2013 г., после президентских выборов, данные показатели снижались. На фоне волнообразных изменений в бюджетах регионов, городских округов и муниципальных районов состояние бюджетов поселений остается стабильным на уровне 5 тыс. руб. (в старых ценах) на душу населения. Доходы и расходы городских округов и муниципальных районов колеблются около отметки в 20 тыс. руб. на душу населения, и в данном случае соответствие электоральным циклам является более выраженным. Колебания в финансовом положении регионов представляются наиболее значимыми. Например, по сравнению с 2015 г., серединой межвыборного периода президентского электорального цикла, когда показатель уровня региональных доходов на душу населения составил 40 180 руб., в 2018 г. он достиг отметки в 48 163 руб., а в 2019 г. – 51 375 руб.

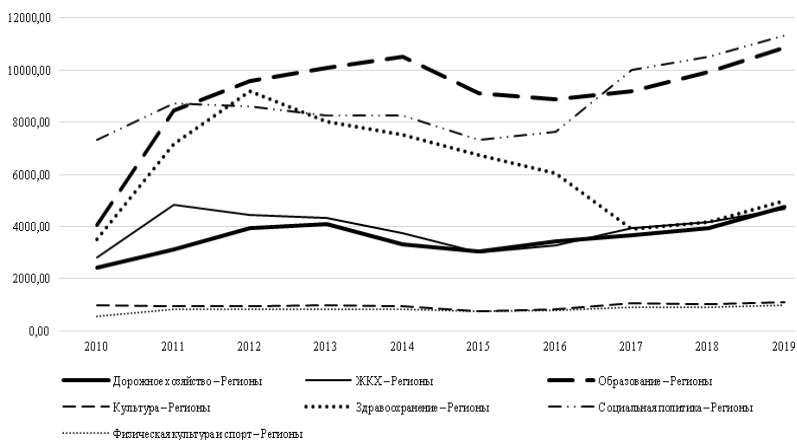


Рис. 3.
Динамика расходов регионов –
абсолютные показатели с поправкой на инфляцию

В 2019 г. наибольшую часть средств регионы (см. рис. 3) выделяли на финансирование социальной политики (29%), что составляло 11 348 руб. на душу населения. Также значительную долю бюджета регионы отводили на образование – 10 877 руб. (28%) против 4070 руб. в 2010 г. Несмотря на то что в процентном соотношении в начале десятилетия социальная политика составляла 34% расходов региональных бюджетов, т.е. была более приоритетным направлением по сравнению с последним наблюдаемым годом, в абсолютных показателях на душу населения расходы на социальную политику выросли. В то же время бюджетирование здравоохранения регионами претерпевало критические изменения – в 2010 г. регионы выделяли 3497 руб. на человека, в 2012 г., когда состоялось переизбрание В. Путина на пост президента, – 9192 руб., после чего расходы на данную сферу снижались до 2017 г., когда достигли минимальной отметки в 3889 руб. на душу населения, а в 2018–2019 гг. вновь стали расти, достигнув 4994 руб. на человека в последний наблюдаемый год. При этом расходы на здравоохранение не стали более приоритетными для регионов, доля расходов на данную сферу в 2019 г. снизилась на 3 п. п. по сравнению с 2010 г. Похожую динамику имеют расходы на ЖКХ: до 2011 г. они увеличивались и достигли 4850 руб. на душу населения, к 2015 г. сократились до 3016 руб., а к 2019 г. вновь были увеличены и приведены к отметке в 4694 руб. Расходы на дорожное хозяйство наращивались до 2013 г., были сокращены к 2015 г., и снова имели тенденцию к росту вплоть до 2019 г. Расходы на культуру и спорт на протяжении всего наблюдаемого периода оставались практически на одном уровне. Таким образом, общая динамика социально значимых расходов на уровне регионов совпадает с логикой президентских электоральных циклов – с сокращением бюджетирования в межвыборный период и постепенным увеличением перед президентскими выборами 2018 г., но и с последующим ростом в 2019 г.

К сфере фактического ведения городских округов (см. рис. 4) в 2019 г. преимущественно относилось образование (57% расходов). Примечательно, что до 2013 г. наблюдался рост финансирования этого направления, до 2017 г. – снижение, с возобновлением тенденции к увеличению объема бюджетирования накануне президентских выборов 2018 г. В 2010 г. к заметным функциям городских округов также относилось финансовое обеспечение ЖКХ

(26%), однако после 2011 г. бюджетирование данной сферы сокращалось вплоть до 2018 г. (но в 2019 г. вновь выросло, составив хотя бы 14% расходов городских округов). С 2011 г. увеличилось финансирование городскими округами дорожного хозяйства с 4 до 12%. Несмотря на совсем незначительное снижение в период с 2013 по 2017 г., с начала десятилетия расходы по данной статье остаются стабильными.

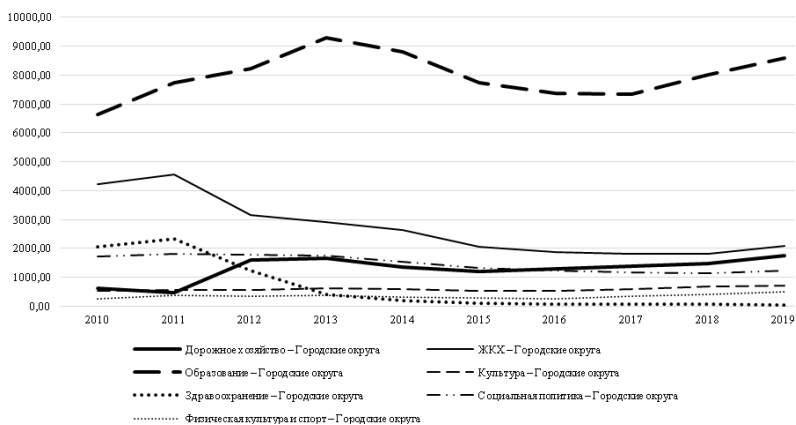


Рис. 4.
**Динамика расходов городских округов –
абсолютные показатели с поправкой на инфляцию**

К основным расходным полномочиям муниципальных районов (см. рис. 5) на протяжении всего наблюдаемого периода, как и в случае городских округов, относилось образование, которое в 2019 г. составило 70% расходуемого бюджета по сравнению с 58% в 2010 г. Финансирование муниципальными районами образования имеет идентичную динамику, как и с городскими округами – с наращиванием объемов бюджетирования до 2013 г., т.е. года, следующего после президентских выборов, сокращением до 2016 г. и возобновлением роста до 2019 г., что опять же соответствует логике президентского бизнес-цикла. Одновременно с этим в муниципальных районах критически снижались расходы на здравоохранение, которые после 2013 г. были практически сведены к нулю. Примечательно, что с 2013 г. финансирование муниципальными

районами дорожного хозяйства становится более приоритетным по сравнению со здравоохранением и спортом. Наблюдался рост бюджетирования культуры и кинематографии – с 2018 г. именно муниципальным районам главным образом отводится данная функция. При этом сокращались расходы на социальную политику и ЖКХ.

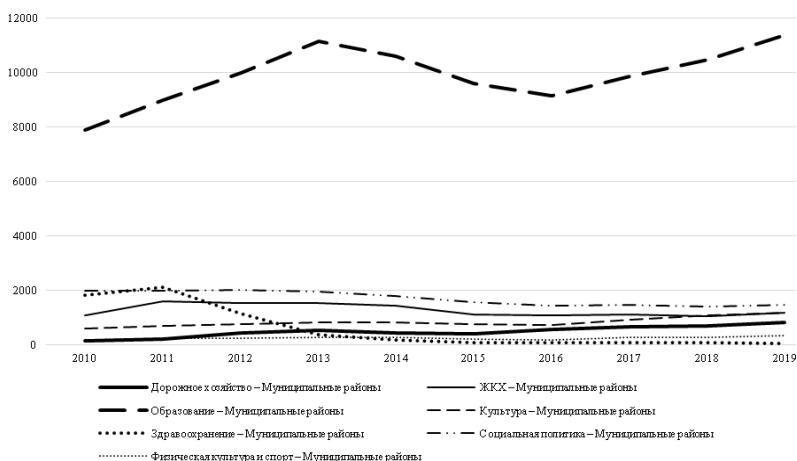


Рис. 5.

Динамика расходов муниципальных районов – абсолютные показатели с поправкой на инфляцию

Поселения (см. рис. 6), в свою очередь, занимаются финансированием ЖКХ, которое, однако, с 2011 по 2016 г. и с 2017 по 2018 г. имело тенденцию к спаду. В процентном соотношении расходы на ЖКХ тоже сократились – в 2010 г. поселения выделяли 69% бюджета на данную статью, в то время как в 2019 г. лишь 47%. Однако в ведение поселений переходит дорожное хозяйство – по сравнению с 2010 г. в 2019 г. его доля возрастает на 23 п. п. Финансирование культуры и кинематографа поселениями остается стабильным, но с 2016 г. становится менее приоритетным, чем дорожное хозяйство. Бюджетирование образования на уровне поселений к 2019 г. было сведено к нулю, так как функции по финан-

сированию данной статьи были отведены муниципальным районам и городским округам. Расходы на социальную политику и спорт остаются минимальными. Здравоохранение на протяжении всего наблюдаемого периода не входило в сферу компетенции поселений.

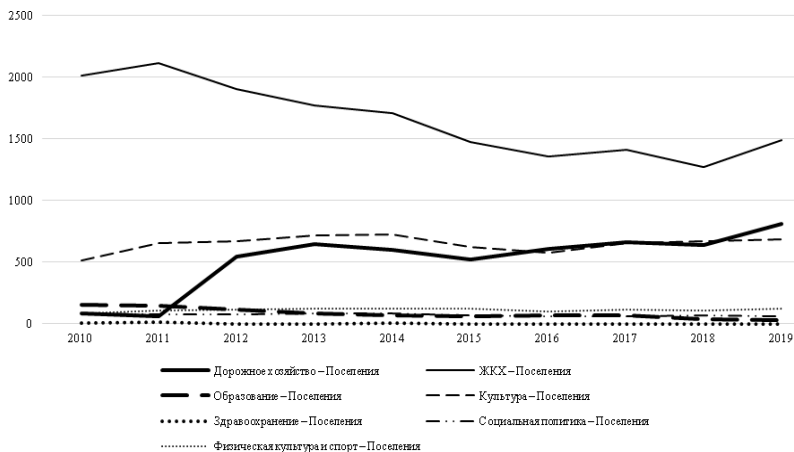


Рис. 6.
**Динамика расходов поселений –
абсолютные показатели с поправкой на инфляцию**

Если более детально рассматривать распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы в отношении отдельных сфер, то можно заметить, что перераспределения функций относительно дорожного хозяйства (см. рис. 7) не произошло – по-прежнему данная статья преимущественно финансируется из бюджетов регионов. Городские округа также финансируют обслуживание дорог, однако выделяют меньше средств, чем регионы. Расходы муниципальных районов и поселений едва сопоставимы с бюджетированием данной сферы вышестоящими уровнями.

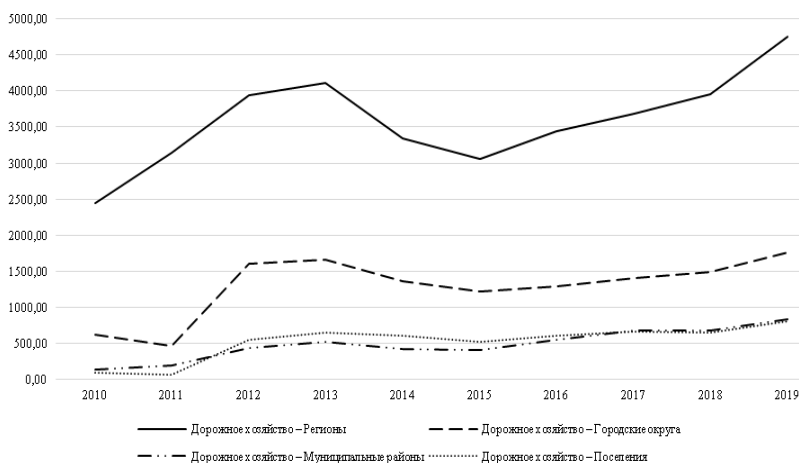


Рис. 7.

**Динамика расходов регионов и муниципалитетов
на душу населения на дорожное хозяйство с 2010 по 2019 г.
с поправкой на инфляцию**

В финансировании жилищно-коммунального хозяйства (см. рис. 8) в 2011 г. произошло перераспределение функций между городскими округами и регионами (в пользу последних), при этом в 2018 г. на уровне городских округов выделяемый на ЖКХ бюджет достиг минимума по сравнению с 2010–2011 гг., когда объем бюджетирования ЖКХ городскими округами достиг максимума. Одновременно с этим расходы регионов на ЖКХ в 2011 г. также достигли максимума, что сопоставимо с аналогичными расходами регионов и в 2019 г. Можно заметить, что в 2015 г., накануне федеральных парламентских выборов, расходы на ЖКХ на всех уровнях бюджетной системы сокращались, а увеличивались перед президентскими выборами лишь на региональном уровне. Муниципалитеты же стали вновь наращивать финансирование ЖКХ лишь к 2019 г.

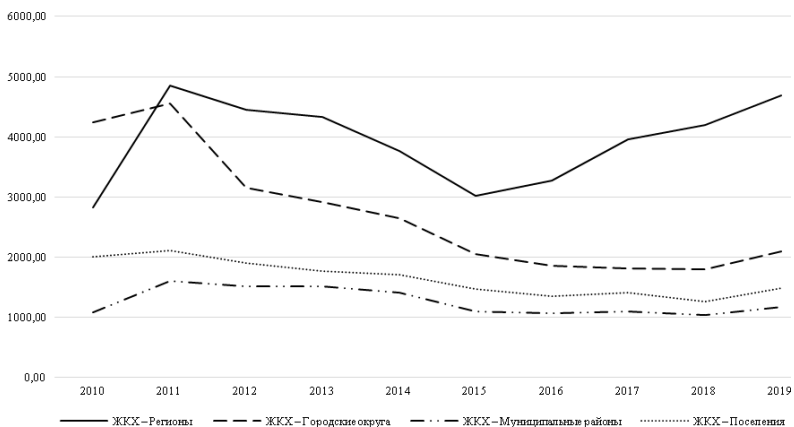


Рис. 8.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на ЖКХ с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

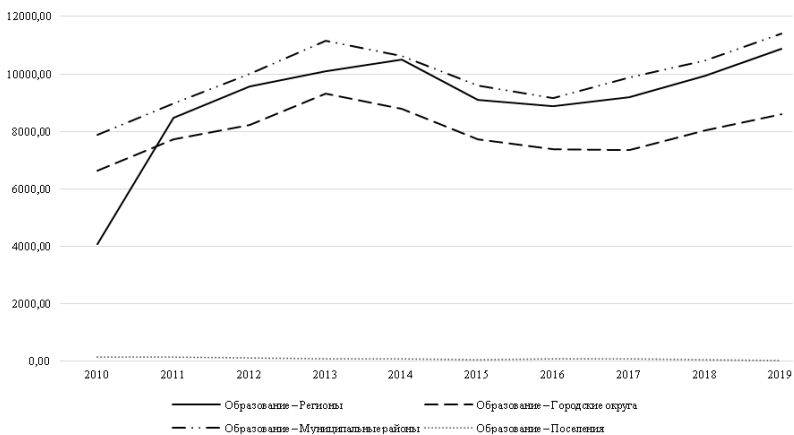


Рис. 9.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на образование с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Образование (см. рис. 9) преимущественно остается в ведении муниципальных районов, являясь основным расходным обязательством данного уровня бюджетной системы. Наибольший объем расходов на образование муниципальные районы выделяли в 2013 и 2019 гг. Однако с 2011 г. финансирование этой сферы регионами становится сопоставимым с расходами муниципальных районов. При этом, если в 2010 г. городские округа на образование тратили больше регионов, то с 2011 г. произошло перераспределение расходных обязательств между данными уровнями бюджетной системы.

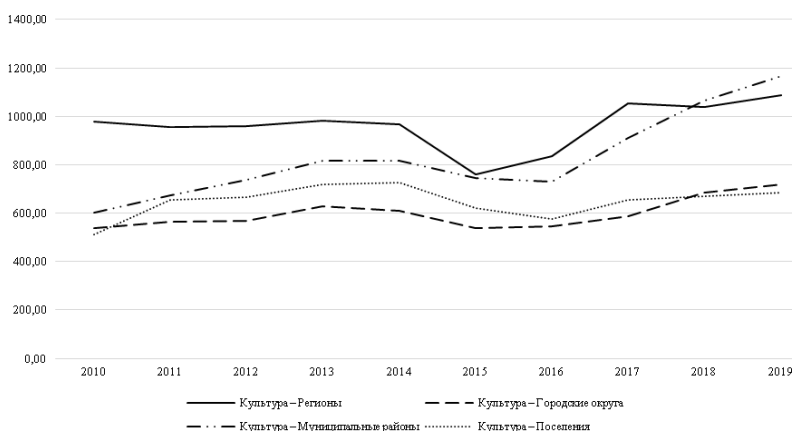


Рис. 10.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на культуру и кинематограф с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Перераспределение расходов на культуру и кинематограф (см. рис. 10) между уровнями власти наблюдалось неоднократно. В 2011 г. поселения стали больше тратить на данную сферу по сравнению с городскими округами, но в 2018 г. функции между данными уровнями вновь были перераспределены. Важно заметить, что в 2019 г. культура является одним из трех наиболее важных для поселений направлений, наряду с жилищно-коммунальным и дорожным хозяйствами. Кроме того, в 2018 г. культура переходит в наиболее-

шей степени в ведение муниципальных районов, хотя регионы в абсолютных показателях на душу населения выделяют почти такую же сумму. При этом финансирование культуры – далеко не ключевая фискальная функция ни для регионального уровня (в 2019 г. лишь 3% бюджета отводится на данную сферу), ни для муниципальных районов (здесь на культуру выделялось 7% бюджета).

Здравоохранение (см. рис. 11) на протяжении всего наблюдаемого периода главным образом обеспечивается регионами, при этом не являясь их основным расходным обязательством – в 2010 г. регионы выделяют на него 16% бюджета, в 2019 г. – только 13%. Причем в период с 2011 по 2014 г. финансирование здравоохранения муниципальными уровнями бюджетной системы постепенно сводится к нулю. Максимальный же показатель расходов регионов на здравоохранение был достигнут в 2012 г., когда на эту сферу было выделено 24% бюджета.

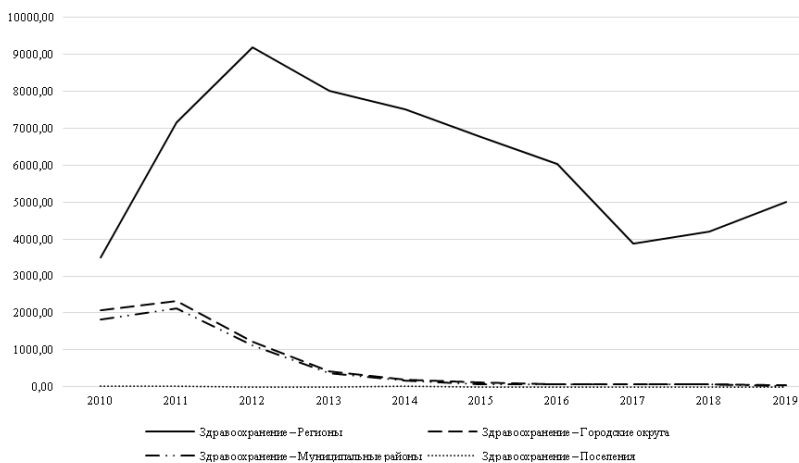


Рис. 11.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на здравоохранение с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Аналогичное распределение расходных обязательств между разными уровнями бюджетной системы наблюдалось в отношении

социальной политики (см. рис. 12). Данная сфера является главным социальным направлением фискальной политики регионов. При этом в показателях на душу населения в последний изучаемый год был достигнут максимальный результат. В 2010 г. на социальную политику 14% бюджета выделялось муниципальными районами, однако в 2019 г. эта доля составила 9% на фоне возрастания приоритетности бюджетирования образования и культуры.

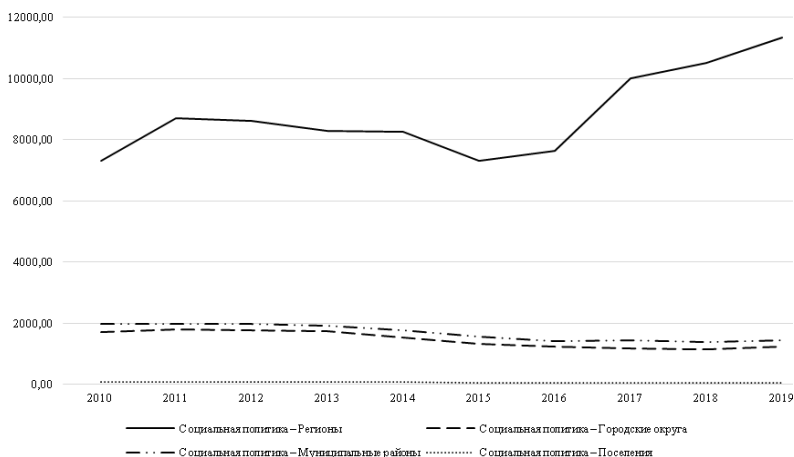


Рис. 12.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на социальную политику с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

Спорт и физическая культура (см. рис. 13) в принципе имеют малозначительное финансирование, преимущественно эта сфера находится в ведении регионов. Каждый уровень бюджетной системы выделял порядка 1–3% на данную статью на протяжении всего наблюдаемого периода. Динамика демонстрирует спад в финансировании между 2013 и 2016 гг., что укладывается в общую логику бюджетной политики межвыборного периода.

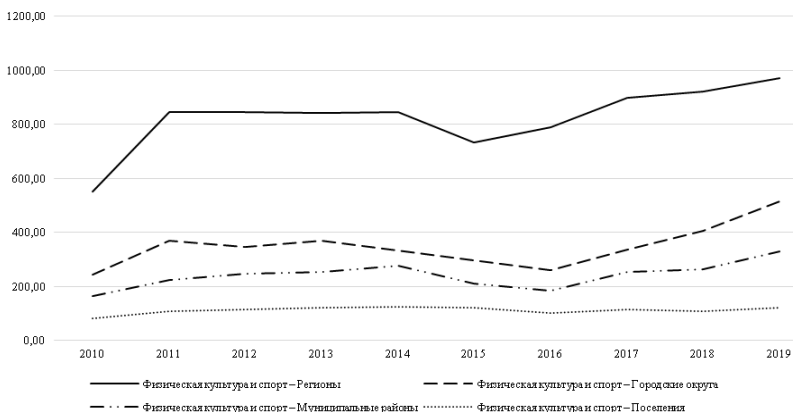


Рис. 13.

Динамика расходов регионов и муниципалитетов на душу населения на физическую культуру и спорт с 2010 по 2019 г. с поправкой на инфляцию

В целом можно сделать следующие выводы по итогам рассмотрения приоритетов в расходах фискальных систем разного уровня:

- основными направлениями для бюджетов регионов являются социальная политика и образование;

- городские округа занимаются бюджетированием образования и в меньшей степени, по сравнению с 2010 г., – ЖКХ, а также делают одним из основных своих приоритетов финансирование дорожного хозяйства, но перестают обеспечивать сферу здравоохранения;

- муниципальные районы продолжают направлять значительные средства в образование, сохраняют уровень обеспечения ЖКХ, незначительно изменяют долю расходов на социальную политику, культуру и спорт и, как и городские округа, больше не занимаются финансированием здравоохранения;

- поселения сокращают расходы на ЖКХ в пользу увеличения расходов на дорожное хозяйство, сохраняя в качестве одного из приоритетов бюджетирования культуры и кинематографа.

В период с 2010 по 2019 г. происходит значительное перераспределение расходных полномочий между уровнями власти.

Во-первых, ассигнования на здравоохранение на уровне муниципалитетов практически полностью прекращаются. Во-вторых, отмечается частичное перераспределение функций по финансированию ЖКХ от городских округов на уровень регионов. В-третьих, если судить по динамике в абсолютных показателях на душу населения, то бюджетирование образования с 2011 г. перераспределяется от городских округов регионам, однако как на региональном уровне, так и на уровне городских округов и муниципальных районов происходит увеличение доли расходов по данному направлению. Причем наиболее крупным источником расходов на образование в расчете на душу населения все-таки остаются муниципальные районы. В-четвертых, финансирование культуры главным образом отводится муниципальным районам и в меньшей степени по сравнению с 2010 г. осуществляется из бюджетов регионов, одновременно с этим расходы на культуру являются одним из приоритетных направлений для поселений. Наконец, перераспределения фискальных функций относительно дорожного хозяйства, социальной политики, физкультуры и спорта в период с 2010 по 2019 г. не происходит, они преимущественно остаются в ведении регионов. На фоне этого муниципальные районы и поселения все же увеличивают расходы на дороги, муниципальные районы незначительно сокращают долю финансового обеспечения социальной политики, а спорт в принципе остается малозначимым направлением для бюджетов разного уровня.

Для определения влияния перераспределения фискальных обязательств на электоральные результаты действующей власти в нашем исследовании осуществляется построение регрессионных моделей на панельных данных. Так как предполагается, что наиболее эффективным способом убедить население в своей компетентности для властей является выделение средств на более заметные для населения цели, мы ожидаем, что увеличение расходов по основным социально значимым статьям, таким как здравоохранение, образование, социальная политика, физкультура и спорт, культура, дорожное хозяйство, ЖКХ на соответствующем уровне бюджетной системы будет способствовать росту поддержки президента страны, губернатора и «Единой России». Однако сложно ожидать увеличения расходов на всех уровнях бюджетной системы. Поэтому в данном исследовании ключевым вопросом является политическая эффективность распределения и перераспределения

бюджетных расходов между всеми субнациональными уровнями. Как мы показали выше, бюджетная политика в современной России, учитывая как централизацию, так и кризисы, сводится не столько к наращиванию расходов, сколько к их перераспределению между уровнями. И с этой точки зрения очень важно понять, имеет ли проводимая перераспределительная политика электро-ральные последствия для тех, кто ее осуществляет.

В качестве зависимой переменной во всех случаях рассматривается доля голосов за «Единую Россию» или политика, аффилированного с этой партией, – президента или губернатора на выборах, состоявшихся в период с 2010 по 2019 г. В качестве независимых предикторов используются следующие переменные:

- во-первых, абсолютные показатели расходов на душу населения бюджетов регионов / муниципалитетов по социально значимым статьям с учетом поправки на инфляцию: на дорожное хозяйство (Roads), жилищно-коммунальное хозяйство (Housing), образование (Education), здравоохранение (Health), культуру и кинематограф (Culture), социальную политику (Social) и физическую культуру и спорт (Sport). Данные предикторы показывают эффективность бюджетирования данной сферы на данном уровне с точки зрения обеспечения поддержки властей;

- во-вторых, доля налоговых и неналоговых доходов от общего дохода бюджетной системы рассматриваемого уровня (NND) и доля доходов регионов / муниципалитетов от совокупных доходов консолидированного бюджета регионов (Share of Income in CB) (изменяются в пределах от 0 до 1). Эти независимые переменные отражают степень (не)зависимости и значимости бюджетной системы рассматриваемого уровня;

- в-третьих, используются контрольные переменные, такие как доля русского населения (Share of Russian population) (показатель распределен от 0 до 1) и доля городского населения (Share of urban population) (имеет аналогичное распределение). Такие контрольные переменные позволяют зафиксировать базовые социально-экономические характеристики субъектов и проконтролировать эффекты асимметрии в финансировании в рамках отдельных субъектов. Выбор контрольных переменных продиктован особенностью российской системы, в рамках которой наблюдаются переко-сы в финансировании, например этнических республик, и в

финансовой обеспеченности регионов с низким уровнем урбанизации.

Эмпирически будет проверяться, какое влияние оказывает изменение в объемах расходов на те или иные социально значимые сферы в бюджетах регионов и муниципалитетов разного уровня на поддержку действующей власти на выборах. При этом отметим, что эффективной моделью будет считаться такая комбинация распределения фискальных функций между разными уровнями, при которой рост расходов на социально значимые сферы на определенном уровне (или уровнях) увеличивает электоральную поддержку власти.

Было проведено тестирование регрессионных моделей для каждой зависимой переменной, которая соответствовала электоральным результатам действующей власти на соответствующих выборах – доле голосов за В. Путина на президентских выборах (табл. 1), доле голосов за «Единую Россию» на федеральных парламентских выборах (табл. 2), доле голосов за губернаторов, аффилированных с партией власти (табл. 3), доле голосов за «Единую Россию» на выборах в региональные парламенты (табл. 4). Таким образом, построено 16 полных моделей с включением контрольных переменных. Во всех моделях учитывались фиксированные эффекты на период и регион.

В моделях с зависимой переменной в виде доли голосов за инкумбента на президентских выборах было 162 наблюдения, по 81 на каждый год. Аналогичным образом в моделях с зависимой переменной в виде доли голосов за партию власти на федеральных парламентских выборах также 162 наблюдения. В случае с губернаторскими выборами под статистическую проверку попали 115 наблюдений, а с региональными парламентскими выборами – 181, так как рассматривалось несколько электоральных циклов, и их число для каждого региона могло не совпадать, т.е. использовалась несбалансированная панель данных. Важно отметить, что 13 из 16 моделей оказались состоятельными и, соответственно, подлежат дальнейшей интерпретации. F-статистика для моделей, в которых проверялся эффект фискальной политики регионов, городских округов и муниципальных районов на электоральные результаты губернаторов (см. табл. 3), демонстрирует незначимость всех коэффициентов для данных моделей. Но при этом значение теста Фишера в модели по поселениям для той же зависимой пе-

ременной все-таки говорит о значимости коэффициентов при предикторах.

В табл. 1 представлены результаты тестирования линейных регрессионных моделей, в которых в качестве зависимой переменной принималась доля голосов за В. Путина на выборах 2012 и 2018 гг. Можно отметить следующие закономерности: увеличение финансирования дорожного хозяйства городскими округами и поселениями приводит к росту электоральных показателей президента. Напротив, увеличение расходов на ЖКХ из региональных бюджетов отрицательно сказывается на поддержке инкумбента. Бюджетирование сферы образования поселениями, которое к 2019 г., однако, было минимизировано, при этом имеет положительный эффект на результаты главы государства, тогда как увеличение расходов на уровне городских округов влияет негативно, несмотря на то что данный уровень как раз увеличивает долю расходов на образование. Нарастание финансирования здравоохранения поселениями имело бы обратный эффект на поддержку президента, из чего следует, что снятие расходных обязательств по данному направлению оказалось бесполезным для власти. Увеличение расходов регионов на культуру тоже снижает показатели президента на выборах, тогда как регионы и сами стали сокращать расходы по этой статье. При увеличении расходов на социальную политику муниципальными районами доля голосов за В. Путина возрастает, но при увеличении на уровне поселений – снижается. Такие результаты позволяют говорить о том, что наблюдаемое сокращение расходов на социальную политику муниципальными районами является политически неэффективным.

Зависимость бюджетной системы городских округов от других уровней положительно сказывается на голосовании за В. Путина, что дает основания говорить о том, что выросшая финансовая зависимость городов от регионов способствовала росту их электоральной лояльности. Увеличение доли регионов и снижение доли муниципальных районов в консолидированном бюджете также благоприятствует электоральным результатам действующего президента, что позволяет сделать вывод об общем приоритетном значении бюджетной системы регионов (в сравнении с муниципалитетами) для поддержания электоральных результатов лидера государства.

Таблица 1

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за В. Путина
на президентских выборах 2012 и 2018 гг.»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	–0.0003 (0.195)	0.250* (0.138)	0.146 (0.181)	0.135* (0.073)
Housing	–0.320** (0.159)	–0.012 (0.008)	0.073 (0.109)	–0.017 (0.049)
Education	–0.158 (0.179)	–0.003* (0.002)	0.091 (0.057)	0.282*** (0.098)
Healthcare	–0.267 (0.202)	0.075 (0.088)	0.012 (0.143)	–14.875** (6.812)
Culture	–1.191* (0.657)	0.022 (0.024)	–0.122 (0.202)	–0.070 (0.075)
Social	–0.070 (0.141)	0.013 (0.008)	0.308*** (0.081)	–0.521** (0.223)
Sports	0.479 (0.489)	0.008 (0.037)	0.295 (0.472)	0.032 (0.274)
NND	0.026 (0.039)	–0.193*** (0.055)	–0.055 (0.058)	0.049 (0.034)
Share of Income in CB	0.344* (0.194)	–0.065 (0.072)	–0.190** (0.091)	–0.289 (0.248)
Share of russian population	–0.191*** (0.034)	–0.194*** (0.025)	–0.206*** (0.026)	–0.208*** (0.027)
Share of urban population	–0.064 (0.058)	–0.092* (0.053)	–0.095* (0.055)	–0.110** (0.051)
Observations	162	162	162	162
R ²	0.506	0.542	0.506	0.536
Adjusted R ²	0.466	0.505	0.466	0.499
F Statistic (df = 11; 149)	13.873***	16.024***	13.863***	15.654***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Значимость влияния расходной политики на электоральные результаты партии власти на федеральных парламентских выборах отражает статистика из табл. 2. Можно заметить, что положительный эффект на поддержку «Единой России» оказывают увеличение расходов поселений на образование (тогда как данная функция к 2019 г., напротив, была снята с низового уровня бюджетной системы), а также снижение их расходов на культуру и социальную политику. Также результаты партии на федеральных выборах уве-

личивают финансовая зависимость городских округов от регионов и, наоборот, рост самостоятельности поселений.

Таблица 2

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за «Единую Россию»
на федеральных парламентских выборах»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for the 'United Russia' at federal Elections			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	-0.260 (0.195)	0.294 (0.265)	-0.075 (0.376)	0.222 (0.139)
Housing	-0.310 (0.159)	-0.002 (0.247)	-0.065 (0.194)	-0.100 (0.075)
Education	-0.132 (0.179)	-0.108 (0.185)	0.061 (0.110)	0.263** (0.130)
Healthcare	-0.065 (0.202)	0.011 (0.284)	-0.125 (0.293)	1.471 (2.316)
Culture	-1.315 (0.836)	-0.552 (0.832)	0.141 (0.474)	-0.319** (0.136)
Social	-0.025 (0.220)	0.104 (0.217)	0.185 (0.154)	-0.924*** (0.300)
Sports	1.830** (0.740)	0.219 (0.849)	1.003 (1.086)	-1.055* (0.537)
NND	-0.051 (0.072)	-0.216** (0.093)	-0.079 (0.102)	0.098* (0.055)
Share of Income in CB	0.479 (0.293)	-0.082 (0.126)	-0.141 (0.153)	0.067 (0.382)
Share of russian population	-0.307*** (0.053)	-0.333*** (0.046)	-0.366*** (0.043)	-0.388*** (0.027)
Share of urban population	-0.205** (0.093)	-0.258*** (0.092)	-0.254*** (0.092)	-0.219*** (0.081)
Observations	162	162	162	162
R ²	0.576	0.542	0.543	0.629
Adjusted R ²	0.572	0.529	0.506	0.599
F Statistic (df = 11; 149)	18.383***	17.501***	16.098***	22.971***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Как отмечалось ранее, модели, отражающие влияние фискальной политики регионов, городских округов и муниципальных районов на выборы губернаторов, демонстрируют отсутствие значимости коэффициентов при предикторах, поэтому представляется возможным объяснить только эффекты бюджетной политики поселений (см. табл. 3). Так, например, для улучшения электоральных пока-

зателей губернаторов на выборах оказывается полезным снижение расходов поселений на социальную политику, что и происходило в последние годы, а также уменьшение бюджетирования физкультуры и спорта, что, напротив, противоречит наблюдаемой политике. Кроме того, как в ранее рассмотренном случае с эффектом бюджетной зависимости поселений на результаты партии власти, позитивное влияние на электоральные показатели губернаторов оказывает рост финансовой самостоятельности поселений. В целом же, как показало исследование, электоральная поддержка губернаторов меньше всего зависит от бюджетной политики.

Таблица 3

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за губернаторов,
поддерживаемых партией “Единая Россия”»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for governors supported by the 'United Russia'			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	-0.485 (0.439)	-0.384 (0.364)	0.536 (0.443)	0.103 (0.185)
Housing	-1.252*** (0.396)	0.112** (0.048)	-0.130 (0.241)	-0.096 (0.107)
Education	-0.945** (0.388)	-0.020 (0.013)	-0.107 (0.139)	0.625 (0.504)
Healthcare	0.533 (0.506)	0.075 (0.676)	2.254* (1.317)	-16.734 (25.174)
Culture	-0.577 (1.739)	-0.033 (0.105)	-0.385 (0.606)	-0.149 (0.182)
Social	-0.469 (0.317)	0.012 (0.060)	0.286 (0.215)	-1.565* (0.875)
Sports	-0.033 (1.192)	-0.285* (0.163)	-0.032 (1.263)	-1.453** (0.646)
NND	-0.109 (0.093)	-0.157 (0.162)	0.049 (0.196)	0.164** (0.082)
Share of Income in CB	-0.146 (0.478)	-0.017 (0.168)	-0.140 (0.224)	0.352 (0.646)
Share of russian population	-0.164* (0.085)	-0.030 (0.075)	-0.129* (0.072)	-0.148* (0.076)
Share of urban population	0.139 (0.152)	-0.038 (0.134)	-0.041 (0.145)	0.020 (0.135)
Observations	115	115	115	115
R ²	0.138	0.140	0.106	0.173
Adjusted R ²	-0.014	-0.011	0.051	0.028
F Statistic (df = 11; 97)	1.407	1.432	1.043	1.844*

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Таблица 4

**Результаты тестирования регрессионных моделей
для зависимой переменной «Доля голосов за партию
«Единая Россия» на региональных парламентских выборах»**

	<i>Dependent variable:</i>			
	Share of votes for the 'United Russia' at Regional elections			
	Regions	Districts	Municipal areas	Settlements
Roads	−0.196 (0.272)	0.056 (0.204)	0.220 (0.313)	0.079 (0.135)
Housing	−0.412 (0.298)	0.004 (0.024)	−0.035 (0.223)	0.011 (0.086)
Education	−0.310 (0.243)	0.003 (0.014)	−0.025 (0.140)	0.466*** (0.127)
Healthcare	0.089 (0.392)	−0.140 (0.218)	−0.160 (0.300)	0.397 (3.623)
Culture	−0.657 (0.963)	−0.184 (0.228)	0.703 (0.455)	−0.179 (0.139)
Social	−0.430 (0.260)	0.112*** (0.042)	0.168 (0.170)	−0.633** (0.272)
Sports	2.038** (0.803)	−0.044 (0.135)	1.512 (1.065)	−1.307*** (0.421)
NND	−0.020 (0.067)	−0.128 (0.097)	−0.070 (0.093)	0.090* (0.054)
Share of Income in CB	0.481 (0.317)	−0.082 (0.123)	−0.198 (0.140)	−0.077 (0.349)
Share of russian population	−0.200*** (0.054)	−0.244*** (0.045)	−0.244*** (0.047)	−0.262*** (0.044)
Share of urban population	−0.179* (0.094)	−0.186** (0.089)	−0.275*** (0.094)	−0.195** (0.080)
Observations	181	181	181	181
R ²	0.428	0.413	0.405	0.513
Adjusted R ²	0.344	0.335	0.466	0.455
F Statistic (df = 11; 161)	110.933***	10.318***	9.975***	15.405***

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Если сравнивать губернаторские и парламентские выборы, то во втором случае результаты «Единой России» на выборах оказываются куда более зависимыми от бюджетной политики (см. табл. 4). Например, с ростом расходов поселений на образование (что противоречит действующей политике), а также со снижением бюджетирования ими социальной политики и спорта электораль-

ные результаты партии укрепляются. При этом рост расходных обязательств относительно социальной политики на уровне городских округов и относительно спорта на уровне регионов, напротив, влечет улучшение положения «Единой России» на региональных выборах. Наконец, мы можем снова отметить важность финансовой самостоятельности бюджетной системы поселений для максимизации электоральных результатов властей.

Таким образом, оптимальное распределение расходных обязательств между разными уровнями бюджетной системы, которое способно повысить электоральную поддержку действующей власти, может быть представлено в виде следующей модели. Мы конструируем эту модель, основываясь как на непосредственных результатах анализа, так и на логически связанных с ними направлениях перераспределения полномочий, не нашедших прямого подтверждения в регрессионных моделях. Разумеется, данная модель не претендует на истину в последней инстанции, но если не прямо, то косвенно связана с проведенным анализом.

Во-первых, оправданным представляется финансовое и политическое укрепление регионального уровня власти за счет повышения зависимости от него городских округов. При этом на региональном уровне могут быть даже в большей степени сосредоточены расходы на ЖКХ и образование, которые оказываются политически неэффективными в городах. Кроме того, региональный уровень вправе концентрировать в своих руках расходы на физкультуру и спорт.

Во-вторых, с регионального уровня власти на уровень городских округов может быть перераспределена часть расходов на дорожное хозяйство, социальную политику и культуру. В-третьих, региональные расходы на социальную политику и культуру могут быть также перераспределены на уровень муниципальных районов. Кроме того, расходы на культуру могут быть переданы районам и со стороны поселений, где они являются значимыми, но не доказывают политическую эффективность.

В-четвертых, оправданным представляется дальнейший рост расходов поселений на дорожное хозяйство, а также передача им части фискальных функций в сфере образования (которыми чрезмерно перегружен районный уровень). В то же время передача фискальных функций поселений в сфере культуры в пользу муниципальных районов оказывается политически целесообразной, так

же как и фактически уже имеющий место полный или преимущественный отказ поселений от финансирования ряда других социальных направлений – здравоохранения, физкультуры и спорта, социальной политики. При этом расходы поселений в области социальной политики могут передаваться муниципальным районам, а в сфере физкультуры и спорта – региональному уровню власти. Важной задачей оказывается и повышение финансовой самостоятельности поселений, возможное за счет перераспределения доходных источников от муниципальных районов, что сделает отношения этих двух уровней местной власти более сбалансированными. Это позволит облегчить финансирование поселениями образования (в случае его частичной передачи от районов) и дорожного хозяйства.

Рассматривая отношения регионального и муниципального уровней власти в целом, можно обратить внимание на чрезмерную перегруженность регионов функциями в области социальной политики и отчасти дорожного хозяйства, которые могут передаваться низовым уровням. Не самым целесообразным оказывается финансирование регионами сферы культуры, где тоже возможна финансовая децентрализация. В то же время не создает политических проблем уже свершившаяся концентрация в руках региональной власти функций в сфере здравоохранения, а также проводимое ею финансирование физкультуры и спорта. Возможно и еще более активное финансирование регионами образования и ЖКХ.

Альтернативным или дополнительным вариантом повышения политической эффективности субрегиональной фискальной политики может быть более жесткий контроль над расходованием средств там, где оно имеет большое значение и при этом создает проблемы. В частности, это явно требуется в отношении расходов городских округов на образование и ЖКХ, тем более что лишить их этой функции полностью невозможно.

Таким образом, данное исследование дает эмпирическое подтверждение того, что фискальная политика региональной элиты способна оказывать влияние на политическую поддержку действующей власти. Также было выявлено, что в определении вектора бюджетной политики присутствует ориентация на электоральные бизнес-циклы. Как правило, наблюдается тенденция к снижению расходов по социально значимым статьям, к которым население может быть наиболее чувствительно, в межвыборный период с

ростом показателей накануне выборов и в год, следующий после завершения электоральной кампании. При этом каждому уровню бюджетной системы может быть выделена отдельная фискальная функция, комбинирование которых может способствовать росту электоральной лояльности. Существующие тенденции распределения фискальных функций между уровнями власти имеют противоречивый характер, в одних случаях повышая поддержку действующей власти (как в случае с дорогами), а в других демонстрируя негативный эффект (например, с большими расходами городских округов на образование и ЖКХ, хотя и в условиях их некоторого перераспределения в пользу регионов). Кроме того, не находит эмпирического подтверждения своей политической целесообразности типичная ныне политика ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления, альтернативой которой могло бы стать более сбалансированное разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями. В целом исследование показало потребность в учете процессов перераспределения полномочий между уровнями власти в субъектах Федерации с точки зрения их влияния на прочность существующей политической системы и укрепления ее легитимности.

Список литературы

- Асемоглу Д., Робинсон Дж. Экономические истоки диктатуры и демократии / пер. с англ. под науч. ред. Л.И. Полищука, Г.Р. Сюняева, Т.В. Натхова. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 512 с.
- Гонтмахер Е.Ш., Малева Т.М. Социальные проблемы России и альтернативные пути их решения // Вопросы экономики. – 2008. – № 2. – С. 61–72. – DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-2-61-72>
- Кузнецова О. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. – Изд. 3-е. – М. : Ленанд, 2017. – 392 с.
- Стародубцев А.В. Политическая лояльность или эффективность? Факторы распределения межбюджетных трансфертов в России // Пути модернизации: траектории, развилки и тупики : сборник статей. – СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2010. – С. 325–352.
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>

- Alexeev M., Kurlyandskaya G. Fiscal federalism and incentives in a Russian region // Journal of comparative economics. – 2003. – Vol. 31, N 1. – P. 20–33. – DOI: [https://doi.org/10.1016/S0147-5967\(02\)00011-2](https://doi.org/10.1016/S0147-5967(02)00011-2)
- Beazer Q., Reuter J. Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism // The journal of politics. – 2019. – Vol. 81, N 2. – P. 648–662. – DOI: <https://doi.org/10.1086/701834>
- Fiscal decentralization, budget discipline, and local finance reform in Russia's regions / M. Alexeev, N. Avxentyev, A. Mamedov, S. Sinelnikov-Murylev // Public finance review. – 2019. – Vol. 47, N 4. – P. 679–717. – DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142118804245>
- Frye T., Reuter J., Szakonyi D. Vote brokers, clientelist appeals, and voter turnout: Evidence from Russia and Venezuela // World politics. – 2019. – Vol. 71, N 4. – P. 710–746. – DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887119000078>
- Nordhaus W. The political business cycle // Review of economic studies. – 1975. – Vol. 42, N 2. – P. 169–190. – DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Robinson J., Verdier T. The political economy of clientelism // The Scandinavian journal of economics. – 2013. – Vol. 115, N 2. – P. 260–291. – DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12010>
- Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities // Post-Soviet affairs. – 2017. – Vol. 33, N 2. – P. 161–175. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1163826>
- Shishkin D. Fiscal incentives and shared revenue sources with differentiated sharing rates // Public finance review. – 2013. – Vol. 41, N 4. – P. 473–488. – DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142113475698>
- Stokes S. Political clientelism // The Oxford handbook of comparative politics / C. Boix, S.C. Stokes (eds). – N.Y.: Oxford university press, 2009. – DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>
- Treisman D. Fiscal redistribution in a fragile federation: Moscow and the regions in 1994 // British journal of political science. – 1998. – Vol. 28, N 1. – P. 185–222. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123498210210>
- Tullock G. Autocracy. – Dordrecht : Springer science & Business media, 1987. – 243 p. – DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7741-0>
- Turovsky R., Gaivoronsky Y. Russia's regions as winners and losers: political motives and outcomes in the distribution of federal government transfers // European politics and society. – 2017. – Vol. 18, N 4. – P. 529–551. – DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2017.1286312>
- Wintrobe R. The political economy of dictatorship. – Cambridge : Cambridge university press, 1998. – 390 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174916>
- Zhuravskaya E. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // Journal of public economics. – 2000. – Vol. 76, N 3. – P. 337–368. – DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00090-0)

R.F. Turovsky, A.P. Lyutikova*
Political Effects of Sub-Regional Fiscal Policies in Russia¹

Abstract. The study offers empirical evidence that the fiscal policy of the regional and local elite can influence the electoral results of the current government. It demonstrates that in determining the budgetary policy the political leaders rely on electoral business cycles. As a rule, there is a tendency towards a decrease in expenditures on socially significant items, that the population may be most sensitive to, between the elections while there is an increase in expenses before the upcoming elections. The implementation of regression analysis on data from 2010 to 2019 showed that each level of the Russian budgetary system can be assigned certain fiscal functions, the combination of which can lead to the growth of electoral support by the population both for the president and the governors, and for the ruling party at federal and regional elections. The authors have established a model of the fiscal functions' distribution between the authorities from regional and sub-regional levels that can strengthen the loyalty of the electorate. This allows to claim the municipal reforms, the implementation of which started in the 2000 s along with the policy of recentralization, has its positive results for existing political regime.

Keywords: fiscal federalism; clientelism; fiscal policy; local government; power sharing; electoral results.

For citation: Turovsky R.F., Lyutikova A.P. Political Effects of Sub-Regional Fiscal Policies in Russia. *Political science (RU)*. 2020, N 2, P. 105–139. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.04>

References

- Acemoglu D., Robinson J. *Economic sources of dictatorship and democracy*. Moscow : HSE publishing house, 2015, 512 p. (In Russ.)
- Alexeev M., Avxentyev N., Mamedov A., et al. Fiscal decentralization, budget discipline, and local finance reform in Russia's regions. *Public finance review*. 2019, Vol. 47, N 4, P. 679–717. DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142118804245>
- Alexeev M., Kurl'yanskaya G. Fiscal federalism and incentives in a Russian region. *Journal of comparative economics*. 2003, Vol. 31, N 1, P. 20–33. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0147-5967\(02\)00011-2](https://doi.org/10.1016/S0147-5967(02)00011-2)

* **Turovsky Rostislav**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: RTurovsky@hse.ru; **Lyutikova Alina**, National Research University Higher School of Economics (Moscow, Russia), e-mail: ap.lyutikova@gmail.com

¹ The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20–011–31200 «Regional-local relations in the context of ongoing unification of public administration in modern Russia: theory and practice».

- Beazer Q., Reuter J. Who is to blame? Political centralization and electoral punishment under authoritarianism. *The Journal of politics*. 2019, Vol. 81, N 2, P. 648–662. DOI: <https://doi.org/10.1086/701834>
- Frye T., Reuter J., Szakonyi D. Vote brokers, clientelist appeals, and voter turnout: Evidence from Russia and Venezuela. *World politics*. 2019, Vol. 71, N 4, P. 710–746. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887119000078>
- Gontmakher E., Maleva T. Russia's social problems and alternative ways of their solving. *Voprosy ekonomiki*. 2008, N 2, P. 61–72. DOI: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2008-2-61-72>. (In Russ.)
- Kuznetsova O. *Regional policy of Russia: 20 years of reforms and new opportunities*. Moscow : Lenand, 2017, 392 p. (In Russ.)
- Nordhaus W. The political business cycle. *Review of economic studies*. 1975, Vol. 42, N 2, P. 169–190. DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>
- Robinson J., Verdier T. The political economy of clientelism. *The Scandinavian Journal of economics*. 2013, Vol. 115, N 2, P. 260–291. DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12010>
- Sharafutdinova G., Turovsky R. The politics of federal transfers in Putin's Russia: regional competition, lobbying, and federal priorities. *Post-Soviet affairs*. 2017, Vol. 33, N 2, P. 161–175. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1163826>
- Shishkin D. Fiscal incentives and shared revenue sources with differentiated sharing rates. *Public finance review*. 2013, Vol. 41, N 4, P. 473–488. DOI: <https://doi.org/10.1177/1091142113475698>
- Starodubtsev A. Political loyalty or efficiency? In: *Factors in the distribution of inter-budgetary transfers in Russia*. Saint Petersburg : Publishing house of the European University in Saint Petersburg, 2010, P. 325–352. (In Russ.)
- Stokes S. Political clientelism. In: Boix C., Stokes S.C. (eds). *The Oxford handbook of comparative politics*. New York : Oxford university press, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566020.003.0025>
- Treisman D. Fiscal redistribution in a fragile federation: Moscow and the regions in 1994. *British journal of political science*. 1998, Vol. 28, N 1, P. 185–222. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0007123498210210>
- Tullock G. *Autocracy*. Dordrecht : Springer science & Business media, 1987, 243 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-015-7741-0>
- Turovsky R. Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity. *Polis. Political studies*. 2015, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- Turovsky R., Gaivoronsky Y. Russia's regions as winners and losers: political motives and outcomes in the distribution of federal government transfers. *European politics and society*. 2017, Vol. 18, N 4, P. 529–551. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2017.1286312>
- Wintrobe R. *The political economy of dictatorship*. Cambridge : Cambridge university press, 1998, 390 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174916>
- Zhuravskaya E. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style. *Journal of public economics*. 2000, Vol. 76, N 3, P. 337–368. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00090-0](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00090-0)

РАКУРСЫ

И.В. КУДРЯШОВА, А.С. КОЗИНЦЕВ*

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ
ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ
НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ
В КОНТЕКСТЕ ИМПЕРСКОГО ОПЫТА¹**

Аннотация. В статье представлен взгляд авторов на природу этноконфессиональных конфликтов в ближневосточных государствах, возможности их урегулирования и последующей трансформации. Выдвинута гипотеза, что наблюдаемый в настоящее время рост вооруженной конфронтации в значительной степени обусловлен нарушением сложившихся в имперский период режимов управления перифериями. В связи с этим исследовательский вопрос сформулирован следующим образом: может ли соответствующий имперский опыт быть использован для разработки институциональных решений этноконфессиональных конфликтов в странах региона – и если да, то каким образом. Решение этой задачи потребовало определить имперское политическое пространство в логике структурно-функционального подхода: выявить его основные элементы (ядро, полупериферии, полуядра и глубокие периферии) и охарактеризовать взаимосвя-

* **Кудряшова Ирина Владимировна**, кандидат политических наук, доцент кафедры сравнительной политологии, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: i.kudryashova@inno.mgimo.ru; **Козинцев Александр Сергеевич**, преподаватель кафедры сравнительной политологии, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), младший научный сотрудник, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Москва, Россия), e-mail: kozintsev.a.s@my.mgimo.ru

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20–011–00922 А.

DOI: 10.31249/poln/2021.02.05

зи между ними. Показано, что в результате формирования суверенных арабских государств происходило разрушение пространственных и функциональных зависимостей между этими элементами, оборачивающееся при уменьшении ресурсов государственного патронажа ростом конфронтации между этноконфессиональными сегментами. Гипотеза верифицирована путем сравнительного анализа ряда конфликтов в предположенной рамке. Сделан вывод, что их эффективное институциональное решение предполагает опору на принципы децентрализации государственной власти и структурного плюрализма, использование которых дает возможность перезапустить «спящие» имперские практики с целью ослабления этноконфессиональной конфронтации и укрепления легитимности государства. Среди различных реформ государственного устройства, позволяющих добиться комплементарности формальных и неформальных институтов, отмечены федерализация, функциональная и территориальная автономия, консоциализм, развитие местного самоуправления и некоторые другие.

Ключевые слова: этноконфессиональный конфликт; национальное государство; этнокультурная разнородность; Ближний Восток; имперское управление; имперское пространство; формальные и неформальные институты.

Для цитирования: Кудряшова И.В., Козинцев А.С. Институциональные решения этноконфессиональных конфликтов на Ближнем Востоке в контексте имперского опыта // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 140–164. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.05>

Национальный проект, вроде бы успешно осуществлявшийся на Ближнем Востоке¹ совсем недавно, в настоящий период превратился в объект сомнений и критики. О кризисе или даже крахе арабской «системы наций-государств» пишут многие российские и зарубежные авторы, обращая внимание на различные причины и проявления этого процесса [см., например: Наумкин, 2019; Кузнецов, 2019; Lust, 2018; Salloukh, 2017].

Одним из таких проявлений стал рост этноконфессиональной конфронтации: на смену межгосударственным конфликтам, как отмечает И. Звягельская, пришли внутренние, развивающиеся в рамках традиционных идентичностей [Звягельская, 2017, с. 17]. Если до 2000-х годов терпимость, поддерживаемая традицией длительного сосуществования различных сообществ, была гораздо более распространенным явлением, чем насилие, и многие правящие арабские элиты пытались создать хотя бы видимость равенст-

¹ Под Ближним Востоком в настоящей статье понимаются арабские страны Западной Азии и Северной Африки.

ва [Вуман, 2014, р. 79], то с началом «арабской весны»¹ был запущен обратный процесс.

Этот процесс, который мы, имея в виду качественно новый уровень политизации этнокультурных сообществ, назвали бы новым сектарианизмом, принял наиболее отчетливые формы в Египте, Сирии, Бахрейне, Йемене, а также в уже затронутых им ранее Ливане и Ираке. Рост протестной активности и ослабление политического контроля центра (а вместе с ним и идеи государственного национализма) предоставили общинам возможность публично заявить о старых и новых обидах и претензиях, а также усилили их роль как механизма безопасности и жизнеобеспечения для своих членов, что во многих случаях привело к появлению альтернативных систем власти и лояльности.

Одновременно и в Ираке, и в Сирии, и в Йемене происходило укрепление позиций международных джихадистских организаций, известных своей антишиитской пропагандой и отрицанием национального государства как такового путем конструирования квазирелигиозного дискурса о возрождении халифата.

Конфессиональную окраску тем или иным конфликтам стала придавать и борьба за региональное лидерство между Саудовской Аравией (КСА) и Ираном, пытающимися легитимировать свои действия с помощью религиозной риторики. Например, активно вовлеченные в йеменский конфликт КСА и ОАЭ рассматривают враждебное им движение хуситов в контексте иранской (шиитской) политической экспансии, игнорируя его внутренние истоки [Серебров, 2019, с. 299]. Усилению политизации этноконфессиональных размежеваний в арабских странах способствовали и действия других держав (в частности, Турции), преследующих свои национальные интересы.

Безусловно, современный ближневосточный сектарианизм имеет композитную природу. Мы попытаемся провести анализ его институционального измерения – и оценить возможные пути ослабления этноконфессиональной конфликтности путем институциональных реформ.

¹ События «арабской весны» 2010–2012 гг. рассматриваются авторами главным образом как кризисы развития, ставшие следствием несбалансированных модернизационных реформ и эффектов глобальной политической динамики.

Формулируя исследовательский вопрос

Вопрос об институциональных реформах целесообразно, по нашему мнению, осмыслить в сравнительно-историческом контексте, т.е. не только в национально-государственной, но и в имперской логике. Основанием для такого подхода служит институциональная слабость суверенных арабских государств, которые появились на Ближнем Востоке в результате трансплантации, осуществленной западными метрополиями. На момент образования они представляли собой скорее произвольно демаркированные территориальными границами социальные поля, в которых шла борьба различных общественно-политических сил за формирование (а затем консолидацию) властной иерархии [см.: Saouli, 2006; Ayubi, 2008]¹. В этих условиях признание особых интересов и требований инокультурных сообществ означало ослабление выстраиваемой иерархии и угрозу территориальной целостности; альтернативой расширению политического участия стали силовой контроль и неформальные сделки с представителями традиционных элит на местах (исключение – Ливан, где разделение власти между этноконфессиональными общинами было предопределено историческими особенностями развития ливанского общества). Национальное строительство осуществлялось в рамках идеологии государственного национализма, которая в ряде случаев явно или неявно выражала мировоззрение и интересы политически доминирующего сегмента (например, христиан-маронитов в Ливане или арабов-суннитов в Ираке).

Слабые государственные институты могут сдерживать этноконфессиональные конфликты посредством насилия, но неспособны обеспечить их долгосрочную трансформацию [Lederach, 1997]. Обострение социально-политической конфронтации происходит при кризисах, порождаемых ускоренной модернизацией: политические организации и процедуры, не имеющие достаточной ценности и устойчивости, не в состоянии обеспечить социальную интеграцию и лояльность государству в период, когда политическая система сталкивается с острым дефицитом ресурсов [Хантингтон, 2004].

¹ В Европе, как отмечает Дж. Стрейер, нации-государству «потребовалось четыре-пять веков, чтобы преодолеть свои слабости, исправить административные недостатки и довести вялую лояльность национализму до неистовства» [Strayer, 2005, p. 60].

Подобный дефицит культурных, политических и экономических ресурсов обнаружился в большинстве стран региона еще перед «арабской весной». Согласно индикаторам качества управления Всемирного банка (*World Governance Indicators*), на протяжении 2000-х годов эффективность правительственных институтов, верховенство закона и сдерживание коррупции в арабских республиканских системах оставались низкими и в целом были существенно хуже, чем в монархиях Персидского залива и Иордании, уделявших значительное внимание повышению уровня государственного управления.

С кризисами, как известно, связывается и перспектива структурных реформ, поскольку в условиях десинхронизации системы и среды параметры, ранее ограничивавшие вариативность политического курса, могут быть изменены. Кризис открывает возможность для озвучивания новых идей, поиска и апробации политических опций, которые могли бы завоевать широкую поддержку. Однако не любая опция способна получить институциональное закрепление, а лишь та, которая имеет корни в историческом опыте [Патцельт, 2012], что заставляет нас обратить внимание на имперские режимы управления этноконфессиональной разнородностью на Ближнем Востоке. Ч. Тилли не случайно называет империи «выносливыми тварями» (*hardy beasts*): по его мнению, «грубая простота имперских систем делает их пригодными для многих социальных сред» [Tilly, 1997, p. 4].

Вместе с тем мы не принижаем значимость арабского национального проекта, точнее, проектов: современные государственные институты стали привычной реальностью, а национальная идентичность обрела ресурсы для конкуренции со своими «соперниками» [Кудряшова, 2017]. Кроме того, государству, учитывая выполняемый им комплекс социальных функций, в настоящее время просто нет альтернативы.

Конечно, режимы имперского управления не могут быть точно воспроизведены в арабских полициях постимперского пространства, — последние, будучи сформированными в логике национально-государственного строительства, вынуждены заниматься территориально-политической консолидацией центра и границ [см., например: Rokkan, 1975; Bartolini, 2005]. Однако анализ их функционирования способен подсказать альтернативные, менее инвазивные и менее ориентированные на конфликт, пути к государственному контролю.

В свете вышеизложенного исследовательский вопрос представляется логичным сформулировать следующим образом: может ли имперский опыт управления этнокультурной разнородностью быть продуктивно использован для разработки институциональных решений этноконфессиональных конфликтов в странах региона – и если да, то каким образом.

В качестве основных теоретико-методологических подходов в статье использованы институционализм в его различных версиях, структурный функционализм и сравнительно-исторический анализ. «Институциональный акцент» имеет закономерный характер: опираясь на базу данных об этнических группах в системе властных отношений¹, ученые приходят к выводу, что конфликтные ситуации порождает не этнокультурная разнородность сама по себе, а определенные конфигурации власти. Высокие риски могут быть обусловлены: (а) исключением из политики значительной части населения по этническому признаку, (б) большим количеством разделяющих власть конкурирующих элит, (в) внутренней разьединенностью государств, имеющих недостаточный опыт прямого управления [Wimmer, Cederman, Min, 2009, p. 317]. Если соотнести эти выводы с современными арабскими реалиями, то иллюстративными примерами к ним могут быть: (а) Ирак (исключение курдского сегмента при С. Хусейне и арабов-суннитов после его свержения), (б) Ливан (многочисленность вето-игроков – элит общин и связанных с ними внешних акторов – создает серьезные препятствия для любого движения в сторону от статус-кво) и (в) Йемен (объединение Северного и Южного Йемена произошло в 1990 г.).

Империя и управление этноконфессиональным многообразием

Теме империй посвящена обширная научная литература; среди работ по поздней Османской империи и формированию национальных государств следует выделить актуальные для нашей проблематики труды К. Карпата, Р. Хиннебуша, К. Барки и У. Макдиса [см., например: Karpat, 2001; Barkey, 2008; Hinnebusch, 2011; Makdisi, 2000].

¹ Ethnic power relations 3.0. – Mode of access: <http://www.epr.ucla.edu/> (accessed: 29.10.2020).

Империи – крупной сложносоставной политики – не свойственна территориальная определенность, ее развитие осмысляется в категориях пространства. Применительно к ней исследователи чаще пишут не о территориальных границах, но о фронтирах – контактных зонах приграничья, которые, по мнению Б. Хопкинса, осваиваются ядром путем конструирования обычаев и традиций, позволяющих сделать проживающие там народы «узнаваемыми» (*knowable*) и тем самым управляемыми [Hopkins, 2020, p. 5–8].

Важная задача империи – удержание входящих в нее сегментов. Ввиду гетерогенности и больших расстояний она не склонна к политической и культурной унификации и не стимулирует внутренних изменений периферии. Ее устраивает административный контроль, для сохранения которого центру удобнее заключать пакты с органами власти каждого сегмента и управлять через посредников, предоставляя им значительную автономию и гарантии безопасности в обмен на лояльность, сбор дани и военное сотрудничество. При этом имперские системы демонстрируют выдающуюся долговечность [Lieven, 2000; Tilly, 1997].

Османская империя была организована по принципу «веерной модели» (*hub-and-spoke model*) и аккомодировала локальную власть, не включая в ядро представителей периферийных элит. К XIX в. такая система более не позволяла ей противостоять давлению европейских держав. Постепенное расчленение империи требовало усиления административного контроля центра.

Начало модернизационных реформ исследователи связывают с правлением Махмуда II (1808–1839), который смог приступить к ним после долгой подготовки, включавшей продвижение преданных сторонников на ключевые позиции в службе чиновников-писцов, иерархии улемов и армии и установление контроля над полунезависимыми *аянами* (нотаблями) в Анатолии и на Балканах (в арабских вилайетах этот процесс начался только в 1840-х годах) [Zürcher, 2003, p. 30–31]. Главным посылом преобразований было создание сильной армии европейского образца, что влекло за собой и перестройку других сфер.

В целом реформы этого этапа, как и значительно углубившего их Танзимата («благотетельных реформ» 1839–1876 гг.), были направлены на переход к призывной армии, централизацию управления, формирование профессиональной бюрократии, введение прямого налогообложения, развитие светского образования, строительство

коммуникаций и правовую реформу. Централизация управления предусматривала сокращение полномочий губернаторов путем назначения чиновников, несущих прямую ответственность перед Портой, направление инспекций и создание на провинциальном и субпровинциальном уровнях консультативных советов из числа уважаемых лиц, включавших местных нотаблей и представителей *миллетов*¹. Гюльханейский хатт-и шериф 1839 г. декларировал сохранность жизни, чести и имущества подданных, а также их равенство перед законом независимо от вероисповедания и этнической принадлежности. В 1876 г. была принята конституция, учредившая законосовещательный парламент.

Создание новой армии и бюрократического аппарата, поддерживаемого современной образовательной системой, позволили центру усилить административный контроль над периферией. Однако реформы продвигались медленно и не всегда продуманно. Например, ограничение автономии губернаторов обернулось снижением эффективности управления провинциями и было отменено. Заметное сворачивание реформ произошло при Абдул-Хамиде II (1876–1909), усилившем свою власть султана-халифа в противовес расширявшимся полномочиям бюрократии (правительства). По мнению Э. Цюрхера, причины этого были следующие:

- не было достаточного числа подготовленных и надежных кадров (например, переход от системы откупов к прямому налогообложению проводился через *аянов*, которые были его противниками);
- реформы шли «сверху» и не имели массовой поддержки;
- рационально-легальное управление не могло «отменить» патримониальной системы и клиентел, характерных для «классической» Османской империи;
- новые институты (за исключением армии, пришедшей на смену корпусу *янычар*) не ликвидировали старых (вводимые европейские нормы сосуществовали с исламским правом без четкого разграничения сфер юрисдикции);
- отсутствовала экономическая и финансовая база реформ [Zürcher, 2003, p. 45–46].

Среди имперских механизмов управления этноконфессиональной разнородностью особый интерес представляют различные

¹ Миллет – община османских подданных немусульманских вероисповеданий; основными миллетами были иудейский, греческий (православный) и армянский.

формы автономии. В частности, разновидность территориальной автономии была предоставлена курдам, которые как жители фронта выполняли важнейшую функцию обеспечения безопасности империи от российской и персидской угрозы, а также от сепаратистских движений. Они имели право наследования земли и до начала 1850-х годов сохраняли свои политические образования – эмираты, самым крупным из которых был эмират Бабан, с центром в Сулеймании (современный Ирак). После их упразднения в ходе Танзимата центр так и не смог организовать прямое управление этими труднодоступными областями через назначаемых губернаторов, и ему пришлось вновь заключать неформальные договоренности сначала с влиятельными суфийскими шейхами, а после их мятежей – с лидерами племен; в 1890 г. в лояльных племенах было разрешено формирование милиций, которые включались в османскую армию [Atmaca, 2017].

Нетерриториальную автономию представляла собой система *миллетов*, которая обеспечивала аккомодацию и инкорпорацию немусульманских меньшинств, обладавших различными социальными структурами. В обмен на регулярную уплату налогов и лояльность она позволяла делегировать власть духовным лидерам, которые выступали посредниками между представителями султана и своими общинами на центральном и на локальном уровнях. За миллетами сохранялись культурная и социальная автономия и самоуправление (язык, школы, церкви, больницы, кладбища). Посредники выполняли значительный объем управленческих функций, в том числе регулировали конфликты в самом сообществе и в сфере межобщинных отношений.

Османской империи удалось сбалансировать формы религиозной и мирской легитимации власти. Официально она была исламской империей, но ни шариат, ни улемы не определяли государственную политику: ислам был важнейшим, но не единственным источником легитимности и идентичности. Мехмед Завоеватель начал, а Сулейман Великолепный упрочил кодификацию обычного права, которое в период Танзимата стало заменяться европейскими нормами. Структура отношений между государством и религией способствовала одновременно сохранению разнообразия и адаптивности [Barkey, 2014].

Проживающие в империи христиане-иностранцы пользовались покровительством султана (*аман*); позднее их права были закреплены в договорах между империей и иностранными державами (капитуляциях).

Структура имперского пространства и режимы управления этноконфессиональной разнородностью

Закон о провинциях 1864 г. ввел иерархию административного управления (провинция (*вилайет*) – область (*санджак*) – район (*када / каза*) – сельское сообщество (*нахия*) – деревня (*карья*)), однако эффективность и формы координации в этой системе зависели от конкретных людей во главе вертикали [Zürcher, 2003, р. 60–61]. Более плодотворным с точки зрения понимания факторов обострения этноконфессиональной конфликтности в будущих ближневосточных национальных государствах нам представляется подход к имперскому пространству как к конфигурации власти, образуемой многомерными политическими взаимодействиями субъектов, имеющими как институциональное, так и символическое выражение. Такой подход позволяет взглянуть на эти взаимодействия в рамках следующей структуры:

- ядро – военно-административный центр империи;
- полуядро – крупные города, центры провинций, которым делегируется управление «негородским» местным населением в пределах административной единицы и которые могут обладать исторически сложившимися практиками управления иными политическими образованиями;
- промежуточная периферия – территории, преимущественно контролируемые полуядрами и организованные в подчиненные им административные единицы;
- глубокая периферия – территории, управление которыми в силу неразвитости коммуникаций, особенностей географического ландшафта или иных причин строится на основе прямых неформальных соглашений с ядром. Часто они являются местами компактного обособленного проживания этноконфессиональных меньшинств.

Режимы имперского управления складывались в ходе (1) достижения консенсуса в распределении полномочий между ядром и полуядром и (2) установления коммуникаций между полуядром и промежуточной периферией в пределах административных единиц. Подобные многоуровневые отношения представляли собой сложную систему контроля, который ядро обеспечивало путем договоренностей с местными элитами и поддержания баланса между разными уровнями административного соподчинения. В частности, формально закрепленные полномочия губернаторов,

включая право на использование насилия, практически всегда были уравновешены авторитетом представителей местных общин.

Гомогенизация режимов административного управления сопровождалась действиями по закреплению управления этнокультурной разнородностью на уровне провинций и входящих в нее единиц (выше мы отмечали формирование системы консультативных советов). Причиной этого стратегического решения стали многочисленные поражения в войнах, ряд внутривосточных кризисов (вооруженные конфликты с правителем Египта) и экспансия европейской модели нации-государства, которая шла через Балканы. В символической сфере ядро формировало общее пространство с полуядрами, апеллируя к традиционным исламским ценностям, включая принцип мирного сосуществования людей Писания. В период Танзимата оно предпринимало попытки предложить и новую имперскую идентичность (османскую, а затем пантюркскую) на основе принципа гражданства, однако они оказались неудачными. Зато миллеты под влиянием модернизационных реформ сформировали параллельные нерелигиозные администрации и представительные структуры.

Полуядра, где сложилась собственная бюрократия, становились центрами объединения сегментированных территорий, создавая новые конфигурации центров и периферий, элит и локальных сообществ, разнообразных историко-культурных традиций (например, Каир и Александрия в Египте, Багдад и Мосул в Ираке, Дамаск и Алеппо в Сирии). Организованное насилие, повторяемость финансовых и экономических операций, развитие инфраструктуры между полуядрами и полуперифериями способствовали закреплению доверия вне рамок семьи или клана. Это влекло за собой и формирование региональных идентичностей – будущих государственных арабских национализмов. Локальные идентичности сообществ промежуточной и глубокой периферии (семейные, клановые, племенные) не могли самостоятельно трансформироваться в «национальные» из-за неформальных и неинституционализированных взаимодействий их субъектов, препятствующих появлению общих идей и убеждений.

Одновременно в имперском пространстве начался процесс замещения собственного ядра внешними – европейскими. В его основе лежали два фактора: систематическое нарушение в ходе модернизации сложившихся договоренностей между ядром и по-

луядрами (см. выше), что влекло за собой дестабилизацию периферий, и значительный рост западного влияния. Европейские державы, заключая в обход Порты торговые договоры с городами глубокой и промежуточной периферии, способствовали переориентации их экономических связей с имперского ядра на себя.

Исходя из проведенного анализа, мы предложили бы рассмотреть новый сектарианизм на Ближнем Востоке как результат нарушения связей, сложившихся между ядром (Я), полупериферией (П/Я), промежуточной периферией (П/П) и глубокой периферией (Г/П). В основу нашего подхода положен критерий принадлежности этнокультурных сегментов к тем или иным структурным элементам имперского пространства, что позволяет выделить следующие паттерны: (а) в тех национальных государствах, где стратегии урегулирования конфликта согласуются с историческими моделями управления имперским пространством, управляемость разнородностью оказывается эффективной; (б) там, где стратегии урегулирования конфликта явно противоречат исторической модели управления имперским пространством, наблюдается открытое затяжное противостояние; (в) в случаях, когда стратегия урегулирования конфликта реализуется в отсутствие какой-либо исторической модели управления имперским пространством (это касается сегментов Г/П), происходит распад / сецессия. Этнокультурная принадлежность понимается нами функционально – как совокупность взаимосвязанных институтов (обычаев, ритуалов, моральных норм), призванных регулировать отношения между индивидами и удовлетворять их потребности.

Проблемы и решения

Учитывая ограничения, налагаемые объемом статьи, мы сосредоточим внимание на случаях нового (и одновременно старого) сектарианизма в двух национальных государствах Ближнего Востока – Сирии и Ираке, что позволит протестировать предложенную логику анализа и проиллюстрировать выделенные выше паттерны.

Таблица

**Этноконфессиональные конфликты в Сирии и Ираке
как следствие нарушения пространственной зависимости
между элементами имперских структур**

Современная полития	Элементы имперских режимов управления	Характер контроля полуядра (П/Я) над промежуточной периферией (П/П)	Этнокультурные сегменты	Конфликт	Интерпретация конфликта в логике нарушения пространственной зависимости между элементами имперских структур (Я – П/Я – П/П – Г/П)
1	2	3	4	5	6
Сирия	П/Я: Дамаск Алеппо П/П: Ракка Племенные территории Бадии (сирийская степь) Хомс Хама Г/П: Сувейда Тартус Латакия Курдские анклавы северо-востока	Символический: Практики неформального подчинения ослабляются конкуренцией П/Я и намеренной политикой отказа от исторического наследия Военно-политический: Сильный аппарат принуждения → Закрепление авторитарных практик / авторитарная модернизация Фискальный: Слабый аппарат налогообложения → конфликтность и падение лояльности со стороны сегментов	Арабы-сунниты Алавиты Курды Друзы Исмаилиты	Гражданская война в Сирии (2011 – н. вр.)	П/Я–П/Я: Нарушение комплементарности между Дамаском (1) (политический ресурс) и Алеппо (2) (экономический ресурс); Открытый конфликт П/Я (2) за доступ к распределению ресурсов П/Я–Г/П: а) Разрушение контроля Г/П (Латакия) над П/Я (1); б) Открытый конфликт Г/П (Джебель-Друз и Сирийского Курдистана) за доступ к распределению ресурсов Г/П–Г/П: Латентный конфликт между Г/П (Латакия) с Г/П (Джебель-Друз и Сирийский Курдистан) за доступ к распределению ресурсов
				Конфликт между Турцией и сирийскими курдами	Я–Г/П: Открытый конфликт бывшего имперского Я-Г/П (северо-восток Сирии)

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6
Ирак	П/Я: Багдад Мосул П/П: Племена провинции Анбар Киркук Сулеймания Г/П: Басра	Символический: Декларируемая политика отказа от исторического наследия Военно-политический: Слабый силовой аппарат → попытка закрепить представительство (опора на создание стимулов участия) Фискальный: Слабый аппарат налогообложения → попытка закрепить представительство (опора на создание стимулов участия) и рост влияния внешних моделей управления	Курды Арабы-шииты Арабы-сунниты Туркмены	Шиитское восстание в Ираке 1999 г.	П/Я–П/Я: Открытый конфликт одного П/Я (Басра) за контроль над распределением ресурсов П/Я–П/П: Открытый конфликт между шиитскими частями П/Я и П/П за восстановление баланса в системе распределения ресурсов
				Война в Ираке 2003–2011	П/Я–П/Я: Открытый конфликт между Багдадом и Мосулом за контроль над распределением ресурсов П/Я–П/П: Открытый конфликт за воссоздание баланса и выработку новых правил взаимодействия между сегментами П/Я и П/П П/Я–Г/П: Открытый конфликт за новые правила взаимодействия между П/Я, шиитами юга (Басра) и суннитскими племенами П/П П/П–Г/П: Соперничество между суннитскими племенами П/П и другими этнокультурными сегментами Г/П в том числе шиитами юга
				Гражданская война в Ираке (2014–2017)	Г/П–Г/П: Конфликт между Г/П (ИГИЛ) и другими этнокультурными сегментами за контроль над П/Я Г/П–П/П: Конфликт между Г/П (ИГИЛ) и другими этнокультурными сегментами за контроль над П/Я
				Конфликт между Турцией и иракскими курдами	Я–П/П: Открытый конфликт бывшего имперского Я над П/П

Источник: [Ибн аль-Аджаму, 1997]; [Akarli, 1993]; [Ali Abou-El-Haj, 2005]; [Andre, 1984]; [Farah, 2002]; [Mathee, 2003]; [Ochsenwald, 1984]; [Shaw, 1976].

Случай Сирии (гражданская война 2011 – н. вр.)

С середины XVI в. Османская империя выстраивала отношения с территориями современной Сирии через выделение П/Я (Дамаск и Алеппо) и неформальные договоренности с Г/П (Латакия, Тартус, Сувейда). Этот режим управления складывался посредством формирования городской элиты из образованных арабов-суннитов, занимавших ведущее положение среди других этноконфессиональных групп и составлявших большинство населения.

В ходе распада империи в начале XX в. фиксируются два параллельных процесса. С одной стороны, широкое распространение приобретает идея «Великой Сирии» как национального арабского государства; большинство этноконфессиональных сегментов П/Я и племен П/П признали лидерство сына шерифа Мекки и борца за независимость Фейсала ибн Хусейна, а Сирийский национальный конгресс закрепил независимость этих территорий. С другой стороны, вследствие административно-территориального разделения Сирии в 1916 г. на пять фактически независимых частей (Джебель-Друз, Алеппо, Латакия, Дамаск и Александретта) управление территорией стало приобретать конфессиональный характер.

Французская администрация была вынуждена сотрудничать с этноконфессиональными сегментами, составлявшими две трети сирийского населения [подробнее см.: Козинцев, 2018]. К 1940 г. правительству удалось совершить шаг в сторону «увязки» лояльности П/П и Г/П с интересами П/Я и внешнего Я метрополии.

В 1943 г. Сирия была провозглашена независимым государством. Последовавший за этим период характеризовался ростом националистических настроений, чему способствовали война с Израилем (1948), общая политическая нестабильность и череда военных переворотов. Новые сирийские власти отошли от османской и французской концепции отношений с сегментами в парадигме «государство в государстве», и механизмы управления стали принимать все более унифицированный характер.

В исполнительные органы власти и силовой аппарат стали проникать представители Г/П, прежде всего алавиты. Одновременно до 1958 г. правительство стремилось заместить систему межклановых связей формальными централизованными институтами. К 1963 г. барьер между урбанизированной и сельской частью

страны стал пронизан не только из-за развития инфраструктуры, но и из-за формирования в Бадии и Джазире отделений Партии арабского социалистического возрождения (ПАСВ).

Последним проектом государственного и национального строительства в Сирии (1979–2000) стало создание неопатримониальной системы, в основе которой лежала личная преданность тогдашнему лидеру страны – Хафезу Асаду. Стремясь преодолеть конфликт между центром и периферией, он достиг взаимовыгодного компромисса между алавитским военным командованием, суннитской экономической элитой и племенами [см.: Козинцев, 2018].

Несмотря на сменявшие друг друга национальные проекты, задача П/Я оставалась неизменной: поддерживать управление сегментированной территорией. Его формы также не претерпевали существенных изменений: поиск легитимных посредников от сегментов, достижение с ними неформальных договоренностей, их реализация. Другими словами, политические отношения сохраняли патрон-клиентский характер и строились на основе компромисса центра с региональными элитами. Системное противоречие здесь кроется в попытке совмещения авторитарного контроля и централизации с имперскими институтами управления (как отмечалось выше, поддержание такого режима обеспечивается ресурсами государственного патронажа). Истощение ресурсов привело к протестам 2011 г., радикализации оппозиции и войне.

Гражданская война в Сирии, таким образом, оказывается совокупностью открытых противостояний между сегментами разных уровней вследствие разрушения политической монополии алавитов Латакии над Дамаском. Остановить распад страны помогла поддержка внешних ядер, однако она же дает Дамаску возможность сопротивляться предлагаемым институциональным реформам (в частности, федерализации).

Случай Ирака (шиитское восстание 1999 г., война в Ираке 2003–2011 гг., гражданская война в Ираке 2011–2014 гг.).

Механизм контроля со стороны османского ядра над территориями современного Ирака формировался через имперские П/Я – Багдад и Мосул. Управление осложнялось тем, что юго- и северо-восток современного Ирака был фронтиром, за контроль над которым велась борьба с Персидской империей. Персы стремились обеспечить контроль над преимущественно шиитскими районами Г/П, прежде всего стратегически важным городом Басра и имеющими

большое религиозно-символическое значение в шиизме городами Неджеф и Кербела. Между разнообразными этноконфессиональными сегментами двух империй велся торг, предопределивший траекторию развития будущих конфликтов.

В 1921 г. было провозглашено Королевство Ирак; до 1932 г. оно подпадало под действие мандата Лиги Наций, предоставившего Великобритании право определять внутреннюю и внешнюю политику страны. Как и в Сирии, там произошло замещение внутреннего имперского ядра внешним (Лондон), опиравшимся на договороспособное суннитское меньшинство.

Одновременно власти стремились повысить благосостояние влиятельных лидеров П/П. Их превращение в новый «политический класс» сопровождалось ослаблением связей с представителями племен «суннитского треугольника». Превращение глав племен П/П в крупных земельных собственников вело к ослаблению их влияния на собственные племена и к эрозии неформальных институтов. Революция 1958 г. упразднила монархию и привела к власти светски настроенных офицеров-националистов. Во временных конституциях 1958 и 1963 гг. (а позднее и в конституции 1970 г.) был, однако, закреплён статус ислама как государственной религии.

Пришедший к власти в 1979 г. С. Хусейн взял курс на формирование единой иракской нации, целенаправленно игнорируя межсегментные различия и разный неформальный статус регионов и городских центров Ирака. Выдвинутые им общенациональные проекты по ирригации и осушению болот, как и строительство «Плотины революции» в соседней Сирии, были в том числе направлены на установление контроля над этнокультурными сегментами – шиитами и «болотными арабами». Активно использовались практики насильственного переселения.

После ирано-иракской войны 1980–1988 гг., геноцида курдов и провала операции по аннексии Кувейта С. Хусейн, нуждаясь в укреплении символической легитимации власти, включил в националистический дискурс ислам и даже запустил в 1993 г. Национальную кампанию веры. Этот курс парадоксальным образом привел к усилению позиций шиитской иерархии – давнего противника режима с официальной суннитской идентичностью.

Игнорирование сложившихся балансов интересов между сегментами и чрезмерное использование насилия привели к череде новых конфликтов, первые признаки которых проявились в 1999 г.

В случае Ирака институциональные рамки урегулирования этноконфессиональных конфликтов были зафиксированы в конституции 2005 г., принятой после свержения С. Хусейна в результате антитеррористической операции во главе с США. К ним относятся: закрепление ислама в качестве государственной религии (что реабилитирует историко-культурное наследие и дополнительно легитимирует новую систему власти); демократические принципы; парламентская система со слабым премьер-министром; консociативные механизмы распределения власти; асимметричный федерализм.

Федерализм в стране в полной мере не реализован, но через создание Курдского автономного района (КАР) удалось обеспечить широкую автономию курдов; положение о верхней палате парламента открывает возможность для задействиования – при возникновении необходимости – дополнительного механизма баланса сил. К элементам консociонализма относится распределение высших государственных постов и министерских портфелей между представителями трех основных этнокультурных сегментов. Среди особенностей конституции – положение о совместном управлении нефтегазовыми ресурсами федеральным правительством и органами власти нефтепроизводящих регионов и справедливым распределении доходов.

Несмотря на длительную политическую дестабилизацию и войну с террористической группировкой ИГ(ИЛ), курс Ирака на достижение комплементарности формальных и неформальных институтов можно оценить положительно. В настоящий период там удалось сформировать модель взаимодействия П/Я, П/П и Г/П, максимально далекую от модели силового централизованного контроля, воспроизводящей игру с нулевой суммой.

Заключение

Принадлежа к зоне позднего государственного образования, ближневосточные политии были вынуждены решать задачи модернизации путем авторитарного контроля и неформальной «платы за лояльность». Это повлекло за собой разрушение институционального равновесия, которое в поздний османский период поддерживалось через дифференцированные режимы управления

и корректировку модернизационных реформ ядра путем учета реакции полуядер и периферий. С развитием процессов глобализации и демократизации осуществление «классического» варианта арабского национального проекта усложнилось: набор инструментов и ресурсов государственного патронажа стал сокращаться, а проницаемость границ и внешнее давление – расти, что и вызвало к жизни новый сектарианизм.

Проведенное исследование позволяет заключить, что в интересах укрепления национального государства, социальную роль которого в регионе трудно переоценить, для урегулирования этноконфессиональных конфликтов возможно использовать институциональные решения, имеющие корни в османском опыте управления разнородностью. При незабытых неформальных правилах взаимодействия между различными элементами бывшего имперского пространства курс на достижение комплементарности формальных и неформальных институтов позволит укрепить легитимность политической системы в целом.

Это подтверждает случай Ирака, где с учетом пройденного пути независимого развития стала возможной уже не иерархическая, а скорее горизонтальная политическая организация со слабым центром. Роль гарантирующего эту систему имперского ядра перешла к внешним акторам – государствам Запада во главе с США.

Устойчивость подобной «слабой власти» иллюстрирует пример КАР: иракские курды вместе с национальной армией боролись с ИГ(ИЛ), не вышли из состава Ирака несмотря на итоги референдума о независимости 2017 г. и принимают достаточно активное участие в деятельности государственных органов власти (парламент и правительство). Улучшению политической ситуации в стране способствует и отмена решения о дебаасификации, т.е. политическая реабилитация суннитского сегмента.

Современные институциональные механизмы управления этноконфессиональной разнородностью (федерализм, территориальные и функциональные автономии, особый статус территорий, центрипетализм, консоционализм и другие) хорошо изучены [см.: Метаморфозы ..., 2020]. Консоционализм как формализованная историческая практика функционирует в Ливане и в настоящий период не имеет альтернативы. Его «культурная наполняемость» видится отдельной проблемой, решение которой во многом зависит от позиций элит этноконфессиональных общин. Очень важную

роль в обеспечении институциональной комплементарности играют эффективность формальных институтов, развитие легитимирующих национальный проект дискурсов и международная поддержка.

Список литературы

- ибн аль-Аджам* С. Кунуз аль-захаб фи та'рих Халаб = Золотые сокровища в истории Алеппо. – Алеппо : Дар аль-Калам аль-Арабий, 1997. – 324 с. – Араб. яз.
- Звягельская И.Д.* Конфликты на Ближнем Востоке : тенденции и игроки // Восток (Oriens). – 2017. – № 3. – С. 16–24.
- Козинцев А.С.* Борьба за государство: сирийский кризис сквозь призму центр-периферийных отношений // Политическая наука. – 2018. – № 4. – С. 223–240. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2018.04.11>
- Кудряшова И.В.* Мусульманская политическая идентичность в современную эпоху: священный текст и социальный опыт // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Политология. – 2017. – № 4. – С. 349–365. – DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2017-19-4-349-365>
- Кузнецов В.А.* Парадоксы развития арабских политических систем // Ближний Восток в поисках политического будущего : коллективная монография. – М. : ИВ РАН, 2019. – С. 107–135.
- Метаморфозы разделенных обществ : монография / под ред. И.В. Кудряшовой, О.Г. Харитоновой. – М. : МГИМО-Университет, 2020. – 284 с.
- Наумкин В.В.* Территориальное и демографическое «упорядочивание»: ближневосточные вызовы // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 6. – С. 67–80. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.06>
- Патцельт В.Д.* Исследуя историю : очерк эволюционной морфологии // Политическая наука. – 2012. – № 4. – С. 67–83.
- Серебров С.Н.* Военный конфликт и идеологическая борьба в Йемене // Ближний Восток в поисках политического будущего : коллективная монография. – М. : ИВ РАН, 2019. – С. 272–318.
- Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.
- Akarli E.D.* The long peace: Ottoman Lebanon, 1861–1920. – L. ; N.Y. : Centre for Lebanese studies and I.B. Tauris, 1993. – 288 p.
- Ali Abou-El-Haj R.* Formation of the modern state: The Ottoman empire, sixteenth to eighteenth centuries. – Syracuse : Syracuse university press, 2005. – 183 p.
- Atmaca M.* Three stages of political transformation in the 19th century Ottoman Kurdistan // Anatoli: de l'Adriatique à la Caspienne territoires, politique, sociétés. – 2017. – P. 43–57. – Mode of access: <https://journals.openedition.org/anatoli/602> (accessed: 18.12.2020)
- Andre R.* The great Arab cities in the 16th-18th centuries. – N.Y. : New York university press, 1984. – 171 p.

- Ayubi N.N.* Over-stating the Arab state: politics and society in the Middle East. – L. ; N.Y. : I.B. Tauris, 2008. – 514 p.
- Barkey K.* Empire of difference: the Ottomans in comparative perspective. – N.Y. : Cambridge university press, 2008. – 342 p.
- Barkey K.* Political legitimacy and Islam in the Ottoman Empire: lessons learned // *Philosophy and Social Criticism*. – 2014. – Vol. 40, N 4/5. – P. 469–477. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0191453714525389>
- Barkey K., Gavrili G.* The Ottoman millet system: non-territorial autonomy and its contemporary legacy // *Ethnopolitics*. – 2016. – Vol. 15, N 1. – P. 24–42. – DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1101845>
- Bartolini S.* Restructuring Europe: centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. – Oxford : Oxford university press, 2005. – 444 p.
- Byman D.* Sectarianism afflicts the new Middle East // *Survival*. – 2014. – Vol. 56, N 1. – P. 79–100. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020743818000235>
- Farah C.E.* The sultan's Yemen: nineteenth-century challenges to Ottoman rule. – L. ; N.Y. : Library of Ottoman studies, 2002. – 327 p.
- Hinnebusch R.* Empire and state formation contrary tangents in Jordan and Syria // *Sovereignty after empire: comparing the Middle East and Central Asia* / S.N. Cummings, R. Hinnebusch (eds.). – Edinburgh : Edinburgh university press, 2011. – P. 215–229.
- Hopkins B.D.* Ruling the savage periphery: Frontier governance and the making of the modern state. – Cambridge ; Massachusetts : Harvard university press, 2020. – 272 p.
- Karpat K.* The politicization of Islam: reconstructing identity, state, faith, and community in the late Ottoman state. – N.Y. : Oxford university press, 2001. – 544 p.
- Lederach J.P.* Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. – Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 1997. – 208 p.
- Lieven D.* Empire: the Russian Empire and its rivals. – L. : John Murray, 2000. – 486 p.
- Lust E.* Layered authority and social institutions: reconsidering state-centric theory and development policy // *International Journal of Middle East Studies*. – 2018. – Vol. 50, N 2. – P. 333–336. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020743818000235>
- Makdisi U.* The culture of sectarianism: community, history, and violence in nineteenth-century Ottoman Lebanon. – Berkeley ; Los Angeles : University of California press, 2000. – 276 p.
- Mathee R.* The Safavid-Ottoman frontier: Iraq-i Arab as seen by the Safavids // *International journal of Turkish studies*. – 2003. – Vol. 9, N 1–2. – P. 158–173.
- Ochsenwald W.L.* Religion, society and the state in Arabia: The Hijaz under Ottoman control, 1840–1908. – Columbus, OH : The Ohio State university press, 1984. – 265 p.
- Rokkan S.* Dimensions of state formation and nation-building: a possible paradigm for research on variations within Europe // *The formation of national states in Western Europe* / Ch. Tilly (ed.). – Princeton ; New Jersey : Princeton university press, 1975. – P. 562–600.
- Salloukh B.F.* Overlapping contests and Middle East international relations: the return of the weak Arab state // *PS: Political science and politics*. – 2017. – Vol. 50, N 3. – P. 660–663. – DOI: <https://doi.org/10.1017/s1049096517000348>

- Saouli A. An Arab state: dilemma of late formation. – N.Y. : Routledge, 2006. – 161 p.
- Shaw S.P. History of the Ottoman empire and modern Turkey. – Cambridge : Cambridge university press, 1976. – 368 p.
- Strayer J.R. On the medieval origins of the modern state. – Princeton ; New Jersey : Princeton university press, 2005. – 112 p.
- Tilly Ch. How empires end // After empire. Multiethnic societies and nation-building: the Soviet Union and the Russian, Ottoman and Habsburg empires / Barkey K., Hagen M. von. (eds.). – Boulder, CO : Westview press, 1997. – P. 1–11.
- Wimmer A., Cederman L.-E., Min B. Ethnic politics and armed conflict: a configurational analysis of a new global dataset // American Sociological Review. – 2009. – Vol. 74 – P. 316–337. – DOI: <https://doi.org/10.1177/000312240907400208>
- Zürcher E.J. Turkey: a modern history. – N.Y.; L. : I.B. Tauris, 2003. – 432 p.

I.V. Kudryashova, A.S. Kozintsev*
Institutional solutions for sectarian conflicts
in the Middle East in the context of imperial legacy¹

Abstract. The article focuses on the nature of sectarian conflicts in the Middle East as well as ways to resolve this and possible transformations. We assume that the rising level of ethnic confrontation stems from the disruption of governance regimes established during the Ottoman Empire. Hence, the research question states as follows: are there any ways to use the imperial practices of ethnocultural diversity management as the institutional framework for the resolution of current sectarian conflicts? By applying a structural functional approach, we identify the political space of the late Ottoman Empire, its main elements and constellation. We show that the process of state-building in the Middle East resulted in the decay of social ties between local communities and the increase of ethnic violence. These claims are confirmed by comparative analysis of a number of conflicts. It is found that the institutional framework for conflict resolution in Arab states should be based on political devolution and power-dividing agreements. This allows to reset inactive imperial practices in order to mitigate violence and enhance legitimacy. We point out that among the various reforms designed to achieve harmonization of formal and informal political institutions are federalization, non-territorial autonomy, consociationalism and local governance.

Keywords: sectarian conflict; nation-state; ethno-cultural heterogeneity; the Middle East; imperial space; imperial governance; formal and informal institutions.

* **Kudryashova Irina**, Moscow state institute of international relations, MFA Russia (Moscow, Russia), e-mail: i.kudryashova@inno.mgimo.ru; **Kozintsev Alexander**, Moscow state institute of international relations, MFA Russia; Institute of scientific information on social sciences (INION) of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), e-mail: kozintsev.a.s@my.mgimo.ru

¹ The reported study was funded by the Russian Foundation of Basic Research RFBR according to the research project № 20–011–00922 A.

For citation: Kudryashova I.V., Kozintsev A.S. Institutional solutions for sectarian conflicts in the Middle East in the context of imperial legacy. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 140–164. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.05>

References

- Akarli E.D. *The long peace: Ottoman Lebanon, 1861–1920*. London, New York : Centre for Lebanese Studies and I.B. Tauris, 1993, 288 p.
- Ali Abou-El-Haj R. *Formation of the modern state: The Ottoman empire, sixteenth to eighteenth centuries*. Syracuse : Syracuse university press, 2005, 183 p.
- Atmaca M. Three stages of political transformation in the 19th century Ottoman Kurdistan // *Anatoli: de l'Adriatique à la Caspienne territoires, politique, sociétés*. 2017, P. 43–57. Mode of access: <https://journals.openedition.org/anatoli/602> (accessed: 18.12.2020)
- Andre R. *The great Arab cities in the 16th–18th centuries*. New York : New York university press, 1984, 171 p.
- Ayubi N.N. *Over-stating the Arab state: politics and society in the Middle East*. London, New York : I.B. Tauris, 2008, 514 p.
- Barkey K. *Empire of difference: the Ottomans in comparative perspective*. New York : Cambridge university press, 2008, 342 p.
- Barkey K. Political legitimacy and Islam in the Ottoman Empire: lessons learned. *Philosophy and social criticism*. 2014, Vol. 40, N 4–5, P. 469–477. DOI: <https://doi.org/10.1177/0191453714525389>
- Barkey K., Gavrili G. The Ottoman millet system: non-territorial autonomy and its contemporary legacy. *Ethnopolitics*. 2016, Vol. 15, N 1, P. 24–42. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449057.2015.1101845>
- Bartolini S. *Restructuring Europe: centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union*. Oxford : Oxford university press, 2005, 444 p.
- Byman D. Sectarianism afflicts the new Middle East. *Survival*. 2014, Vol. 56, N 1, P. 79–100. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2014.882157>
- Farah C.E. *The sultan's Yemen: nineteenth-century challenges to Ottoman rule*. London, New York : Library of Ottoman Studies, 2002, 327 p.
- Hinnebusch R. Empire and state formation contrary tangents in Jordan and Syria. In: Cummings S.N., Hinnebusch R. (eds.) *Sovereignty after empire: comparing the Middle East and Central Asia*. Edinburgh : Edinburgh university press, 2011, P. 215–229.
- Hopkins B.D. *Ruling the savage periphery: Frontier governance and the making of the modern state*. Cambridge, Massachusetts : Harvard university press, 2020, 272 p.
- Huntington S.P. *Political order in changing societies*. Moscow: Progress-Traditsiia Publ., 2004, 480 p. (In Russ.)
- ibn Al-Ajami S. *Gold Treasures in the History of Aleppo*. Aleppo : Dar al-Qalam al-Arabi Publications, 1997, 324 p. (In Arabic)
- Karpat K. *The politicization of Islam: reconstructing identity, state, faith, and community in the late Ottoman state*. New York : Oxford university press, 2001, 544 p.

- Kozintsev A.S. A fight for the state: Syrian crisis through the lens of center-periphery relations. *Political science (RU)*. 2018, N 4, P. 223–240. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2018.04.11> (In Russ.)
- Kudryashova I., Kharitonova O. (eds.) *Metamorphoses of divided societies*. Moscow : MGIMO-University, 2020, 284 p. (In Russ.)
- Kudryashova I. Contemporary Muslim political identity: the sacred text and social experience. *RUDN Journal of Political Science*. 2017, Vol. 19, N 4, P. 349–365 (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.22363/2313-1438-2017-19-4-349-365>
- Kuznetsov V. Paradoxes of Arab political systems changes. In: Baranovsky V., Naumkin V. (eds.) *The Middle East in Search of a Political Future*. Moscow: IV RAN, 2019, P. 107–135. (In Russ.)
- Lederach J.P. *Building peace. Sustainable reconciliation in divided societies*. – Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1997. – 208 p.
- Lieven D. *Empire: the Russian Empire and its rivals*. London : John Murray, 2000, 486 p.
- Lust E. Layered authority and social institutions: reconsidering state-centric theory and development policy. In: *International Journal of Middle East Studies*. 2018, Vol. 50, N 2, P. 333–336. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020743818000235>
- Makdisi U. *The culture of sectarianism: community, history, and violence in nineteenth-century Ottoman Lebanon*. Berkeley, Los Angeles : University of California press, 2000, 276 p.
- Mathee R. The Safavid-Ottoman frontier: Iraq-i Arab as seen by the Safavids. *International journal of Turkish studies*. 2003, Vol. 9, N 1–2, P. 158–173.
- Naumkin V. Right-sizing and right-peopling: the Middle East challenges. *Polis. Political Studies*. 2019, N 6, P. 67–80. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.06> (In Russ.)
- Ochsenwald W.L. *Religion, society and the state in Arabia: The Hijaz under Ottoman control, 1840–1908*. Columbus, OH : The Ohio State univ. press, 1984, 265 p.
- Patzelt W. Reading history: an outline of evolutionary morphology. *Political science (RU)*. 2012, N 4, P. 67–83. (In Russ.)
- Rokkan S. Dimensions of state formation and nation-building: a possible paradigm for research on variations within Europe. In: Tilly Ch. (ed.) *The formation of national states in Western Europe*. Princeton : New Jersey : Princeton university press, 1975, P. 562–600.
- Salloukh B.F. Overlapping contests and Middle East international relations: the return of the weak Arab state. *PS: Political science and politics*. 2017, Vol. 50, N 3, P. 660–663. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1049096517000348>
- Saouli A. *An Arab state: dilemma of late formation*. New York : Routledge, 2006, 161 p.
- Serebrov S. Military conflict and ideological struggle in Yemen. In: Baranovsky V., Naumkin V. (eds.) *The Middle East in Search of a Political Future*. Moscow : IV RAN, 2019, P. 272–318. (In Russ.)
- Shaw S.P. *History of the Ottoman empire and modern Turkey*. Cambridge : Cambridge university press, 1976, 368 p.

- Strayer J.R. *On the medieval origins of the modern state*. Princeton, New Jersey : Princeton university press, 2005, 112 p.
- Tilly Ch. How empires end. In: Barkey K., Hagen M. von. (eds.) *After empire. Multi-ethnic societies and nation-building: the Soviet Union and the Russian, Ottoman and Habsburg empires*. Boulder, CO : Westview Press, 1997, P. 1–11.
- Wimmer A., Cederman L.-E., Min B. Ethnic politics and armed conflict: a configurational analysis of a new global dataset. *American sociological review*. 2009, Vol. 74, N 2, P. 316–337. DOI: <https://doi.org/10.1177/000312240907400208>
- Zürcher E.J. *Turkey: a modern history*. New York, London : I.B. Tauris, 2003, 432 p.
- Zvyagelskaya I. Conflicts in the Middle East: trends and actors. *Vostok (Oriens)*. 2017, N 3, P. 16–24. (In Russ.)

А.А. ТОКАРЕВ, А.Ю. ПРИХОДЧЕНКО, А.Р. МАРГОВЕВ *

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ КАК ФАКТОР ТРАНЗИТА ВЛАСТИ В АВТОРИТАРНЫХ РЕЖИМАХ НА ПРИМЕРЕ КИТАЯ, ИРАНА И ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН¹

Аннотация. Как институциональные реформы обеспечивают транзит власти в авторитарных режимах? Изучив пять кейсов на постсоветском пространстве (Казахстан, Таджикистан, Узбекистан) и в Евразии (Китай и Иран), авторы статьи описывают три модели транзита: создание новых институтов, параллельная эволюция формальных институтов и неформальных норм, легализация транзита, прошедшего на основе неформальных норм. В первой модели была увековечена роль лидера нации, который получил пожизненные привилегии и сохранил контроль над советом безопасности с усиленными полномочиями; одновременно часть полномочий президента была передана парламенту. Вторая модель демонстри-

* **Токарев Алексей Александрович**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института международных исследований, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: a.tokarev@inno.mgimo.ru; **Приходченко Алексей Юрьевич**, магистр, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: prikhodchenko.a.yu@my.mgimo.ru; **Маргоев Адлан Рамзанович**, младший научный сотрудник Института международных исследований, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (Москва, Россия), e-mail: a.margoev@inno.mgimo.ru

¹ Исследование выполнено за счет гранта РНФ (проект № 19-78-10144). Авторы благодарят эксперта отдела стратегического развития ИМИ МГИМО М.Ю. Бойко, стажеров ИМИ МГИМО И.В. Вохминцева, О.А. Оганяна, Е.А. Соколову за помощь в работе над текстом.

© Токарев А.А., Приходченко А.Ю., DOI: 10.31249/poln/2021.02.06
Маргоев А.Р., 2021

рует разделение транзита на три этапа – достижение внутриэлитного консенсуса, занятие ключевых должностей новыми лицами, легитимация с помощью формальных процедур. В третьем случае намеченный процесс институциональной реформы не был завершен на момент транзита: передача власти выглядела легитимной для лиц, которые принимали неформальное решение, имитируя формальную процедуру, но была нелегальной – юридическое оформление состоялось спустя два месяца. Все исследованные режимы имеют три общие черты: 1) власть проводит институциональные реформы, чтобы обеспечить транзит, 2) выборы проводятся, но они не формируют власть, а легитимизируют договоренности элит, 3) неформальные договоренности важны не менее институционального устройства, напротив, последнее может приводиться в соответствии с первыми.

Ключевые слова: неоинституционализм; транзит власти; институциональные реформы; авторитарные режимы; Китай; Иран; постсоветское пространство; Узбекистан; Казахстан; Туркменистан.

Для цитирования: Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р. Институциональные реформы как фактор транзита власти в авторитарных режимах на примере Китая, Ирана и постсоветских стран // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 165–186. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06>

В политологии изучение процесса смены власти в авторитарных режимах зачастую увязывается с их эволюцией в сторону демократии, чему посвящена целая отрасль политической науки – транзитология, базовое понятие которой – транзит – означает этот самый процесс. В данном исследовании мы используем этот термин в другом значении. Под транзитом мы подразумеваем переход власти от одной элитной группы к другой, связанный со сменой руководителя государства и его попытками сохранить власть посредством проведения институциональных реформ. Подобное понимание транзита исследуется такими авторами, как Хэйл [Hale, 2005], Притчин [Притчин, 2020], Хелмс [Helms, 2020], и другими.

В авторитарных режимах выборы могут быть конкурентными, частично свободными и прозрачными, но, как правило, они не решают вопрос о транзите власти, а лишь закрепляют его. Иное сочетание изменений институтов, норм и неформальных правил усматривается в нынешней институциональной эволюции в Китае, где председатель Си Цзиньпин, шаг за шагом меняя институциональную основу государства и неформальную систему принятия решений, обеспечивает себе продление полномочий¹. Еще большие институциональные изме-

¹ Подробнее см.: [Li, 2016], Коростиков М.Ю. Си Цзиньпин без границ ЦК Компартии разрешит главе Китая править столько, сколько ему нужно // Коммер-

нения были организованы для обеспечения транзита власти в Казахстане. Не менее интересен транзит власти в Иране – самом уникальном случае из всех, поскольку там политический режим находится в подчинении духовной элиты, а соотношение связей и неформальных правил внутри этих элит имеет не меньшее значение для транзита, чем юридические правила выборов [Мамедова, 2018]. Иран последовательно укрепляет свои позиции в зонах традиционного влияния – в Центральной Азии [Малышева, 2015 а] и на Кавказе [Малышева, 2015 b], – поэтому мы считаем иранский кейс релевантным для постсоветского пространства. Таким образом, в обозначенных режимах реализуются самые разные сценарии транзита власти с точки зрения институциональных изменений. В связи с этим интересным является вопрос о том, какие варианты институциональных реформ проводит власть в авторитарных режимах, чтобы обеспечить стабильный транзит.

Поскольку все рассматриваемые нами казусы предполагают функционирование субъектов политики на двух уровнях политического процесса, институтов и неформальных норм, данное исследование мы проводим в рамках неоинституционализма. Нам ближе подход, представленный в рамках нормативного неоинституционализма, когда политический выбор определяется и рамками существующих институтов – формальных и неформальных, и не менее важными ценностями. Именно ценности, негласные правила, неопубликованные корпоративные культуры авторитарных режимов, когда неписанные правила внутри корпорации важнее прописанных на бумаге законов, представляют собой один из важнейших факторов транзита¹.

Все рассматриваемые казусы транзита власти мы сравниваем с точки зрения объектов их институциональных реформ, роли электоральных процедур, степени легитимности и легальности самого перехода власти, и на этих основаниях группируем. В первую группу попадает создание принципиально новых институтов под конкретную личность для обеспечения транзита, при котором конкурентные выборы лишь закрепляют сложившиеся элитные договоренности. Вторая группа похожа на первую с точки зрения легитимизирующей функции выборов с той разницей, что новые

сантъ. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3558471> (дата посещения: 14.05.2020).

¹ Подробнее см.: [March, Olsen, 1989].

институты не создаются, а старые оказываются (в некоторых случаях нелегально) в подчиненном положении по отношению к непубличным практикам. В третьем случае встречаются все критерии: и создание новых институтов, и легитимизирующая функция выборов, и примат неформальных практик над правом.

Новые институты как гарантия стабильного транзита – Казахстан

Казахстан периода президентства Н. Назарбаева представлял собой суперпрезидентскую республику, в которой власть концентрировалась в руках президента. Президент осуществлял контроль над всеми ветвями власти, являлся верховным главнокомандующим и возглавлял Совет безопасности. С помощью лазеек в законодательстве (продление срока полномочий, проведение досрочных выборов, закрепление особых условий для президента) удавалось продлевать нахождение у власти Назарбаева. Закон «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере нации» (с последующими изменениями) ввел в своем окончательном виде статус-должность под конкретного человека, которая давала ее обладателю исключительные пожизненные права: обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим направлениям политики страны, выступать перед парламентом и правительством страны, возглавлять Совет безопасности и входить в состав Конституционного совета, а также право на неприкосновенность и защиту от критики¹.

Неформальная сторона политического процесса заключается в распределении политической и финансовой власти между семейными кланами. Клан Назарбаева, хоть и самый крупный, ввиду противодействия других кланов не претендует на политическую монополию. О единстве и доверии членов «семьи» и других кланов между собой также можно говорить с долей условности. Сам Н. Назарбаев традиционно играет роль арбитра, выступая по-

¹ О первом президенте Республики Казахстан – Лидере нации // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitutional_laws/o-pervom-prezidente-respubliki-kazahstan-lidere-nacii (дата посещения: 28.01.2021).

рой и против членов «семьи»¹. Вторая особенность политической элиты Казахстана – значительная роль личности: крупные деятели не являются марионетками в руках групп интересов, но обладают высокой степенью самостоятельности [Малашенко, 2013, с. 4–6].

События свидетельствуют, что транзит власти в Казахстане готовился тщательно и заблаговременно. С 2011 г. в СМИ (возможно, не без санкции самого Елбасы) всплывали имена вероятных преемников [Ионова, 2019, с. 108]. В период с 2017 по 2019 г. были приняты решения, которые перекроили политическую систему Казахстана. С одной стороны, изменения в законодательстве обеспечили непререкаемость авторитета и неприкосновенность личности Назарбаева после ухода с поста президента (поправки в конституцию о пожизненном статусе, решение о переименовании Астаны в честь Елбасы), с другой – распределили полномочия более равномерно между государственными органами: часть полномочий была передана парламенту, усилен Совет безопасности. Суть реформы описывает фраза: «Второго Назарбаева не будет» [Ионова, 2019, с. 104].

Н. Назарбаев объявил об уходе с поста президента Казахстана в марте 2019 г., выдвинув на роль преемника кандидатуру председателя Сената парламента РК К. Токаева. Президентские выборы прошли досрочно, чтобы не дать оппозиции сконцентрировать усилия для реальной борьбы за власть. Включение в список действительно оппозиционных кандидатов, один из которых (А. Косанов) набрал достаточно высокий процент голосов, позволило повысить легитимность выборов, а упор на решение социальных проблем в предвыборной кампании Токаева был важен для обеспечения поддержки на фоне растущего протестного потенциала.

Говорить о завершении транзита в Казахстане преждевременно. Хотя К. Токаев демонстрирует самостоятельность, в стране фактически установился режим «двоевластия». Н. Назарбаев не только контролирует силовой блок, будучи во главе Совета безопасности Казахстана. Он также обладает своей бюрократической структурой (администрация первого президента), которая участвует в контроле за важнейшими сферами политики. Косвенный признак продолжающейся борьбы за распределение политической власти –

¹ Например, резонансное дело против зятя Назарбаева Рахата Алиева, обвиненного в нескольких убийствах.

судьба дочери Назарбаева Дариги: в мае 2020 г. она была отправлена президентом в отставку с поста спикера Сената, но уже в 2021 г. вошла в списки на выборы в Мажилис (нижнюю палату)¹. Казахстан успешно разрешил вопрос передачи власти и легитимизации новой системы, но сама система еще не приобрела окончательный вид. Ситуация осложняется протестной активностью, которая усилилась в стране за последние годы и направлена на демократизацию Казахстана².

Параллельная эволюция институтов и неформальных правил – Китай, Узбекистан, Туркмения

С точки зрения качества бюрократического аппарата три страны сильно отличаются друг от друга. В Китае древняя традиция чиновничества, а Коммунистическая партия является источником для обновления высшего кадрового состава; сложились механизмы транзита власти в отсутствие всеобщих выборов. В институциональном смысле государства Центральной Азии представляют собой продукты распада СССР, в рамках которого консолидировались их границы и институционализировались политические системы, а номенклатура КПСС была единственным источником формирования элит. Туркменистан и Узбекистан, в ходе строительства постсоветских республик с формально демократическими институтами, сформировали жесткие персоналистские режимы.

Во всех трех странах огромную роль в осуществлении транзита власти играют неформальные практики. В Китае, где важнейшими кадровыми вопросами заведует Организационный отдел ЦК КПК, судьба кандидатов на высшие посты зависит не в мень-

¹ Тогузбаев К. «Ареопаг» Дариги Назарбаевой, «косметолог» Токаев и серая кампания. Виктор Ковтуновский – о выборах и политике // Радио Азаттык. – 2021. – 8 января. – Режим доступа: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-parliamentary-election-interview-viktor-kovtunovsky/31037742.html> (дата посещения: 29.01.2021).

² Рыскулова Н. «Недовольство растет». Как Казахстан проводит демократизацию и арестовывает оппозиционеров // Русская служба ВВС. – 2020. – 29 сентября. – Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/features-54333280> (дата посещения: 06.03.2021).

шей степени от кулуарных договоренностей патронов, чем от их резюме. В Туркмении и Узбекистане неформальные договоренности напрямую обеспечили транзит в 2006 и 2016 гг. соответственно. Формальные институты в трех странах, в Китае в меньшей степени, в республиках Центральной Азии – в большей, играли легитимирующую роль, законодательно фиксируя достигнутые политические договоренности.

Основы современной политической модели Китая сформировались на рубеже 1970–1980-х годов под руководством Дэн Сяопина. Перед страной и партией стояла задача восстановить бюрократический аппарат после диктаторского правления Мао Цзэ-дуня, а затем провести преобразования, которые бы позволили КПК сохранить монополию на власть. Была создана (или возрождена) система коллективного руководства. Принятие важнейших политических решений – прерогатива не одного, а семи человек – постоянных членов Политбюро, де-факто руководящего органа страны [Li, 2016]. Была восстановлена и упорядочена работа партийных и государственных институтов, строго регламентированы сроки нахождения у власти высших выборных должностных лиц, возрастные ограничения для чиновников, а также продвижение по партийной лестнице, что исключало появление откровенных политических выскочек [Мамаева, 2009].

Подобные изменения позволяют говорить о формировании успешной «поколенческой» системы транзита власти в Китае [Nathan, 2003]: одно поколение находится у власти на протяжении двух сроков по пять лет (срок действия съездов партии и созывов ВСНП). В течение первого они, под надзором представителей предшествующего поколения, консолидируют власть, а во время второго срока приобретают большую самостоятельность. Действующее поколение начинает заранее готовить преемников, которые, в свою очередь, набираются опыта руководства страной на доверенных им высоких постах (своеобразный испытательный срок). Этим путем к власти пришли в 2012–2013 гг. Си Цзиньпин и Ли Кэцян¹.

¹ Ввиду специфики политической системы Китая сначала избирается состав партийного руководства на съезде партии осенью, а затем весной следующего года в ходе сессии ВСНП избирается состав руководства государственных органов.

Но при всей кажущейся эффективности сложившейся системы она зависела во многом от закулисных договоренностей неформальных групп. В китаеведческом сообществе сложился консенсус о наличии как минимум двух центров силы, которые объединяются многочисленными патронатно-клиентельными сетями. Речь о так называемом феномене «одна партия – две коалиции»¹, которые «поделили» должности во всех ключевых органах [Li, 2005]. Здесь и проявляется сочетание формальных институтов и непубличных практик.

Еще одним важным правилом была неприкосновенность ушедших на пенсию ветеранов партии (которые также сохраняли свое влияние на принятие важных решений): гарантии безопасности позволяли руководству Китая не беспокоиться о собственной судьбе после передачи власти и делали бессмысленными попытки цепляться за власть по достижении почтенного возраста.

Сегодня о системе коллективного руководства, о феномене «одна партия – две коалиции», отчасти о смене поколений можно говорить в прошедшем времени. Си Цзиньпин сломал многие неформальные нормы, стал полновластным правителем Китая и обрел статус «ядра» Коммунистической партии Китая – подобный титул при жизни носил только Мао Цзэдун. Символическим шагом стало внесение поправки в конституцию КНР – отмены ограничения в отношении двух сроков председателя КНР подряд (соответствующие ограничения для остальных должностей остались). Почему и как это произошло?

Объективной причиной слома сложившейся системы, на наш взгляд, являлась необходимость глубокой трансформации модели развития Китая. Накопившиеся проблемы честно признавались и самим руководством КНР²: среди них поиск новых драйверов экономического роста, деградирующая экология, разрыв в доходах, коррумпированность чиновников и отсутствие доверия в обществе.

При смене «поколений» преемственность политического курса поддерживалась, во-первых, сохранением за частью элиты предыдущего «поколения» руководящих позиций (своеобразное опекунство), во-вторых, задачами, которые уходящий лидер ставит перед преемником. Если посмотреть на политические приоритеты

¹ Так называемые принцы («возглавляет» Си Цзиньпин) и популисты («возглавляет» Ли Кэцян).

² Полный текст доклада, с которым выступил Ху Цзиньтао на 18-м съезде КПК // Официальный сайт Жэньминь Жибао. – 2012. – 19 ноября. – Режим доступа: <http://russian.people.com.cn/31521/8023954.html> (дата обращения 29.01.2021).

Си Цзиньпина – от внедрения системы социального кредита (инструмента повышения доверия в обществе) и пересмотра промышленной политики в пользу зеленого развития до стимулирования цифровой экономики и ужесточения дисциплины в партии, – большая их часть является воплощением заветов предшественников.

Это приводит нас к ответу на вопрос, почему произошла институциональная трансформация в Китае. По всей видимости, существовал внутриэлитный консенсус относительно того, что реформы невозможны без преобразований в сфере государственного и партийного управления, и поэтому партия выдала Си Цзиньпину карт-бланш на укрепление дисциплины. Последовавшая почти сразу после прихода Си к власти антикоррупционная кампания приобрела масштабы, которых мало кто ожидал.

К моменту формальной середины своего правления в 2018 г. Си Цзиньпин искоренил оппозицию в высших эшелонах власти, убрал потенциальных наследников, упрочил собственное положение за счет преобразования существующих и формирования новых органов и внес свое имя в устав КПК и Конституцию КНР. Факты свидетельствуют о том, что товарищ Си грамотно распорядился своим мандатом, приняв ряд решений, которые позволили сломить существовавшие неформальные нормы, служившие основой для прежней модели транзита¹. При этом говорить о полном сломе «поколенческой» модели не приходится. Шестое «поколение» руководителей КНР с большой долей вероятности займет места на политическом олимпе страны, однако будет состоять из надежных и лояльных «ядру партии» (т.е. самому Си) кадров.

В отличие от Китая, две центральноазиатские республики на момент транзитов в 2006 и 2016 гг. являли собой жесткие персоналистские режимы. Власть и ресурсы сконцентрировались в руках клановых групп. Транзиты и в Туркменистане, и в Узбекистане прошли в результате смерти пожизненных лидеров, которые намеренно не называли преемников. В обоих случаях формальные институты играли лишь обслуживающую роль: соответствующие реформы были проведены после де-факто назначения преемника.

¹ Должность председателя КНР является во многом церемониальной. Посты, которые облачают лидера КНР настоящей властью, – это должности генерального секретаря КПК (власть в партии) и председателя Центральной военной комиссии (руководство армией), на которые не распространяются ограничения по количеству сроков.

С. Ниязов выстраивал режим личной власти в Туркменистане и проводил сильную ротацию элит на властных должностях. С одной стороны, это приводило к кадровой чехарде, но с другой – позволяло Туркменбаши оставаться над схваткой и препятствовать формированию консолидированных групп, которые потенциально могли выступать против его воли. Из всех кланов наиболее сильные позиции имел родной клан Ниязова – ахальский. Оттуда и происходит нынешний глава Туркменистана Г. Бердымухамедов, который также был близок к Туркменбаши [Оськина, 2014].

По туркменской конституции в случае невозможности президента исполнять свои обязанности пост должен был перейти к председателю Меджлиса (парламента). На тот момент им был О. Атаев, менее перспективный с точки зрения политической элиты Туркменистана кандидат в преемники [Горак, 2014]. Его убрали с политической сцены, заведя уголовное дело. Государственный совет безопасности назначил вице-преьера Г. Бердымухамедова врио президента. После этого Халк Маслахаты (высший представительный орган власти в Туркмении) провел ряд конституционных реформ, позволивших Бердымухамедову претендовать на пост президента. Зимой 2007 г. прошли выборы, формально легитимизировавшие нового главу государства Туркмении. Транзит прошел по схеме: неформальные договоренности – институционализация кандидата согласно этим неформальным договоренностям в условиях правового вакуума – легализация постфактум через изменение законодательства – легитимизация посредством выборов.

Транзит власти в Туркменистане в условиях отсутствия назначенного преемника и слабости формальных политических институтов прошел, вопреки ожиданиям некоторых экспертов, мирно. Как утверждает С. Горак, элита страны быстро сориентировалась и не дала втянуть себя в дестабилизирующую борьбу, достигнув компромисса по поводу кандидатуры нового туркмена № 1. Вместе с тем она купировала угрозу вступления в нее оппозиционных туркменских политических сил [Горак, 2014].

Опыт Туркменистана позволяет говорить о возможности мирного транзита в Узбекистане¹. И. Каримов, как и С. Ниязов, отказы-

¹ Баунов А. Старик и горе. Как передают власть без преемника // Московский центр Карнеги. – 2016. – 30 августа. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/64420> (дата посещения: 27.01.2021).

вался называть политического преемника. Прямые родственники Каримова не были активно вовлечены в политику и не претендовали на наследование высшего поста в государстве. Формально врио главы Узбекистана после смерти И. Каримова также должен был стать спикер Олия Мажлиса (парламента) Н. Йулдошев, однако спустя неделю он заявил о «самоотводе» в пользу Ш. Мирзиёева. Последний был выдвинут от Либерально-демократической партии Узбекистана кандидатом на пост президента Узбекистана на досрочных президентских выборах (декабрь 2016 г.) и успешно их выиграл¹. В данном случае легальные процедуры были соблюдены, но легитимизация неформальных соглашений элиты также состоялась после институционализации нового лидера.

Главное политическое наследие И. Каримова – политическая стабильность, от которой выигрывают все элиты, несмотря на свои частные претензии. Тем более стабильность оказалась важной ввиду рисков политической дестабилизации в стране, в том числе из-за угрозы радикального исламизма².

Власть в стране должна была быть распределена между «триумвиратом» – Ш. Мирзиёевым, Р. Азимовым (министр финансов, стал премьер-министром) и Р. Иноятовым (глава Службы национальной безопасности). Неожиданно для многих Мирзиёев быстро разобрался со своими соперниками и укрепил власть³.

В Узбекистане внутриэлитная договоренность не потребовала изменения формальных институтов. Йулдошев имел право отказаться от полномочий, а Мирзиёев – занять должность врио президента. Таким образом, несмотря на сходство транзитов в центральноазиатских республиках, с формальной точки зрения узбекский сценарий более четко вписывается в правовую систему, чем туркменский.

Во всех трех странах наблюдается трехступенчатая модель транзита – неформальные договоренности, занятие ключевых

¹ Шавкат Мирзиёев победил на выборах президента Узбекистана // ТАСС. – 2016. – 5 декабря. – Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3842028> (дата посещения: 27.01.2021).

² Малашенко А. В Ташкенте все спокойно // Ведомости. – 2016. – 31 августа. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/08/31/655085-tashkente-spokoino> (дата обращения 27.01.2021).

³ Бологов П. Ташкентский триумвират: кто заменит Каримова во главе Узбекистана // Московский центр Карнеги. – 2016. – 31 августа. – Режим доступа: <https://carnegie.ru/commentary/64428> (дата посещения: 27.01.2021).

должностей, легитимация с помощью формальных процедур¹. В Китае Си Цзиньпин и Ли Кэцян стали основными преемниками за пять лет до транзита, а их продвижение было санкционировано в результате внутриэлитных договоренностей. Несмотря на то что с тех пор была изменена лишь одна формальная норма – ограничение на количество сроков председателя КНР – картина транзита изменилась кардинально. Единственная известная переменная: товарищ Си останется у власти в нынешней или иной форме. В Туркменистане и Узбекистане преемниками стали не те лица, которым это предписывалось законом. И если в Узбекистане Конституция позволяла осуществить обозначенный сценарий, то в Туркменистане пришлось вносить изменения в законодательство. Выборы лишь подвели итог транзита власти в центральноазиатских республиках.

Легализация транзита, прошедшего на основе неформальных договоренностей: Иран

Система власти в Иране отличается от всех рассматриваемых в статье кейсов не только потому, что это республиканско-теократическая система. Привычную конструкцию из трех разделенных ветвей власти в Иране контролирует надстройка в виде шиитского духовенства. В классических концепциях власти сложно найти аналоги – в строгой трактовке в мире всего две теократии (более древняя – Ватикан). В этой политической системе президентство – второй институт в иерархии власти, на уровень ниже верховного лидера. И легитимация посредством выборов не дает президенту дополнительных полномочий по влиянию на реального руководителя страны. В целом режим и его институциональная структура не меняются 40 лет. Реальная власть в стране сосредоточена в руках верховного лидера, поэтому в отношении процедур замещения этой должности и необходимо проводить анализ.

¹ Из-за отсутствия всеобщих выборов в Китае мы рассматриваем в качестве второго этапа занятие партийных должностей в результате съезда, а третьего – закрепление государственных должностей по итогам первой сессии очередного съезда ВСНП.

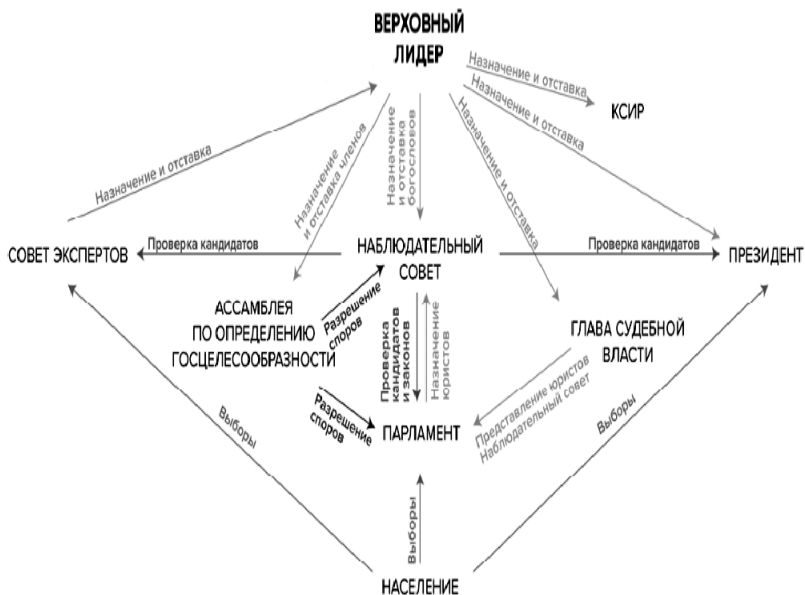


Рис.
Структура высших органов власти в Иране

Источник: [Маргоев, 2021, с. 262]

Будущий лидер революции Рухолла Хомейни выработал собственную интерпретацию принципа *велайат-е факих* [Кулюшин, 2007, с. 101], согласно которому в отсутствие имама Махди¹ полномочия главы государства возлагаются на наиболее авторитетного богослова-правоведа, у которого должны быть также достаточные компетенции для управления страной.

После свержения шаха Аятолла Хомейни был упомянут в новой конституции Ирана не просто по придуманной им же должности верховного лидера, непосредственно командующего армией и опосредованно – тремя ветвями власти, а по имени. Благодаря

¹ Махди – 12-й имам из потомков пророка Мухаммеда. По убеждениям шиитов, он «сокрыт» и с 874 г. незримо наблюдает за миром. Если христиане ждут второго пришествия Иисуса, то мусульмане-шииты связывают это событие с имамом Махди.

популярности среди революционных масс, он стал «человеком-институтом», замену которому трудно было представить.

Поэтому вопрос передачи власти не был решен однозначно и конституция оставляла три сценария: следующим верховным лидером мог стать наиболее очевидный кандидат, пользующийся безоговорочной поддержкой народа, как сам Хомейни; в отсутствие такого кандидата главу государства мог выбрать избираемый народом Совет экспертов; а если Совет экспертов не справился бы с этой задачей, то он мог предложить коллективное лидерство «тройки» или «пятерки» богословов [Филин, 2012, с. 158]. Ключевым критерием отбора любого кандидата считался его статус религиозного наставника, который присваивается выдающимся представителям духовенства.

За более чем 40 лет транзит власти в Иране произошел лишь однажды – после кончины основателя Исламской Республики в 1989 г. Глава государства готовил транзит с момента создания нового политического строя. В 1981 г. Хомейни созвал Совет экспертов, чтобы те назначили его преемником аятоллу Хусейна Али Монтазери. Наиболее авторитетные религиозные деятели страны по шиитской традиции были против того, чтобы духовенство занималось политической и государственным управлением [Дорошенко, 1998, с. 156–157]. Они не считали кого-либо достойным замещать имама Махди на земле, а в его отсутствие считали своей задачей толковать коранические нормы и заниматься религиозными и общественными вопросами. При этом духовенство не препятствовало Хомейни в его противостоянии шаху, поскольку тоже было недовольно его преобразованиями [Дунаева, 2018, с. 172], к тому же каждый религиозный наставник независим от другого, и вмешиваться в дела равноправных не принято. Среди старшего поколения Монтазери был одним из немногих поборников революционных идей Хомейни [Khalaji, 2012, p. 5], которые обрели популярность среди иранского населения и молодых представителей духовенства.

Религиозный истеблишмент оказался не готов объявить преемника, в том числе потому, что опасался критической реакции со стороны духовенства. Хомейни удалось добиться своего только через пять лет, однако позже у Монтазери возникли с ним неразрешимые политические разногласия. Меньше чем за три месяца до кончины верховный лидер лишился преемника.

О кончине Хомейни населению сообщили только после срочного созыва Совета экспертов, на котором выбрали следую-

щего лидера. Первым вариантом транзита было предложено коллективное лидерство (состав тройки или пятерки обсуждался), но большинство выступило против такой меры. Затем была выдвинута кандидатура аятоллы Мохаммада-Резы Гольпаегани, но за него проголосовало еще меньше экспертов¹.

Затем председатель Совета экспертов Али Акбар Рафсанджани, сославшись, в том числе, на сына верховного лидера Ахмада Хомейни, рассказал членам Совета о том, что покойный Хомейни трижды высказывался о президенте Ирана Али Хаменеи как о возможном следующем главе государства, хотя тот не имел даже сана аятоллы. В тот же день Хаменеи повысили в религиозном статусе (титула наставника он добьется спустя пять лет) и временно избрали верховным лидером, пока поправки в конституцию не будут внесены. Так неформальные договоренности оказались важнее институтов, которые были приведены в соответствие с ними спустя два месяца.

Назначение Хаменеи ущемляло статус руководителя страны, но в долгосрочном плане легитимация процесса передачи власти важнее: сорванный под конец жизни Хомейни транзит привел к тому, что истеблишмент не успел подчинить юридическую базу воле верховного лидера, и конституция перестала отвечать сложившимся реалиям. Однако председатель Совета экспертов сослался на волю умершего верховного лидера, заручился поддержкой его сына, предложил кандидата и юридически оформил нелегальный транзит власти тому, кто не имел права на главную должность в стране. Почему консенсус по транзиту власти был достигнут на заседании Совета экспертов за 20 минут?

В условиях завершившейся ирано-иракской войны и социально-экономического кризиса вакуум политической власти был недопустим – этим объясняется высокий уровень мобилизации элит [Khalaji, 2012, p. 8]. Трудно представить, чтобы в этих условиях кто-то оспорил предложение Рафсанджани и выдвинул свою кандидатуру: никто не обладал бесспорным авторитетом в государственных и религиозных делах одновременно, а вся политическая

¹ Leaked video reveals new details about election of Iran's supreme leader // Al-Monitor. – 2018. – 11 January. – Mode of access: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/iran-video-khamenei-supreme-leader-rafsanjani-assembly.html> (accessed: 27.01.2021).

система с духовенством во главе зависела от успеха первого транзита. Более того, значительная часть управленческой элиты была заинтересована в том, чтобы вместо реализации собственных амбиций новый верховный лидер чтит наследие Хомейни и продолжал его линию – «слабый» с точки зрения религиозного авторитета Хаменеи устраивал их в этой роли [Саджадпур, 2009, с. 16–17].

Другой причиной было то, что наиболее подготовленными в условиях внезапно сорванного транзита оказались те, у кого был «доступ к телу». В 1979 г. Рухолла Хомейни перенес инфаркт, и потому считалось, что первое десятилетие Исламской Республикой в практическом смысле правил триумvirат действующих лиц: Ахмад Хомейни помогал отцу в его делах, Рафсанджани верховный лидер назначил де-факто главнокомандующим во время ирано-иракской войны, а Хаменеи копил аппаратный вес в кресле президента [Khalaji, 2012, p. 5].

Выбор Хаменеи был основан на принципе целесообразности, который предполагал, что государственные интересы могут быть выше религиозных принципов. Поэтому главе государства было важнее ориентироваться в управлении страной, нежели быть наиболее авторитетным религиозным деятелем [Abrahamian, 1993, p. 35].

Уникальность опыта Ирана не позволяет прогнозировать политическое будущее страны. Если спустя 30 лет в Иране и готовятся к транзиту власти, то непублично, без институциональных реформ. Институт преемника не закрепился в измененной конституции, из текста изъяли как требование к кандидату иметь статус религиозного наставника, так и возможность коллективного лидерства. Зато значительно возросло неформальное влияние детища и опоры личной власти Хаменеи – Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Его представители занимают ключевые государственные посты и сильно влияют на все сферы иранского истеблишмента и общества. В российских реалиях КСИР был бы суперинститутом, не только объединившим в себе функции вооруженных сил, ФСБ, Росгвардии, ГРУ и ФСО, но и выполняющим роль не существующей в России моральной полиции и контролирующим до шестой части национальной экономики посредством аффилированных компаний, которые принадлежат высокопоставленным членам КСИР¹. Как это влияние будет конвертировано в

¹ Смагин Н. Страна вне закона. Чем опасно, что США признали иранский Корпус стражей террористами // Московский центр Карнеги. – 2019. – 11 апреля. –

процессе следующего транзита и закреплено новой институциональной реформой – открытый вопрос.

* * *

В этом тексте мы подробно рассмотрели режимные трансформации в пяти авторитарных режимах. Все исследованные нами режимы имеют три общих черты: 1) власть проводит институциональные реформы, чтобы обеспечить транзит, 2) выборы проводятся, но они не формируют власть, а легитимизируют договоренности элит, 3) неформальные договоренности важны не менее институционального устройства; напротив, последнее может приводиться в соответствие с первыми.

Вероятно, самыми «чистыми» с точки зрения «прозрачности» изменяемых процедур и последующих структурных эволюций институтов являются транзиты в Китае и Казахстане. В первом случае нарушение устоявшейся кадровой традиции и неписаного правила о смене поколений было проведено с изменением законодательства и в рамках сложившейся системы неформальных правил; во втором последовательные реформы, направленные на сохранение личной власти президента, выполняющего функцию балансира политической системы, были приняты всеми игроками, участвовавшими в выработке неформальных правил, а затем легитимизированы через выборы.

Менее прозрачным оказался транзит в Узбекистане. Процедуры были соблюдены, но находились под явным давлением неформальных договоренностей элит, когда легальный глава государства после смерти многолетнего правителя вынужден был уступить место тому, кто выбран истеблишментом, чтобы впоследствии пройти процедуру легитимации выборами.

Наконец, два самых непрозрачных кейса, Иран и Туркменистан, в силу особенностей и политической системы, и национальных политических культур оказались государствами, в которых

направления и результаты транзита малопрогнозируемы. Легализм явным образом уступает место непубличным практикам, когда будущего правителя выбирает узкая группа лиц (вместо нескольких групп интересов), с выгодой для себя трактующая волю умершего правителя. Причудливая смесь элементов западноевропейского институционального устройства и отдельных процедурных элементов демократии с монархической традицией и сильнейшим культом личности или религиозными догмами в качестве регуляторов политического процесса делает изучение подобных транзитов не только сложным, но и крайне интересным занятием для исследователя.

Список литературы

- Горак С. Туркменистан в поисках стабильного институционального дизайна: перестройка властной вертикали после распада СССР // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 181–198.
- Дорошенко Е. Шиитское духовенство в двух революциях: 1905–1911 и 1978–1979 гг. – М.: Институт востоковедения РАН, 1998. – 240 с.
- Дунаева Е. Шиитское духовенство в политической жизни современного Ирана // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2018. – № 4. – С. 169–189. – DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-4-169-189>
- Ионова Е. Особенности казахстанской модели транзита власти // Россия и новые государства Евразии. – 2019. – № 2 – С. 103–114. – DOI: <https://doi.org/10.20542/2073-4786-2019-2-103-114>
- Кулюшин Н. Шиитская модель теократии: от имамата к вelayat-e факих // Политика. – 2007. – № 4. – С. 90–103.
- Малышева Д.Б. Россия и Иран в Центральной Азии // Российско-иранские отношения. Проблемы и перспективы / под ред. Е.В. Дунаевой, В.И. Сажина. – М.: ИВ РАН, 2015 а. – С. 179–185.
- Малышева Д.Б. Взаимодействие Ирана, России и государств Южного Кавказа // Иран во втором десятилетии XXI века: вызовы и перспективы / под ред. Мамедовой Н.М., Каменевой М.С., Федоровой И.Е. – М.: ИВ РАН, 2015 б. – С. 193–195.
- Малашенко А. Транзит власти в Казахстане: что впереди? – М.: Московский центр Карнеги, 2013. – 36 с.
- Мамаева Н. Китайская Народная Республика: 60 лет партийно-политических преобразований. КПК и КПСС – некоторые направления сравнительного анализа // Проблемы Дальнего Востока. – 2009. – № 5. – С. 39–56.
- Мамедова Н.М. Политическая система Исламской Республики Иран: особенности и возможности трансформации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2018. – № 3. – С. 152–165. – DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-3-152-165>

- Маргоев А.* Эскалация вокруг Ирана: санкции, танкерные войны, угрозы военных конфликтов, карта элит // Глобальные вызовы для международного транспорта: угрозы и возможности / под ред. А.А. Сущенцова. – М. : ООО «УК “Дело”», 2021. – С. 93–122.
- Оськина О.* Политическая элита Туркмении: традиции и перспективы // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2014. – № 2 (39). – С. 244–249.
- Притчин С.А.* Династическая модель транзита власти в государствах с формирующимися политическими институтами на примере стран постсоветского пространства // Журнал политических исследований. – 2020. – № 2. – С. 106–115. – DOI: <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2020-106-115>
- Саджаднур К.* Читая Хаменеи: взгляды на мир самого влиятельного деятеля Ирана / пер. с англ. А.С. Сатунина ; Моск. Центр Карнеги. – М. : Эхо Бук, 2009. – 51 с.
- Филин Н.* Социально-историческое развитие Исламской Республики Иран (1979–2008 гг.): факторы устойчивости государственной власти. – М. : Издательство РГГУ, 2012. – 284 с.
- Abrahamian E.* Khomeinism: essays on the Islamic Republic. – Berkeley : University of California, 1993. – 188 p.
- Hale H.E.* Regime cycles: democracy, autocracy, and revolution in Post-Soviet Eurasia // World Politics. – 2005. – Vol. 58, N 1. – P. 133–165. – DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0019>
- Helms L.* Leadership succession in politics: the democracy/autocracy divide revisited // The British Journal of Politics and International Relations. – 2020. – Vol. 22, N 2. – P. 328–346. – DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120908528>
- Khalaji M.* Supreme Succession: Who Will Lead Post-Khamenei Iran? – Washington, D.C. : The Washington Institute for Near East Policy, 2012. – 26 p. – Mode of access: <https://www.washingtoninstitute.org/media/3320?disposition=attachment> (accessed: 03.03.2021)
- Li C.* Chinese politics in the Xi Jinping era. Reassessing collective leadership. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2016. – 374 p.
- Li C.* One Party, Two factions: Chinese bipartisanship in the making? // Paper Presented at the Conference on “Chinese Leadership, Politics, and Policy” Carnegie Endowment for International Peace on November 2, 2005. – 2005. – Mode of access: <https://carnegieendowment.org/files/Li.pdf> (accessed: 03.03.2021)
- March J.G., Olsen J.P.* Rediscovering Institutions. – N.Y. : Free Press, 1998. – 374 p.
- Nathan A.* Changing of the guard: authoritarian resilience // Journal of Democracy. – 2003. – Vol. 14, N 1. – P. 6–17. – DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2003.0019>

A.A. Tokarev, A.Y. Prikhodchenko, A.R. Margojev*
Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and post-Soviet nations¹

Abstract. How can institutional reforms ensure the transit of power in non-democratic regimes? Having studied five cases in and around the Post-Soviet space, the authors offer three models of such transit: establishment of new institutions (Kazakhstan), parallel evolution of formal institutions and informal norms (China, Turkmenistan, Uzbekistan), legalization of transit effected through informal norms (Iran). In the first model, the leader of the nation had his role perpetuated, received lifelong privileges and retained control over the security council with enhanced powers, some of the powers of the president being transferred to parliament. The second model observes the transit of power in three stages: the achievement of intra-elite consensus on new leadership, the occupation of key positions by the accepted individuals, and legitimation of the outcome through formal procedures. The third model is the result of an institutional reform that was not completed by the time of transit: the transfer of power looked legitimate to those who made an informal decision by imitating the formal procedure, but was illegal – legal provisions for such transit were adopted two months later. All the studied cases share three features: 1) the government conducts institutional reforms to ensure the transit of power, 2) elections are held, but instead of shaping new government they legitimize the agreements of the elites, 3) informal agreements are no less important than the institutional structure, the latter often being amended to match the former.

Keywords: new institutionalism; transit of power; institutional reforms; non-democratic regimes; China; Iran; Post-Soviet space; Uzbekistan; Kazakhstan; Turkmenistan.

For citation: Tokarev A.A., Prikhodchenko A.Y., Margojev A.R. Institutional reforms as a factor of transit of power in non-democratic regimes: case studies of China, Iran and post-Soviet nations. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 165–186. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.06>

* **Tokarev Aleksei**, MGIMO University (Moscow, Russia), e-mail: a.tokarev@inno.mgimo.ru; **Prikhodchenko Alexey**, MGIMO University (Moscow, Russia), e-mail: prikhodchenko.a.yu@my.mgimo.ru; **Margojev Adlan**, MGIMO University (Moscow, Russia), e-mail: a.margojev@inno.mgimo.ru

¹ This work was supported by the Russian Science Foundation under Grant Number 19-78-10144. The authors are grateful to Expert of the Division of Strategic Development at the MGIMO Institute for International Studies Maria Boiko, as well as the Institute's interns Igor Vokhmintsev, Ovanes Oganyan, and Elizaveta Sokolova for their help.

References

- Abrahamian E. *Khomeinism: essays on the Islamic Republic*. Berkeley : University of California 1993, 188 p.
- DiMaggio, P. The new institutionalisms: avenues of collaboration. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*. 1998, Vol. 154, N 4, P. 696–705.
- Doroshenko E. *Shiite clergy in two revolutions: 1905–1911 and 1978–1979*. Moscow : Institute of Oriental Studies of the Russia Academy of Science, 1998, 240 p. (In Russ.)
- Dunaeva E. Shiite clergy in Iran's political life. *Outlines of global transformations: politics, economics, law*. 2018, Vol. 4, P. 169–189. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-4-169-189> (In Russ.)
- Filin N. *Socio-historical development of the Islamic Republic of Iran (1979–2008): factors of stability of state power*. Moscow : RGGU Publishing House, 2012, 284 p. (In Russ.)
- Gandhi G., Przeworski A. Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies*. 1991, Vol. 40, N 11, P. 1279–1301. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414007305817>
- Gorak S. Turkmenistan in search of stable institutional design. The reshuffle power vertical after USSR dissolution. *Political science (RU)*. 2014, Vol. 1, P. 181–198. (In Russ.)
- Hale H.E. Regime cycles: democracy, autocracy, and revolution in Post-Soviet Eurasia. *World Politics*. 2005, Vol. 58, N 1, P. 133–165. DOI: <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0019>
- Helms L. Leadership succession in politics: the democracy/autocracy divide revisited. *The British Journal of Politics and International Relations*. 2020, Vol. 22, N 2, P. 328–346. DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120908528>
- Ionova E. the features of the Kazakhstan model of power transit. *Russia and New States of Eurasia*. 2019, N 2, P. 103–114. DOI: <https://doi.org/10.20542/2073-4786-2019-2-103-114> (In Russ.)
- Khalaji M. Supreme Succession: Who Will Lead Post-Khamenei Iran? Washington, D.C. : The Washington Institute for Near East Policy, 2012, 26 p. – Mode of access: <https://www.washingtoninstitute.org/media/3320?disposition=attachment> (accessed: 03.03.2021)
- Kuliushin N. Shiite model of theocracy: from imamate to velayat-e fakikh. *Politeia*. 2007, Vol. 4, P. 90–103. (In Russ.)
- Li C. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era. Reassessing Collectove Leadership*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2016, 374 p.
- Li C. One Party, Two factions: Chinese bipartisanship in the making? // Paper Presented at the Conference on “Chinese Leadership, Politics, and Policy” Carnegie Endowment for International Peace on November 2, 2005. – Mode of access: <https://carnegieendowment.org/files/Li.pdf> (accessed: 03.03.2021)
- Malashenko A. *Transit of Power in Kazakhstan: What's ahead?* Moscow : Moscow Carnegie Endowment for International Peace, 2013, 36 p. (In Russ.)
- Malysheva D.B. Russia and Iran in Central Asia. In: Dunaeva E.V., Sazhin V.I. (eds). *Russian-Iranian relations. Problems and Prospects*. Moscow : IOS RAS, 2015 a, P. 179–185. (In Russ.)

- Malysheva D.B. Interaction of Iran, Russia and the states of the South Caucasus. In: Mamedova N.M., Kameneva M.S., Fedorova I.E. (eds). *Iran in the second decade of the XXI century: challenges and prospects*. Moscow : IOS RAA, 2015 b, P. 193–195. (In Russ.)
- Mamaeva N. The People's Republic of China: 60 years of party-political transformations. The CPC and the CPSU – certain trends of comparative analysis. *Far Eastern Affairs*. 2009, N 5, P. 39–56. (In Russ.)
- Mamedova N.M. Political system of the Islamic republic of Iran: its features & the upside for transformation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. 2018, Vol. 11, N 3, P. 152–165. DOI: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-3-152-165>
- March J.G., Olsen J.P. *Rediscovering Institutions*. N.Y. : Free Press, 1998, 374 p.
- Margojev A. Escalation around Iran: sanctions, tanker wars, threats of military conflicts, map of elites. In: Sushentsov A.A. (ed). *Global Challenges for International Transport: Threats and Opportunities*. Moscow : LLC Management Company “Delo”, 2021, 321 p. (In Russ.)
- Nathan A. Changing of the guard: authoritarian resilience. *Journal of Democracy*. 2003, Vol. 14, N 1, P. 6–17. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2003.0019>
- Oskina O. Political elite Turkmenistan: tradition and prospects. *The Caspian Region: Politics, Economics, Culture*. 2014, Vol. 2 (39), P. 244–249. (In Russ.)
- Pritchins S.A. Dynastic model of power transit in states with emerging political institutions on the example of Post-Soviet countries. *Journal of Political Research*. 2020, N 2, P. 106–115. DOI: <https://doi.org/10.12737/2587-6295-2020-106-115>
- Sadjadpour K. *Reading Khamenei: The world view of Iran's most powerful leader*. Moscow : Publisher Echo Book, 2009, 51 p. (In Russ.)

Ф.О. ТРУНОВ *

К ВОПРОСУ СХЕМЫ СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ СОВРЕМЕННЫХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ: ПРИМЕР ФРГ

Аннотация. В реалиях XXI в. вооруженные силы стран мира сталкиваются с необходимостью противодействия резко возросшему спектру угроз безопасности, прежде всего нетрадиционных (невоенного характера), проецируемых, в том числе из отдаленных регионов. Эффективный ответ может быть обеспечен лишь посредством структурной реформы «военной машины» государства. В отличие от XX в., в основе преобразований лежит принцип развития не «вширь» (учреждения новых родов войск), но «вглубь». Речь идет о создании межродовых сил с четким разделением ответственности по географическому (оперирование на ближних и дальних рубежах от границ государства) и функциональному (характер угроз безопасности) принципу.

Задача статьи состоит в исследовании самой схемы структурной реформы вооруженных сил и ее реализации на примере бундсвера. Этот выбор обусловлен уникальным положением Германии как едва ли не единственной «восходящей державы» среди стран – участниц Евро-Атлантического сообщества.

В статье раскрываются особенности и «узкие места» определения Германией схемы строительства перспективных вооруженных сил, ее реализации в 1990-е – середине 2010-х годов. Изучаются практические результаты в деле создания сил кризисного реагирования и преобразований сил общего назначения применительно к основным родам войск (армия, ВМС, ВВС). Показывается изменение траектории развития бундсвера со второй половины 2010-х годов в контексте долгосрочных планов по завершению его структурной реформы.

* **Трунов Филипп Олегович**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела Европы и Америки, Институт научной информации по общественным наукам (ИНИОН) РАН (Россия, Москва), e-mail: 1trunov@mail.ru

Делается вывод о значимости институциональных преобразований вооруженных сил для государств мира и ФРГ в частности, особенностях динамики данного процесса в случае бундесвера.

Ключевые слова: Германия; бундесвер; реформа; перспективный облик вооруженных сил.

Для цитирования: Трунов Ф.О. К вопросу схемы структурных реформ современных вооруженных сил: пример ФРГ // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 187–206. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.07>

Рост числа угроз безопасности, особенно невоенных (нетрадиционных) и гибридных, в том числе проецируемых из отдаленных регионов, в XXI в. предъявляет качественно новые требования к возможностям вооруженных сил (ВС) государств мира, особенно ведущих. Насколько эффективность «военной машины» может быть повышена посредством институциональной (структурной) реформы? Этот вопрос пока недостаточно освещен в научных исследованиях. Определенный задел был создан в изучении отечественного опыта – как в исторической ретроспективе, включая период СССР [Военная история ..., 2015, с. 653–671], так и современной России – в частности, преобразований после «августовской войны» (2008) [Nichol, 2012]. Интерес представляет и изучение опыта перестройки вооруженных сил группой стран постсоциалистического пространства в период их подготовки к вступлению в НАТО, в конце 1990-х – середине 2000-х годов [Forster, Edmunds, Cottey, 2002].

В статье предпринята попытка изучить на примере ФРГ процесс структурной реформы ВС и особенностей ее реализации на практике. Германия – это во многом уникальный пример национальной модели строительства вооруженных сил, отнюдь не типичный. Традиционно, до безоговорочной капитуляции во Второй мировой войне, германо-прусское государство отводило большую, во многом решающую, роль использованию военно-силового потенциала в своей внешней политике. Истеблишмент ФРГ последовательно демонстрировал пересмотр этого положения, придерживаясь принципа «стратегической сдержанности» в вопросах создания и особенного использования бундесвера» [The Bundeswehr on operations ..., 2009, p. 2–42]. Вместе с тем без обеспечения эффективного с точки зрения противодействия угрозам безопасности военного присутствия на мировой арене Берлинская

республика не сможет утвердиться в статусе глобальной державы, к чему ее истеблишмент де-факто стремится достаточно последовательно.

Показательно в связи с этим, что именно в 2020 г., даже на фоне пандемии COVID-19, приведшей к временной «заморозке» мирополитических процессов, интерес к изучению перспектив реорганизации бундесвера резко возрос [Bartels, Glatz, 2020; Vogel, 2020] по сравнению с предшествующими десятилетиями [Синдеев, 2015]. Активное обсуждение структурных изменений аналитиками «Фонда науки и политики» («Stiftung Wissenschaft und Politik»), наиболее крупного «мозгового треста», занимающегося вопросами безопасности и обороны, отчетливо свидетельствует о растущей значимости бундесвера во внешнеполитическом планировании и деятельности ФРГ, а, следовательно, и поиске путей его наиболее эффективного развития.

1

В XX в. окончание крупнейших конфликтов приводило не только к масштабным сокращениям численности вооруженных сил, но и к их последующей глубокой модернизации. Ключевыми составляющими этой модернизации выступали: создание новых (прежде всего технических) родов войск и увеличение боевых возможностей каждого подразделения существующих. Так, после окончания Первой мировой войны в вооруженных силах ведущих государств стали бурно развиваться бронетанковые войска и авиация, — особенно заметно с первой половины 1930-х годов; параллельно существенно повышалась огневая мощь стрелковых (пехотных) войск и артиллерии [Дайнес, 2001, с. 202–217]. По завершении Второй мировой войны все они стали моторизованными, технические рода войск продолжили наращивать свой потенциал, а с конца 1950-х — в 1960-е годы сверхдержавами начали создаваться ракетные войска [Пронько, 2001, с. 410–436].

Показательно, что основная фаза *структурных (институциональных)* преобразований вооруженных сил обычно стартовала спустя определенный промежуток времени (5–12 лет) после окончания крупного военного конфликта. Чем это было обусловлено? С одной стороны, истощенностью ресурсной базы, требовавшейся для создания весьма дорогостоящих и трудоемких (с точки зрения

привлекаемых объемов научного и производственного потенциалов) качественно новых технических родов войск. С другой стороны, временем, которое требовалось для четкого определения изменившихся (по сравнению с предшествующей войной) угроз и вызовов национальной безопасности. Учет данных угроз традиционно приводил к изменениям организационно-штатной структуры вооруженных сил [Штеменко, 1974, с. 6–26], тем самым формируя целеполагание негативного характера. Одновременно существовало и позитивное целеполагание – обеспечение присутствия в различных регионах мира.

Здесь необходимо отметить, что до второй половины XX в. вооруженные силы государств, в том числе ведущих, использовались по прямому назначению – для ведения боевых действий, особенно в ходе крупномасштабных конфликтов. В период «классической» холодной войны и, прежде всего, в реалиях постбиполярного миропорядка на первый план вышло уже не силовое применение войск, но демонстрация готовности к его осуществлению в предельно эффективных формах, т.е. стремительному нанесению противнику значительного ущерба. Параллельно вооруженные силы все активнее стали применяться для решения небоевых задач, особенно в области поддержания мира. Чем были вызваны данные изменения? С одной стороны, развитием ракетно-ядерного потенциала. Это де-факто существенно понизило вероятность крупномасштабных конвенциональных конфликтов, учитывая риск их перерастания в войны с массированным применением оружия массового поражения (ОМП). С другой стороны, ростом нетрадиционных (невоенных) угроз безопасности – в частности, неконтролируемое перемещение масс беженцев / мигрантов; распространение и активизация международного терроризма; трансграничное контрабандное перемещение оружия, боеприпасов, взрывчатых и наркотических веществ. Территориально данные риски проецировались из нестабильных стран, т.е. охваченных вооруженными конфликтами, на широкий круг международных акторов. В сопоставлении с холодной войной число зон нестабильности в реалиях постбиполярного миропорядка существенно возросло. Если исторически основными источниками угроз безопасности и обороны государства были другие государства, то в современных реалиях таковыми во многом являлись уже негосударственные акторы – прежде всего, структуры международного терроризма, активно

вступавшие в симбиотические отношения с силами организованной преступности. Это требовало безотлагательной реакции широкого круга государств, в том числе посредством запуска институциональных преобразований их «военных машин». Значительно усложнялся, требуя существенно большего времени и усилий, процесс осмысления природы новых источников угроз. Это, с точки зрения автора, выступало *первой* причиной трудностей на пути строительства перспективных вооруженных сил в XXI в., способных бороться с военными структурами не только других государств, но и негосударственных акторов.

Вторая причина – отсутствие заметного технико-технологического «рывка» и тем более революции в военном деле с точки зрения массового внедрения вооружений, действующих на новых физических принципах. Трендом развития широкого спектра «военных машин» – от армий национальных государств (прежде всего, обладающих развитым научным потенциалом и производственной базой) до незаконных вооруженных формирований (НВФ) – выступает использование автоматизированной техники, особенно беспилотных летательных аппаратов (БПЛА). Вместе с тем пока масштабы внедрения этой техники в регулярные вооруженные силы (не говоря уже о НВФ) невелики, хотя этот процесс идет уже 10–20 лет. Де-факто достаточно плотное насыщение автоматизированной техникой, прежде всего БПЛА, наблюдается лишь в случае ударных (повышенной боевой готовности и особенно сил специальных операций) подразделений.

Что означают данные трудности для поиска эффективной модели структурной реформы вооруженных сил? Очевидно, что в реалиях конца XX – начала XXI в. этот процесс должен осуществляться не только и не столько «вширь» (т.е. посредством создания новых родов войск), но, прежде всего, «вглубь». Под структурной реформой ВС автор в *узком* смысле подразумевает создание постоянных межродовых / межвидовых военных механизмов. Такие преобразования должны придать вооруженным силам качественно новые возможности как с функциональной (противодействие растущему спектру вызовов и угроз), так и географической (действие как в пределах территории своей страны и государств-союзников, так и вне их) точек зрения. В более *широком* смысле структурные реформы ВС обозначают движение по пути создания двусоставных вооруженных сил, т.е. наличия в «военной машине» государ-

ства сразу нескольких органично сочетающихся компонент. Одна из них, составленная преимущественно из «тяжелых» войск, т.е. насыщенных различными видами одноименных вооружений и военной техники (ВиВТ), предназначена для борьбы с традиционными (имеющими четко выраженный военный характер) угрозами, притом должна действовать в основном вблизи границ государства. Для обозначения данной части вооруженных сил уместно использовать термин «силы общего назначения» (СОН).

Другая компонента – это «легкие» войска, предназначенные для противодействия широкому спектру угроз, прежде всего нетрадиционных, притом вдали от территории государства. Их уместно называть силами кризисного реагирования (СКР). Эти войска должны быть способны к быстрым перемещениям на весьма значительные расстояния, в том числе трансконтинентальным и трансокеанским переброскам. Иными словами, речь идет о способности оперативно развернуться в любой точке (сухопутной, морской) земного шара и быть способными автономно и полноценно функционировать. Соответственно, при создании «легких» сил на первый план выходит насыщение их широким ассортиментом транспортной техники (наземной, дублирующим комплектом воздушной, а по возможности и морской), а также предоставление каждому бойцу средств спутниковой связи и навигации. В авангарде с точки зрения скорости оснащения данными средствами в бундесвере, как и ВС других стран мира, находились силы специальных операций.

Даже в случае государств, имеющих благоприятную внешнеполитическую обстановку у своих границ (окружение из стабильных государств-союзников), силы общего назначения с точки зрения численности личного состава, единиц парка ВиВТ должны как минимум вдвое превышать СКР.

Сам принцип превращения вооруженных сил в двусоставные отнюдь не нов для военной истории. Так, в регулярных армиях мира традиционно существовало разделение на полевые (более боеспособные) и гарнизонные войска. В ходе военной реформы РККА, разработанной М.В. Фрунзе, была реализована идея параллельного существования кадровых и территориальных (милиционных) формирований. В период «классической» холодной войны сухопутные войска практически всех государств-участников состояли из кадро-

вых (имевших высокую степень укомплектованности в мирное время) и кадрированных соединений [Пронько, 2001].

Однако приведенные примеры в ряде аспектов существенно отличались от изложенной выше схемы структурных реформ. Прежде всего, указанные виды вооруженных сил государства предназначались к использованию на его территории или в относительной близости от его границ. Притом в последнем случае заграничное применение группировок войск опиралось на сплошной по географическому покрытию тыл, проходивший по всем землям, отделявшим линию использования войск (фронта) от территории государства – обладателя данной «военной машины» [Атлас офицера, 1979, с. 218–286]. Это условие существенно усложняло, делая весьма трудоемким, массовое применение войск на расстоянии даже в несколько сотен километров от границ государства, не говоря о трансконтинентальной передислокации – способностью к ней обладала лишь относительно небольшая часть ВС (в частности, в случае США – соединения Корпуса морской пехоты и ударные воздушные эскадры).

Значимо и иное отличие: в представленных исторических примерах часть сил (вторая их составляющая) заведомо состояла из существенно менее боеспособных войск, представляя собой слабое дополнение. В изложенной же схеме структурных реформ СКР и СОН должны быть составлены из подразделений и частей, укомплектованных по полным штатам и имеющих как минимум сопоставимый друг с другом уровень боеспособности.

В связи с этим уместно привести еще один пример, на первый взгляд, более близкий, из военной практики: это «военные машины» колониальных держав, состоящие из войск, предназначенные для обороны самой метрополии (в Европе), и сил, действующих исключительно в колониях (прежде всего, в Африке и Азии). Здесь налицо четкое географическое разделение, характерное и для СОН, и для СКР. Вместе с тем необходимо сделать ряд оговорок. Так, уровень технического оснащения колониальных войск в подавляющем большинстве случаев (возможно, лишь за исключением колониальных войн Четвёртой республики в Индокитае и Алжире [Дэвидсон, 2002, с. 57–202]) был существенно ниже, чем у сил, дислоцированных в метрополии. Данный факт был обусловлен тем, что колониальным войскам приходилось вести

бои не с регулярными армиями, а преимущественно с иррегулярными формированиями покоряемых народов.

СКР «заточены» на борьбу с НВФ, создаваемыми, прежде всего, структурами международного терроризма. Де-юре такие НВФ иррегулярны, однако уровень их организованности, боеспособности (в том числе за счет постоянной идеологической «накачки») и, что не менее важно, способность к перегруппировкам и восстановлению утраченного потенциала весьма высоки [Kinzel, 2020, S. 2–4]. Соответственно, к СКР предъявляются весьма высокие требования в смысле насыщенности различной техникой, средствами связи и навигации. Важно подчеркнуть необходимость постоянного и многоаспектного сотрудничества СКР с силами безопасности тех стран, которые пытаются преодолеть состояние нестабильности и перейти к этапу постконфликтного развития [см.: Tull, 2020, S. 2–4].

Наибольший опыт создания СКР к началу XXI в. былработан странами, активно использовавшими свой военный потенциал на глобальном уровне в ходе локальных конфликтов еще в период «классической» холодной войны. Из числа государств – членов Евро-Атлантического сообщества это, прежде всего, «старые» западные державы – США, Франция, Великобритания. ФРГ, обладая мощной ресурсной базой, находилась в связи с этим в «западывающем» положении. В период «классической» холодной войны бундесвер в принципе не использовался вне зоны ответственности НАТО, будучи предельно сфокусирован на участии в противостоянии Запад – Восток [The Bundeswehr ..., 2009, p. 14–27], т.е. представлял собой лишь мощные СОН.

2

Повышенную заинтересованность в использовании своих войск вне зоны ответственности НАТО правящая элита ФРГ стала демонстрировать уже в первые месяцы после присоединения ГДР (1990). Так, на Балканском полуострове эта деятельность принесла существенные результаты, позволив ФРГ утвердиться в роли модератора формировавшегося постъюгославского пространства. Напротив, на остальных, существенно более отдаленных от территории Германии направлениях, в 1990-е годы попытки разверты-

вания сил бундесвера для борьбы с угрозами нестабильности оказались неудачными (в Сомали) или носили сугубо точечный характер [The Bundeswehr ..., 2009, p. 53–58]. Помимо конъюнктурных трудностей, ключевой проблемой уместно признать отсутствие СКР: в случае конфликтов на Балканах с учетом их относительной географической близости к ФРГ роль сил кризисного реагирования успешно выполняли части из СОН, однако эта схема оказалась малопригодной для Африки и Азии. Здесь временное решение было найдено в преимущественном использовании военно-транспортной авиации и медицинской службы: эти вспомогательные рода войск обладали необходимой мобильностью, однако являлись лишь сегментами СКР в целом.

Работа по определению контуров их перспективного облика велась с начала 1990-х годов, однако конкретные параметры были сформулированы лишь в «Основах концепции развития бундесвера» (2004)¹. Почему? Выделенные выше базовые трудности на пути создания СКР в случае ФРГ дополнялись до 1991 г. отсутствием опыта использования бундесвера вне зоны ответственности НАТО и теми «узкими местами», которые порождала модель развития «военной машины» страны, избранная в условиях свертывания противостояния холодной войны. Как и в случае всех крупнейших конфликтов, окончание этого конфликта (хотя он и не имел «горячей» фазы) привело к масштабным сокращениям вооруженных сил и военных расходов бывших стран-участниц. При этом по скорости данных редукций ФРГ уверенно обогнала не только все «традиционные» западные державы (США, Великобританию и Францию), но и подавляющее большинство «старых» стран – участниц Альянса в целом². С точки зрения автора, ключевая причина кроется в том, что ФРГ в 1990-е годы стремительно отошла от положения страны, не просто прилегающей к восточной границе зоны ответственности НАТО, но располагавшейся на «передовой» противостояния холодной войны, а потому находившейся в состоянии повышенного военно-политического напряжения. Соответственно, наблюдался «сброс» этого перегрева, растянувшийся на четверть

¹ Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, 2004. – Berlin : Bundesministerium der Verteidigung, 2004. – S. 10–48.

² См.: Financial and economic data relating to NATO defence. Defence Expenditures of NATO countries. 1990–2010 // Communiqué PR/CP (2011) 027. – Brussels, 2011. – P. 4–6.

века (!). Так, в 1989–2018 гг. в случае ФРГ доля военных расходов от ВВП сократилась с 3,0 до 1,23%, численность вооруженных сил – с 485 до 178 тыс.¹, а количество дивизий в сухопутных войсках – с 12 до трех. В этих условиях в 1990-е – середине 2010-х годов вырисовывалась следующая схема структурных реформ в бундесвере: создание, наращивание потенциала и использование СКР за счет сокращений СОН во всех отношениях. Одновременно в первой половине 2000-х годов были анонсированы планы по созданию двух дивизий СКР в составе сухопутных войск (аэромобильной и сил быстрого реагирования), а также профильного соединения в ВМС². Они должны были составить основу войск СКР, предназначенных к использованию в зонах вооруженных конфликтов повышенной, а также средней и пониженной интенсивности. Согласно «Основам концепции бундесвера», численность двух этих видов сил кризисного реагирования определялась, соответственно, в 35 и 70 тыс., а сил общего назначения – в 147 тыс. военнослужащих [Varwick, 2007, S. 252–253].

Однако эти весьма амбициозные планы, реализация которых должна была прочно обеспечить ФРГ потенциал глобального миротворца, осуществлены не были. Так, к концу 2010-х годов в бундесвере удалось сформировать лишь одну дивизию СКР неполного состава. На судах ВМС, предназначенных для обеспечения присутствия в Мировом океане, численность сил кризисного реагирования бундесвера не превышала 15 тыс. военнослужащих³. Здесь следует учесть, что при использовании войск на значительном удалении от границ государств требуются: две смены военнослужащих (для осуществления ротации, обычно раз в полгода), а также наличие оперативного резерва как «подстраховки». Необходимо также учитывать, что порядка 45–60% от общей численности СКР составляют многочисленные вспомогательные, т.е. небоевые,

¹ См.: Financial and economic data relating to NATO defence. Defence Expenditures of NATO countries. 1990–2010 // Communiqué PR/CP (2011) 027. – Brussels, 2011. – P. 4–10.; Defence Expenditures of NATO countries (2013–2019) // Communiqué PR/CP (2019) 123. – Brussels, 2019. – P. 4–10.

² Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, 2004 // Bundesministerium der Verteidigung. – Berlin, 2004. – S. 10–48.

³ Рассчитано автором на основе: Division Schnelle Kräfte – Spezialisten des Heeres // BMVg. – 2020. – Mode of access: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/division-schnelle-kraefte> (accessed: 1.11.2020).

подразделения (военно-транспортная авиация, связь, снабжение, команды управления и обслуживания дронов, штабы). Соответственно, в реальности к концу 2010-х годов ФРГ была способна одновременно развернуть из состава СКР не более 2–2,5 тыс. «активных штыков». При этом вне зоны ответственности НАТО к середине 2010-х годов использовалось порядка 7 тыс. военнослужащих, а во второй половине десятилетия – лишь 3,5 тыс. [Die Auslandseinsätze ..., 2018, S. 9–11]. Каким образом покрывалась данная разница? Посредством использования СОН: в частности, в составе крупнейших миссий бундесвера в Афганистане (ISAF, 2001–2014 гг., «Resolute Support», с 2015 г.) и Мали (MINUSMA, с 2013 г.) наблюдалось сочетание применения наземных подразделений сил общего назначения и сил кризисного реагирования. Соответственно, когда с 2014 г. в условиях стратегической конфронтации между Евро-Атлантическим сообществом и РФ бундесвер был вынужден выделять наиболее боеспособные части СОН в состав вновь развёртываемых группировок НАТО в Европе, это и привело к резкому сокращению возможностей ФРГ по обеспечению своего миротворческого присутствия на глобальном уровне.

Чем объяснялись столь ограниченные успехи в деле создания СКР? Неизменным ориентированием истеблишмента ФРГ на продолжение сокращений как самоцель при развитии бундесвера. Это было обусловлено, прежде всего, внутривластными причинами, сопряженными с тем, что в восприятии правящей элиты до середины 2010-х годов отсутствовали угрозы безопасности и обороны, которые могли бы стимулировать отказ от редукций. Так, в случае СОН вслед за упразднением корпусных штабов (кроме управления 1-го германонидерландского корпуса), в 2000-е – начале 2010-х годов была сформирована большая часть имевшихся в бундесвере дивизий и бригад. Приверженность логике сокращений привела и к пересмотру, в сторону существенных уменьшений, планов по созданию СКР.

Таким образом, в начале 2000-х – середине 2010-х годов официальному Берлину удалось выстроить четкую, отражавшую национальные интересы, схему структурных реформ бундесвера. Однако, выражаясь образно, созданный фундамент перспективных вооруженных сил, по сути, стал консервироваться (в ряде случаев давая трещины), не будучи «достроен» до полноценного здания.

Представлял ли опасность для национальных интересов ФРГ незавершенный, половинчатый характер структурных преобразо-

ваний бундесвера? Безусловно, да. Так, проецирование на территорию самой ФРГ и ее государств-партнеров по ЕС в 2015–2016 гг. мощных экзистенциональных (а не сугубо гипотетической как «российская») угроз безопасности – массовой неконтролируемой миграции и тесно связанного с этим роста террористической активности в самих странах – участниках объединения – не только хронологически совпало, но и было тесно связано с отмеченным выше уменьшением вдвое вклада бундесвера в международную миротворческую деятельность. Отсутствие адекватных по численности СКР стало одной из причин того, что Германия, в отличие от России, не приняла активное участие в борьбе со структурами международного терроризма в Сирии (а также Ираке – прежде всего, в смысле уничтожения боевиков и инфраструктуры ИГ), ставя таким образом себя в оборонительное положение перед угрозами нестабильности.

В 2016–2018 гг. ФРГ пошла на резкое увеличение своего военного присутствия в Мали (в составе миссии MINUSMA – в 7 раз) [Tull, 2020, S. 1–2], территория которого могла стать основанием «коридора угроз нестабильности», идущего из северной части Африки непосредственно к Средиземному морю (через Нигер и находящуюся в состоянии перманентного вооруженного конфликта с 2011 г. Ливию), и далее – к южным границам ЕС [Hanish, 2015, p. 1–3]. И в этом случае проявился фактор ограниченности ресурсного потенциала СКР ФРГ. Так, в наиболее конфликтогенных северомалийских провинциях присутствие бундесвера свелось, прежде всего, к разворачиванию команд БПЛА, подразделений для охраны (в том числе с воздуха) базы «Лагерь Кастро» в Гао¹, в то время как наземные миротворческие подразделения были весьма незначительны (1–2 роты), что вновь иллюстрировало неготовность официального Берлина вносить весомый вклад в использование миротворческих войск «в поле». Германская сторона находила многочисленные тактические решения, позволяющие частично компенсировать слабость войсковой компоненты СКР. В частности, за счет роста объемов участия в военно-

¹ Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) // Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/8972. – 2019. – 03.04. – S. 6–12.

тренировочной деятельности вновь создаваемых вооруженных сил стран, пытающихся встать на путь постконфликтного развития (прежде всего, Мали и государств «сахельской пятерки» в целом)¹. Также заметна активизация политико-дипломатических усилий в области урегулирования вооруженного конфликта (например, запуск Берлинской конференции для поиска прекращения гражданской войны в Ливии в январе 2020 г.). Эти тактические решения, однако, отнюдь не снимали проблемы наращивания потенциала СКР, а также и СОН. Так, последняя задача была обусловлена как конъюнктурными (рост вклада ФРГ в «сдерживание» РФ в военном отношении), так и объективными причинами – необходимостью поддержки растущих амбиций официального Берлина в НАТО и Евро-Атлантическом сообществе в целом, что, в частности, отчетливо проявилось в условиях глубокого кризиса отношений ФРГ с США при администрации Д. Трампа.

В 2017–2018 гг. Министерство обороны Германии озвучило долгосрочные (до середины 2030-х годов) планы строительства вооруженных сил. В них отчетливо прослеживается приверженность схеме институциональной реформы бундесвера: параллельное наращивание потенциала СКР и СОН, т.е. расконсервация фундамента перспективных вооруженных сил и его «достройка» до полноценного здания².

Пересмотр траектории развития германских вооруженных сил, которая сложилась в 1990-е – середине 2010-х годов, произошел сразу в двух направлениях. *Во-первых*, отказ от дальнейших сокращений бундесвера, что было чревато достижением негативной «точки невозврата» и тем самым созданием исключительных трудностей на пути не только усиления, но и сохранения имевшегося уровня военного присутствия ФРГ на мировой арене. Начало новой холодной войны оказалось для правящей элиты Германии скорее поводом, а не причиной отказа от ставшей губительной для

¹ Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) // Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/8972. – 2019. – 03.04. – S. 6–12.

² Bundeswehr-Pläne: Heer soll drei neue Divisionen bekommen // DBWV. – 2017. – Mode of access: <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/news/bundeswehr-plaene-heer-soll-drei-volle-divisionen-bekommen/> (accessed: 1.11.2020).

реализации державных амбиций модели развития вооруженных сил страны. Официальный Берлин перешел к последовательному наращиванию количественных и качественных (в том числе за счет насыщения автоматизированной техникой) параметров обеих составляющих бундесвера.

Во-вторых, наблюдался пересмотр иерархии двух его компонент с точки зрения первоочередного их усиления: на первое место вышли силы общего назначения, оттеснив на второе силы кризисного реагирования. Почему? Будучи объектом постоянных сокращений, СОН оказались в существенно более сложном положении, чем СКР. При этом именно на силы общего назначения полностью ложится нагрузка в выделении Германией контингентов и штабных компонентов в состав многонациональных группировок НАТО (в составе сил передового развертывания (СПР) и особенно сил быстрого реагирования (СБР) Альянса) в Европе. ФРГ стремится подкрепить свои лидерские амбиции на уровне Евро-Атлантического сообщества демонстрацией способности и готовности играть роль «рамочной нации» в деятельности данных военных механизмов, тем самым позиционируя себя в качестве органичного старшего партнера для широкого круга малых и средних государств – членов НАТО и ЕС. Одновременно официальный Берлин сохранил заинтересованность играть роль «рамочной нации» и в случае международных миссий (миротворческих, по поддержанию мира и правопорядка, военно-тренировочных), развертываемых вне зоны ответственности Альянса под эгидой НАТО, ЕС, ООН и даже АС, что обуславливает необходимость наращивания потенциала СКР¹.

Каковы результаты по состоянию на начало 2020-х годов и перспективы структурных реформ бундесвера по родам войск? В случае *сухопутных войск* «платформой» перспективных СОН является 1-я танковая дивизия (1-я ТД) бундесвера, подчиненная управлению 1-го германо-нидерландского корпуса. 10-я танковая дивизия (за исключением 23-й горнопехотной бригады) играет в связи с этим скорее вспомогательную роль. Так, именно 1-я ТД

¹ Bundeswehr-Pläne: Heer soll drei neue Divisionen bekommen // DBWV. – 2017. – Mode of access: <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/news/bundeswehr-plaene-heer-soll-drei-volle-divisionen-bekommen/> (accessed: 1.11.2020).

предоставляет контингенты для комплектования СБР НАТО (в том числе их «острия копья» – бригады сверхповышенной боевой готовности) и СПР. В состав 1-й танковой дивизии, помимо трех германских бригад (9-й учебной танковой, 21-й танковой и 41-й мотопехотной), интегрирована 43-я механизированная бригада нидерландских войск, в состав которой, в свою очередь, входят «тяжелые» подразделения бундесвера¹. Тем самым ФРГ, с одной стороны, частично компенсирует нехватку собственных СОН, с другой – демонстрирует практическую возможность создания постоянных двунациональных военных механизмов (на уровне дивизии и бригады), задача создания которых для стран – участниц ЕС и НАТО на практике оказывается весьма сложной. С высокой долей вероятности формирование двух запланированных к созданию «тяжелых» дивизий бундесвера (каждая по три бригады со стороны ФРГ)² будет происходить именно на базе 1-й танковой дивизии. Либо ее бригады (прежде всего, 9-я учебная танковая) будут иметь вдвоенный состав, и из них затем будут «отпочковываться» новые соединения, либо предоставлять часть опытного личного состава (до 50%) в состав вновь формируемых войсковых единиц.

В случае СКР в составе сухопутных войск следует ожидать увеличения числа войсковых бригад в составе дивизии сил быстрого реагирования. Так, помимо вспомогательных частей (прежде всего, сил военно-транспортной и разведывательной армейской авиации), в ее состав входила только одна германская (1-я) собственно боевая бригада, но завершено интегрирование 11-й нидерландской аэромобильной бригады³. В этом случае причины данной тактики идентичны детерминантам заинтересованности ФРГ в глубоко продвинутом сотрудничестве с официальным Амстердамом в рамках 1-й танковой дивизии. Формирование новой «легкой» дивизии будет происходить на базе соединения сил быстрого реагирования, притом дискуссионным остается определение состава вновь создаваемого соединения.

¹ Panzerdivision 1 // BMVg. – 2020. – Mode of access: https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/1-panzerdivision_ (accessed: 1.11.2020).

² Bundeswehr-Pläne: Heer soll drei neue Divisionen bekommen...

³ Division Schnelle Kräfte – Spezialisten des Heeres // BMVg. – 2020. – Mode of access: https://www.bundeswehr.de/de/organisation/heer/organisation/division-schnelle-kraefte_ (accessed: 1.11.2020).

Лучшие результаты при проведении структурных реформ продемонстрировали военно-морские силы. В их составе роль СКР играет 2-я оперативная флотилия, предназначенная для обеспечения присутствия в Мировом океане, в составе трех соединений кораблей: одного – вспомогательного (ремонтные, транспортные, танкеры) и двух – фрегатов¹. Практика проведения различных операций на море показывает, что в реалиях XXI в. фрегаты перенимают от авианосцев (как последние от линкоров) роль наиболее активно используемых судов крупного класса. В связи с этим ФРГ, наладив производство собственных «больших» фрегатов типа «Саксония», оказывается в выигрышном положении. Пополнение ими 2-й оперативной флотилии станет ключевой задачей ФРГ в деле наращивания военно-морских сил кризисного реагирования. Они уже весьма боеспособны, позволяя ФРГ в начале XXI в. обеспечивать участие сразу в двух-трех военно-морских миссиях в различных акваториях мира, расположенных к северу и востоку от Африки и к юго-западу от Азии. В свою очередь, роль СОН в составе флота выполняет 1-я оперативная флотилия, имеющая по одному соединению вспомогательных судов, корветов, минных тральщиков, дизельных подводных лодок² (ПЛ; проекта 212 А). Здесь перед ФРГ также будет стоять задача не создания новой флотилии, но обновления и усиления материальной части имеющейся, особенно ПЛ.

Наихудшие результаты и, как следствие, наиболее неясные перспективы процесс структурных реформ имел в случае *военно-воздушных сил*. По сути, все шесть эскадр люфтваффе, укомплектованных боевыми самолетами (31-я, 33-я, 51-я, 71-я, 73-я, 74-я)³, были соединениями СОН. Почему? В отличие от сухопутных войск и ВМС, ВВС ФРГ почти не использовались вне зоны ответственности НАТО, особенно за пределами Европы. Наземные войска

¹ Einsatzflottille 2 // BMVg. – 2020. – Mode of access: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation/einsatzflottille-2> (accessed: 1.11.2020).

² Einsatzflottille 1 // BMVg. – 2020. – Mode of access: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/organisation/einsatzflottille-1> (accessed: 1.11.2020).

³ Luftwaffentruppenkommando // BMVg. – 2020. – Mode of access: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/luftwaffe/organisation-/luftwaffentruppenkommando> (accessed: 1.11.2020).

располагали собственным значительным парком военно-транспортных и разведывательных летательных аппаратов. Показательно, что именно армейская (т.е. находящаяся в составе наземных войск) авиация, а отнюдь не ВВС, была в 2010-е годы абсолютным лидером по созданию команд разведывательных БПЛА. В этот период фирмы ФРГ сосредоточили внимание на разработке именно мало- и средневысотных беспилотников, т.е. действовали в интересах, прежде всего, сухопутных войск. Слабым местом выступает и недоукомплектованность группировки орбитальных аппаратов ФРГ (всего пять военных спутников, запущенных в 2006–2008 гг.), ограничивающих возможности по ведению разведки из космоса. Руководство Германии уже начало тщательную проработку данных проблем: симптоматично, что 21 сентября 2020 г., т.е. в разгар эпидемии COVID-19, был создан центр воздушных и космических операций бундсвера [Vogel, 2020, S. 1–2]. По мнению автора, это станет отправной фазой глубокой технико-технологической модернизации (как за счет пилотируемых самолетов, так и крупновысотных БПЛА) и структурных реформ ВВС ФРГ. С высокой долей вероятности Германия будет стремиться к созданию профильного соединения СКР в составе люфтваффе, а также развертыванию полноценной орбитальной группировки.

* * *

Одним из важнейших критериев дееспособности государства в сфере международной безопасности становится проведение завершенной структурной реформы вооруженных сил. Ее конечная цель – придание им максимальных возможностей с точки зрения географического (включая в перспективе и космос) и функционального использования при условии сочетания военнослужащих и автоматизированных систем.

В случае ФРГ процесс структурной реформы носил зигзагообразный характер. После непростого поиска самой схемы преобразований в 1990-е годы в последующее десятилетие были намечены четкие контуры и создана «платформа» перспективных вооруженных сил. Затем последовал этап фактического «замораживания» данного процесса. Он сменился к началу 2020-х годов стремлением (сохранившимся в условиях пандемии COVID-19)

завершить в течение полутора-двух десятилетий процесс институциональной реформы бундесвера, обеспечив за ним роль «рамочной нации» в формировании различных военных механизмов как на уровне Евро-Атлантического сообщества, так и мировой арене в целом.

Список литературы

- Атлас офицера. – М. : Военно-топографическое управление ГШ ВС СССР, 1979. – 396 с.
- Военная история государства Российского / В.А. Золотарев [и др.]; авт. колл. под рук. В.А. Золотарёва. – М. : Кучково поле, 2015. – 752 с.
- Дайнес О.В. Военная стратегия между Гражданской и Великой Отечественной войнами // История военной стратегии России / под ред. В.А. Золотарева. – М. : Кучково поле, 2001. – С. 191–254.
- Дэвидсон Ф.Б. Война во Вьетнаме. 1946–1975. – М. : Изографус, 2002. – 815 с.
- Пронько А.В. Военная стратегия после Второй мировой войны // История военной стратегии России / под ред. В.А. Золотарева. – М. : Кучково поле, 2001. – С. 377–496.
- Синдеев А.А. Реформа бундесвера: три этапа // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 3. – С. 86–94.
- Штеменко С.М. Генеральный штаб в годы войны. Книга вторая. – М. : Военное издательство Министерства обороны СССР, 1974. – 512 с.
- Bartels H.-P., Glatz R.L. Welche Reform die Bundeswehr heute braucht – Ein Denkanstoß // SWP-Aktuell. – 2020. – N 84. – S. 1–8. – DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A84>
- Die Auslandseinsätze der Bundeswehr in Wandel / R. Glatz, W. Hansen, M. Kaim, J. Vorrath. – Berlin : German institute for international and security affairs, stiftung wissenschaft und politik, 2018. – 52 p.
- Forster A., Edmunds T., Cottey A. The challenge of military reform in Postcommunist Europe. Building professional armed forces. – London : Palgrave Macmillan, 2002. – 260 p.
- Hanish M. A new quality of engagement Germany's extended military operation in north-ern Mali // Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Security Policy Working Paper. – 2015. – N 8. – P. 1–5.
- Kinzel W. Mali, the Terror im Sahel und COVID-19 // SWP-Aktuell. – 2020. – N 25. – S. 1–4. – DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A27>
- Nichol J. Russian military reform and defense policy. – London : Kindle Edition, 2012. – 71 p.
- The Bundeswehr on operations: publication to mark the 15 th anniversary of the first parliamentary mandate for armed Bundeswehr Missions Abroad. – Berlin : Ministry of Defence, 2009. – 120 p.
- Tull D.M. Deutsches und internationales Krisenmanagement im Sahel // SWP-Aktuell. – 2020. – N 43. – S. 1–4. – DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A43>

Varwick J. Bundeswehr // Handbuch zur deutschen Außenpolitik / S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (Hrsg.). – Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2007. – S. 247–258.

Vogel D. Bundeswehr und Weltraum // SWP-Aktuell. – 2020. – N 79. – S. 1–4. – DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A79>

Ph.O. Trunov*

To the question of the outline of the structural reform of modern armed forces: the example of Germany

Abstract. In the XXIth century armed forces of world countries' face the need to counter the sharply increased range of security threats. The growing number of them are untraditional (have non-military character) and projected from distant regions. An effective answer can be found only by the structural reform of armed forces. During the XXth century the key direction of armed forces' structural reforms was the creation the new (technical) kinds of troops. In the XXIth century structural reform has another key direction, that is the creation of interspecific groupings of troops. Each of them should have its own geographical (near or far from the national borders) and functional (the types of security threats) zone of responsibility.

The goal of the article is to explore the realization of the scheme of armed forces' structural reforms on the example of the Bundeswehr. The reason of the choice of Germany is its unique position as the only emerging power among Euro-Atlantic member states.

The article explores the features and «narrow places» of the creation by Germany of scheme of perspective armed forces' creation and its realization from 1990-s until mid 2010-s. The author covers the results of the creation of general forces and forces of crisis management in the key kinds of troops (land, naval, air). The article shows the change of trajectory of the Bundeswehr's development since the second half of 2010-s in the context of long-term plans aimed at the ending of the structural reform.

In the conclusion the author shows the importance of the armed forces' institutional reforms for the states as the whole and Germany and the features of the dynamics of this process for the Bundeswehr.

Keywords: Germany; Bundeswehr; reform; the perspective view of armed forces.

For citation: Trunov Ph.O. To the question of the outline of the structural reform of modern armed forces: the example of Germany. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 187–206. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.07>

* **Trunov Philipp**, the Institute of Scientific Information for Social Sciences RAS (Russia, Moscow), e-mail: ltrunov@mail.ru

References

- Bartels H.-P., Glatz R.L. What reform the Bundeswehr needs today – food for thought. *SWP-Aktuell*. 2020, N 84, P. 1–8. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A84> (In Germ.)
- Daines O.V. The military strategy between the Civil and the Great Patriotic wars. In: *The history of the military strategy of Russia*. Moscow : Kuchkovo Pole, 2001, P. 191–254. (In Russ.)
- Davidson F.B. *The war in Vietnam*. 1946–1975. Moscow : Izografus, 2002, 815 p. (In Russ.)
- Forster A., Edmunds T., Cottee A. *The challenge of military reform in Postcommunist Europe. Building Professional Armed Forces*. London : Palgrave Macmillan, 2002, 260 p.
- Glatz R., Hansen W., Kaim M., et al. *The Bundeswehr's foreign missions are changing*. Berlin : German Institute for International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018, 52 p. (In Germ.)
- Hanish M. A new quality of engagement Germany's extended military operation in north-ern Mali. *Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Security Policy Working Paper*, 2015, N 8, P. 1–5.
- Kinzel W. Mali, the terror in Sahel and COVID-19. *SWP-Aktuell*. 2020, N 25, P. 1–4. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A27> (In Germ.)
- Nichol J. *Russian military reform and defense policy*. London : Kindle Edition, 2012, 71 p.
- Pron'ko A. The military strategy after the Second World War. In: *The history of the military strategy of Russia*. Moscow : Kuchkovo Pole, 2001, P. 377–496. (In Russ.)
- Sindeev A.A. Bundeswehr reform: three stages. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. 2015, N 3, P. 86–94. (In Russ.)
- Shtemenko S.M. *The General Staff during the War*. The 2nd Book. Moscow : Military Publishing House of USSR's Ministry of Defence, 1974, 512 p. (In Russ.)
- The atlas of the officer*. Moscow : Military-Topographical Rule GS VS USSR, 1979, 396 p.
- The Bundeswehr on operations: publication to mark the 15 th anniversary of the first parliamentary mandate for armed Bundeswehr Missions Abroad*. Berlin : Ministry of Defence, 2009, 120 p.
- Tull D.M. German and international crisis management in the Sahel. *SWP-Aktuell*. 2020, N 43, P. 1–4. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A43> (In Germ.)
- Varwick J. Bundeswehr. In: Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. (eds.) *Handbook on German foreign policy*. Wiesbaden : Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 2007, P. 247–258. (In Germ.)
- Vogel D. Bundeswehr and space. *SWP-Aktuell*. 2020, N 79, P. 1–4. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020A79> (In Germ.)
- Zolotarev V.A. *Military history of Russian state*. Moscow : Kuchkovo Pole, 2015, 752 p. (In Russ.)

КОНТЕКСТ

Р.С. МУХАМЕТОВ*

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ: АКТОРЫ И ИХ СТРАТЕГИИ (НА ПРИМЕРЕ «МАЛОЙ» РЕФОРМЫ МСУ)

Аннотация. Одним из основных демократических институтов в России является местное самоуправление (МСУ). Данный институт отличается нестабильностью нормативно-правового регулирования, что выражается в регулярных изменениях и поправках в действующий 131-й федеральный закон. Наиболее существенным преобразованием институт МСУ подвергся в 2003–2009 гг., когда была проведена «большая» муниципальная реформа. В 2014 г. стартовала «малая» реформа МСУ, в рамках которой появилась возможность введения двухуровневой системы городского управления. Новая модель организации местной власти функционирует только в трех городах – Челябинске, Махачкале и Самаре. Цель статьи состоит в том, чтобы понять причины перехода городов на новую систему организации местной власти. Концептуальными основами статьи стали структурно-ориентированный подход Д. Норта, «распределительная» теория институциональных изменений Г. Либекана, а также политикоэкономический подход Д. Аджемоглу и Дж. Робинсона. Исследование базируется на теории реформ Ж. Ролана. В результате проведенного исследования автор пришел к выводу, что ограниченность политической автономии у органов и должностных лиц МСУ, отсутствие у мэров в период проведения реформы губернатора-патрона в результате смены главы региона, совпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ, а также включение региональными властями компенсационной стратегии для городской правящей элиты являются факторами, которые способствовали проведению институцио-

* **Мухаметов Руслан Салихович**, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (Екатеринбург, Россия), e-mail: muhametv.ru@mail.ru

© Мухаметов Р.С., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.08

нальной реформы. Показано, что препоны, которые не позволили провести «малую» реформу МСУ, выступают наличие политической автономии у консолидированной муниципальной правящей элиты, заинтересованной в сохранении существующего положения; наличие городской политической машины; отсутствие компенсационных выплат городской правящей элите за потери, которые обусловлены реализацией реформы; несовпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ.

Ключевые слова: локальная политика; муниципальная реформа; реформа местного самоуправления; Челябинск; Самара; Махачкала; Екатеринбург.

Для цитирования: Мухаметов Р.С. Институциональная муниципальная реформа в России: акторы и их стратегии (на примере «малой» реформы МСУ) // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 207–228. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>

Введение

Несмотря на доминирующую в академической среде точку зрения, что децентрализация ведет к повышению эффективности государственного управления [Нечаев, 2005, с. 93], в России проводится курс на ограничение «муниципальной автономии», инкорпорирование органов МСУ в систему органов государственной власти [Гельман, 2008, с. 144–150; Wollmann, Gritsenko, 2009, p. 241–243]. В рамках проводимой государственной муниципальной политики в 2014 г. в федеральное законодательство были внесены поправки в ФЗ № 136, что позволило экспертам говорить о «малой реформе» МСУ в стране [Туровский, 2015 b, с. 35–36]. Согласно этим поправкам, 1) региональные власти получили право определять порядок формирования органов местного самоуправления; 2) количество членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-менеджера), назначаемых региональной властью, увеличено с одной трети до половины; 3) всех членов конкурсной комиссии от региональной власти назначает губернатор; 4) появились два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район [Мухаметов, 2016, с. 27–28]. Необходимо отметить, что идея создания внутригородских муниципальных образований на базе городских районов была озвучена экс-

пертами Фонда ИСЭПИ в ноябре-декабре 2013 г.¹ Как только федеральные законодатели приняли вышеназванные изменения, региональные власти сразу начали ими пользоваться. Так, в 2014 г. модель городского округа с внутригородским делением была реализована в одном городе – Челябинске (семь внутригородских районов), а в 2015 г. в двух городах – Махачкале (три внутригородских района) и Самаре (девять внутригородских районов). Дискуссии о переходе на двухуровневую систему с районным делением состоялись в Волгограде, Архангельске и Калининграде².

В 2014 г. свердловский губернатор Е. Куйвашев предложил идею перехода Екатеринбурга на систему двухуровневого (общегородского и районного) управления по примеру Челябинска³. Однако данная идея не получила своего практического воплощения, т.е. не была реализована. Почему в одних регионах в целом и городах в частности получилось провести данную реформу, а в Свердловской области и Екатеринбурге нет? Каковы факторы, способствующие и препятствующие проведению «малой реформы» МСУ? Почему руководители Челябинска, Самары и Махачкалы не противодействовали данной реформе, а администрация Екатеринбурга активно сопротивлялась и в итоге добилась сохранения статус-кво? Целью настоящей статьи является получение ответов на вышеназванные вопросы.

В научной литературе можно встретить несколько работ, также посвященных поиску ответов на поставленные выше вопросы. Одной из них является исследование А.Н. Максимова и А.Е. Озякова, в котором отмечается, что ключевым условием проведения «малой реформы» является элитное согласие, а причиной торможения перехода на двухуровневую систему местного самоуправления в городах стало отсутствие исторически сложив-

¹ Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы. Аналитическая записка. – М., 2013. – Режим доступа: http://www.isepr.ru/upload/Koncepcija_reformy_MSU.pdf (дата посещения: 20.11.2020).

² Миронов Н. Муниципальная реформа проходит спокойно // Эксперт on-line. – 2014. – 29 июня. – Режим доступа: <http://expert.ru/2014/06/29/munitsipalnaya-reforma-prohodit-sпокойно/> (дата посещения: 21.02.2021).

³ Куйвашев Е. Больше народовластия, больше дела // Областная газета. – 2014. – 17 апреля. – Режим доступа: <https://www.oblgazeta.ru/politics/17272/> (дата посещения: 20.11.2020).

шихся местных сообществ как субъектов самоуправления [Максимов, Озяков, 2019, с. 138–159]. В другой работе дается правовой анализ изменений территориальных основ местного самоуправления в России. В исследовании отмечается, что недостаточное законодательное регулирование особенностей осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением является препятствием для массового перехода на двухуровневую систему управления [Ильиных, 2017, с. 106–119]. Признавая важный вклад, который внесли данные и другие работы в изучение причин проведения «малой» реформы и блокирования ее массового применения, мы в настоящей статье для поиска ответов на вопросы обращаем внимание на взаимоотношения между региональными и городскими властями.

Российский федерализм и местное самоуправление

Согласно Основному закону страны 1993 г. и первому постсоветскому закону об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г., местное самоуправление получило политическую автономию. Как подчеркнул В. Гельман, провозглашение автономии местного самоуправления было одним из значимых изменений в российской политике в 1990-е годы [Gel'man, 2003, р. 48]. Некоторые политики и эксперты даже успели назвать постсоветский муниципальный проект «муниципальной революцией» [Митрохин, 1999, с. 29].

Политическое влияние местной автономии в России в значительной степени было ограничено муниципальными выборами [Gel'man, 2002, р. 501–503]. Как отмечает Р.Ф. Туровский, распространение прямых выборов муниципальных глав имело своим результатом деконсолидацию местных элит и рост конфликтности в региональных политиях в связи с противостоянием губернаторов и мэров [Туровский, 2015 а, с. 87], причем первые обычно одерживали верх [Campbell, 2006, р. 663]. Необходимо подчеркнуть, что проведение выборов было ограничено и территориально (крупными городами). Это заставило исследователей говорить только о возникновении отдельных очагов местной демократии [Гельман, 2008, с. 145] в условиях сложившихся субнациональных авторитарных режимов в стране [Gel'man, 2010, р. 1–18]. По мнению ряда

экспертов, провозглашение муниципальной автономии не было осознанным / целенаправленным продуктом курса российских властей. Это был результат стихийно складывавшегося баланса политических сил: «демократы», рассматривающие МСУ как сферу, «свободную от влияния коммунистов»; «рыночники» (сторонники развития рынка), для которых МСУ выступало как инструмент разгосударствления собственности и формирования свободных частнособственнических отношений, а также «команда Ельцина», которая использовала мэров в борьбе с набирающей силу феодализацией регионов [Балобанов, Вобленко, 2007, с. 10–17].

После прихода В.В. Путина на пост президента в мае 2000 г. во главу угла была поставлена политика укрепления государства. Для достижения этой цели был инициирован ряд федеративных реформ. Основными стратегическими целями этих реформ были укрепление российской государственной «исполнительной вертикали», создание единого экономического, правового и политического пространства [Hahn, 2003, p. 126]. В рамках построения «вертикали власти» местные органы власти стали рассматриваться в качестве низшего звена в административной пирамиде. Этот подход лег в основу нового федерального закона о местном самоуправлении, принятого в 2003 г. [Ross, 2007, p. 194–194; Young, Wilson, 2007, p. 179–180], который и назвали «большой реформой». Исследователи утверждают, что с середины 2000-х годов институт мэров стал развиваться по нисходящей, т.е. всенародно избранные главы городов превратились в «исчезающий политический вид», так как в результате фактического встраивания органов местного самоуправления в иерархическую систему централизованного управления страной («вертикаль исполнительной власти») во многих городах страны на смену избранным мэрам пришли назначенные сити-менеджеры [Moses, 2010, p. 130–135]. Двуглавая модель городского управления стала предпочтительной моделью, поскольку она предлагала окончательное решение конфликтов между губернаторами регионов и всенародно избранными мэрами путем устранения последних [Golosov, Gushchina, Koponenko, 2016, p. 11]. Это обусловлено тем, что данная модель предусматривала прямое участие глав регионов в отборе сити-менеджеров, что, учитывая политические ресурсы губернаторов, фактически позволяло им контролировать процесс [Ledyayev, Chirikova, 2019, p. 317–318; Matsuzato, Tahara, 2014, p. 118–120].

В этом плане модель «совет-менеджер» в наибольшей степени соответствовала основному замыслу усилий федеральных властей по централизации ресурсов и полномочий, а также укладывалась в политику построения «вертикали власти», т.е. систему отношений сверху вниз, подчиняющую региональных губернаторов власти федерального центра, но в то же время оставляющую достаточно места для различных подпольных групп интересов, действующих в рамках региональной политики [Makarychev, 2018, p. 958]. Такое изменение направления государственной муниципальной политики эксперты называют «муниципальной контрреволюцией» или «контрреформой» [Реформа местной власти ..., 2008, с. 81]. У этой смены курса есть несколько объяснений. Одни исследователи считают, что это связано с трансформацией политических приоритетов Кремля: в середине 1990-х годов ставка делалась на формирование системы сдержек и противовесов между выборными губернаторами и мэрами, но после отмены прямых выборов глав регионов в 2004 г. и их встраивания во властную вертикаль потребности поощрять создание альтернативных губернаторам центров власти в рамках региона нет, так как глава региона может быть в любой момент уволен как утративший «политическое доверие» президента [Макаркин, 2007, с. 37–38]. Другие эксперты отмечают, что отмена прямых выборов мэров, усиление полномочий региональных властей в деле регулирования МСУ было целенаправленной политикой федерального центра, рассматривающейся в качестве компенсационного вознаграждения губернаторам за отсутствие активного противодействия или оказание поддержки федеративной реформе 2000–2004 гг., которая привела к утрате их прямой легитимности после отмены прямых губернаторских выборов в 2004 г. [Golosov, Konstantinova, 2016, p. 7–10; Sharafutdinova, 2013, p. 358–359]. Таким образом, «малая реформа» местного самоуправления 2014 г. является логическим продолжением центростремительных тенденций в государственной муниципальной политике.

Теоретические рамки исследования

В научной литературе существуют разные подходы к объяснению причин институциональных изменений. Ряд исследователей

подчеркивают важность экзогенных факторов. Так, например, Т. Веблен движущую силу трансформаций видел в противоречиях между институтами и внешней средой. По его мысли, несоответствие между сложившимися институтами и изменившимися условиями вызывает потребность в институциональных изменениях, смене устаревших институтов новыми [Веблен, 1984; Веблен, 2007]. С точки зрения Д. Норта, факторы изменений также лежат во внешней среде и связаны с изменениями во вкусах и предпочтениях людей, а также внедрением технологических инноваций [Норт, 1997, с. 108–116]. Иными словами, можно говорить о наличии внешнего окружения как источника или драйвера институциональных изменений. Таким образом, согласно структурно-ориентированному подходу, спрос на институциональные изменения вызван сверху, определяется внешними факторами.

Другой концептуальной теорией является «распределительная» теория институциональных изменений Г. Либекана [Libecap, 2004], для которого основной мотив институциональных изменений заключается в желании некоторых групп распределить и использовать частную собственность. Под последней он понимал «социальные институты, которые определяют или ограничивают диапазон привилегий, предоставляемых физическим лицам в отношении конкретных активов» [Libecap, 2004, р. 1]. Основными инструментами институциональных изменений являются переговоры или лоббизм. Он подчеркивал, что в торгах по поводу изменения прав собственности могут возникать разногласия из-за характера совокупных выгод сторон. По итогам институционального изменения будут победители и проигравшие. В таких условиях некоторые стороны будут иметь корыстную заинтересованность в сохранении статус-кво, и можно ожидать, что они будут противостоять институциональным изменениям. Чтобы отсутствовало сопротивление реформам, влиятельные партии могли бы компенсировать потери, что может привести к политическому консенсусу в отношении институциональных изменений. Если компенсаций не будет или они будут носить крайне ограниченный характер, институциональные изменения могут и не произойти. Г. Либекан отмечает, что на практике компенсационные выплаты сталкиваются с рядом организационных вопросов, дача ответов на которые требует определенных усилий (кто должен получать выплаты, кто

будет платить, каков должен быть размер компенсации, какой именно должна быть ее форма).

«Распределительная» теория институциональных изменений Г. Либекана получила свое развитие в политэкономическом подходе Д. Аджемоглу, Дж. Робинсона, К. Сонины и Г. Егорова [Acemoglu, Robinson, 2001, p. 938–963; Acemoglu, Egorov, Sonin, 2015, p. 1038–1086]. Институциональные реформы, с их точки зрения, предполагают нарушение статус-кво (равновесия) и подразумевают перераспределение доходов, что может привести к ухудшению положения правящей группы, поэтому у них появятся стимулы блокировать эти изменения или препятствовать им [Асемоглу, Робинсон, 2006, с. 4–43].

Исследователи отмечают, что для проведения институциональных реформ необходимо снять политические ограничения *ex ante* и *ex post* [Ролан, 2012, с. 40–42]. Реформаторы сталкиваются с двумя типами политических ограничений. Один тип состоит из ограничений осуществимости, называемых политическими ограничениями *ex ante*, которые могут блокировать принятие решений и препятствовать принятию реформ. Второй тип, называемый политическими ограничениями *ex post*, связан с негативной реакцией и обращением политики вспять после осуществления реформ и наблюдаемых результатов [Ролан, 2012, с. 41].

Таким образом, инициированные сверху институциональные изменения могут вызвать сопротивление на более низких уровнях власти и управления. Это обусловлено тем, что каждая социальная группа либо выигрывает, либо теряет в процессе политических реформ. Если та или иная реформа вызовет достаточное противодействие среди группы с политическим весом, то эта реформа будет отложена и / или не осуществлена. Элита низшего уровня будет либо пытаться формально задержать или отменить реформы, либо неофициально манипулировать вызванными изменениями в своих интересах. Причина заключается в том, что победители от реформы не могут достоверно взять на себя обязательство компенсировать *ex post* проигравшей элитной группе от реформы. Существуют три возможные стратегии ослабления политических ограничений, с тем чтобы реформы могли быть осуществлены: 1) создание пакетов реформ, которые дают проигравшим компенсацию трансфертов; 2) проведение реформ только частично и постепенно, чтобы уменьшить оппозицию; 3) ожидание ухудшения статус-кво, чтобы реформа выглядела более привлекательной.

Дизайн исследования

Важным элементом любой научной работы является выбор объектов исследования. В настоящей работе рассматривается «малая» реформа МСУ, оформленная на законодательном уровне в 2014 г. (ФЗ № 136 от 27 мая 2014 г.). Она реализована только в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. Процесс перехода Екатеринбурга на двухуровневую систему управления был начат, но не завершился. Объектом исследования выступают четыре вышеназванных муниципальных образования.

Настоящее исследование стремится найти ответы на следующие вопросы. Почему в одних городах получилось провести данную реформу, а в Екатеринбурге нет? Что способствует и препятствует проведению «малой реформы» МСУ? Почему руководители Челябинска, Самары и Махачкалы не противодействовали реформе, а администрация Екатеринбурга активно сопротивлялась и в итоге добилась сохранения статус-кво?

Как отмечает Р. Инь, выбор метода исследования в социальных науках зависит от формы исследовательского вопроса [Yin, 2009, p. 33]. По мнению исследователей, попытка ответить на вопрос «почему?» предполагает использование метода кейс-стади (case study) или проведения тематического исследования [Woodside, 2010, p. 12]. Несмотря на его широкое использование во всех социальных науках, не было достигнуто консенсуса относительно правильного определения ни кейса, ни кейс-стади [Levy, 2008, p. 2]. Й. Густафсон подчеркивает, что нелегко описать тематическое исследование, так как нет простого объяснения¹. Тем не менее необходимо сформулировать рабочее определение. В качестве такового воспользуемся тем, которое предлагают А. Джордж и А. Беннетт. С их точки зрения, кейс-стади – это детальное изучение эпизода с целью разработки или проверки объяснений, которые могут быть использованы при анализе других событий [George, Bennett, 2005, p. 5–17]. В научной литературе отмечается, что существует несколько типов конструкций для тематических исследований [Yin,

¹ Gustafsson J. Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study. – Mode of access: https://pdfs.semanticscholar.org/ae1f/06652379a8cd56654096815dae801a59cba3.pdf?_ga=2.152194746.2007202537.1597163745-1912827481.1586944256 (accessed: 13.10.2020).

2009]. Настоящая статья является примером множественного тематического исследования (multiple case studies). Такие работы имеют явные преимущества по сравнению с единичными тематическими исследованиями (single case studies): исследователь изучает несколько случаев, чтобы понять различия и сходства между случаями, а также имеет возможность анализировать данные как внутри каждой ситуации, так и между ними. Другое преимущество множественных тематических исследований состоит в том, что они создают более убедительную теорию, предположения более интенсивно обосновываются фактами и данными нескольких случаев¹. Рассмотрение нескольких эпизодов превращает работу в генерирующее гипотезы тематическое исследование (Hypothesis-Generating Case Study), цель которого, по мнению Дж. Леви, заключается в разработке более общих теоретических положений, которые затем могут быть проверены с помощью других (количественных) методов [Levy, 2008, p. 5–6].

(Не)реализация «малой реформы» МСУ: анализ случаев

Челябинский случай. Михаил Юревич, перейдя с поста мэра Челябинска на должность губернатора региона и стремясь избежать политического «апсета», т.е. проигрыша поддержанного им кандидата на прямых выборах главы города [Мухаметов, 2019, с. 123], инициирует в 2010 г. переход административного центра области на двуглавую систему городского управления. Новая система подразумевала отмену прямых выборов мэра и введение института сити-менеджера. По итогам перехода основные руководящие должности органов МСУ Челябинска заняли соратники М. Юревича – С. Мошаров (глава города – председатель гордумы) и С. Давыдов (глава администрации). В январе 2014 г. гендиректор Магнитогорского металлургического комбината Борис Дубровский становится врио главы Челябинской области (вместо М. Юревича, который был «политически сослан» в Госдуму), в период губерна-

¹ Gustafsson J. Single case studies vs. multiple case studies : A comparative study. – Mode of access: https://pdfs.semanticscholar.org/ae1f/06652379a8cd56654096815dae801a59cba3.pdf?_ga=2.152194746.2007202537.1597163745-1912827481.1586944256 (accessed: 13.10.2020).

торства которого (весной – летом того же года) юридически оформляется «малая реформа» МСУ. По ее итогам первоначально сити-менеджером (декабрь 2014 г.), а с лета 2015 г. уже «сильным мэром» (т.е. мэром, который является и главой города, и главой местной администрации) становится ставленник Б. Дубровского Евгений Тефтелев (как и новый губернатор, являющийся выходцем из Магнитогорска).

Таким образом, из вышесказанного можно сделать следующие выводы. Во-первых, можно отметить наличие консолидированной элиты не только по горизонтали (местная администрация – глава города – председатель гордумы), но и вертикали (муниципальная правящая – региональная правящая элиты). Во-вторых, говорить о наличии политической автономии городских властей в лице Мошарова – Давыдова не приходится, так как муниципальные главы входили в клиентскую сеть губернатора, являясь изначально политически зависимыми агентами главы региона (М. Юревича), ОМСУ административного центра области были фактически филиалами / подразделениями региональной власти. В-третьих, руководители «дореформенного» Челябинска получили свою легитимность от губернатора, что позволяет *de facto* рассматривать их как низовых чиновников в системе областной вертикали власти. В бюрократической системе координат правила поведения требуют «смирненного» принятия своей политической участи. Наконец, процесс перехода на двухуровневую систему управления городом прошел спокойно, что было обусловлено отсутствием как политической автономии у городских властей, так и противодействия с их стороны, т.е. группы Мошарова – Давыдова. На это указывает организация и проведение публичных слушаний в городе, по итогам которых были одобрены поправки в устав города, а городские политики получили определенную компенсацию. Например, С. Мошаров весь период губернаторства Б. Дубровского оставался председателем Челябинской гордумы.

Самарский кейс. В первые годы губернаторства Н. Меркушина мэром Самары был Д. Азаров, являющийся кратурой прежнего главы региона В. Артякова. С целью убрать с политической сцены действующего на тот момент самарского градоначальника глава региона инициировал осенью 2014 г. переход административного центра области на новую (двуглавую) систему управления, в рамках которой сити-менеджером стал представитель команды губернатора

О. Фурсов. Период преобразования статуса Самары (с городского округа на городской округ с внутригородским делением) пришелся на весну – осень 2015 г. Датой окончания считается октябрь, когда О. Фурсов был избран большинством депутатов гордумы мэром.

Таким образом, проведение «малой» реформы местного самоуправления в Самаре не встретило открытого сопротивления муниципальной правящей элиты в лице Д. Азарова по трем причинам. Первая – несмотря на то что Д. Азаров стал мэром, победив на прямых выборах 2010 г. действующего тогда градоначальника Д. Тархова, считать его политически автономным трудно, так как он рассматривался в качестве креатуры губернатора В. Артякова (до мэрства Азаров был региональным министром природных ресурсов). Вторая причина связана с тем, что в период проведения институциональной реформы главой области был не В. Артяков, членом политической команды которого являлся Д. Азаров, а Н. Меркушин. Наконец, действующему мэру Самары (2010–2014) Д. Азарову была предложена компенсация в форме должности члена Совета Федерации (от регионального исполнительного органа, т.е. губернатора Н. Меркушина), а председатель гордумы Самары А. Фетисов за публичную поддержку двух реформ МСУ (введения института сити-менеджера и образования внутригородских районов) стал заместителем председателя регионального правительства и вице-губернатором.

Случай Махачкалы. В годы президентства, в том числе и период временного исполнения обязанностей (с января 2013 по октябрь 2017 г.) Р. Абдулатипова в Дагестане произошел арест с последующим отстранением от должности (июнь 2013 г.) мэра Махачкалы (с февраля 1998 г.) С. Амирова. Другими словами, политическое удаление независимого от региональных властей главы города, который трижды переизбирался на прямых выборах (в 2002, 2006 и 2010 гг.), произошло «жестким» способом при участии федерального центра. Это в свою очередь открыло путь к институциональной («малой») реформе в сфере МСУ. Время преобразования Махачкалы (изменение статуса города с городского округа на городской округ с внутригородским делением) пришлось не на эпоху мэрства («сильного мэра») С. Амирова, а на период (с июня 2013 по октябрь 2015 г.) врио глав городов, которыми были относительно далекие от публичной политики М. Рабаданов (ректор Дагестанского госуниверситета) и М. Сулейманов (испол-

нительный директор республиканского Фонда обязательного медицинского страхования). Иными словами, говорить об его политической самостоятельности не приходится (вопрос о противодействии реформе в принципе не поднимался). По итогам «малой» реформы» главой города стал ставленник главы региона, экс-министр республиканского правительства М. Мусаев. Решение республиканских властей ввести в Махачкале двухуровневую систему управления являлось чисто политическим. Трансформация столицы Дагестана в городской округ с внутригородским делением имела целью не допустить появления в руководстве города фигуры, сопоставимой по уровню влияния с экс-мэром С. Амировым.

Таким образом, причины отсутствия противодействия институциональной реформе в Челябинске, Самаре и Махачкале: 1) отсутствие политической автономии у сити-менеджеров и врио глав городов; 2) в период проведения реформы патроны-губернаторы (если рассуждать в рамках парадигмы патрон-клиентских отношений), кому главы городов / главы местных администраций были обязаны соответствующей должностью и занимаемому статусу, отсутствовали; 3) инициаторы «малой» реформы МСУ (региональные власти) предложили, а главные должностные лица ОМСУ согласились на компенсации.

Екатеринбургский случай. Политическая ситуация имела ряд особенностей. Во-первых, городская власть / муниципальная правящая элита обладала политической автономией. Евгений Ройзман, выдвинутый партией «Гражданская платформа» и набравший 33,31% голосов, обошел на прямых выборах мэра уральской столицы в 2013 г. кандидата от «Единой России» и вице-губернатора Якова Силина, получившего 29,71%. Местная администрация управлялась «коллективным Чернецким». Это принятое в екатеринбургских СМИ с начала 2010-х годов название группы людей администрации уральской столицы под началом В.Г. Тунгусова, которые составляли основу / ядро команды мэра А.М. Чернецкого (1992–2010), но после его добровольно-принудительной отставки с поста главы города сохранившие ключевые должности и продолжившие принимать основные хозяйственно-управленческие решения. Во-вторых, городскую правящую элиту можно назвать консолидированной, единой группой. В данном случае речь идет о том, что высшие чиновники местной администрации, глава Екатеринбурга, большинство депутатов гордумы являлись частью одной

команды, которая была политически независимой от областной власти. В-третьих, наличие четко артикулированных интересов и инструментов для их защиты и продвижения. Осознание групповых интересов городской командой произошло еще в период политического противостояния свердловского губернатора Э.Э. Росселя и мэра А.М. Чернецкого. Муниципальные интересы заключаются в передаче на местный уровень управленческих полномочий и прав, а также ресурсов и источников доходов. Кроме того, правящая элита крупного города / административного центра заинтересована в невмешательстве региональных властей в деятельность ОМСУ [Мухаметов, 2013, с. 227]. Для противодействия институциональной «малой» реформе МСУ использовались главным образом информационные (наличие собственного пула и сотрудничающих с городской администрацией СМИ, т.е. площадок для выражения отрицательного мнения касательно реформы), экспертные (наличие «говорящих голов») и организационные (проведение публичных слушаний или опроса по выявлению мнения жителей города, которые дают «нужные» организаторам результаты) ресурсы. Союзником городских властей стала часть местных общественников и гражданских активистов, которые выступали за сохранение прямых выборов мэра («малая» реформа МСУ предусматривала избрание главы города из числа кандидатов, одобренных конкурсной комиссией, половина членов которых назначалась губернатором). Надо учитывать, что стремление региональных властей провести «малую» реформу пришлось на период информационной кампании против мэра Екатеринбурга Е. Ройзмана, который победил на прямых выборах 2013 г. губернаторского кандидата. В этих условиях инициирование реформы и желание областных властей ее реализовать в самые кратчайшие сроки означало досрочное прекращение работы избранных органов и должностных лиц, что рассматривалось местной общественностью как инструмент «сведения личных счетов» с политическими оппонентами. Наконец, активное противодействие «малой» реформе весной – летом 2014 г. вынудило вмешаться уральского полпреда, который заявил, что реформа МСУ не должна вести к политическому противостоянию, не должна быть использована в качестве инструмента для разрешения конфликта между отдельными руководителями¹. Кро-

¹ Игорь Холманских: муниципальная реформа не должна быть использо-

ме того, была отмечена необходимость в дополнительном обсуждении и ее корректировке с учетом мнения органов местного самоуправления и местных жителей. По мнению полпреда, избранные органы и должностные лица должны доработать до конца своих полномочий¹ (т.е. до сентября 2018 г.).

Выводы

Реформирование местного самоуправления в России является одной из черт государственной муниципальной политики. С момента проведения «большой» реформы (2003–2009) в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесено большое количество поправок. Совокупность изменений в вышеуказанный нормативно-правовой акт от 27 мая 2014 г. получила название «малой» реформы МСУ. Эти поправки ввели такие виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и входящий в его состав внутригородской район как внутригородское муниципальное образование. «Малая» реформа к настоящему времени была реализована только в трех городах – Челябинске, Самаре и Махачкале. В других городах (например, Екатеринбурге) эта институциональная реформа провалилась. Почему в одних городах получилось провести данную реформу, а в Екатеринбурге нет? Почему руководители Челябинска, Самары и Махачкалы не противодействовали реформе, а администрация Екатеринбурга активно сопротивлялась и в итоге добилась сохранения статус-кво? Настоящее исследование было вдохновлено стремлением определить факторы, которые способствуют и препятствуют проведению «малой реформы» МСУ.

Результаты проведенного нами анализа позволяют сделать некоторые выводы об условиях реализации институциональной

вана в политических целях // ИТАР-ТАСС. – 2014. – 30 июня. – Режим доступа: <https://tass.ru/ural-news/1288613> (дата посещения: 20.11.2020).

¹ Реформа МСУ: Игорь Холманских рекомендовал свердловским законодателям воздержаться от поспешных решений // Екатеринбург. рф. – 2014. – 24 октября. – Режим доступа: <https://ekaterinburg.pf/news/1354-reforma-msu-igor-kholmanskikh-rekomendoval-sverdlovskim-zakonodatelyam-vozderzhatsya-ot-pospeshnykh-resheniy> (дата посещения: 20.11.2020).

реформы местного самоуправления. По итогам сравнительного анализа политической ситуации в Челябинске, Самаре и Махачкале можно обозначить факторы, которые способствовали проведению «малой» реформы:

1) ограниченность политической автономии у органов и должностных лиц МСУ;

2) отсутствие у мэров в период проведения реформы губернатора-патрона в результате смены главы региона;

3) совпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ;

4) включение региональными властями компенсационной стратегии для городской правящей элиты.

В результате изучения был получен материал, анализ которого позволил выделить политические ограничители, которые не позволили провести «малую» реформу МСУ в Екатеринбурге:

1) наличие политической автономии у консолидированной муниципальной правящей элиты, заинтересованной в сохранении существующего положения;

2) существование городской политической машины;

3) отсутствие компенсационных выплат городской правящей элите;

4) несовпадение времени проведения реформы с окончанием срока полномочий органов и должностных лиц МСУ.

Таким образом, из сказанного выше должно быть очевидным, что проведение институциональной реформы является нелегкой задачей, требующей от ее инициаторов аналитической работы и учета особенностей локально-политической обстановки.

Список литературы

- Асемоглу Д., Робинсон Дж.* Институты как фундаментальная причина экономического роста // ЭКОВЕСТ. – 2006. – № 1. – С. 4–43.
- Балобанов А.Е., Вобленко С.В.* Откуда в России местное самоуправление // Местное самоуправление в современной России. – М. : ИСРМО «Малые города», 2007. – С. 10–17.
- Веблен Т.* Теория делового предприятия. – М. : Дело, 2007. – 288 с.
- Веблен Т.* Теория праздного класса. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
- Гельман В.Я.* Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 6. – С. 143–152.

- Ильиных А.В.* Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // Науч. ежегодник Ин-та философии и права УрО РАН. – 2017. – Т. 17, вып. 1. – С. 106–119. – DOI <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.1.106119>
- Макаркин А.* Мэры: борьба за независимость // Pro et Contra. – 2007. – № 1. – С. 29–39.
- Максимов А.Н., Озьяков А.Е.* Внутригородские муниципальные образования городских округов России: в поисках новой функциональности в постсоветское время // Политическая наука. – 2019. – № 2. – С. 138–159. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.07>
- Митрохин С.* Особенности реализации муниципального проекта в России: Некоторые аспекты муниципальной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении : по материалам из 21 региона Российской Федерации / под ред. С. Рыженкова, Н. Винника. – М. : МОНФ, 1999. – С. 26–43.
- Мухаметов Р.С.* Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения «вертикали власти» // Вопросы управления. – 2016. – № 6. – С. 23–29.
- Мухаметов Р.С.* Роль градообразующего предприятия в становлении института сити-менеджера (на примере моногородов Свердловской области) // Ars administrandi. – 2019. – № 1. – С. 119–134. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134>
- Мухаметов Р.С.* Специфика конфликта «области» и «города» (на примере Свердловской области) // Известия Уральского федерального университета. Сер. 1: Проблемы образования, науки и культуры. – 2013. – № 4. – С. 225–231.
- Нечаев В.Д.* Децентрализация, демократизация и эффективность // Полис. Политические исследования. – 2005. – № 3. – С. 92–101. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08>
- Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
- Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова. – СПб. : Норма, 2008. – 368 с.
- Ролан Ж.* Экономика переходного периода. Политика, рынки, фирмы. – М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2012. – 568 с.
- Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro pinc. Современные политические процессы. – 2015 а. – № 1. – С. 82–98.
- Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015 б. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K.* Political economy in a changing world // Journal of political economy. – 2015. – Vol. 123, N 5. – P. 1038–1086. – DOI: <https://doi.org/10.1086/682679>
- Acemoglu D., Robinson J.* Theory of political transitions // The American economic review. – 2001. – Vol. 91, N 4. – P. 938–963. – DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.195739>

- Campbell A.* State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state // *Local government studies*. – 2006. – Vol. 32, N 5. – P. 659–676. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>
- Gel'man V.* In search of local autonomy: the politics of big cities in Russia's transition // *International journal of urban and regional research*. – 2003. – Vol. 27, N 1. – P. 48–61. – DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00430>
- Gel'man V.* The politics of local government in Russia: the neglected side of the story // *Perspectives on European politics and society*. – 2002. – Vol. 3, N 3. – P. 495–508. – DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850208438846>
- Gel'man V.* The dynamics of sub-national authoritarianism: Russia in comparative perspective // *The politics of sub-national authoritarianism in Russia* / V. Gel'man, C. Ross (eds). – Farnham : Ashgate, 2010. – P. 1–18.
- George A.L., Bennett A.* Case studies and theory development in the social sciences. – Cambridge, MA : MIT press, 2005. – 331 p.
- Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P.* Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // *Local government studies*. – 2016. – Vol. 42, N 4. – P. 1–20. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G., Konstantinova M.* Gubernatorial powers in Russia: the transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities // *Problems of post-communism*. – 2016. – Vol. 63, N 4. – P. 1–12. – DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>
- Hahn G.* The impact of Putin's federative reforms on democratization in Russia // *Post-Soviet affairs*. – 2003. – Vol. 19, N 2. – P. 114–153. – DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.19.2.114>
- Ledyaev V., Chirikova A.* Governors and local elites in Russia: patterns of interaction // *European politics and society*. – 2019. – Vol. 20, N 3. – P. 315–332. – DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1534041>
- Levy J.S.* Case studies: types, designs, and logics of inference // *Conflict management and peace science*. – 2008. – Vol. 25. – P. 1–18. – DOI: <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Libecap G.* Contracting for Property Rights. – N.Y. : Cambridge university press, 2004. – 132 p.
- Makarychev A.* Pluralism without democracy, vertical without power: from Gor'kii to Nizhnni Novgorod ... and back? // *Slavic review*. – 2018. – Vol. 77, N 4. – P. 957–977. – DOI: <https://doi.org/10.1017/slr.2018.292>
- Matsuzato K., Tahara F.* Russia's local reform of 2003 from a historical perspective: a comparison with China // *Acta Slavica Iaponica*. – 2014. – Vol. 34. – P. 115–139.
- Moses J.C.* Russian local politics in the Putin–Medvedev era // *Europe-Asia studies*. – 2010. – Vol. 62, N 9. – P. 1427–1452. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.515791>
- Ross C.* Municipal reform in the Russian Federation and Putin's «electoral vertical» // *Demokratizatsiya*. – 2007. – Vol. 15, N 2. – P. 191–208. – DOI: <https://doi.org/10.3200/demo.15.2.191-208>

- Sharafutdinova G.* Gestalt Switch in Russian federalism: the decline in regional power under Putin» // Comparative politics. – 2013. – Vol. 45, N 3. – P. 357–376. – DOI: <https://doi.org/10.5129/001041512X13815255435013>
- Wollmann H., Gritsenko E.* Local self-government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation // Federalism and local politics in Russia / C. Ross, A. Campbell (eds). – L. ; N.Y. : Routledge, 2009. – P. 227–247.
- Woodside A.* Case study research: theory, methods and practice. – Bingley : Emerald group publishing limited, 2010. – 455 p.
- Yin R.K.* Case study research: design and methods. Applied social research methods. – 4 th ed. – Thousand Oaks : SAGE publications, Inc, 2009. – Vol. 5. – 240 p.
- Young J.F., Wilson G.N.* The view from below: local government and Putin's reforms // Europe-Asia studies. – 2007. – Vol. 59, N 7. – P. 1071–1088. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668130701607086>

R.S. Mukhametov*

**Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies
(on the example of «small» local government reform)**

Abstract. One of the main democratic institutions in Russia is local self-government (LSG). This institution is characterized by instability of legal regulation, which is reflected in regular changes and amendments to existing laws. The most significant transformation of the Institute of LSG was in 2003–2009, when the «big» municipal reform was carried out. In 2014, a «small» reform of the LSG was launched, which made it possible to introduce a two-level system of city administration. The new model of local government organization operates only in three cities – Chelyabinsk, Makhachkala and Samara. The purpose of the article is to understand the reasons for the transition of some cities to a new system of organization of local government. The conceptual foundations of the article are the structure-oriented approach of D. North, the «distributional» theory of institutional changes of G. Libecap, and the political and economic approach of D. Acemoglu and G. Robinson's. The research is based on the theory of reforms by J. Roland. The author concluded that limited political autonomy at the bodies and local self-government officials, the lack of mayors during the period of reforms Governor-cartridge a result of the change of the head of the region, the timing of the reform with the end of the term of powers of authorities and local self-government officials, as well as the inclusion of regional authorities compensatory strategies for the urban ruling elite, are factors, which contributed to the implementation of institutional reform. It is shown that the obstacles that prevented the «small» reform of the local government act of political autonomy from consolidated municipal ruling elite, interested in preserving the status quo; the existence of an urban political machine; the lack of compensation of the urban ruling elite for losses which are due to the

* **Mukhametov Ruslan**, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Yekaterinburg, Russia), e-mail: muhametv.ru@mail.ru

implementation of the reform; the discrepancy between the time of the reform by the end of the term of authorities and local self-government officials.

Keywords: local policy; municipal reform; local government reform; Chelyabinsk; Samara; Makhachkala; Yekaterinburg.

For citation: Mukhametov R.S. Institutional municipal reform in Russia: actors and their strategies (on the example of «small» local government reform). *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 207–228. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.08>

References

- Acemoglu D., Egorov G., Sonin K. Political economy in a changing world. *Journal of political economy*. 2015, Vol. 123, N 5. P. 1038–1086. DOI: <https://doi.org/10.1086/682679>
- Acemoglu D., Robinson J. Institutes as a fundamental cause of long-run growth. *EKOVEST*. 2006, N 1, P. 4–43. (In Russ.)
- Acemoglu D., Robinson J. Theory of political transitions. *The American Economic review*. 2001, Vol. 91, N 4. P. 938–963. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.195739>
- Balobanov A.E., Voblenko S.V. From where in Russia local self-government. In: *Local self-government in modern Russia*. Moscow : ISRMO “Small towns”, 2007, P. 10–17. (In Russ.)
- Campbell A. State versus society? Local government and the reconstruction of the Russian state. *Local government studies*. 2006, Vol. 32, N 5, P. 659–676. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896277>
- Gel'man V. The Dynamics of sub-national authoritarianism: Russia in comparative perspective. In: Gel'man V., Ross C. (eds). *The Politics of sub-national authoritarianism in Russia*. Farnham : Ashgate, 2010, P. 1–18.
- Gelman V.Y. Government reform in Russian cities: mayors, city managers and local democracy. *Comparative constitutional review*. 2008, N 6, P. 143–152. (In Russ.)
- Gel'man V. In search of local autonomy: the politics of big cities in Russia's transition. *International journal of urban and regional research*. 2003, Vol. 27, N 1, P. 48–61. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00430>
- Gel'man V. The politics of local government in Russia: the neglected side of the story. *Perspectives on European Politics and Society*. 2002, Vol. 3, N 3, P. 495–508. DOI: <https://doi.org/10.1080/15705850208438846>
- Gelman V., Ryzhenkov S., Belokurova E., et al. *Reform of local government in Russian cities, 1991–2006*. Saint Petersburg : Norma, 2008, 368 p. (In Russ.)
- George A.L., Bennett A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA : MIT press, 2005, 331 p.
- Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local government studies*. 2016, Vol. 42, N 4, P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: the transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities.

- Problems of post-communism*. 2016, Vol. 63, N 4, P. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>
- Hahn G. The impact of Putin's federative reforms on democratization in Russia. *Post-Soviet affairs*. 2003, Vol. 19, N 2, P. 114–153. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.19.2.114>
- Ilinykh, A.V. Problems of definition of intacity areas' legal status. In: *Research yearbook. Institute of philosophy and law. Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*. 2017, Vol. 17, N 1, P. 106–119. DOI <https://doi.org/10.17506/ryipl.2016.17.1.106119> (In Russ.)
- Ledyaev V., Chirikova A. Governors and local elites in Russia: patterns of interaction // *European politics and society*. 2019, Vol. 20, N 3, P. 315–332. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1534041>
- Levy J.S. Case Studies: types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*. 2008, Vol. 25, P. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Libecap G. *Contracting for Property Rights*. New York : Cambridge university press, 2004, 132 p.
- Makarkin A. Mayors: the struggle for independence. *Pro et Contra*. 2007, N 1, P. 29–39. (In Russ.)
- Makarychev A. Pluralism without democracy, vertical without power: from Gor'kii to Nizhnii Novgorod ... and back? *Slavic review*. 2018, Vol. 77, N 4, P. 957–977. DOI: <https://doi.org/10.1017/slr.2018.292>
- Maksimov A.N., Ozyakov A.E. Inter-city municipalities in the city districts in Russia: new functionality in the post-soviet era. *Political science (RU)*. 2019, N 2, P. 138–159. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.07> (In Russ.)
- Matsuzato K., Tahara F. Russia's local reform of 2003 from a historical perspective: a comparison with China. *Acta Slavica Iaponica*. 2014, Vol. 34, P. 115–139.
- Mitrokhin S. Features of municipal project implementation in Russia: Some aspects of municipal policy. In: Ryzhenkov S., Vinnik N. (eds). *Reform of local self-government in the regional dimension: Based on materials from 21 regions of the Russian Federation*. Moscow : MONF, 1999, P. 26–43. (In Russ.)
- Moses J.C. Russian local politics in the Putin–Medvedev era. *Europe-Asia studies*. 2010, Vol. 62, N 9, P. 1427–1452. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.515791>
- Mukhametov R.S. Specifics of the conflict between “region” and “city” (on the example of the Sverdlovsk region). *Proceedings of the Ural Federal University. Ser. 1, Problems of education, science and culture*, 2013, N 4, P. 225–231. (In Russ.)
- Mukhametov R.S. State policy in the sphere of local self-government in the period of constructing the “vertical of power”. *Management issues*. 2016, N 6, P. 23–29. (In Russ.)
- Mukhametov R.S. The role of core enterprises in the establishment of the city manager (based on single-industry towns in the Sverdlovsk region). *Ars administrandi*. 2019, N 1, P. 119–134. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-119-134> (In Russ.)
- Nechaev V.D. Decentralization, democratization, and efficiency (reform of federative relations and of local self-government in the light of the theory of efficient decentralization). *Polis. Political studies*. 2005, N 3, P. 92–101. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2005.03.08> (In Russ.)
- North D. *Institutes, institutional changes and economic performance*. Moscow : Nachala, 1997, 180 p. (In Russ.)

- Roland J. *Transition and economics. politics, markets, and firms*. Moscow : publishing house of the higher school of economics, 2012, 568 p. (In Russ.)
- Ross C. Municipal reform in the Russian federation and Putin's «electoral vertical». *Demokratizatsiya*. 2007, Vol. 15, N 2, P. 191–208. DOI: <https://doi.org/10.3200/demo.15.2.191-208>
- Sharafutdinova G. Gestalt Switch in Russian Federalism: the decline in regional power under Putin». *Comparative politics*. 2013, Vol. 45, N 3, P. 357–376. DOI: <https://doi.org/10.5129/001041512X13815255435013>
- Turovsky R.F. Local government in Russia and evolution of political regime. *Pro nunc. Modern political processes*. 2015 a, N 1, P. 82–98. (In Russ.)
- Turovsky R.F. Russia's local self-government: the agent of the government in the trap of insufficient funding and civil passivity. *Polis. Political studies*. 2015 b, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- Veblen T. *Theory of business enterprise*. Moscow : Delo, 2007, 288 p. (In Russ.)
- Veblen T. *Theory of the leisure class*. Moscow : Progress, 1984, 367 p. (In Russ.)
- Wollmann H., Gritsenko E. Local self-government in Russia: between de-centralisation and re-centralisation. In: Ross C., Campbell A. (eds). *Federalism and local politics in Russia*. London ; New York : Routledge, 2009. P. 227–247.
- Woodside A. *Case study research: theory, methods and practice*. Bingley : Emerald group publishing limited, 2010, 455 p.
- Yin R.K. *Case study research: design and methods. Applied social research methods*. 4 th ed., Thousand Oaks : SAGE publications, Inc. 2009, Vol. 5, 240 p.
- Young J.F., Wilson G.N. The view from below: local government and Putin's reform. *Europe-Asia studies*. 2007, Vol. 59, N 7, P. 1071–1088. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668130701607086>

О.В. ВЫДРИН, В.А. ЗОРИН*
**«СПЯЩАЯ РЕФОРМА»:
ПРАКТИКИ ВНЕДРЕНИЯ ДВУХУРОВНЕВОЙ
СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И ФОРМИРОВАНИЯ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА
В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ¹**

Аннотация. Статья посвящена компаративному анализу практик пилотного внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах. Поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», вводящие новые виды муниципальных образований – городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, были внесены в 2014 г. В основе законодательного изменения лежала идея распространения двухуровневой модели с целью сближения депутатов с избирателями в крупных городских округах. Потенциалом для проведения реформы обладали более 70 городов, однако воспользовались возможностью лишь три из них – Челябинск, Самара, Махачкала.

Авторы реконструируют дизайн местных избирательных систем Челябинска, Самары и Махачкалы до и после реформы, анализируют изменение нормы представительства в реформируемых городских округах в сравнении с городскими округами, делящимися на районы (не являющимися муниципальными образо-

*** Выдрин Олег Владимирович**, старший преподаватель кафедры политических наук и международных отношений, Челябинский государственный университет, e-mail: vydrin.oleg@gmail.com; **Зорин Василий Анатольевич**, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой политических наук и международных отношений, Челябинский государственный университет, e-mail: vaszorin@gmail.com

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области в рамках научного проекта № 20–411–740004.

© Выдрин О.В., Зорин В. А., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.09

ваниями), но не перешедшими к двухуровневой модели местного самоуправления, а также описывают основные тенденции трансформации депутатского корпуса как субэлитной группы в структуре политического класса этих городов.

Результатом реформы стало расширение муниципального депутатского корпуса. Созданная авторами база данных кандидатов в депутаты и депутатов с 2009 по 2020 г. позволяет проанализировать трансформацию коллективного портрета муниципальной политической субэлиты, произошедшую в ходе реформы.

В фокусе изучения оказывается дилемма сохранения двухуровневой системы или отказа от нее, которая в 2019–2020 гг. встала перед региональными властями. Авторы пытаются ответить на вопрос о причинах отсутствия попыток масштабирования результатов реформы на другие регионы или крупные города тех регионов, где пилотные варианты реформы были реализованы.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления; «спящий институт» / «спящая реформа»; выборы; внутригородские районы; двухуровневая модель; депутатский корпус; муниципальная политическая субэлита.

Для цитирования: Выдрин О.В., Зорин В.А. «Спящая реформа»: практики внедрения двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 229–259. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.09>

Постановка проблемы исследования

В мае 2019 г. губернатор Челябинской области Алексей Текслер, выступая перед депутатами регионального Законодательного собрания, поднял вопрос о совершенствовании двухуровневой системы местного самоуправления (далее – МСУ) в г. Челябинске. В преддверии выборов в Советы депутатов внутригородских районов он подчеркнул, что муниципальная реформа стартовала в Челябинске в 2014 г. как «пилотный проект с целью максимально приблизить муниципальную власть к людям», но своей цели не достигла. При этом реформе был дан второй шанс: «В целом у системы “город с внутригородскими районами” существует потенциал и его стоит попытаться раскрыть. Если мы это сделаем в предстоящем пятилетнем цикле, значит такой системе быть. Если – нет, к следующим выборам мы вернемся к прежней системе, когда депутаты Гордумы выбирались жителями Челябинска напрямую»¹.

¹ Обращение Алексея Текслера к депутатам Законодательного Собрания Челябинской области // Губернатор Челябинской области. Официальный сайт. – 2019. – 20 мая. – Режим доступа: <https://gubernator74.ru/news/obraschenie-alekseya>

По сути, губернатор поставил вопрос об эффективности реформы по переходу к двухуровневой системе МСУ. Симптоматично, что схожая риторика была присуща руководителям других субъектов Федерации, выбравшим путь реформирования. Так, губернатор Самарской области Д.И. Азаров в сентябре 2020 г. в интервью радиостанции «Эхо Москвы» говорил, что избранная когда-то модель имеет свои недостатки, но посчитал необходимым ее сохранить и работать над ее улучшением. «Я считаю, что часто переставлять мебель не стоит, – размышляя о реформе, говорит губернатор. – Нужно попытаться добиться того, чтобы эта система работала эффективно. Потенциал ее есть, он не реализован»¹.

В статье осуществляется компаративный анализ практик внедрения двухуровневой системы МСУ в городских округах, выбравших в 2014–2015 гг. путь реформирования, – Челябинске, Самаре, Махачкале.

За чуть более чем пятилетний период, прошедший после начала реализации реформы, она не раз становилась объектом исследовательского внимания. Правовые аспекты реформы были рассмотрены в работах И.В. Выдрин [Выдрин, 2015; Региональное законодательство и реформы ..., 2016], Л.Т. Чихладзе [Чихладзе, 2017], Е.С. Шугриной [Шугрина, 2015] и др. Некоторые исследователи-юристы оказались весьма критичными по отношению к реформе, указывая на ее экономические изъязны, искусственность деления единого городского пространства на внутригородские районы, «не обладающие финансовой и функциональной самостоятельностью», а, главное, реформа не реализовала главную цель – не приблизила муниципальную власть к населению [Благов, 2017, с. 126].

Институциональные аспекты реформирования МСУ анализировались в исследованиях А.В. Кынева [Кынев, 2020], Т.Б. Витковской [Витковская, Подвинцев, 2014]. Рассматривая специфику организации МСУ, авторы задавались вопросом о его эффективности на отдельных территориях. Мотивация проведения реформы в Самаре, Махачкале и Челябинске раскрывается в статье

tekslera-k-deputatam-zakonodatelnoego-sobraniya-chelyabinskoy-oblasti_ (дата посещения: 26.11.2020).

¹Персонально ваш; Интервью губернатора Самарской области Д.И. Азарова // Эхо Москвы. – 2020. – 25 сентября. – Режим доступа: <https://echo.msk.ru/programs/beseda/2714489-echo/> (дата посещения: 27.11.2020).

А.Н. Максимова и А.Е. Озякова [Максимов, Озяков, 2019]. Челябинский кейс, включавший первый опыт реализации реформы в 2014 г., исследовал в своей работе С.Г. Зырянов [Зырянов, 2014].

В данном исследовании процесс реформирования институтов власти на муниципальном уровне рассматривается также в контексте трансформации соответствующего уровня политической элиты. С нашей точки зрения, наиболее адекватной категорией для обозначения места и роли депутатского корпуса внутригородских районов административных центров субъектов Федерации в структуре современного российского политического класса является «субэлита». Отнесение муниципальных депутатов к элите представляется нам неправомерным по причине их относительно низкого потенциала влияния на политические и социально-экономические процессы не только на региональном, но и на местном уровне. Кроме того, сама логика дизайнеров «спящей реформы» предполагала некоторое снижение статуса депутатов. Из своего рода местной «аристократии» они должны были стать «близкими к народу» субъектами, чей функционал состоит, скорее, в том, чтобы быть посредниками в отношениях власти и общества, чем, собственно, одной из ипостасей этой власти. Таким образом, мы рассматриваем муниципальный депутатский корпус как субэлитную страту политического класса.

Вместе с тем нам представляется, что применительно к муниципальным депутатам как социальной группе можно говорить об их «коллективном портрете». Под этой категорией в контексте данной статьи мы понимаем не столько ценностно-психологическую сущность (совокупность определенных когнитивных, аффективных или поведенческих диспозиций, проявляющихся на личностном уровне), сколько некий вероятностный набор социально-демографических характеристик, отражающий индивидуальный профиль типичного представителя этой группы. В этой логике мы рассмотрели динамику формирования и распределения таких признаков муниципальной субэлиты, как возрастной, профессиональный, гендерный и некоторые иные факторы.

В составленной нами базе данных содержатся социально-демографические «портреты» депутатов представительных органов Челябинска, Самары и Махачкалы трех созывов: одного – предшествующего реформе (который мы рассматриваем как отправную точку в процессе реформирования), и двух – отражающих

первичную и повторную итерации процесса формирования депутатского корпуса по новым правилам (в нашей логике – результаты реформы). Таким образом, опираясь на наши данные, мы можем рассмотреть в динамике процесс формирования муниципальной субэлиты как смену поколений (генераций), каждое из которых имеет специфику, обусловленную как объективными (нормативная база, социально-экономические процессы федерального и регионального уровней и т.п.), так и субъективными (ценностно-идеологические ориентиры, региональная или местная идентичность, особенности политической культуры и т.п.) факторами. В данной статье проведен анализ поколенческой специфики формирующихся городских субэлит на уровне их социодемографических параметров.

Исследованиями коллективных портретов применительно к современному российскому политическому классу занимались В.А. Смирнов [Смирнов, 2018], В.М. Барсегян [Барсегян, 2019], в чьих работах проанализированы карьерные траектории депутатов Государственной думы и глав российских регионов. Просопографические методы применялись исследователями для анализа состава руководящих органов российских политических партий [Коргунюк, 2012]. Без внимания не осталась и муниципальная политическая элита. Социологический портрет российских мэров, депутатов городских дум, кандидатов и победителей на местных выборах представлен в исследованиях А.Н. Максимова, А.Е. Озякова [Максимов, Соснин, Озяков, 2019], Т.Ю. Ткачевой [Ткачева, Турченко, 2019], С.Н. Шкеля [Шкель, 2017]. Исследователи приходят к выводу о социальной закрытости муниципального депутатского корпуса, что стало результатом фактического вытеснения из него наемных работников, занятых на неключевых позициях [Тев, 2013, с. 76–77]. Исследователи муниципальной политической элиты старались выявить факторы успешности ее отдельных групп, к примеру кандидатов-самовыдвиженцев [Смирнов, 2018].

Эмпирическую основу исследования составил корпус законодательных документов федерального и регионального уровней, а также база данных «Кандидаты в муниципальные депутаты. Махачкала, Самара, Челябинск, 2009–2020»¹, в которую вошли

¹ Авторы выражают благодарность студентам бакалавриата и магистратуры по направлению «Политология» Челябинского государственного университе-

8205 кандидатов, 6527 из них – уникальные субъекты. Указанная выше база формировалась по следующим принципам.

1. Единицами анализа выступили все кандидаты, выдвинутые (в том числе и те, которым впоследствии было отказано в регистрации) на выборы в каждом из трех рассмотренных административных центров субъектов Федерации в ходе трех избирательных кампаний (до реформы, непосредственно после реформы и при повторном формировании муниципального представительного органа в соответствии с принципами изучаемой реформы).

2. Набор переменных был обусловлен предусмотренным действующим избирательным законодательством объемом сведений, которые предоставляются о себе кандидатом в заявлении о выдвижении и затем отражаются в информационной системе «Выборы, референдумы и иные формы прямого волеизъявления» на сайте izbirkom.ru

Для раскрытия сущности дилеммы, вставшей перед региональными властями за последний год, о сохранении двухуровневой системы или отказа от нее, авторами статьи используется метафора «спящая реформа». Мы исходим из понимания, что «спящая реформа» / «спящий институт» – это такой механизм, который не работает в полной мере, но и не упраздняется, сохраняя при определенных обстоятельствах возможность «размораживания» или «пробуждения» [Захаров, 2012; Кынев, 2017].

В данном исследовании мы видим свою задачу в оценке потенциала реформы для пробуждения, в том числе за счет раскрытия механизмов ее внедрения от замысла и законодательного оформления до реального воплощения. Мы попытаемся дать свой ответ на вопрос об эффективности реформы через реконструкцию дизайна местных избирательных систем и анализ трансформации коллективного портрета муниципальной политической субэлиты.

Замысел и законодательное оформление реформы на федеральном и региональном уровнях

Идея реформы сформировалась в результате сложного переплетения факторов. Во-первых, внимание к вопросам МСУ было обусловлено необходимостью подведения итогов десятилетней реализации Закона «О местном самоуправлении» 2003 г., а также приближающимся юбилеем земской реформы 1864 г., что активизировало риторику значимости МСУ. Во-вторых, реформа должна была стать ответом на конфликты в ряде регионов вокруг выборов мэров и активизацию местной оппозиции. Решение проблемы «рассерженных горожан» [Кынев, 2020, с. 981] предполагалось осуществить силами регионов, на которые возлагалась «вся ответственность за конфликты» [Максимов, Озяков, 2019, с. 146]. Повышение электоральной конкуренции на внутригородском уровне должно было обеспечить полностью контролируруемую ситуацию на общегородском уровне. Наконец, определенная мотивация к реформированию крылась в поисках модели управления городскими агломерациями. Сохранение собственной автономии и возможности продвигать свои интересы через городской округ казалось важным шагом для снятия беспокойства у территорий, которые отказывались присоединяться к агломерации из-за боязни потерять свою идентичность или муниципальные традиции.

Начиная с осени 2013 г. идея реформы начинает озвучиваться в ходе проведения различных мероприятий. Выступая перед мэрами российских городов в октябре 2013 г., В.В. Путин подчеркнул, что федеральный центр заинтересован в формировании на местах сильных управленческих команд, чтобы «муниципальная служба стала “социальным лифтом” для молодых, энергичных, талантливых людей»¹. В ноябре этого же года на встрече с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований президент ссылался на предложения ученых-юристов о разукрупнении муниципалитетов, чтобы уровень местной власти был «в шаговой доступности для граждан»². Варианты архитектуры будущей реформы

¹ Семинар – совещание мэров городов // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – 2013. – 23 октября. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19480> (дата посещения: 29.11.2020).

² Встреча с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – 2013. – 8 ноября. –

разрабатывались аналитическими центрами: Институт социально-экономических и политических исследований в ноябре-декабре 2013 г. подготовил доклад о возможных подходах к реорганизации системы МСУ [Реформирование системы организации МСУ, 2013].

В Послании Федеральному собранию РФ президент, артикулируя проблемы в системе МСУ, предложил уточнить принципы ее организации с целью приближения местной власти к каждому гражданину и ее развитие как мощного ресурса для пополнения и обновления кадрового потенциала страны¹. В результате за 3 месяца был разработан законопроект, вводящий новые виды муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Таким образом предполагалось распространить применение двухуровневой модели на крупные мегаполисы с целью усиления контроля над муниципальной властью со стороны городских сообществ².

Первоначальная версия законопроекта предписывала в случае перехода городских округов на двухуровневую систему единственный вариант формирования органов МСУ городского уровня. Представительные органы должны были избираться из состава депутатов внутригородских районов, глава городского округа – из состава депутатов городского округа (с исполнением полномочий председателя), а глава местной администрации назначался по результатам конкурса. То есть фактически в новых муниципальных образованиях всенародно избирать предполагалось только депутатов районных советов и обязательно переходить к двуглавой модели «глава города + глава администрации».

Уже в ходе первого чтения эти аспекты реформы подверглись критике со стороны оппозиционных фракций. Критика реформы сосредоточилась на двух основных направлениях. Во-первых,

Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19585> (дата посещения: 29.11.2020).

¹Послание Президента Федеральному Собранию // Официальные сетевые ресурсы Президента России. – 2013. – 12. декабря. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата посещения: 27.11.2020).

²Пояснительная записка к законопроекту № 469827–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/download/5E15910A-5AE0-4774-8A8A-94C30B89E96C> (дата посещения: 27.11.2020).

переход к двуглавой модели рассматривался как еще одно основание для расширения практики отмены прямых выборов глав городов. Критики законопроекта в качестве варианта ликвидации «дистанции» между депутатами и избирателями предлагали простое расширение численности депутатского корпуса существующих представительных органов городских округов. Во-вторых, озабоченность вызывало потенциальное увеличение расходов на содержание муниципального депутатского корпуса¹.

При однозначности заложенного дизайна органов МСУ переход на новую модель не был обязательным для субъектов РФ, имеющих в своем составе крупные городские округа. Законопроект не указывал пороговые значения, при которых городской округ считался крупным, что хотели уточнить некоторые региональные парламенты, внося поправки ко второму чтению. Региональный парламент Московской области внес поправку, согласно которой возможность проведения реформы должна распространяться на города с численностью населения не менее 300 тыс. жителей². При этом в 2014 г. в крупнейших городских округах Московской области проживало менее 300 тыс. человек: Подольск – 218 тыс., Балашиха – 257 тыс., Химки – 225 тыс.³ По сути, предлагая введение барьера по численности населения, субъекты намеренно отсекали для себя возможность воспользоваться этой нормой.

В итоге пороговые значения так и не были прописаны федеральными законодателями, что, впрочем, соответствовало концепции авторов. Высокая степень свободы регионов была закреплена в ходе второго чтения и в возможности определения способа избрания глав муниципальных образований из предлагаемого федеральным законом перечня⁴. 27 мая 2014 г. президент подписал Фе-

¹ Стенограмма рассмотрения законопроекта № 469827–6 в первом чтении. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6> (дата посещения: 27.11.2020).

² Таблица поправок ко второму чтению к законопроекту № 469827–6, рекомендуемых к отклонению ответственным комитетом. – Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/download/ECAEAB32-CC04-4136-A642-F517801DC0B7> (дата посещения: 29.11.2020).

³ Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям (по состоянию на 1 января 2014 г.). – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2014/bul_dr/mun_obr2014.rar (дата посещения: 29.11.2020).

⁴ Данное положение давало возможность региональным законодателям определять не только способ формирования представительных органов в город-

деральный закон № 136-ФЗ, что дало возможность регионам приступить к его реализации¹.

Обновление дизайна местных избирательных систем Челябинска, Самары и Махачкалы в ходе реформы

Авторы аналитического доклада об опыте создания городских округов с внутригородским делением убеждены, что «нечеткая позиция федерального центра определила “настороженное” отношение регионов» к реформе [см. подробнее: Максимов, Сошин, Озяков, 2017, с. 12]. Согласимся, что широкая трактовка законодательной нормы позволила регионам выбирать собственную стратегию работы с ней. Так, в Свердловской области приняли рамочный закон, не обязывающий Екатеринбург, Нижний Тагил и Каменск-Уральский внедрять двухуровневую модель. Другие субъекты РФ отказывались от проведения реформы, даже не пытаясь создать для ее реализации правовую возможность на региональном уровне.

В ходе обсуждения реформы единственный раз разговор о конкретных нормах представительства зашел при рассмотрении законопроекта в первом чтении, когда глава комитета по федеративному устройству и вопросам МСУ Государственной думы В.Б. Кидяев говорил, что «в крупном городе один депутат представляет интересы 15–30 тысяч избирателей», что является недостаточным, особенно по сравнению с сельскими муниципальными

ских округах с внутригородскими районами и муниципальных районах, но и способы избрания глав муниципальных образований, что ранее находилось в ведении самих муниципальных образований. Расширение полномочий субъектов РФ стало поводом для оспаривания конституционности данных положений в Конституционном суде РФ, инициированной группой депутатов Государственной думы. В итоге постановлением от 1 декабря 2015 г. № 30-П Конституционный суд подтвердил конституционность этих полномочий.

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». – Режим доступа: <https://rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html> (дата посещения: 29.11.2020)

образованиями, в которых полноценный представительный орган может формироваться от такого же количества избирателей¹.

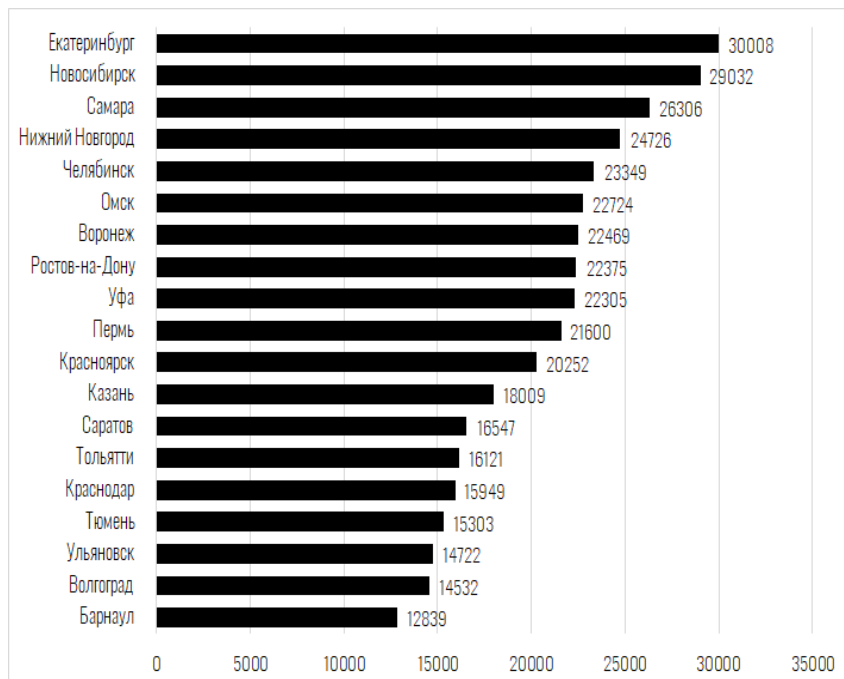


Рис. 1.
**Фактическая норма представительства избирателей
в городских советах крупных российских городов²**

¹ Стенограмма рассмотрения законопроекта № 469827–6 в первом чтении. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/469827-6> (дата посещения: 27.11.2020).

² Расчет производился для городских округов, имеющих в своих составах внутригородские районы как административно-территориальные единицы. Численность избирателей и депутатов на 01.01.2014 г. взята с сайтов избирательных комиссий субъектов РФ. В выборку попало 70 городов с численностью избирателей от 124 тыс. избирателей (г. Грозный) до 1,16 млн избирателей (Новосибирск). На рис. 1 представлены данные по городам с численностью избирателей более 500 тыс. человек. Только в Барнауле, Волгограде и Ульяновске норма представительства ниже 15 тыс. избирателей.

Среди городов, подходящих для реализации реформы уже в 2014 г., только в Челябинске очередные муниципальные выборы в единый день голосования прошли по новой модели. В других крупных городах, делящихся на внутригородские районы (как административно-территориальные единицы), – Хабаровске и Иркутске – выборы в 2014 г. прошли по прежней схеме. В единый день голосования 2015 г. в Новосибирске, Самаре, Казани, Краснодаре, Ростове-на-Дону, Воронеже, Ульяновске (рис. 1) должны были избираться городские представительные органы. Но только в Самаре процесс перехода на двухуровневую модель был осуществлен. Очевидно, что решимость Челябинска и Самары определили другие факторы, а не только стремление реализовать принцип «вытянутой руки». Особое место в этом процессе занимает Махачкала, в которой еще до реформы один депутат приходился менее чем на 6 тыс. избирателей. В ходе реализации реформы, судя по изменению нормы представительства, муниципальные депутаты действительно приблизились к избирателям (табл. 1).

Таблица 1

Изменение нормы представительства в ходе реформы МСУ

	До реформы (на 01.01.2014)	В результате реформы (на 01.07.2015)
Махачкала	5786	3380
Самара	26 306	3234
Челябинск	23 349	5093

Челябинск. Челябинск первым приступил к внедрению двухуровневой модели. Новый раунд поиска оптимального устройства МСУ (в контексте ротации руководства региона) после многочисленных изменений в Уставе города на протяжении предыдущего электорального цикла, начавшегося в 2009 г., выглядел вполне закономерным. Кроме того, региональные эксперты увидели в реформе реинкарнацию идеи разделения Челябинска на муниципальные районы, обсуждавшуюся с 1997 г. [Зырянов, 2014, с. 9].

Первым изменением стало введение в мае 2010 г. института сити-менеджера¹, произошедшее после того, как в 2009 г. всена-

¹ Решение Челябинской городской Думы от 13 мая 2010 г. № 13/5 «О внесении изменений в Устав города Челябинска» // Официальный сайт Администрации

родно избранный глава города М. Юревич стал губернатором Челябинской области. Реформа мотивировалась экономией бюджетных средств и отсутствием необходимости подтверждения мандата доверия для первого заместителя главы города С. Давыдова, который стал сити-менеджером в июне 2010 г.

Весной 2013 г. было принято решение о переходе на смешанную систему: 24 депутата должны были избираться по одномандатным округам и 24 депутата по пропорциональной системе¹. Но уже осенью 2013 г. после внесения изменений в федеральное и региональное избирательное законодательство стал рассматриваться проект о возврате к избранию муниципальных депутатов по одномандатным округам. Этот проект воплотился в норму в январе 2014 г.² От модели 2009 г. этот вариант отличало большее количество округов (39 вместо 37). Прирост округов объясняется появлением двух новых крупных городских микрорайонов.

После принятия 136 федерального закона Государственной думой, но еще до подписания его Президентом РФ в Челябинске были назначены публичные слушания по вопросу «образования внутригородских районов как муниципальных образований в составе Челябинского городского округа с целью эффективного решения вопросов местного значения»³. Руководствуясь мнением, выраженным на публичных слушаниях, региональные законодатели приняли законы «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» и «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе», предусматривающие образование семи внутригородских районов и избрание Совета депутатов в каждом из них. В шести районах города районные Советы депутатов избирались по 25 одномандатным округам, в одном районе по 20 одномандатным

г. Челябинска. – Режим доступа: https://chelduma.ru/normatives/archive/files/4Re_dum_2009-2014_1-20.zip (дата посещения: 05.03.2021).

¹ Изменения в Устав г. Челябинска от 26 марта 2013 г. № 41/4 // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: https://chelduma.ru/normatives/archive/files/4Re_dum_2009-2014_41-54.zip (дата посещения: 05.03.2021).

² Изменения в Устав г. Челябинска от 28 января 2014 г. № 48/3. – Режим доступа: https://chelduma.ru/normatives/archive/files/4Re_dum_2009-2014_41-54.zip (дата посещения: 05.03.2021).

³ Итоговый документ публичных слушаний от 04 июня 2014 г. – Режим доступа: <https://vecherka.su/articles/official/13215/> (дата посещения: 05.03.2021).

округам. Каждый районный Совет депутатов должен был впоследствии избрать по семь депутатов городской Думы из своего состава. Таким образом, город оказался разбит на 170 одномандатных округов, а новая городская Дума должна была включать 49 депутатов (по семь депутатов, делегированных из состава семи районных советов)¹. Полномочия муниципальных представительных органов устанавливались сроком на пять лет.

В марте 2015 г. в Челябинске произошла замена двуглавой системы МСУ на модель, при которой глава города избирается представительным органом по предложению конкурсной комиссии.

Самара. В Самаре, в отличие от Челябинска, именно внутриэлитная борьба – противостояние между действующим губернатором Н. Меркушкиным и главой города Д. Азаровым – стала главным мотивом реформы [Максимов, Озяков, 2019, с. 149].

На 27 мая 2014 г. органы МСУ Самары включали Думу городского округа Самара, состоящую из 35 депутатов-одномандатников, и Главу городского округа (главу администрации), избранного на муниципальных выборах. Плановые выборы обоих органов должны были состояться в 2015 г., но региональные власти выстроили взаимодействие с руководством административного центра региона на своих условиях: выборы состоялись по другим правилам.

22 сентября 2014 г. губернатор Самарской области Н. Меркушкин внес в губернскую думу законопроект «О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области»², используя возможность, заложенную в 136-ФЗ, а именно определение порядка избрания главы муниципалитета региональным законом. Принятый на внеочередном заседании 25 сентября закон ввел в Самаре двуглавую систему МСУ (глава города – председатель Думы и глава администрации, назначаемый по конкурсу).

¹ Закон Челябинской области «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе» от 10 июня 2014 г. №706-ЗО // Техэксперт. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412328978> (дата посещения: 29.11.2020); Закон Челябинской области «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» от 10 июня 2014 г. № 703-ЗО // Техэксперт. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412328974> (дата посещения: 29.11.2020).

² Законопроект № 8256–14 «О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области» // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/1988/> (дата посещения: 29.11.2020).

Действующий глава Самары Д. Азаров досрочно сложил полномочия по причине делегирования его в Совет Федерации от исполнительной власти Самарской области. В декабре 2014 г. в Самаре был назначен первый и единственный в истории города сити-менеджер О. Фурсов.

Следующие шаги по реформированию МСУ в Самаре произошли уже в марте 2015 г. Новый Закон «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»¹ одновременно ввел двухуровневую модель МСУ и упразднил двуглавую. В Самаре образовали девять внутри-городских районов, в каждом из которых избирался совет депутатов по смешанной системе². Региональный Закон «О порядке избрания главы городского округа Самара Самарской области», принятый полугодом ранее, отменялся в силу перехода к избранию главы города представительным органом по результатам конкурса. Осенью 2015 г. органы МСУ Самары были сформированы в соответствии с новыми правилами.

В 2017 г. поправками в Закон «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» срок полномочий городской думы был продлен с 2,5 до 5 лет, а в декабре 2019 г. была нормирована численность районных советов депутатов, что привело к сокращению депутатского корпуса с 284 до 210 человек. Как следствие, сократилось количество депутатов городской думы – с 41 до 37. Одновременно был принят новый Закон «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области», отменяющий пропорциональную избирательную систему как способ избрания муниципальных депутатов, что означало переход к вы-

¹ Закон Самарской области «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» от 24 марта 2015 г. № 23-ГД // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/2123/> (дата посещения: 29.11.2020).

² Закон Самарской области «О внесении изменений в Закон Самарской области “О выборах депутатов представительного органа муниципального образования”» от 24 марта 2015 г. № 25-ГД // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/2126/> (дата посещения: 29.11.2020).

борам в одномандатных округах¹. К муниципальным выборам 2020 г. Самара подошла с полностью обновленной избирательной системой.

Махачкала. Решение Махачкалы войти в реформу было обусловлено желанием провести ротацию муниципальной политической элиты в целях ее «декриминализации». Эта задача обусловила реализацию реформы в максимально «компактном» варианте [Максимов, Озяков, 2019, с. 150–151].

В начале 2014 г. органы МСУ имели следующую конфигурацию: Собрание депутатов, состоящее из 45 депутатов, избираемых по пропорциональной системе, и глава Махачкалы, избираемый на муниципальных выборах. Но с момента ареста и отстранения от должности С. Амирова в июне 2013 г. полномочия главы города осуществлялись временно исполняющим обязанности.

В сентябре 2014 г. был принят Закон Республики Дагестан «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов РД и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан», вводящий единый принцип избрания главы муниципального образования – представительным органом из своего состава, что означало введение двуглавой системы МСУ². В Уставе Махачкалы данная норма была закреплена 30 декабря 2014 г.

В марте 2015 г. республиканским законом был определен новый единственный принцип избрания глав муниципальных образований – избрание главы города представительным органом по результатам конкурса³.

¹ Закон Самарской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Самарской области» от 24 декабря 2019 г. № 142-ГД // Интернет-портал Самарской Губернской Думы. – Режим доступа: <http://asozd.samgd.ru/bills/2977/> (дата посещения: 29.11.2020).

² Закон Республики Дагестан от 16.09.2014 № 67 «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов РД и избрания глав муниципальных образований РД». – Режим доступа: http://nsrd.ru/storage/doc/zakon_rd_16_09_2014_n_67.pdf (дата посещения: 29.11.2020).

³ Закон Республики Дагестан от 16.03.2015 № 26 «О внесении изменения в статью 2 Закона РД “О порядке формирования представительных органов муниципальных районов РД и избрания глав муниципальных образований Республики Дагестан”». – Режим доступа: http://nsrd.ru/storage/doc/zakon_rd_13_03_2015_n_26.pdf (дата посещения: 29.11.2020).

В апреле 2015 г. республиканским законом в Махачкале была введена двухуровневая система МСУ¹. Закон сохранил численный состав (45 депутатов) городского собрания Махачкалы, в создаваемых районных собраниях были установлены численность (в двух районах по 27, в одном 25) и способ избрания (пропорциональная система), применявшиеся ранее на городском уровне. Каждое районное собрание делегирует из своего состава по 15 депутатов в городское собрание.

Институциональные преобразования на различных уровнях политической системы, как правило, являются следствием поиска элитами наиболее эффективных форматов и механизмов функционирования тех или иных структурных элементов. Однако, на наш взгляд, сам по себе факт принятия изменений в нормах и правилах еще не свидетельствуют о том, что поставленные «реформаторами» цели достигнуты. Политическая система реагирует на такого рода эксперименты с определенной степенью резистентности и ригидности. Показателем того, что заложенные в концепцию реформы идеи начали действительно работать, является изменение муниципальной политической субэлиты.

Трансформация коллективного портрета муниципальной политической субэлиты

При переходе на двухуровневую систему и увеличении сопоставимых депутатских мандатов резко возросло и количество выдвинутых кандидатов. Как видим, прирост кандидатского корпуса по городам составил несколько сотен человек. Наибольший рост пришелся на избирательные кампании 2014 и 2015 гг., когда двухуровневая модель применялась впервые (рис. 2).

¹ Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением “город Махачкала” и внутригородских муниципальных образованиях в его составе». – Режим доступа: http://nsrd.ru/storage/doc/zakon_rd_30_04_2015_n_44.pdf (дата посещения: 29.11.2020).

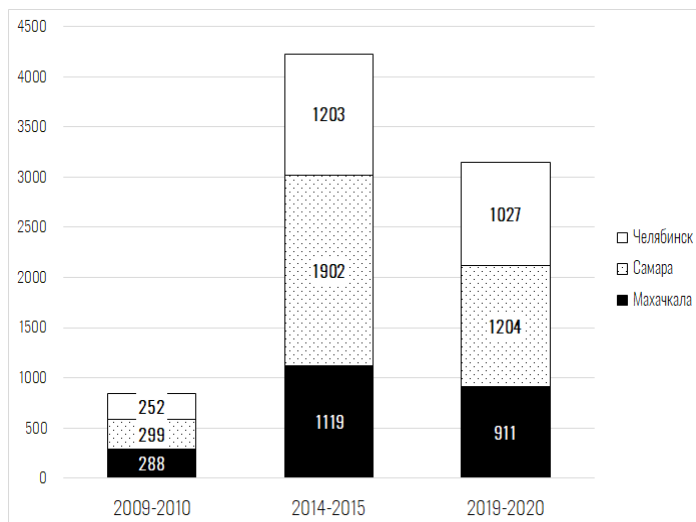


Рис. 2.
Распределение кандидатов
по электоральным циклам и городам

В трех регионах рост числа кандидатов обеспечивался разными способами. В Махачкале, ввиду сохранения пропорциональной избирательной системы, рост происходил только за счет увеличения количества партий, выдвинувших списки кандидатов. В 2010 г. в выборах принимали участие шесть партий, в 2015 и 2020 гг. их количество возросло до 13 и 10 соответственно¹ (рис. 3). В Самаре рост количества кандидатов также осуществлялся за счет партий при существенном сокращении доли самовыдвиженцев, что объясняется применением в 2015 г. смешанной избирательной системы. В 2009 г. самовыдвиженцы составляли более половины всех кандидатов, в 2015 г. их доля снизилась более чем в 10 раз (рис. 4). В Челябинске рост обеспечивался в равной степени за счет кандидатов от партий и самовыдвиженцев (при увеличении в 2015 г. доли самовыдвиженцев на 10%), что объясняется сохранени-

¹ Увеличение числа партий, участвующих в муниципальных избирательных кампаниях, объясняется изменениями в ФЗ «О политических партиях», результатом чего стало увеличение количества политических партий более чем в 10 раз.

ем одномандатных округов и отсутствием механизма сбора подписей для выдвижения [см. подробнее: Выдрин, 2019, с. 96–97].

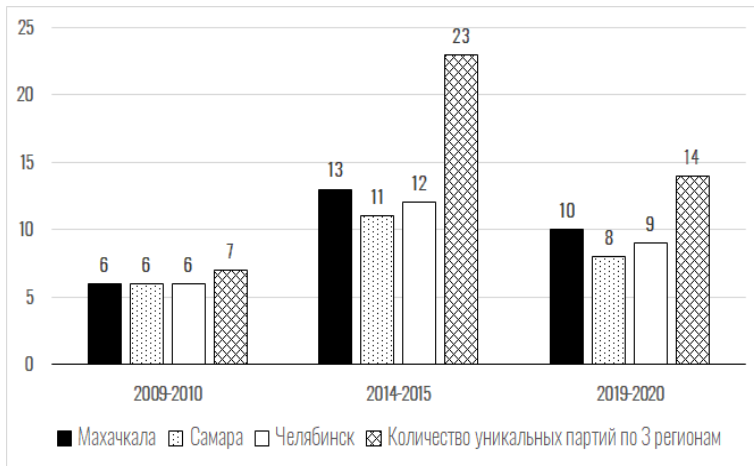


Рис. 3.

Участие политических партий в избирательных кампаниях

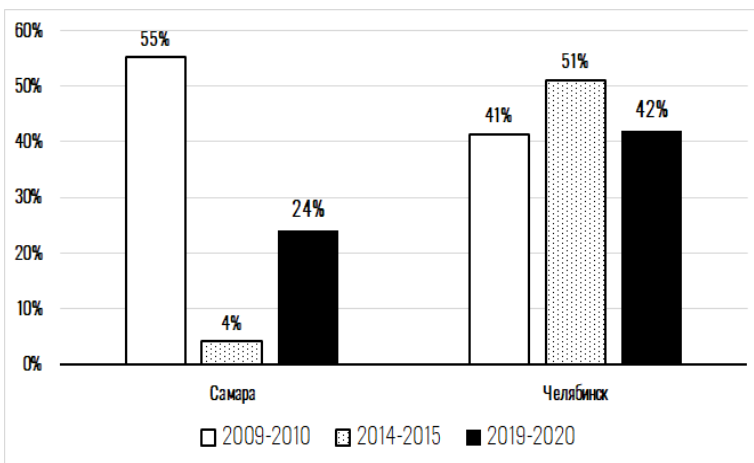


Рис. 4.

Доля самовыдвиженцев в избирательных кампаниях
(от общего числа кандидатов в кампании)

Наиболее многочисленной в корпусе кандидатов в депутаты на первых выборах после вхождения в реформу оказалась возрастная когорта 31–45-летних. Как видим, в избирательной кампании 2019–2020 гг. произошло некоторое «взросление» этой группы кандидатов – самой многочисленной группой оказались 35–50-летние. Это свидетельствует о том, что на начальном этапе реформы в состав муниципального депутатского корпуса вошли новые люди (534 депутата), значительная часть которых была переизбрана на второй срок (174 депутата). То есть начавшийся в 2014 г. процесс обновления муниципальной политической субэлиты к новому электоральному циклу стабилизировался.

В целом кандидат в депутаты за анализируемые электоральные циклы несколько «помолодел». На выборах 2009–2010 гг. средний возраст кандидата составлял 41,4 года, в 2014–2015 гг. – 39,4 года, а в 2019–2020 гг. – 38,9 года (рис. 5). Умеренная тенденция к омоложению просматривается и в депутатском корпусе. За три избирательные кампании средний возраст депутата снизился на два года: с 45 лет в 2009–2010 гг. до 43 лет в 2019–2020 гг. (рис. 6).

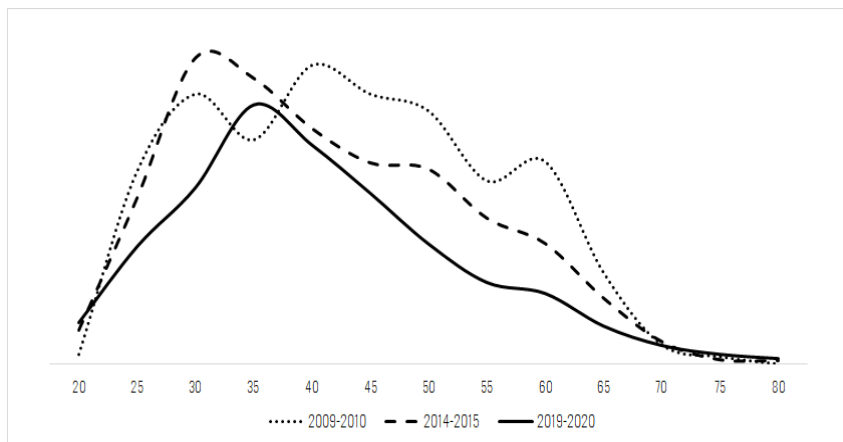


Рис. 5.

Распределение кандидатов в депутаты по возрасту по избирательным кампаниям (5%-ные интервалы)

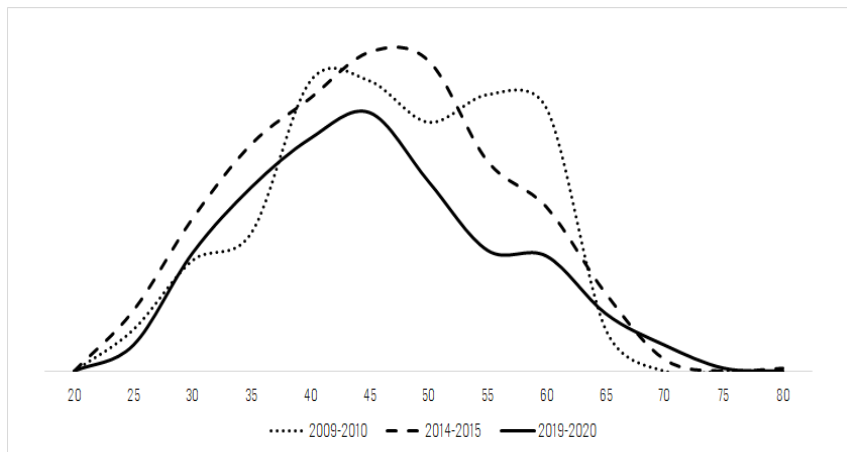


Рис. 6.
**Распределение депутатов по возрасту
по избирательным кампаниям (5%-ные интервалы)**

В гендерном отношении среди кандидатов и депутатов преобладают мужчины. Их доля среди кандидатов варьируется от 66% на выборах 2014–2015 гг. до 77% в 2009–2010 гг. Процент депутатов-мужчин закономерно оказывается еще выше: их максимальная доля (87%) наблюдается на выборах 2009–2010 гг. Доля кандидатов-женщин на этих выборах не превышала 23%, при этом в избирательной кампании 2014–2015 гг. их доля возросла до 34%, а на последних выборах произошел откат до 27%. При этом меньше всего женщин (20%) было представлено на выборах 2009 г. в Челябинске, вместе с тем это единственный город из трех, где процент женщин – участниц избирательной кампании возрастает на протяжении всех электоральных циклов (табл. 2). Избирательная кампания 2014–2015 гг. оказывается самой плюралистичной с точки зрения стремления к гендерному равенству, за исключением состава городской думы г. Челябинска, которая оказывается в этом электоральном цикле абсолютно «мужской» (98% депутатов-мужчин).

Таблица 2

Соотношение женщин и мужчин среди кандидатов и депутатов

		Кандидаты		Районные депутаты		Городские депутаты	
		женский	мужской	женский	мужской	женский	мужской
2009–2010	Махачкала	25%	75%	-	-	10%	90%
	Самара	24%	76%	-	-	20%	80%
	Челябинск	20%	80%	-	-	11%	89%
	Итого по циклу	23%	77%	-	-	13%	87%
2014–2015	Махачкала	28%	72%	27%	73%	18%	82%
	Самара	44%	56%	39%	61%	32%	68%
	Челябинск	22%	78%	16%	84%	2%	98%
	Итого по циклу	34%	66%	30%	70%	16%	84%
2019–2020	Махачкала	25%	75%	18%	82%	18%	82%
	Самара	31%	69%	32%	68%	30%	70%
	Челябинск	24%	76%	15%	85%	14%	86%
	Итого по циклу	27%	73%	23%	77%	20%	80%
Итого		30%	70%	26%	74%	16%	84%

Образовательный уровень кандидатов и депутатов достаточно высок. При этом среди выдвинутых кандидатов наблюдается снижение доли имеющих высшее образование – с 78 в 2009–2010 гг. до 71% в 2019–2020 гг. (табл. 3), что подтверждает вывод об относительной либерализации процесса рекрутирования муниципальной политической субэлиты, сделанный ранее на примере других социально-демографических параметров. Однако эта тенденция практически не видна применительно к депутатскому корпусу как районного, так и городского уровня, что, по сути, подтверждает существующее в исследовательском сообществе мнение о преобладании закрытого типа формирования политической элиты [Тев, 2013, с. 77].

Таблица 3

Доля кандидатов и депутатов с высшим образованием

		Кандидаты	Районные депутаты	Городские депутаты
2009–2010	Махачкала	80%	-	100%
	Самара	81%	-	97%
	Челябинск	73%	-	95%
	Итого по циклу	78%	-	98%
2014–2015	Махачкала	79%	98%	100%
	Самара	79%	91%	98%
	Челябинск	73%	95%	98%
	Итого по циклу	77%	93%	99%
2019–2020	Махачкала	72%	96%	98%
	Самара	72%	92%	89%
	Челябинск	69%	94%	96%
	Итого по циклу	71%	94%	95%
Итого		75%	94%	97%

Тенденция к социально-экономической закрытости когорты муниципальных депутатов, выраженная в вытеснении наемных работников, находящихся на неключевых позициях, становится не столь очевидна при анализе уровня занимаемых должностей. За 10 лет наблюдений среди депутатов муниципального уровня число рядовых сотрудников возросло с 9 до 16%. Зафиксированный нами тренд на демократизацию муниципальной политической субэлиты особенно хорошо заметен на примере выборов 2014–2015 гг., где рядовые сотрудники и незанятые составили 20% от общего числа муниципальных депутатов (табл. 4).

Таблица 4

**Распределение районных депутатов по уровню должности
на основном месте работы (для цикла 2009–2010 гг. данные
по депутатам городского уровня)**

		Руководители высшего звена	Руководители среднего звена	Рядовые сотрудники	Незанятые	Итого
2009– 2010	Махачкала	59%	25%	16%	0%	100%
	Самара	74%	14%	12%	0%	100%
	Челябинск	86%	14%	0%	0%	100%
	Итого по циклу	72%	19%	9%	0%	100%
2014– 2015	Махачкала	50%	10%	35%	5%	100%
	Самара	68%	13%	16%	3%	100%
	Челябинск	79%	13%	7%	1%	100%
	Итого по циклу	68%	12%	17%	3%	100%
2019– 2020	Махачкала	46%	17%	28%	9%	100%
	Самара	71%	11%	15%	3%	100%
	Челябинск	78%	9%	12%	1%	100%
	Итого по циклу	69%	12%	16%	3%	100%
Итого		69%	13%	15%	3%	100%

Таким образом, коллективный портрет муниципальной политической субэлиты претерпел трансформацию по целому ряду социально-демографических параметров. По нашим наблюдениям, на начальном этапе реализации реформы процесс формирования депутатского корпуса характеризовался целым рядом признаков, отражающих тенденции к его демократизации, что выражалось в снижении значения переменной «возраст», в увеличении доли представительства депутатов-женщин, в инкорпорации в муниципальную субэлиту некоторого количества депутатов без высшего образования и не занимающих руководящие должности. Несмотря на высокие в целом процент переизбрания в районные советы на выборах 2014–2015 гг. (51% в Самаре и 62% в Челябинске), можно говорить об обновлении политического класса на муниципальном уровне. Эта тенденция ярче проявилась в Махачкале (27% переиз-

брани на уровне районных советов), но, напомним, что для этого города смена персонального состава депутатского корпуса изначально была основополагающим мотивом реформы. На выборах 2-го созыва наблюдается постепенное свертывание этого тренда, что говорит об укоренении новых политиков в системе муниципальной власти.

* * *

Подводя общий итог, отметим, что после вступления в силу 136-ФЗ, который делегировал полномочия по определению конфигурации МСУ на уровень региональной власти, федеральный центр в значительной степени утратил интерес к практике внедрения двухуровневой системы в городах. Президент РФ после заседания Совета по развитию МСУ в мае 2014 г. больше не возвращался к этому аспекту реформирования МСУ. Эти вопросы не обсуждались ни на последующих заседаниях Совета, ни на встречах с главами регионов, приступивших к эксперименту. Фактически на протяжении всего периода реализации модели ее главным сторонником остается комитет Государственной думы по федеративному устройству и вопросам МСУ. Министерство экономического развития РФ, курирующее в Правительстве вопросы МСУ, игнорируя двухуровневую модель, в большей степени склоняется к одноуровневой модели МСУ, в частности продвигая идею внедрения новой формы муниципального образования, введенной в 2019 г., – муниципально-го округа.

Обсуждение и оценка эффективности двухуровневой модели по итогам первых пяти лет в регионах проходила при новых руководителях. В Челябинской области весной 2019 г. врио губернатора А. Текслер изначально поставил под сомнение целесообразность сохранения двухуровневой модели в Челябинске. Первоначальная ориентация прежней администрации на формирование репутации образцового региона в вопросах реформирования МСУ себя не оправдала. Но ввиду некоторых успехов реформы (привлечение к общественно-политической жизни широкого круга людей, являющихся потенциальными политическими лидерами, и более эффективное решение депутатами насущных проблем конкретных избирателей) и совмещения муниципальной и губернаторской избирательной кам-

паний ее было решено сохранить в прежнем виде. В Самарской области Д. Азаров, ранее критиковавший данную модель, тоже предпочел согласиться с ее сохранением, но с корректировкой дизайна избирательной системы. В публичном пространстве Дагестана вопрос о перспективах МСУ в Махачкале фактически не ставился.

В целом среди обсуждавшихся альтернатив существующей системы можно выделить две. Первая – возвращение к одноуровневой модели с резким увеличением количества городских депутатов, вторая – избрание городских депутатов параллельно с избранием районных депутатов (этой возможностью заложенной в 136-ФЗ ни один из регионов изначально не воспользовался).

Анализ базы данных выдвинутых кандидатов позволяет сделать вывод, что введение двухуровневой системы привело к расширению муниципального депутатского корпуса и горожан, принявших участие в избирательном процессе в качестве кандидатов, но не привел к серьезным изменениям с точки зрения социально-демографической структуры представительства. Изменение состава депутатского корпуса городского уровня объясняется в большей степени сменой поколений, чем институциональными преобразованиями.

На данный момент перспективы дальнейшего использования и расширения двухуровневой системы МСУ в городах необходимо оценивать, концентрируя внимание на обсуждении нескольких важных вопросов.

Первый вопрос: как будет выглядеть правовая основа создания и функционирования городских агломераций. На данный момент можно выделить две предлагаемые модели агломерирования. Первая модель – межмуниципальное сотрудничество, вторая – интеграция в состав городских округов с внутригородским делением. Первая модель на данный момент нашла свое выражение в законопроекте «О городских агломерациях», представленном осенью 2020 г. министерством экономического развития РФ. Вторая модель (в разных вариациях) регулярно обсуждается экспертным сообществом на мероприятиях, инициированных комитетом Государственной думы по федеративному устройству и вопросам МСУ. Внесение и рассмотрение законопроекта «О городских агломерациях» добавит ясности перспективе двухуровневой модели МСУ как ядра для развития агломераций.

Второй вопрос: как будут выглядеть «Основы государственной политики в сфере развития МСУ на период до 2030 года», которые Президент поручил Правительству сформулировать до 1 октября 2021 г.

Третий вопрос: будет ли в ближайшее время принят федеральный закон, возможность которого прописана в новой редакции ст. 131 Конституции РФ (п. 3 ст. 131: «Особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом»). Потенциально законодательное воплощение именно этого пункта может привести к существенным изменениям для «спящей реформы».

Список литературы

- Барсегян В.М. Модели карьерных траекторий глав российских регионов // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 4. – С. 132–148. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.10>
- Благов Ю.В. Реформирование муниципального права в России в новейшее время : дис. ... канд. юр. наук. – Омск, 2017. – 193 с.
- Витковская Т.Б., Подвинцев О.Б. Институциональный дизайн и модели власти как факторы успеха инкубентов на выборах глав МСУ (по материалам Пермского края, Кировской и Свердловской областей) // Вестник Пермского университета. Политология. – 2014. – № 1. – С. 22–39.
- Выдрин И.В. О праве граждан на осуществление местного самоуправления в контексте реформирования городских округов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11 (60). – С. 54–61.
- Выдрин О.В. Политические партии в двухуровневой системе местного самоуправления (на примере выборов в районные советы депутатов Челябинска) // Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы: Материалы всероссийской научной конференции РАПН с международным участием. – М. : Московский педагогический государственный университет, 2019. – С. 96–97.
- Захаров А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире. – М. : Новое литературное обозрение, 2012. – 144 с.
- Зырянов С.Г. Выборы: смена персон и механизмов в системе государственного и муниципального управления в Челябинской области в 2014 году // Социум и власть. – 2014. – № 6. – С. 8–20.

- Коргунок Ю.Г. Социально-демографический состав руководящих органов «Единой России» как показатель специфики организационной структуры партии // *Полития*. – 2012. – № 1. – С. 76–105.
- Кынев А.В. Государственная Дума РФ VII Созыва: между «спящим потенциалом» и партийной дисциплиной // *Полития*. – 2017. – Т. 87, № 4. – С. 65–81.
- Кынев А.В. Губернаторы в России: между выборами и назначениями. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2020. – 1030 с.
- Максимов А.Н., Озяков А.Е. Внутригородские муниципальные образования городских округов России: в поисках новой функциональности в постсоветское время // *Политическая наука*. – 2019. – № 2. – С. 138–159. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.07>
- Максимов А.Н., Соснин Д.П., Озяков А.Е. Опыт создания городских округов с внутригородским делением: проблемы и перспективы : аналитический доклад. – М.: Комитет гражданских инициатив, 2017. – 50 с. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (дата посещения: 17.02.2021)
- Региональное законодательство и реформы местного самоуправления в Российской Федерации / И.В. Выдрин, Д.А. Ефременкова, А.С. Морозова, Т.В. Слюсаренко // *Современное право*. – 2016. – № 12. – С. 27–39.
- Реформирование системы организации МСУ в крупных городах и городских агломерациях: возможные подходы : аналитическая записка. – М.: Фонд ИСЭПИ, 2013. – 22 с.
- Смирнов В.А. Социологический портрет кандидатов и победителей выборов на должность главы местного самоуправления в современной России // *Вестник Пермского университета. Политология*. – 2018. – № 2. – С. 106–123. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2018-2-106-123>
- Тев Д.Б. Городские Думы крупнейших региональных столиц: основные характеристики и тенденции изменения бассейна рекрутирования депутатов // *ПОЛИТЭКС*. – 2013. – Т. 9, № 3. – С. 74–90.
- Ткачева Т.Ю., Турченко М.С. Факторы успеха кандидатов-самовыдвиженцев на выборах в представительные органы столиц регионов России (2014–2018 гг.) // *Политическая наука*. – 2019. – № 1. – С. 147–164. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08>
- Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // *Юридическая наука*. – 2017. – № 1. – С. 42–51.
- Шкель С.Н. Рекрутирование локальных элит в условиях субнационального авторитаризма: опыт Республики Башкортостан // *Политическая наука*. – 2017. – № 4. – С. 137–160.
- Шугрина Е.С. Самостоятельно ли население в определении структуры органов местного самоуправления // *Актуальные проблемы российского права*. – 2015. – № 12 (61). – С. 41–51.

O.V. Vydrin, V.A. Zorin*

“Sleeping reform”: practices of implementing two-level local self-government system and forming deputies’ bodies in city districts¹

Abstract. The article is devoted to the comparative analysis of pilot implementation of a two-level local self-government system in city districts. Amendments to the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” were presented in 2014, where new types of municipalities – “city district with intra-city division” and “inside-city district” – were introduced. This legislative change was based on the idea of spreading a two-level model in order to bring the deputies closer to voters in large city districts. More than 70 cities had the potential for this reform, but only 3 of them – Chelyabinsk, Samara, and Makhachkala – took advantage of the opportunity.

The authors reconstruct the design of local electoral systems in Chelyabinsk, Samara and Makhachkala before and after the reform, and analyze the change in the rate of representation in the reformed city districts in comparison with city districts (which are not municipalities) that are divided into precincts, but have not switched to the two-level local self-government model. Also the basic trends of forming deputies’ bodies as a sub-elite group among political class of the cities are examined.

The reform resulted in the expansion of the municipal deputies body. A database of candidates for deputies and deputies from 2009 to 2020 created by the authors gives an opportunity to analyze the ways the collective portrait of the municipal political sub-elite transformed during the reform.

The focus of the study is the dilemma of maintaining or abandoning the two-level system that the regional authorities faced in 2019–2020. The authors answer the question about the reasons for the lack of attempts to scale the results of the reform to other regions or large cities in those regions where the pilot reform options were implemented.

Keywords: reform of local self-government; “sleeping institution” / “sleeping reform”; elections; intracity precincts; two-level model; deputy corps; municipal political sub-elite.

For citation: Vydrin O.V., Zorin V.A. “Sleeping reform”: practices for implementing a two-level local self-government system in the city districts. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 229–259. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.09>

* **Vydrin Oleg**, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia), e-mail: vydrin.oleg@gmail.com; **Zorin Vasily**, Chelyabinsk State University (Chelyabinsk, Russia), e-mail: vaszorin@gmail.com

¹ The research was funded by RFBR and Chelyabinsk Region, project number 20–411–740004.

References

- Barsegyan V.M. Models of career trajectories of the heads of Russian regions. *Polis. Political studies*. 2019, N 4, P. 132–148. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.04.10> (In Russ.)
- Blagov Yu.V. *Reforming municipal law in Russia in recent times. Diss. for the degree of candidate of legal sciences*. Omsk, 2017, 193 p. (In Russ.)
- Chikhkladze L.T. New tendencies in the formation of local government bodies in the Russian Federation. *Legal science*. 2017, N 1, P. 42–51. (In Russ.)
- Korgunyuk Yu.G. Socio-demographic composition of the governing bodies of “United Russia” as an indicator of the specifics of the organizational structure of the party. *Politeia*. 2012, N 1, P. 76–105. (In Russ.)
- Kynev A.V. *Governors in Russia: between elections and appointments*. Moscow : Liberal mission foundation, 2020, 1030 p. (In Russ.)
- Kynev A.V. *State Duma of the Russian Federation of the VII Convocation: between "sleeping potential" and party discipline*. *Politeia*. 2017, Vol. 87, N 4, P. 65–81. (In Russ.)
- Maksimov A.N., Sosnin D.P., Ozyakov A.E. *Experience in creating urban districts with intracity division: problems and prospects*. Analytical report. Moscow, 2017, 50 p. Mode of access: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (accessed: 17.02.2021) (In Russ.)
- Maximov A.N., Ozyakov A.E. Inter-city municipalities in the city districts in Russia: New functionality in the Post-Soviet Era. *Political science (RU)*. 2019, N 2, P. 138–159. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.02.07> (In Russ.)
- Reforming the system of organizing local government in large cities and urban agglomerations: possible approaches*. Analytic note. Moscow: ISERP, 2013, 22 p. (In Russ.)
- Shkel S. The recruitment of local elites in sub-national authoritarianism. *Political science (RU)*. 2017, N 4, P. 137–160. (In Russ.)
- Shugrina E.S. Is the Population Independent in Determining the Structure of the Local Government Authorities? *Aktualnye problemy rossijskogo prava*. 2015, N 12 (61), P. 41–51. (In Russ.)
- Smirnov V.A. Sociological portrait of candidates and winners of elections for the post of head of local self-government in modern Russia. *Bulletin of Perm University. Political science*. 2018, N 2, P. 106–123. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2018-2-106-123> (In Russ.)
- Tev D.B. City Dumas of the largest regional capitals: main characteristics and trends of changes in the pool of recruiting deputies. *POLITEX*. 2013, Vol. 9, N 3, P. 74–90. (In Russ.)
- Tkacheva T.Yu., Turchenko M.S. City-council elections in Russia’s regional capitals, 2014–2018: Self-nominees and factors of their success. *Political science (RU)*. 2019, N 1, P. 147–164. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08> (In Russ.)
- Vitkovskaya T.B., Podvintsev O.B. Institutional design and models of power as factors of success of incumbents in the elections of heads of local self-government (based on materials from the Perm region, Kirov and Sverdlovsk regions). *Bulletin of Perm University. Political science*. 2014, N 1, P. 22–39. (In Russ.)

- Vydrin I.V. On the right of citizens to local self-government in the context of urban districts reform. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2015, N 11 (60), P. 54–61. (In Russ.)
- Regional legislation and reforms of local self-government in the Russian Federation. / Vydrin I.V., Efremenkova D.A., Morozova A.S., Slyusarenko T.V. *Modern law*. 2016, N 12, P. 27–39. (In Russ.)
- Vydrin O.V. Political parties in a two-tier system of local self-government (on the example of elections to regional councils of deputies of Chelyabinsk). In: *Trajectories of Russia's political development: institutions, projects, actors: Materials of the All-Russian Scientific Conference of the Russian Academy of Public Relations with international participation*. Moscow, 2019, P. 96–97. (In Russ.)
- Zakharov A. “*Sleeping institute*”: *Federalism in contemporary Russia and in the world*. Moscow : Novoe literaturnoe obozrenie, 2012, 144 p. (In Russ.)
- Zyrianov S.G. The system of state and municipal administration in the Chelyabinsk region in 2014: change of persons and control mechanism. *Society and power*. 2014, N 6, P. 8–20. (In Russ.)

А.В. ГИЛЕВ, И.К. ШЕВЦОВА*

**БЕСКОНФЛИКТНАЯ АРЕНА?
ЭФФЕКТЫ ВВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ
КОНКУРСНОГО ОТБОРА ГЛАВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ
В КРУПНЫХ ГОРОДАХ РОССИИ¹**

Аннотация. Местное самоуправление в России на протяжении своей новейшей истории остается пространством постоянных реформ. В 2015 г. очередные поправки к федеральному закону о местном самоуправлении закрепили дополнительную процедуру рекрутирования глав МСУ – отбор кандидатов конкурсной комиссией с последующим голосованием в местной ассамблее. К настоящему моменту эта процедура стала самой востребованной среди российских муниципалитетов. Что неудивительно, ведь она пользуется благосклонностью региональных руководителей, поскольку наделяет их большими возможно-

* **Гилев Алексей Владимирович**, кандидат политических наук, доцент департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: agilev@hse.ru; **Шевцова Ирина Константиновна**, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, директор Центра сравнительных исторических и политических исследований, Пермский государственный национальный исследовательский университет (Пермь, Россия), e-mail: irinashevtsova@comparativestudies.ru

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20–011–00600 «Слуги двух господ»: факторы политико-управленческой автономии российских муниципалитетов в 2012–2019 гг. Авторы благодарят за поддержку Европейский университет в Санкт-Петербурге, Ульяну Чадову за помощь в сборе данных для исследования, Всеволода Бедерсона, Николая Гришину, Маргариту Завадскую, Павла Кононенко, Татьяну Ткачёву, Михаила Турченко, Станислава Шкеля за ценные комментарии.

© Гилев А.В., Шевцова И.К., 2021

DOI: 10.31249/poln/2021.02.10

стями менеджмента локальных элит. В нашем исследовании мы задаемся вопросами: является ли проведение конкурса ареной, где муниципалитеты все еще демонстрируют автономию? В каких случаях мы находим проявления автономии? Для ответа на эти вопросы мы обращаемся к авторской базе данных об итогах голосований по итогам 158 конкурсов на должность мэра в ассамблеях российских городов с населением свыше 100 тыс. человек. Выводы нашего исследования основаны на результатах регрессионного анализа, и они таковы. Во-первых, процедура конкурсного назначения мэров в крупных городах России оставляет мало пространства для местной автономии. Даже в конкурентных городах победившие кандидаты обычно получают поддержку подавляющего большинства от полного состава городских ассамблей. Во-вторых, консолидация элит при голосовании в ассамблеях особенно свойственна моногородам. При этом развитие среднего и малого бизнеса не только не противоречит, но и немного способствует большей лояльности ассамблей. Также наблюдается слабый «дисциплинирующий» эффект губернатора-«варяга». В-третьих, открытому проявлению автономии ассамблей способствует конкурентный электоральный профиль и размежевания среди местных элит.

Ключевые слова: местное самоуправление; местная автономия; главы МСУ; выборы; власть и бизнес; моногорода; эксперимент.

Для цитирования: Гилев А.В., Шевцова И.К. Бесконфликтная арена? Эффекты введения процедуры конкурсного отбора глав местной власти в крупных городах России // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 260–281. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.10>

В октябре 2018 г. выборы мэра состоялись в Нижнем Тагиле, втором по величине городе Свердловской области, промышленном моногороде, прежний мэр которого Сергей Носов не оставлял соперникам шансов, набирая на прямых выборах более 90% голосов избирателей. В этот раз мэра избирали уже депутаты из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией. В результате все 28 депутатов городской думы проголосовали за кандидатуру Владислава Пинаева. Месяцем ранее выборы мэра по такой же схеме проходили в региональной столице, новый состав Екатеринбургской городской думы собрался, чтобы выбрать нового главу города. Несмотря на то что партийный состав думы был пестрым, а завершившиеся выборы – конкурентными, решение также было единодушным – все 36 депутатов проголосовали за кандидатуру Александра Высокинского, поддержанного губернатором¹. Можно

¹ Мэр Екатеринбурга Высокинский Александр Геннадьевич // Uralweb.ru. – 2018. – Режим доступа: <https://www.uralweb.ru/news/theme/vysokinsky/rss> (дата посещения: 1.12.2020).

предположить, что случай Нижнего Тагила типичен, тогда как случай Екатеринбурга представляет собой исключение, однако это не так – в действительности иллюстративны оба эти случая. Моногорода оказываются предрасположенными к более «дисциплинированному» поведению ассамблей. Однако и традиции политической конкуренции, и немалая дистанция от центра, и относительная бюджетная автономия, которые мы наблюдаем в Екатеринбурге, могут не помешать региональным элитам добиться консолидированного поведения ассамблей, а наличие развитой бизнес-среды и губернатора-«варяга» может даже поспособствовать такой консолидации. Новая схема выборов мэра позволила российским региональным элитам добиваться схожих результатов в очень разных городах.

В 2014 г. российские регионы получили возможность самостоятельно выбирать форму организации местного самоуправления на своей территории. А в 2015 г. очередные поправки к федеральному закону о местном самоуправлении закрепили дополнительную процедуру рекрутирования глав МСУ – отбор конкурсной комиссией. В итоге конкурсная модель стала самым популярным типом формирования местной исполнительной власти, опередив прямые выборы и модель сити-менеджеров. К 2019 г. 49% муниципалитетов использовали конкурсную модель выбора мэров¹. Такая популярность неудивительна, ведь конкурсная модель позволяет повысить управляемость местных элит со стороны регионального руководства, поскольку половина конкурсной комиссии состоит из представителей региональных властей. Результаты голосований за отобранные комиссиями кандидатуры почти никогда не отличаются с точки зрения итогового благоприятного для региональной администрации исхода, однако муниципальные элиты при этом демонстрируют разный уровень автономии, варьирующий от стопроцентной поддержки всего депутатского корпуса до минимального большинства. А в редких случаях – в Арзамасе (Нижегородская область), Копейске (Челябинская область), Ижевске (Республика Удмуртия) – региону даже не удавалось добиться избрания своих кандидатов в мэры с первого раза.

¹ Особенности ротации корпуса мэров в современной России / Д.Д. Гринева, П.П. Коротеева, А.Н. Максимов, Д.П. Соснин, А.С. Трудолюбов. – Москва: Комитет гражданских инициатив, 2019. – Режим доступа: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/b73/%D0%9C%D1%8D%D1%80%D1%8B%20%D0%A4%D0%98%D0%9D%D0%90%D0%9B.pdf> (дата посещения: 1.12.2020).

Цель нашего исследования – показать эффекты введения конкурсных процедур отбора и избрания глав местной власти. Наше исследование отвечает на следующие вопросы. Является ли проведение конкурса ареной, где муниципалитеты все еще демонстрируют автономию? Или введение конкурсной процедуры достигло цели и является управляемым механизмом назначения? В каких случаях мы находим проявления автономии? Для ответа на эти вопросы мы обращаемся к авторской базе данных об итогах голосований по итогам 158 конкурсов на должность мэра в ассамблеях российских городов с населением свыше 100 тыс.

Ключевые выводы нашего исследования таковы. Во-первых, процедура конкурсного назначения мэров в крупных городах России оставляет мало пространства для местной автономии, даже в конкурентных городах победившие кандидаты обычно получают поддержку подавляющего большинства от полного состава городских ассамблей. Во-вторых, консолидация элит при голосовании в ассамблеях особенно свойственна моногородам. При этом развитие среднего и малого бизнеса не только не противоречит, но и немного способствует большей лояльности ассамблей. Также наблюдается слабый «дисциплинирующий» эффект губернатора-«варяга». В-третьих, открытому проявлению автономии ассамблей способствует конкурентный электоральный профиль и размежевания среди местных элит.

Статья имеет следующую структуру. В следующей части мы представим краткий обзор исследований об источниках автономии муниципальных ассамблей в современной России и выдвинем соответствующие исследовательские гипотезы. Во второй части мы представим наши данные, в третьей рассмотрим результаты анализа, а в заключении суммируем выводы.

Муниципалитеты, вертикаль власти и возможности автономии

Централизация, начавшаяся в середине 2000-х годов с отмены выборов глав регионов, вела к концентрации власти в регионах в руках губернаторов [Golosov, 2011; Reuter, 2013] и заметному сокращению автономии региональных ассамблей [Шириков, 2010; Golosov, Konstantinova, 2016]. Местный уровень также был вклю-

чен в вертикаль со второй половины нулевых по ходу постепенной замены прямых выборов региональных столиц назначениями сити-менеджеров [Gel'man, Lankina, 2008; Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016]. В 2010-е годы тенденция замены прямых выборов глав на другие процедуры рекрутирования (*назначение сити-менеджеров или выборы главы из состава местного совета*. – Прим. авторов) затронула и небольшие муниципалитеты, городские округа и муниципальные районы. В 2014 г. муниципалитеты были лишены права самостоятельно выбирать модель организации власти на своей территории, а право вводить унифицированные формы организации власти в муниципалитетах было передано органам государственной власти региона¹. Наконец, в 2015 г. была введена дополнительная процедура рекрутирования глав муниципалитетов – *отбор кандидатов на пост главы конкурсной комиссией*, где половину состава комиссии должны занимать представители региональных властей². Ожидалось, что таким образом отбор глав муниципалитетов станет более контролируемым [Ковин, Петрова, 2017]. В 2020 г. поправки к Конституции РФ закрепили «встраивание» локального уровня в систему государственной (публичной) власти, окончательно лишив муниципальную власть формальной автономии от государства.

Факторы муниципальной автономии подробно рассмотрены исследователями локальной политики на материале демократических государств [Fleurke, Willemse, 2006; Ladner, Keuffer, Baldesheim, 2016], тогда как вопросы вариации муниципальной автономии в авторитарных контекстах остаются за некоторыми исключениями малоисследованными. Вместе с тем усиление авторитарных тенденций нередко наталкивается на сопротивление отдельных территорий, где продолжают сохраняться «анклавы демократии» [Gilley, 2010].

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.06.2014 № 165-ФЗ. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164503/ (дата посещения: 30.11.2020).

² Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/ (дата посещения: 30.11.2020).

Встраивание локального уровня в вертикаль власти требовало от государственных властей поиска стимулов для местных элит. Это часто приводило к уступкам в отношении местных властей, при которых, несмотря на усиление централизации, в разнообразных локальных политических режимах продолжали сохраняться «пространство для маневра» и даже внутреннее соперничество [Гельман, Рыженков, 2010, с. 140; Росс, 2012]. Например, не все муниципалитеты шли на скорую отмену прямых выборов. Разнообразие стратегий, которые выбирали муниципалитеты, было связано с особенностями регионального политического режима и традиций политической конкуренции [Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016], а также с доминирующими политическими предпочтениями граждан, финансовой зависимостью от трансфертов и наличием помощи от Европейского союза [Gel'man, Lankina, 2008]. Местные советы на фоне общей централизации оставались наиболее конкурентными аренами [Подвинцев, 2010]. Несмотря на то что губернаторы предпочитали продвигать своих кандидатов на посты сити-менеджеров [Сельцер, 2015], в муниципалитетах складывались различные конфигурации власти, где исполнительная власть в лице сити-менеджера доминировала далеко не везде [Чирикова, Ледяев, 2017].

Вместе с тем в 2010-е годы исследователи обнаруживают тенденцию к консолидации локальной политики структурами доминирующей партии «Единая Россия» и региональной администрации [Local elections in authoritarian regimes ..., 2016; Авдонин, 2014; Туровский, 2015; Ткачёва, Турченко, 2019; Панов, Петрова, 2019]. Что же объясняет более автономное положение муниципальных элит в условиях наступающей централизации?

Одно из классических объяснений связывает наличие большей автономии муниципалитетов с благоприятствующей, конкурентной структурой экономических акторов [Автономия или контроль ..., 2002]. В городских контекстах экономические акторы часто образуют тесные коалиции с политическими элитами, чтобы влиять на городскую повестку [Бычкова, Гельман, 2010; Витковская, 2017], избегать конфликтов и формировать благоприятные для себя условия ведения бизнеса [Бедерсон, Шевцова, 2020]. Диверсификация экономики территории, которая выражается в разнообразии экономических авторов, формирует политическую конкуренцию. В результате моногорода легче встраиваются в электоральную вертикаль [Frye, Reuter, Szakonyi, 2014; Панов,

2019]. Таким образом, мы можем предполагать, что более разнообразная бизнес-среда в муниципалитете будет являться и предпосылкой формирования политической конкуренции и влиять на уровень политической автономии МСУ. Опираясь на эту идею, мы формулируем следующую гипотезу исследования.

Н1. В муниципалитетах с менее разнообразной бизнес-средой тем больше раскол в местной ассамблее при голосовании по поводу победившего кандидата на пост главы муниципалитета.

Наличие развитой бизнес-среды в городе может иметь двоякий эффект. С одной стороны, развитие среднего бизнеса положительно связано с большей конкурентностью политики [Remington, 2011]. С другой стороны, средний и малый бизнес в обмен на защиту своих интересов может встраиваться в патрон-клиентские отношения с политическими элитами [Markus, 2015; Vasilieva, 2016]. Участвуя в политике и избираясь в местные ассамблеи, бизнесмены в первую очередь заинтересованы в безопасности собственных активов [Сакаева, 2012; Szakonyi, 2020]. Таким образом, наша вторая гипотеза такова:

Н2. Следует ожидать в среднем более осторожного голосования ассамблей и менее выраженного раскола при голосовании за мэра в ассамблеях тех городов, где средний и малый бизнес более развит и активнее присутствует в политике.

Третье направление работ связывает автономию муниципалитетов с сохранением политической конкуренции. Доминирование «Единой России» в 2010-е годы хотя и становилось повсеместным, однако масштаб ее доминирования зависел от конфигурации местных элит [Panov, Ross, 2013 a; Panov, Ross, 2013 b]. Более конкурентная политическая традиция способствует тому, что элиты сильнее сопротивляются встраиванию в вертикаль власти [Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016]. Мы можем ожидать, что в более конкурентных городах избрание мэра станет одним из направлений соперничества. Представление конкурсными комиссиями нескольких кандидатов дает возможность альтернативного голосования. Следуя за теоретическими ожиданиями о возможностях партийной конкуренции на местном уровне, мы формулируем гипотезу:

Н3. Чем острее партийная конкуренция в городе, которая выражается в меньшей поддержке партии власти, тем больше раскол в местном совете при голосовании по поводу победившего кандидата на пост главы муниципалитета.

Четвёртое направление связывает автономию с тактиками рекрутирования местных элит. Назначение не связанных с территорией руководителей, так называемых варягов, как указывают многие исследователи, тесно связано с сокращением автономии регионов и муниципалитетов и усилением централизации. Так, как показал А. Кынев, практика назначения более зависимых от центра губернаторов-варягов получила широкое распространение после отмены прямых выборов региональных глав, а к 2016–2018 гг. стала применяться в большинстве российских регионов [Кынев, 2019]. Целью назначения «варягов» было уменьшение влияния региональных элит и их политической самостоятельности [Кынев, 2019], хотя нередко такая практика приводила к политическим конфликтам внутри региона между губернатором-«чужаком» и местными элитами [Подвинцев, 2009]. В 2010-е годы с сокращением возможностей для прямых выборов на местном уровне и распространением использования конкурсной комиссии для рекрутирования глав практика назначения «варягов» получает распространение и в муниципалитетах, когда главами МСУ становятся лояльные губернатору кандидаты [Сельцер, 2015]. Следуя за выводами исследователей о связи назначений «варягов» с процессами централизации управления, можно ожидать, что назначение несвязанных с территорией глав муниципалитетов будет сокращать возможности для автономии. Для проверки этого предположения мы формулируем следующие гипотезы:

Н4 а. Губернаторы-«варяги» будут стремиться к более централизованной политической ситуации, вследствие чего раскол при голосовании за мэра в местной ассамблее будет меньше.

Н4 б. Если кандидатом-фаворитом на пост главы МСУ является «варяг», то это ведет к меньшему расколу при голосовании в местной ассамблее.

Исследователи выделяют и другие факторы, в целом способствующие политической автономии муниципалитетов. Одним таким фактором является собственная ресурсная база доходов, иначе говоря, бюджетная автономия. Так, различия в структуре экономики и ресурсной значимости регионов сформировали различную степень автономии в региональных столицах в результате «муниципальной революции» в 1990-е годы [Автономия или контроль ..., 2002]. В последующий период снижение финансовой самостоятельности регионов способствовало сокращению автономии региональ-

ных legislatures [Шириков, 2010]. В свою очередь более обеспеченные регионы дольше сохраняли прямые выборы мэра [Golosov, Gushchina, Kononenko, 2016], а регионы, менее зависимые от трансфертов, были менее склонны к фальсификациям [Bader, van Ham, 2014]. Кроме того, большей автономии местной политики и большим возможностям для мобилизации оппозиции может способствовать удаленность от центра [Gel'man, Lankina, 2008; Semenov, 2020].

Н5. Чем больше объем собственных доходов, тем больше раскол в местной ассамблее при голосовании за кандидата на пост главы города.

Н6. Чем дальше от центра расположен муниципалитет, тем больше раскол в местной ассамблее при голосовании за кандидата на пост главы города.

Описание данных

Для проведения сравнительного анализа мы опираемся на авторскую базу данных голосований за кандидатов по итогам 158 конкурсов глав МСУ в городах России с населением более 100 тыс. человек, которые состоялись в 2015–2020 гг.

Зависимая переменная. Нашу зависимую переменную мы операционализируем как процент голосов депутатов местного совета, поданных за победившего кандидата на пост главы муниципалитета. При этом мы считаем долю голосов от общего числа депутатов ассамблеи, исходя из допущения, что отсутствие депутатов в день голосования также свидетельствует о большей автономии наряду с голосованием против, а также решением воздержаться или испорченными бланками. Чтобы продемонстрировать валидность нашего допущения, мы используем еще один вариант зависимой переменной – долю голосов депутатов из числа участвовавших в заседании. Данные о голосовании в советах собраний из материалов СМИ.

Независимые переменные. Для проверки гипотезы о роли моногородов мы обращаемся к официальному перечню моногородов, сформированному федеральным правительством¹.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (ред. от 21.01.2020) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образо-

Для анализа роли развития среднего и малого бизнеса мы используем данные о количестве субъектов малого и среднего предпринимательства на 10 тыс. человек. Для проверки гипотезы о бюджетной автономии мы используем данные о собственных доходах муниципалитета в структуре бюджета муниципалитета на 2017 г. Источник данных – База данных показателей муниципальных образований, доступная на сайте ЦПУР¹.

Для проверки гипотезы о значении электоральной конкуренции мы используем данные о голосовании за список партии «Единая Россия» в муниципалитете на парламентских выборах 2016 г. Сравнение голосования на этих выборах позволит использовать сравнимые данные за один временной период, которые с большой вариативностью отражали бы то, какой уровень конкуренции привычен городским элитам, – так сказать, «электоральный профиль» города. В исследовании использованы данные Центральной избирательной комиссии².

Для проверки гипотезы о значении связи главы с территорией («варяг» / не «варяг») мы используем материалы СМИ и базу данных биографий глав муниципалитетов (LED)³. Данные почерпнуты из материалов СМИ. Переменные «Губернатор-варяг» и «Мэр-варяг» кодируются как биномиальные. Удаленность от центра измеряется посредством расстояния в километрах между региональным центром и Москвой.

Мы также используем контрольные переменные. Во-первых, это число кандидатур мэров, представленных конкурсной комиссией к голосованию. Эта переменная позволит проконтролировать механический эффект, при котором фрагментация голосования связана

ваний Российской Федерации (моногородов)». – Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29072014-n-1398-r/#101269> (дата посещения: 30.11.2020).

¹ Инфраструктура научно-исследовательских данных. – Режим доступа: <https://data-in.ru/docs/> (дата посещения: 30.11.2020).

² Сведения о проводящихся выборах и референдумах // Центральная избирательная комиссия. – Режим доступа: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата посещения: 30.11.2020).

³ База данных биографий глав собиралась учеными Центра сравнительных исторических и политических исследований ПГНИУ (Пермь) и Европейского университета в Санкт-Петербурге. В 2018 г. их проект был поддержан Институтом независимых исследований в области образования.

не столько с автономией ассамблеи, сколько с решением конкурсной комиссии. Во-вторых, мы контролируем эффект нового губернатора, если период между назначением или избранием губернатора главой исполнительной власти региона составляет менее одного года, поскольку мы можем предположить, что новые губернаторы могут испытывать больше сложностей с менеджментом элит.

Результаты анализа

Анализ описательной статистики показывает, что местные советы выбирают очевидного кандидата-фаворита, как правило, подавляющим большинством голосов – в среднем 83% от общего числа депутатов (и 91% от числа присутствующих на заседании). При этом среднее значение поддержки от общего числа депутатов подчиняется волнообразной тенденции (см. рис. 1). Мы наблюдаем пики в 2015 г., когда система конкурсов была введена, и в 2018 г., что, возможно, связано с проведением президентских выборов. Интересно, что, если в 2015 г. систему конкурсов поспешили ввести города в среднем более лояльного электорального профиля, то города, проводившие конкурсы в 2018 г., не выделяются на общем фоне, так что новый пик нельзя объяснить политической спецификой территорий.

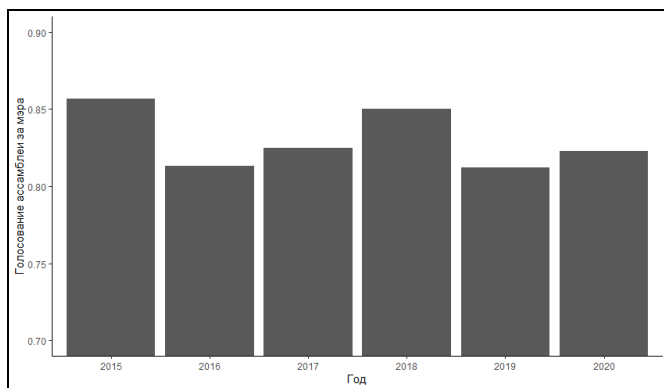


Рис. 1.

**Доли депутатов, проголосовавших за кандидатуру мэра
в местных ассамблеях, 2015–2019 гг.**

Первая гипотеза о более дисциплинированном голосовании ассамблей в зависимости от экономического профиля города подтверждается. Мы действительно наблюдаем большую консолидацию элит в моногородах (см. рис. 2). Эта переменная устойчиво сохраняет статистическую значимость при добавлении контрольных переменных.

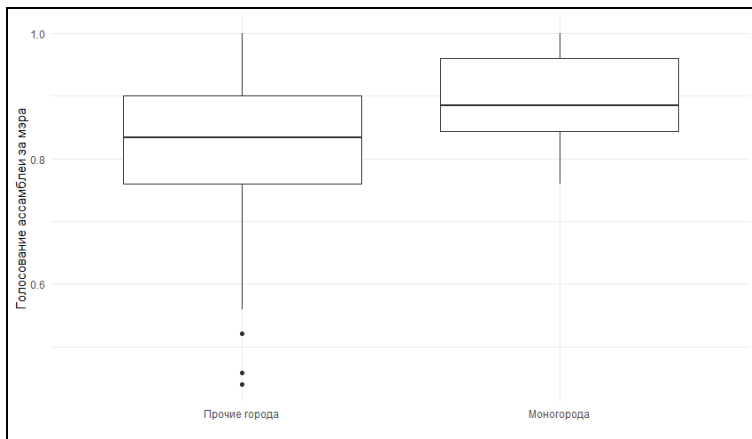


Рис. 2.
**Голосование ассамблей в моногородах
в сравнении с остальными городами**

При этом вторая и третья гипотезы не находят статистически значимого подтверждения. Мы действительно встречаем более дисциплинированное голосование ассамблей в регионах с более развитым средним и малым бизнесом и меньшей электоральной конкуренцией. (Эта связь устойчива для спецификаций, где контролируется эффект моногородов.) Таким образом, можно сделать вывод, что во второй половине 2010-х годов система конкурсного избрания мэров в целом оказывается устойчива к политической фрагментации в муниципалитетах, а развитие среднего и малого бизнеса скорее позволяет сглаживать конфликты, чем создает проблемы для власти.

На рис. 3 стоит обратить особое внимание на абсолютные значения: в самых конкурентных муниципалитетах с долей голосования за «Единую Россию» около 30% ожидаемый уровень поддержки мэра будет составлять более 80% от общего числа депутатов муниципальной ассамблеи.

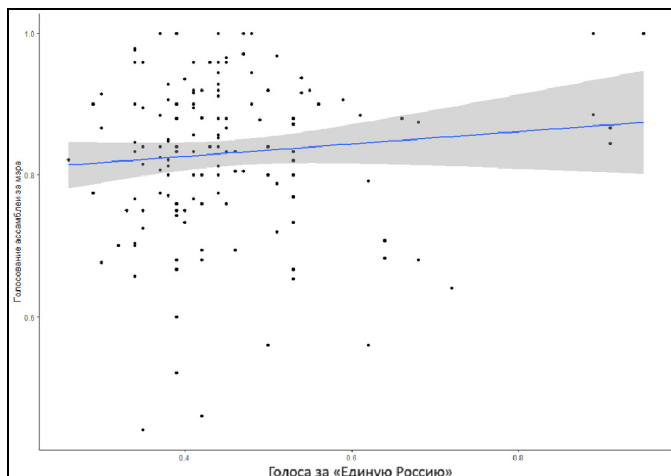


Рис. 3.
**Голосование ассамблей за мэров
в зависимости от электорального профиля**

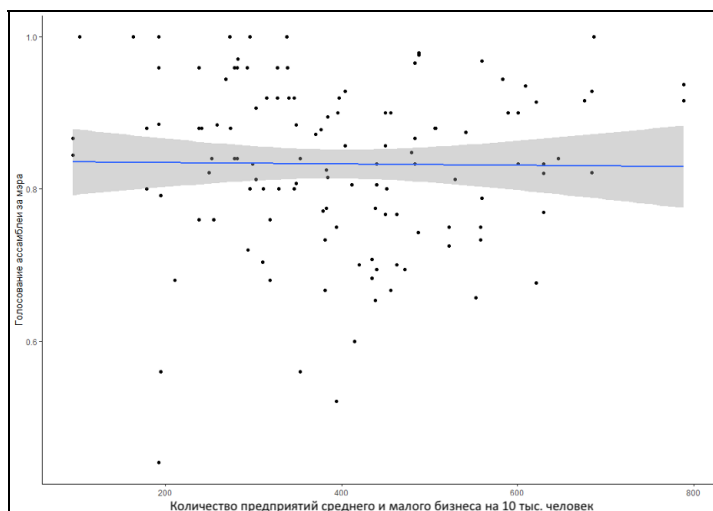


Рис. 4.
**Соотношение развития среднего и малого бизнеса
и голосования ассамблей за мэра**

В табл. 1 представлены результаты анализа регрессионной модели с фиксированными эффектами времени (LSDV). Четвертая гипотеза находит некоторое подтверждение. Губернаторы-«варяги» в среднем добиваются демонстрации более консолидированной поддержки. Эта взаимосвязь устойчива и в разных моделях имеет значимость на конвенциональном 10%-ном уровне.

Новоназначенные губернаторы (как местные, так и «варяги»), как правило, добиваются в среднем менее дисциплинированной поддержки своих кандидатов в городских ассамблеях, правда, на этот раз мы не обнаруживаем статистической значимости. Наконец, среди контрольных переменных мы ожидаемо наблюдаем устойчивый механический эффект количества кандидатов: чем больше кандидатов представлено к голосованию, тем меньше поддержки получает будущий мэр. А вот удаленность региона от Москвы и уровень бюджетной автономии влияют в ожидаемом направлении, но не значимо.

Таблица 1

Предпосылки дисциплинированного голосования ассамблей

Факторы	Голосование за кандидатуру мэра от общего числа депутатов
Моногорода	0,09 ***
Развитие среднего и малого бизнеса	0,00 **
Голосование за список ЕР (ГД 2016)	0,06
Губернатор-«варяг»	0,04 *
Новый губернатор	-0,00
Число кандидатур	-0,01 *
Бюджетная автономия	-0,12
Расстояние региона от Москвы	-0,00
Детерминированные эффекты (Год)	Включены
(Константа)	0,83 ***
Наблюдений	124
R^2 / скорректированный R^2	0,190 / 0,094

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Интересно сопоставить долю поддержки мэров среди депутатов от всего состава и долю поддержки депутатов, присутствовавших на заседании (см. табл. 2). В этом случае происхождение элит вновь имеет значение, однако на этот раз мы видим эффект голосования за мэра-«варяга». Мы можем предположить, что оп-

позиционно настроенные депутаты в случае с предложением нового руководителя извне скорее предпочтут «выход» и проигнорируют заседание, чем напрямую откажут ему в поддержке. (Таким образом, вряд ли мы имеем дело с «дисциплинирующей» мотивацией мэров-«варягов», некоторые из которых еще не начали работу как и. о., ведь в таком случае значимее был бы эффект для доли голосования и от общего числа депутатов.)

Таблица 2

**Предпосылки дисциплинированного голосования
присутствующих депутатов**

Факторы	Голосование за кандидатуру мэра от числа присутствующих депутатов
Мэр-«варя»	0,04 **
Голосование за список ЕР (ГД 2016)	0,12 *
Число кандидатур	-0,01 *
Детерминированные эффекты (Год)	Включены
(Константа)	0,89 ***
Наблюдений	153
R ² / скорректированный R ²	0,088 / 0,038

* $p < 0,1$ ** $p < 0,05$ *** $p < 0,01$

Для доли поддержки мэра от числа участвующих в заседании более значимым оказывается эффект электорального профиля. Мы предполагаем, что эффект партийной политической конкуренции в данном случае скорее отражает большую представленность оппозиционных партий (в первую очередь КПРФ), которые могут дисциплинированно выступить против кандидатов власти.

Примечательно, что другие факторы не обнаруживают влияния на пропорцию депутатов, поддержавших мэров в зале заседаний. Это может служить аргументом в пользу того, что наш изначальный выбор учитывать поддержку от общей численности депутатского корпуса лучше отражает «самостоятельные» настроения ассамблей. Вряд ли, например, эффект дисциплинированности моногородов связан с тем, что депутаты в них реже пропускают заседания не в связи с политической мобилизованностью, а потому, что реже болеют или реже сталкиваются с другими экстренными причинами пропуска заседаний. В то же время пропор-

ция голосования участвовавших в заседании не позволяет заметить этот эффект.

В любом случае мы можем заключить, что источниками публичного проявления автономии городских ассамблей при голосовании за мэров выступают противоречия местных элит и более конкурентный электоральный профиль (партийная конкуренция).

Заключение

Таким образом, мы можем заключить, что конкурсная система избрания мэров оставляет мало пространства для конкуренции в крупных городах России. Проблемные случаи являются единичными, и даже для городов с высоким уровнем электоральной конкуренции регрессионные модели предсказывают консенсус депутатов ассамблей на уровне свыше 80% от общей численности депутатского корпуса.

Ассамблеи моногородов особенно податливы для дисциплинирования. Наличие развитого среднего и малого бизнеса также скорее способствует более лояльному характеру поведения городских ассамблей (хотя этот эффект не так велик и проявляется только, если мы особо учитываем моногорода как специфическую переменную). Судя по всему, наличие бюджетной автономии и удаленность от центра также не являются значимыми препятствиями для «навязанного консенсуса» при голосовании за мэров. Наконец, больше дисциплинирующей мотивации мы обнаруживаем со стороны губернаторов-«варягов».

Разногласия локальных элит при выборе «местного» мэра, а также конкурентный электоральный профиль города могут быть источниками проявления самостоятельности во время голосования в зале заседаний. Так или иначе, значение электорального профиля для автономии ассамблей во время голосования значительно меньше, чем можно было ожидать.

Эти выводы позволяют нам прийти к заключению, что наиболее примечательные для изучения случаи проявления автономии при выборах мэров стоит рассматривать в первую очередь как исключения. Так что для их объяснения более важными могут оказаться комбинации уникальных обстоятельств, чем соответствие общим закономерностям.

Список литературы

- Авдонин В.С. Региональные политические практики. Как региональная автократия «адаптирует» политические реформы на региональном и муниципальном уровнях (случай Рязанской области) // PRO NUNC. Современные политические процессы. – 2014. – Т. 1, № 13. – С. 57–83.
- Автономия или контроль: реформа местной власти в городах России / В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, Е.В. Белокурова, Н.В. Борисова. – СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2002. – 380 с.
- Бычкова О.В., Гельман В.Я. Экономические акторы и локальные режимы в крупных городах России // Неприкосновенный запас. – 2010. – № 2 – С. 73–82.
- Бедерсон В.Д., Шевцова И.К. Коалиции в обмен на лояльность? Отношения власти и строительного бизнеса в крупных российских городах. На примерах Перми и Екатеринбурга // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2020. – №. 4 (99). – С. 153–175.
- Витковская Т.Б. Корпоративные депутатские группы в представительных органах МСУ (на примере Пермского края) // Власть и элиты / гл. ред. А.В. Дука. – СПб. : Интерсоцис, 2017. – С. 129–146.
- Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2010. – Т. 6, № 4. – С. 130–151.
- Ковин В.С., Петрова Р.И. Конкурентность в локальном политическом пространстве: конкурсы по избранию глав МСУ и выборы депутатов представительных органов власти в муниципальных районах и городских округах Пермского края в 2012–2017 гг. // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2017. – № 4. – С. 112–120.
- Кынев А.В. Феномен губернаторов-«варягов» как индикатор рецентрализации (Опыт 1991–2018 гг.) // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2019. – № 2 (93). – С. 125–150. – DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2019-93-2-125-150>
- Панов П.В. Городские думы малых и средних городов Свердловской области: потенциал автономии в отношениях с главой города // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. – 2019. – № 3. – С. 95–106.
- Панов П.В., Петрова Р.И. Представительные органы МСУ как канал лоббирования интересов региона: новая система рекрутирования глав МСУ // Вестник Пермского университета. Серия Политология. – 2017. – № 2. – С. 111–122.
- Подвицнев О.Б. Губернаторы-«варяги» и региональные политические элиты в современной России: условия и тенденции взаимодействия // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2009. – Т. 5, № 2. – С. 56–71.
- Подвицнев О.Б. «Глиняные ноги» партии власти // Pro et Contra. – 2010. – Т. 14, № 3. – С. 97–105.
- Росс К. Партии в российских регионах: вымирающий вид? // Неприкосновенный запас. – 2012. – № 1. – С. 12–24.

- Сакаева М.М. Парламент как «окно возможностей»: исследование поведения предпринимателей с депутатским мандатом в ходе реализации рыночных интересов // Экономическая социология. – 2012. – Т. 13, № 3. – С. 96–122.
- Сельцер Д.Г. «Варяги» в практике локального управления современной России // PRO NUNC. Современные политические процессы. – 2015. – № 1 (14). – С. 122–141.
- Ткачёва Т.Ю., Турченко М.С. Факторы успеха кандидатов-самовыдвиженцев на выборах в представительные органы столиц регионов России (2014–2018) // Политическая наука. – 2019. – № 1. – С. 147–164. – DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08>
- Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. – 2015. – № 2. – С. 35–51. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03>
- Чирикова А.Е., Ледяев В.Г. Власть в малом российском городе. – М. : Издательский дом Высшей школы экономики, 2017. – 414 с.
- Шириков А.С. Анатомия бездействия: политические институты и бюджетные конфликты в регионах России. – СПб. : Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. – 276 с.
- Bader M., van Ham C. What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: a research note // Post-Soviet affairs. – 2015. – Vol. 31, N 6. – P. 514–528. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2014.969023>
- Fleurke F., Willemse R. Measuring local autonomy: A decision-making approach // Local government studies. – 2006. – Vol. 32, N 1. – P. 71–87. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930500453542>
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D. Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace // World politics. – 2014. – Vol. 66, N 2. – P. 195–228.
- Gel'man V., Lankina T. Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia's local government // Post-Soviet affairs. – 2008. – Vol. 24, N 1. – P. 40–62. – DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.24.1.40>
- Gilley B. Democratic enclaves in authoritarian regimes // Democratization. – 2010. – Vol. 17, N 3. – P. 389–415. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13510341003700196>
- Golosov G.V. The regional roots of electoral authoritarianism in Russia // Europe-Asia studies. – 2011. – Vol. 63, N 4. – P. 623–639. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.566427>
- Golosov G., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy // Local government studies. – 2016. – Vol. 42, N 4. – P. 507–526. – DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G.V., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: The transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities // Problems of Post-Communism. – 2016. – Vol. 63, N 4. – P. 241–252. – DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>

- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H.* Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014) // *Regional & Federal studies*. – 2016. – Vol. 26, N 3. – P. 321–357. – DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections / *O.J. Reute, N. Buckley, A. Shubenkova, G. Garifullina* // *Comparative political studies*. – 2016. – Vol. 49, N 5. – P. 662–697. – DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>
- Markus S.* Property, predation, and protection. – N.Y. : Cambridge university press, 2015. – 256 p. – DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104743>
- Panov P., Ross C.* Sub-national elections in Russia: variations in united Russia's domination of regional assemblies // *Europe-Asia studies*. – 2013 a. – Vol. 65, N 4. – P. 737–752. – DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.767581>
- Panov P., Ross C.* Patterns of electoral contestation in Russian regional assemblies: between “competitive” and “hegemonic” authoritarianism // *Demokratizatsiya*. – 2013 b. – Vol. 21, N 3. – P. 369–400.
- Remington T.F.* The politics of inequality in Russia. – N.Y. : Cambridge university press, 2011. – 234 p.
- Reuter O.J.* Regional patrons and hegemonic party electoral performance in Russia // *Post-Soviet affairs*. – 2013. – Vol. 29, N 2. – P. 101–135. – DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586x.2013.780410>
- Semenov A.* Electoral performance and mobilization of opposition parties in Russia // *Russian politics*. – 2020. – Vol. 5, N 2. – P. 236–254. – DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00502005>
- Szakonyi D.* Politics for profit: business, elections, and policymaking in Russia. – N.Y. : Cambridge university press, 2020. – 330 p.
- Vasilieva A.* Trapped in informality: small firms in Russian capitalism // *Economic crisis and industrial policies—policy options for a return to growth in Russia* / R. Traub-Merz (ed.). – Moscow : Political encyclopedia, 2016. – P. 89–110.

A.V. Gilev, I.K. Shevtsova*

**The conflict free arena? Effects of procedure
of selecting local heads in large Russian cities¹**

Abstract. Local self-government in Russia throughout its history has remained a place for constant reforming. Amendments to the federal law from 2015 introduced a new procedure of selecting local heads or mayors – through competition commissions

* **Gilev Alexei**, HSE University (St. Petersburg, Russia), e-mail: agilev@hse.ru; **Shevtsova Irina**, Perm State University (Perm, Russia), e-mail: irinashchevtsova@comparativestudies.ru

¹ The research «Serving the two masters»: factors of political autonomy in Russian municipalities in 2012–2019 (№ 20–011–00600) is supported by the Russian Foundation of Basic Research.

with a subsequent vote in local assemblies. By now, this selection model has become the most widespread among Russian municipalities. There is no surprise that regional authorities encourage the introduction of this selection model as it endows them with more power over local elites. In our study, we question whether the new model of selecting municipal heads via competition leave the room for municipal autonomy? In which cases we can detect instances of administrative autonomy? To answer these questions, we rely on the new data on the voting results within municipal assemblies in 158 cases of selecting local mayors in Russian cities with population of more than 100 thousand people. The key findings stem from the regression analysis and they are as follows. Firstly, the competition procedure in big cities leaves little room for local autonomy, even in competitive cities the winning candidates receive an overwhelming majority of votes in local assemblies. Secondly, uniform voting is more widespread in mono-towns, while the development of small and medium-size business does not prevent the elite consolidation and even strengthens the loyalty of local assemblies. There is some evidence of 'the disciplining effect' of the so-called 'varangian' governors. Lastly, a more competitive electoral profile as well as the presence of local intra-elite clashes reinforces the voting diversity and autonomy of local assemblies.

Keywords: local self-government; local autonomy; municipal heads; elections; business and power; monotowns.

For citation: Gilev A.V., Shevtsova I.K. The conflict free arena? Effects of procedure of selecting local heads in large Russian cities. *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 260–281. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.10>

References

- Avdonin V.S. Regional political practices. How does regional autocracy adapt political reforms at regional and local levels (evidence from Ryazanskaya oblast'). *PRO NUNC. Modern political processes*. 2014, 1(13), P. 57–83. (In Russ.)
- Bader M., van Ham C. What explains regional variation in election fraud? Evidence from Russia: a research note. *Post-Soviet affairs*. 2015, Vol. 31, N 6, P. 514–528. DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2014.969023>
- Bederson V., Shevtsova I. Coalitions in Exchange for Loyalty? Relationships between government and construction business in large Russian cities. Cases of Perm and Yekaterinburg. *The Journal of political theory, political philosophy and sociology of politics politeia*. 2020, N 4 (99), P. 153–175. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2020-99-4-153-175> (In Russ.)
- Bychkova O., Gel'man V. Economic actors and local regimes in large Russian cities. *Neprokosnovenniy Zapas*. 2010, N 2, P. 73–82 (In Russ.)
- Chirikova A.E., Ledyayev V.G. *Power in a small Russian town*. Moscow: The higher school of economics, 2017, 414 p. (In Russ.)
- Gel'man V. et al. *Autonomy or Control: reform of local power in Russian cities*. Saint-Petersburg : The European University Publishing House, 2002, 380 p. (In Russ.)

- Gel'man V., Ryzhenkov S. Local regimes, urban governance and “vertical of power” in contemporary Russia. *Political expertise: POLITEX*. 2010, Vol. 6, N 4, P. 130–151. (In Russ.)
- Gel'man V., Lankina T. Authoritarian versus democratic diffusions: explaining institutional choices in Russia's local government. *Post-Soviet affairs*. 2008, Vol. 24, N 1, P. 40–62. DOI: <https://doi.org/10.2747/1060-586X.24.1.40>
- Gilley B. Democratic enclaves in authoritarian regimes. *Democratization*. 2010, Vol. 17, N 3, P. 389–415. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510341003700196>
- Golosov G.V. The regional roots of electoral authoritarianism in Russia. *Europe-Asia Studies*. 2011, Vol. 63, N 4, P. 623–639. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2011.566427>
- Golosov G., Gushchina K., Kononenko P. Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy. *Local government studies*. 2016, Vol. 42, N 4, P. 507–526. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154848>
- Golosov G.V., Konstantinova M. Gubernatorial powers in Russia: The transformation of regional institutions under the centralizing control of the federal authorities. *Problems of Post-Communism*. 2016, Vol. 63, N 4, P. 241–252. DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1146906>
- Fleurke F., Willemse R. Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local government studies*. 2006, Vol. 32, N 1, P. 71–87. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930500453542>
- Frye T., Reuter O.J., Szakonyi D. Political machines at work voter mobilization and electoral subversion in the workplace. *World politics*. 2014, Vol. 66, N 2, P. 195–228.
- Kovin V., Petrova R. Competitiveness in the local political space: electoral competitions for the heads of LSGS and the elections of deputies of representative authorities in municipal districts and urban districts of perm region in 2012–2017. *Perm federal research centre journal*. 2017, N 4, P. 112–120. (In Russ.)
- Kynev A.V. Phenomenon of Governors-“Outsiders” as Indicator of Recentralization (Experience of 1991–2018 Years). *The Journal of political theory, political philosophy and sociology of politics politeia*. 2019, N 2 (93), P. 125–150. DOI: <https://doi.org/10.30570/2078-5089-2019-93-2-125-150> (In Russ.)
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H. Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*. 2016, Vol. 26, N 3, P. 321–357. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>
- Markus S. *Property, predation, and protection*. New York : Cambridge university press, 2015, 256 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104743>
- Panov P.V., Petrova R.I. Local legislatures as a channel of lobbying interests of the region: a new system of mayors' recruitment. *Bulletin of Perm University. Political science*. 2017, N 2, P. 111–122. (In Russ.)
- Panov P.V. City councils of small and medium cities in Sverdlovskaya oblast: potential of autonomy in relation with the city head. *Perm federal research centre journal*. 2019, N 3, P. 95–106. (In Russ.)

- Panov P., Ross C. Sub-national elections in Russia: Variations in United Russia's domination of regional assemblies. *Europe-Asia studies*. 2013 a, Vol. 65, N 4, P. 737–752. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.767581>
- Panov P., Ross C. Patterns of electoral contestation in Russian regional assemblies: between “competitive” and “hegemonic” authoritarianism. *Demokratizatsiya*. 2013 b, Vol. 21, N 3, P. 369–400.
- Podvintsev O.B. Governors-Varangians and regional political elite in modern Russia: conditions and interaction tendencies. *Political expertise. POLITEX*. 2009, Vol. 5, N 2, P. 56–71. (In Russ.)
- Podvintsev O.B. ‘The clay feet’ of the party of power. *Pro et Contra*. 2010, Vol. 14, N 3, P. 97–105. (In Russ.)
- Remington T.F. *The politics of inequality in Russia*. New York : Cambridge university press, 2011, 234 p.
- Reuter O.J. Regional patrons and hegemonic party electoral performance in Russia. *Post-Soviet affairs*. 2013, Vol. 29, N 2. P. 101–135 DOI: <https://doi.org/10.1080/1060586x.2013.780410>
- Reuter O.J. et al. Local elections in authoritarian regimes: an elite-based theory with evidence from Russian mayoral elections. *Comparative political studies*. 2016, Vol. 49, N 5, P. 662–697. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015626439>
- Ross C. Parties in Russian regions: an endangered species? *Neprokosnovenniy Zapas*. 2012, N 1. P. 12–24. (In Russ.)
- Semenov A. Electoral performance and mobilization of opposition parties in Russia. *Russian politics*. 2020, Vol. 5, N 2, P. 236–254. DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00502005>
- Szakonyi D. *Politics for profit: business, elections, and policymaking in Russia*. New York : Cambridge University Press, 2020, 330 p.
- Sakaeva M. Parliament as a “window of opportunities”: a study on the pursuit of business interests by entrepreneurs with mandates. *Economic sociology*. 2012, Vol. 13, N 3, P. 96–122. (In Russ.)
- Seltser D.G. “The Varangians” in local government of modern Russia. *PRO NUNC. Modern political processes*. 2015, N 1 (14), P. 141–122. (In Russ.)
- Shirikov A. *Autonomy of inaction: political institutions and budget conflicts in Russian regions*. Saint-Petersburg : The European university’s publishing house, 2010, 276 p. (In Russ.)
- Tkacheva T., Turchenko M. City-council elections in Russia’s regional capitals, 2014–2018: Self-nominess and factors of their success. *Political science (RU)*. 2019, N 1, P. 147–164. DOI: <https://doi.org/10.31249/poln/2019.01.08> (In Russ.)
- Turovsky R.F. Russia’s local self-government: the agent of the government in the trap of Insuffi Cient funding and civil passivity. *Polis. Political studies*. 2015, N 2, P. 35–51. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2015.02.03> (In Russ.)
- Vasilieva A. Trapped in informality: small firms in Russian capitalism. In: Traub-Merz R. (ed). *Economic crisis and industrial policies–policy options for a return to growth in Russia*. Moscow : Political encyclopedia, 2016, P. 89–110.
- Vitkovskaya T.B. Corporate council members' groups in representative bodies of municipalities (evidence from Perm region). In: Duka A.V. (ed). *Power and elites*. Saint-Petersburg : Intersocis, 2017, P. 129–146. (In Russ.)

ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

Д.В. КАСПАРЬЯНЦ*

ИНСТИТУТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЙТИНГОВАНИЯ: ИСТОКИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Работа посвящена трансформации роли политических рисков в современных условиях. Проводится сравнительный анализ основных существующих моделей оценки риска, предпринимается попытка оценки их соответствия вызовам современности в условиях усложняющихся и взаимозависимых отношений акторов, включая бизнес, государство, международные институты, транснациональные компании и общество. Поднимается вопрос о самостоятельной роли политического риска, существующего во взаимосвязи с рисками экономического, операционного характера, а также с репутационными рисками и рисками, порождаемыми индивидами в условиях быстрого распространения информации. Приводятся примеры ведущей роли политических рисков при определении стратегии ведения бизнеса и принятия управленческих решений. Разбираются некоторые подходы к анализу политических рисков на разных этапах становления понятия и в условиях одновременной глобализации и регионализации международных отношений. В качестве важного инструмента стабильности во взаимоотношениях бизнеса и государства рассмотрены рейтинговые агентства, отмечены недостатки в их деятельности, не отвечающие современным реалиям. Сделан вывод о необходимости пересмотра не только методологии оценки и прогнозирования политических рисков, но и концептуального понимания институциональной среды с меняющейся ролью государства, бизнеса и общества.

* Каспарьянц Дарья Викторовна, ведущий научный сотрудник, Фонд развития исследовательских программ «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ); ведущий аналитик, ФГУП «ГРЧЦ» (Москва, Россия), e-mail: darya.kas@gmail.com

Ключевые слова: риск; экономический риск; предпринимательский риск; политический риск; рейтинговые агентства; рейтинги; транснациональные корпорации; межгосударственные связи.

Для цитирования: Каспарьянц Д.В. Институты политического рейтингования: истоки, проблемы и перспективы // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 282–299. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.11>

Существует множество определений риска, имеющих разные интерпретации и разную научную основу. Все эти определения так или иначе неразрывно связаны с изменениями в обществе, в экономической и политической среде. В какой-то момент в отдельную категорию выделилось понятие политического риска.

В данной статье будет рассмотрено становление и развитие понятия политического риска, проанализированы различные подходы к анализу политических рисков на разных этапах становления понятия, отмечены их достоинства и недостатки. В отличие от других публикаций на подобные темы, будет предпринята попытка рассмотреть весь комплекс проблем, связанных с функционированием института оценки политических рисков. Отдельное внимание предполагается уделить учету политических рисков в деятельности рейтинговых агентств.

Становление и развитие понятия политического риска

К началу XX в. понятие риска стало неотъемлемым компонентом любых финансовых операций – как внутренних, так и международных.

По мнению У. Бека, изначально «слово “риск” все еще имело оттенок мужества, приключения...» [Бек, 2000, с. 11], но с течением времени изменило природу: если в XIX в. логика производства богатств доминировала над логикой производства рисков, то в XX в. риски уже было невозможно локализовать. Научное сообщество переориентировалось на проблему «восприятия риска», согласно которой каждый тип общества порождает новый тип ответственности и фокусирует внимание на разных опасностях [Яницкий, 2003, с. 20]. Н. Луман, продолжая исследование темы восприятия риска, пришел к выводу, что постсовременное общест-

во не стремится к созданию стабильности, а проявляет интерес к невероятным альтернативам [Luhmann, 1993, p. 23].

Э. Гидденс отмечал, что современное общество вступает в «зрелую» фазу, несущую с собой угрозы нового типа. Досовременные порядки отличает не отсутствие риска как такового, а его иной «профиль». Современность создает целые институциональные среды, которые продуцируют рукотворные риски: финансовые рынки, международное разделение труда и т.д. [Giddens, 1991, p. 114–131]. Ссылаясь на рассуждения Гидденса, П. Штомпка выделил четыре объективных фактора, формирующих «профиль риска»: 1) универсализация, 2) глобализация, 3) институционализация и 4) усиление в результате непреднамеренного побочного эффекта [Штомпка, 1996, с. 117].

В контексте вышеуказанных рассуждений следует рассмотреть феномен экономического риска, т.е. риска имущественных потерь, связанных с изменениями политической системы и политических практик.

Осмысление понятия экономического риска приходится на начало товарно-денежных отношений, существенный вклад в развитие понимания предпринимательского риска был внесен страховым бизнесом при страховании морских рисков еще в XVII в. Впоследствии появилась теория больших чисел Я. Бернулли, согласно которой при равных условиях наступление или не наступление события в будущем будет следовать тем же закономерностям, что и в прошлом. В дальнейшем теория предпринимательского риска развивалась благодаря работам А. Смита, предположившего, что риск имеет не только экономическую, но и психофизическую природу. А Дж. Милль ввел понятие платы за риск, связанной с опасностью потери капитала предпринимателем [Милль, 1980].

К концу XVIII в. благодаря работе Й. фон Тюнена «Изолированное государство» риск впервые был разделен на исчисляемый и неисчисляемый, т.е. непредсказуемый. К этой идее обратился в последствии и Ф. Найт, который ввел термин «неопределенность» для обозначения неисчисляемого риска. Найт также пришел к выводу, что при смене типов промышленной организации появляется новый тип предпринимательства, при котором используются преимущественно заимствованные средства, а сам предприниматель не является собственником капитала [Найт, 2003, с. 32–47].

Практическое применение понятия риска сводилось к анализу кредитоспособности. Первые попытки проанализировать ее, а,

соответственно, и составить первые пререйтинги предприняло в 1841 г. «Торговое агентство Льюиса Таппана». Изначально, будучи кальвинистами, братья А. и Л. Таппаны видели в кредитах опасность для бизнеса, однако кризис 1837 г. заставил их изменить свою позицию. Чтобы обезопасить себя при продаже своей продукции в кредит они стали собирать информацию о работающих с ними компаниях, а также о кредитоспособности людей, ими владеющих. Сведения поставляли разъездные агенты, которые расспрашивали местных жителей, торговцев, почтовых служащих, шерифов и юристов. Позже эксперты разработали методики составления рейтингов¹. Информация была закрытой, но к экспертам стали обращаться партнеры с целью проверки надежности и кредитоспособности других предпринимателей. Таким образом, был создан прототип первого рейтингового агентства, объединенного впоследствии в компанию Dun & Bradstreet (примечательно, что в свое время в нее входило агентство Moody's, начинавшее свою работу как раз с аналитики финансовых потерь).

В XX в. анализ рисков сосредотачивался основном на финансовой сфере. В середине XX в. ряд ученых предприняли попытки осмыслить политические риски. Некоторые из них считали переломным моментом Карибский кризис 1962 г. [Богатуров, Данилин, Байков, 2012, с. 122]. Другая точка зрения состоит в том, что термин «политический риск» появился еще раньше – при национализации нефтедобычи в Мексике в 1938 г. [Соколов, 2009]. Чуть позже возникла потребность не только в оценке рисков, но и в их прогнозировании, разработке моделей и методов политического прогнозирования. В 1968 г. вышла монография Ф. Рута «Бизнес США за рубежом и политический риск», где данный термин был употреблен впервые. Примечательно, что изначально концепция политического риска была сформулирована в развитых странах для анализа ситуации в странах развивающихся [Богатуров, Данилин, Байков, 2012, с. 126].

Одновременно возникли сложности с определением этого понятия. Так С. Кобрин приводит множество описаний политических рисков, плохо поддающихся классификации [Kobrin, 1979,

¹ Подробнее см.: Как появились рейтинги и какую роль они играли в коммерции // Коммерческий директор. – 2015. – Режим доступа: <https://www.komdir.ru/article/860-kak-poyavilis-reytingi> (дата посещения: 20.06.2019).

р. 67–80]. По его мнению, политический риск в международном бизнесе появляется вместе с дискретностью, которую сложно предвидеть и которая возникла в результате политических изменений, основу же его составляет сложность при проведении черты между дискретностью и непрерывностью (to draw the line between continuity and discontinuity). Автор выделил три типа неопределенности: 1) трансфертная, касающаяся потоков капитала, платежей и технологий; 2) операционная (меры и ограничения местных операций); 3) неопределенность, касающаяся собственности и контроля над ней. Сам феномен политического риска рассматривался С. Кобрином как неопределенность, природный процесс прерывающегося / непрерывного изменения [Kobrin, 1979, p. 67–80]. Он выделял простую неопределенность, когда результаты известны и однозначны, объективную неопределенность (идеальная конструкция), когда известны вероятности, и субъективную неопределенность, основанную на восприятии принимающего решения.

Особое внимание С. Кобрин уделял взаимосвязи прямых иностранных инвестиций и средовых переменных. Рассматривая первые попытки исследования зависимости прямых иностранных инвестиций (ПИИ) от политической нестабильности (Р. Грин и др.), он пришел к выводу, что все они 1) берут за основу нестабильность, тогда как она не является определяющим фактором при осуществлении ПИИ; 2) используют кросс-национальный анализ, тогда как на риск, создаваемый политическими действиями, заметно влияют отрасль, фирма или отдельные факторы конкретного инвестиционного проекта. Кобрин также подверг критике модели BERI и BIIER (Business International Index of Environmental Risk) за отсутствие систематической оценки среды для фирмы или отрасли. Кроме того, по его мнению, эти модели опираются на оценки экспертов, которые по-разному понимают, например, нестабильность. Таким образом, полагал Кобрин, индексы всегда субъективны [Kobrin, 1979, p. 67–80], не могут предсказать резких изменений и полезны только для предварительной оценки.

Большой шаг в разработке понятия политических рисков был сделан В. Коплином, М. О'Лири и Дж. Васкесом [Coplin, O'Leary, Vasquez, 1976], разработавшими PRINCE-систему, основанную на кодексе правил по сбору и анализу информации в ситуациях, исход которых зависит от двух и более акторов, действующих «за» и «против» некоторого осевого вектора развития.

Исходным пунктом этой системы было определение проблемы и желаемой цели, для чего производился детальный анализ страны и выявление акторов, влияющих на политическую ситуацию, – как неформальных, так и официальных. Анализ структуры власти основывался на анкетировании экспертов. PRINCE-система широко используется для политических прогнозов и выработки стратегий, в том числе в PRS Group, аналитики которой создают прогнозные отчеты на основе определения ключевых участников¹.

Заметное влияние на формирование спроса на анализ политического риска оказал Питер Шварц, начинавший работать с футурологом Г. Каном, а впоследствии в компании «Шелл» – в так называемой «группе планирования». Он, в частности, сконцентрировался на построении сценариев. Ключевой момент этого метода состоит в организации стратегических бесед с разными группами менеджеров внутри конкретных компаний на темы, связанные с представлениями о ситуации в бизнесе, обществе, стране, включая такие понятия, как «мифы общества» (напр., «американская мечта») [Schwartz, 1996, p. 42]. По мнению Шварца, построение сценариев должно включать не более трех вариантов: 1) развитие с тенденцией к незначительному улучшению (more the same but better); 2) развитие с тенденцией к ухудшению (worse); 3) неожиданное развитие событий с тенденцией к значительному улучшению (different but better) [Schwartz, 1996, p. 47]. Каждый из вариантов предусматривает возможность важных для компании событий в нескольких сферах (общество, технологии, экономика, политика, окружающая среда) и по каждому составляется сюжет (a plot) по различным направлениям. В целом сценарный метод по П. Шварцу заключается в выявлении общих тенденций с целью адаптации стратегических решений компании.

Этапной можно считать книгу К. Райс и Э. Зегарт, посвященную политическим рискам в областях, «которые всегда находятся в зависимости от политических действий» (туристический бизнес, развлекательная индустрия и пр.) [Rice, Zegart, 2018, p. 9]. Работа относится к так называемой «case oriented school», выводя-

¹ Каждому из участников присваивается номер для измерения его влияния на стратегию компании. Эксперты прогнозируют три наиболее вероятных режима, которые будут у власти через пять лет, а затем анализируют, как они будут вести себя по отношению к бизнесу и инвестиционным стратегиям.

шей общие принципы из конкретных примеров. В ней отсутствуют примеры математического анализа или наборы факторов для оценки политических рисков, но максимально доступно изложена логика, которой должны придерживаться компании, и отмечены нюансы, способные оказать губительное влияние на их деятельность. В частности, отмечена роль санкций ООН или возрастания скорости передачи информации. Авторами даже введен термин «эффект черной рыбы» (Black fish effect), подчеркивающий, насколько непредсказуемым может оказаться невнимание бизнеса к пиару [Rice, Zegart, 2018, p. 26]. Так, снятый за 76 тыс. долл. документальный фильм о смерти в парке «Мир морских развлечений» смог погубить компанию стоимостью в 2,5 млрд. На различных примерах авторы показывают, как компании могут *понять, проанализировать, смягчить* политические риски и *ответить* на них [Rice, Zegart, 2018, p. 37].

Выявлены также уровни акторов, порождающих политические риски: 1) индивидуумы (пользователи Твиттера, активисты, звезды, очевидцы); 2) местные организации и политические группы; 3) органы власти; 4) транснациональные компании, этнические и религиозные общины, хакеры, криминальные группы; 5) наднациональные и международные институты [Rice, Zegart, 2018, p. 170].

Кроме этого, выделены 10 типов политических рисков: геополитические; внутренние (этническая или социальная напряженность, гражданские войны, революции); политически мотивированное аннулирование контрактов; коррупция; экстерриториальные действия; связанные с природными ресурсами; социальная активность; терроризм; угрозы кибератак.

Проблемы и лакуны в понимании политических рисков

Описанное выше показывает, что без оценки политических рисков невозможно функционирование каких-либо институтов. Определение ПР имеет множество различных трактовок, и сложность проистекает из несовпадающего характера областей. Уже в 1980-х годах исследователям было понятно, что существующие определения этого феномена теряют свою актуальность в связи с расширением его содержания и распространения на тесно сопряженные и взаимодополняемые области.

Для правильного понимания феномена политического риска необходимо понять характер взаимоотношений бизнеса и государства, претерпевший значительные изменения за последние десятилетия. Если в 1960–1980-е годы правительства накладывали серьезные ограничения на деятельность иностранных компаний, то в XXI в. серьезную конкуренцию им составили транснациональные корпорации [Grosse, 2005, p. 3]. Новые трехсторонние отношения учитывают баланс сил: 1) между любыми другими государствами и супердержавой (США); 2) между рынками и государствами; 3) между индивидуумами и государствами [Grosse, 2005, p. 9]. Следует также учитывать значительные изменения в характере прямых иностранных инвестиций, особенно заметные в странах бывшего СССР и третьего мира, где предметом «сделки» становится реструктуризация бывших государственных предприятий. Иностранные инвесторы приобретают частные фирмы, снижая таким образом интенсивность взаимодействия с правительствами и осуществляя разработку новых уникальных проектов (Green field entries), что дает им значительные преимущества в отношениях с государствами [Grosse, 2005, p. 11].

Правильное понимание возможностей анализа политических рисков для акторов, вовлеченных во взаимодействие друг с другом, государством или любыми другими институтами, предполагает также учет изменения вектора мирового развития и трансформации привычных структур. В основе идей о наступлении «постглобального» этапа мирового развития и «постнационального» мира [Семененко, 2009, с. 12] лежит формирование новых типов отношений между национальными государствами, социальными структурами, международными институтами и компаниями. Оставаясь основным игроком в международной политике, государство должно адекватно реагировать на изменение институциональной среды и принципов международного сотрудничества, с тем чтобы быть способным предоставлять высокие гарантии своей инвестиционной привлекательности.

Еще одной значительной проблемой для оценки политических рисков являются источники сбора данных, на основе которых выстраиваются индикаторы и индексы для оценки ПР и системы рейтингования.

На сегодняшний день не так много заслуживающих доверия источников, располагающих данными за значительный период

времени. Во-первых, это государственные статистические агентства, во-вторых, международные организации (ООН, МВФ, Всемирный банк, Евростат).

Существует и проблема интерпретации данных: одни и те же показатели, выступающие в качестве составных частей фактора риска, могут менять характер от года к году. Так, показатель внешнеторгового сальдо, часто используемый для характеристики благосостояния страны, в условиях глобализации не может объективно характеризовать разницу в объемах экспорта и импорта. Для оценки этой разницы необходимо привлекать экспертов, хорошо ориентирующихся в происходящих событиях и способных свести к минимуму искажение информации.

Рейтинговые агентства как инструмент комплексной оценки политических рисков

Необходимость оценивать риски в усложняющихся условиях международной взаимозависимости и взаимосоприженности различных акторов привела к появлению специальных организаций, предлагающих услуги по анализу и прогнозу развития событий за определенный период времени.

Предлагаемые ими кредитные рейтинги бывают международными, когда эмитенты долговых обязательств сравниваются с аналогичными компаниями других стран или международными компаниями, и национальными, в рамках которых сравниваются эмитенты внутри одной страны. При этом международный кредитный рейтинг организации не может превышать рейтинг страны.

Страновые рейтинги представляют собой буквенные обозначения характеристики страны. Например, наилучший рейтинг одного агентства обозначается тремя буквами AAA, а наихудший – буквой D; у другого наилучшая оценка будет обозначаться буквами Aa, наихудшая – буквой C. Промежуточные варианты рейтинга будут включать различные комбинации букв и / или цифр, принятых именно в этом агентстве. Среди самых известных индексов следует упомянуть Standard and Poor's, Fitch, Moody's, индексы BERI и PRI, разрабатываемые немецкой компанией BERI (Business Environment Risk Intelligence), индексы Бертельсмана, Freedom House, Policon, ICRG, Oxford Analytical Data и др.

В буквенно-символьное обозначение рейтинга включается в том числе и прогноз. Например, S&P использует AAA для обозначения наивысшего рейтинга, AA – высокой способности погашать свою задолженность, A – умеренно высокой способности погашать свою задолженность. Агентство Moody's использует схожую шкалу, немного различающуюся в отношении уровня инвестиционной привлекательности. Так, наименьшие кредитные риски обозначаются категорией Aaa, низкие риски – Aa, уровень надежности выше среднего – A, средняя надежность – Baa. При этом «анализ финансовых и деловых рисков специфичен для предприятий и различных отраслей, но результаты имеют общую шкалу, что дает возможность сопоставления» [Карминский, 2015, с. 26].

На сегодня существует достаточно много индексов риска – экономического, социального, кредитного, политического. Основная их задача – предсказание дефолта. Большинство рейтинговых агентств формируют их на основании различных критериев, которые в итоге формируются в ключевые показатели. Методология оценки и присвоения весов каждому показателю может различаться, однако общей проблемой этих индексов является выбор факторов и распределение их весомости для создания точного прогноза, а также учет человеческого фактора при экспертном подходе.

Клиентами рейтинговых агентств являются национальные или международные фирмы, намеревающиеся прийти с инвестициями в конкретную страну. И оценки возможных рисков для них крайне важны. Но очень часто их мишенью является конкретный рынок или его отраслевой фрагмент. И это обстоятельство может влиять на оценку риска. Существенно положение самой фирмы на этом рынке, что также влияет на оценку риска. Не менее существенен также предшествующий опыт данной фирмы в этой стране на других рынках. Все перечисленное означает, что абстрактных оценок рисков, ориентированных лишь на страну в целом и ее сегодняшние финансовые, экономические и политические перспективы, явно недостаточно, чтобы удовлетворить запросы серьезного бизнеса.

В связи с этим возникает вопрос, насколько предлагаемые рейтинговыми агентствами индексы отвечают реальному политико-экономическому, социальному и инвестиционному, кредитному положению страны, региона, отрасли, особенно если учесть, что экономические рейтинги мало учитывают политическую состав-

ляющую. Политические риски для рейтинговых агентств обычно являются частью многосоставного анализа: им не отводится достаточного внимания, а сам политический риск зачастую сводится к стандартному набору факторов.

Недостаточность оценок политического риска при формировании странового и / или суверенного риска рейтинговыми агентствами проявляется, в частности, в ограниченном наборе политических переменных и малом «весе» этих переменных в итоговом индексе – эти два фактора отчасти взаимозависимы и связаны с ограниченными возможностями квантификации переменных политического риска.

Для оценки политического риска рейтинговые агентства используют узкий набор в 5–10 переменных, которые составляют порядка 10–15% от выставляемого рейтинга [MacAleer, Noti, 2004]. Так, например, Institutional Investor больше внимания уделяет таким показателям, как правительственные кризисы и перевороты. Euromoney рассматривает как значимые факторы революции и забастовки, а The Economist реагирует только на правительственные кризисы¹.

Агентство S&P предоставляет суверенные рейтинги по пяти основным направлениям, а именно: институциональная оценка, экономическая оценка, оценка внешних участников рынка, оценка налоговой системы, оценка денежно-кредитной системы². Политический риск рассматривается им в рамках институциональной оценки, причем исключительно как *готовность* правительства обслуживать свои долговые обязательства, в то время как экономический риск – как *способность* правительства обслуживать свои долговые обязательства.

Но политика очень часто вмешивается в неполитические сферы, и здесь трудно определить, где заканчиваются границы «политического», в том числе как компоненты оценки рисков. При этом политическое пространство меняется быстро и непредска-

¹ International Monetary Fund. The Relative Importance of Political and Economic Variables in Creditworthiness Rating. – 1998. – P. 6–10. – Mode of access: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/The-Relative-Importance-of-Political-and-Economic-Variables-in-Creditworthiness-Ratings-2552> (accessed: 12.11.2020).

² S&P Global Ratings, Sovereign Rating Methodology. – 2014. – Mode of access: <https://enterprise.press/wp-content/uploads/2017/05/Sovereign-Rating-Methodology.pdf> (accessed: 15.06.2019).

зуюмо, а влияние, казалось бы, незначительных событий в отдаленных уголках планеты оказывается внушительным для всего мирового сообщества и уже давно не ограничивается собственно экономическими последствиями. Реализация стратегических решений в различных областях (экологической, социальной и др.) может видоизменять структуру и виды инвестиций и рыночных игроков, влиять на политические решения государств и международных корпораций.

Как правило, политические риски в рейтингах увязываются непосредственно с деятельностью государства (политическая стабильность, возможность национализации, оценка партийной системы и др.), однако при этом не учитывается взаимозависимость различных факторов и причинно-следственные связи между чисто экономическими и традиционными политическими факторами. Отсутствует в них и серьезный научный базис, позволяющий прогнозировать развитие конкретных событий при вложениях в страну, регион, отрасль, рынок.

В целом современным рейтинговым агентствам свойственны отсутствие гибкости, сосредоточенность скорее на оценке экономической составляющей, чем на взаимозависимости экономических и политических факторов, стагнация при формировании современных адаптивных методик.

Сами рейтинговые агентства зачастую используют модели, сконструированные на заре создания систем анализа и прогноза рисков (1960–1970-е годы) и далеко не всегда отвечающие вызовам современности.

Их методики оценки рисков, как правило, не основаны на вероятностных моделях и не дают оценки, имеющие вероятностный смысл. Они являют собой примеры построения комплексных шкал, позволяющих сравнивать между собой различные страны. Но кроме риска есть еще величина издержек, связанных с осуществленным риском. И принятие решений в условиях неопределенности базируется на совместном использовании оценок и рисков, и издержек. Однако традиционные данные рейтинговых агентств этому требованию не соответствуют.

Кроме того, с течением времени рейтинговые агентства сами превратились в крупных внешнеполитических игроков, деятельность которых тесно связана с крупными капиталами и политическими курсами различных стран.

Конкуренция среди рейтинговых агентств нередко ставит под сомнение объективность их оценок. Например, если одно рейтинговое агентство отказывается присваивать бумагам уровень, в котором заинтересованы заказчики, те всегда могут обратиться к другому агентству. В результате возникает «гонка уступок» [Стиглиц, 2011, с. 81].

С этим связан ряд инцидентов. В ноябре 1996 г. Moody's присвоило высший инвестиционный рейтинг Южной Кореи, которая вскоре после этого оказалась поражена тяжелейшим кризисом¹. То же Moody's в середине 1990-х кардинально повлияло на итоги парламентских выборов в Канаде и Австралии, резко понизив их страновые рейтинги. Ключевым моментом остается также тот факт, что большинству рейтинговых агентств рейтинги оплачивают не инвесторы, а эмитенты, что ставит под сомнение объективность оценок.

Еще об одной проблеме упоминается редко. Будучи созданными помогать инвесторам принимать решения, агентства фактически создали условия, при которых инвесторы больше не принимают решения самостоятельно, а полностью полагаются на предлагаемые им рейтинги. Кроме того, учитывая возможность политической ангажированности, рейтинговые агентства зачастую сами превращаются в фактор политического и экономического риска. Выполняя информационные, мониторинговые и сертификационные функции, способствующие прозрачности и адаптивности мировой экономической системы, упрощая связи между инвесторами и заемщиками, они также способны дестабилизировать рынки, создавая кризисы и способствуя «эффекту домино» в тесно связанных друг с другом странах.

После кризиса 2008 г. страны ЕС и США ввели ряд мер регулирования деятельности рейтинговых агентств. Так, в США, согласно закону Додда – Франка (2010) можно привлечь рейтинговые агентства к судебной ответственности за присвоение неадекватных рейтингов (хотя такая возможность остается скорее гипотетической). Также Комиссией по ценным бумагам и биржам США (SEC) было создано управление надзора за деятельностью

¹ Зверев В.А. Всегда ли надежны оценки рейтинговых агентств? // GAAP.ru. – 2009. – 15 сентября. – Режим доступа: https://gaap.ru/articles/vsegda_li_nadezhny_otsenki_reytingovykh_agentstv/ (дата посещения: 23.06.2019).

рейтинговых агентств. На базе ESMA (Европейского управления по ценным бумагам и рынкам) была создана Европейская рейтинговая платформа, призванная устанавливать процедуру гармонизации существующих рейтинговых шкал и давать инвесторам и эмитентам возможность сопоставлять рейтинги различных агентств по годам. Но ее деятельность была, по существу, приостановлена из опасения, что эти процедуры будут побуждать участников рынка к отказу от проведения собственного анализа¹.

Очевидно, что этих мер явно недостаточно для того, чтобы рейтинги соответствовали современным требованиям. Рынок рейтинговых услуг сегодня требует модификации как на уровне чисто «технических» составляющих (новая интерпретация составляющих факторов анализа рисков, выработка новых моделей и методов, отвечающих глобальному характеру инвестиций), так и на концептуальном уровне.

В современных условиях, когда понятие «политическое» характеризует деятельность не только государства, но и других сфер общественной и экономической жизни [Шмитт, 1992], страновые рейтинги все более нуждаются в переработке, в определении новой методологии оценки инвестиционной привлекательности страны, где существенную роль играют не только такие показатели, как уровень экономической свободы, условия ведения бизнеса, защита прав собственности и другие классические критерии, но и совершенно новые факторы – с неопределенными границами, требующими выявления способов их оценки и включения в систему рейтингования. В этом случае на первый план выходят политические риски, которые, согласно У. Беку, необходимо рассматривать как «прогностическую оценочную категорию в ситуации неопределенности или альтернативности». При формировании рейтинга необходимо учитывать, что влечет для инвестора выход некоторых стран из торговых отношений, как повлияет на конкретного эмитента и / или инвестора пересмотр существующих торговых сделок и многое другое.

¹ Доклад для общественных консультаций. Создание системы сопоставления рейтинговых шкал кредитных рейтинговых агентств (мэппинг) // Банк России. – 2017. – Режим доступа: https://cbr.ru/Content/Document/File/50715/Consultation_Paper_171115.pdf (дата посещения 11.11.2020).

Заключение

Итогом вышеизложенного можно считать констатацию необходимости разработать новый подход к оценке политических рисков, имеющих событийный характер и чреватых длинным шлейфом последствий, затрагивающих различные сферы бизнеса, государственной и надгосударственной политики. Сложности возникают и на пути определения разновидностей политических рисков, распознавания и выявления факторов, которые могли бы передать специфику отрасли, региона или конкретной компании, построения и нахождения баланса между эконометрическими методами и субъективным «чувством рынка и политики».

Важным моментом является сбор данных и поиск их источников, а также вопрос интеграции оценки политических рисков в процесс принятия решений. Необходимы и новые определения феномена политического риска, новое понимание объектов предметной области, среды их формирования и отношений между ними. Новые подходы должны быть ориентированы на интересы бизнеса, принимающего решения в условиях неопределенности. Оценки риска должны распространяться не только на страны, но также на рынки, причем на рынки в конкретных странах. Они должны быть адаптированы к особенностям и истории конкретного бизнеса и предлагать оценки не только рисков, но и издержек таких рисков.

В настоящее время исследования политических рисков находятся на стадии формирования новых теорий, конструирования новых методов, основу которых больше не могут составлять модели взаимоотношений бизнеса и государства, разрабатывавшиеся в 1960–1970-х годах. Необходимо построение новых моделей оценки политических рисков, которые смогут учитывать снижение влияния государства как главного субъекта и при этом выявлять новые сети взаимоотношений бизнес-структур, межгосударственных связей и коалиций. Сама система рейтингования с учетом политического риска должна подстроиться под трансформирующиеся отношения «корпорация – государство», при котором на национальном уровне корпорации выходят за пределы своих государств, а на международном – действуют в интересах государства.

Список литературы

- Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с.
- Богатуров А.Д., Данилин И.В., Байков А.А. Экономическая политология. Отношения бизнеса с государством и обществом / под ред. А.Д. Богатурова. – М. : Аспект-Пресс, 2012. – 240 с.
- Карминский А.М. Кредитные рейтинги и их моделирование / под ред. Л.И. Кузнецовой. – М. : Издательский дом Высшей школы экономики, 2015. – 304 с.
- Миль Дж. С. Основы политической экономии / пер. с англ., общ. ред. А.Г. Милейковского. – М. : Прогресс, 1980. – Т. 1. – 495 с.
- Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль. – М. : Дело, 2003. – 360 с.
- Семененко И.С. Дилеммы национальной идентичности: политические риски и социальные приобретения // Полис. Политические исследования. – 2009. – № 6. – С. 8–23.
- Соколов И.М. Истоки и тенденции изучения политических рисков в мире // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 141–145.
- Стиглиц Дж. Крутое пики. Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / под ред. В. Ильина. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с.
- Шмидт К. Понятие политического // Вопросы социологии. – 1992. – № 1. – С. 35–67.
- Штомпка П. Социология социальных изменений / под ред. В.А. Ядова. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 414 с.
- Яницкий О.Н. Социология риска. Ключевые идеи // Мир России. – 2003. – № 1. – С. 3–35.
- Coplin W., O'Leary M., Vasquez J. Everyman's Prince: A guide to understanding your political problems. – North Scituate (Mass.) : Duxbury press, 1976. – 210 p.
- Giddens A. The Consequences of modernity. – Oxford : Polity press, 1991. – 186 p.
- Grosse R. International business and government relations in the 21 st century. – Cambridge : Cambridge press, 2005. – 542 p.
- Kobrin S.J. Political risk: a review and reconsideration // Journal of international business studies. – 1979. – Vol. 10, N 1. – P. 67–80. – DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490631>
- Luhmann N. Risk: A sociological theory. – Berlin ; N.Y. : de Gruyter, 1993. – 236 p.
- Rice C., Zegart A. Political risk. How business and organizations can anticipate global insecurity. – N.Y. : Twelve, 2018. – 690 p.
- MacAleer M.J., Hoti S. An empirical assessment of country risk ratings and associated models // Journal of economic surveys. – 2004. – Vol. 18, N 4. – P. 539–588. – DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2004.00230.x>
- Schwartz P. The art of the long view. Planning for the future in an uncertain world. – N.Y. : Currency Doubleday, 1996. – 272 p.

D.V. Kasparyants*

Institutions of political rating: origins, problems and prospects

Abstract. The article is devoted to the role of political risk in the modern world and the necessity to correlate methods and models of assessment and forecasting to the new challenges of the time. In the article are examined the conditions of transit from the conceptual understanding of the risk to the risk of financial operations and property/money losses and from the risk of nationalization to a new multiple risk which is closely correlated to political decisions and individuals. There is conducted a comparative analysis of the main existing risk assessment models. The author also makes an attempt to assess the compliance of these models to the present challenges in the context of increasingly complex and interdependent relations of actors, including business, states, international institutions, transnational companies and society. The article explores the exclusive and independent role of political risk that exists in correlation with the economic, operational and reputational risks produced by individuals in the context of the rapid spread information. The article proves the independent role of political risk that has no subordinate position to the economic component. The author provides examples of the leading role of political risks in determination of business strategy and management decisions. There are also examined several approaches to the analysis of political risks at the stage of concept genesis and in the context of both globalization and regionalization of international relations. The author considers rating agencies as an important instrument of stability in the relationship between business and the state and to makes an attempt to identify the shortcomings that are found in their activities and do not meet modern realities. The author comes to the conclusion that it is necessary to revise not only the methodology for assessing and predicting political risks, but also the conceptual understanding of the institutional environment in which the roles of the state, business and society have changed.

Keywords: risk; economic risk; business risk; political risk; inter-state relations; rating agencies; ratings, transnational corporations.

For citation: Kasparyants D.V. Institutions of political rating: origins, problems and prospect. *Political science (RU)*. 2021, N 1, P. 282–299. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.11>

References

- Beck U. *Risk Society. Towards a new modernity*. Moscow : Progress-Tradition, 2000, 384 p. (In Russ.)
- Bogaturov A.D., Danilin I.V., Baykov A.A. *Economic political science: relations between business, state and society*. Moscow : Aspect-Press, 2012, 240 p. (In Russ.)

* **Kasparyants Darya**, Indem Foundation; The General Radio Frequency Centre (Moscow, Russia), e-mail: darya.kas@gmail.com

- Coplin W., O'Leary M., Vasquez J. *Everyman's Prince: A guide to understanding your political problems*. North Scituate (Mass.) : Duxbury press, 1976, 210 p.
- Giddens A. *The consequences of modernity*. Oxford : Polity press, 1991, 186 p.
- Grosse R. *International business and government relations in the 21 st century*. Cambridge : Cambridge Press, 2005, p. 542.
- Karminsky A.M. *Credit ratings and their modeling*. Moscow : Publishing house of the higher school of economics, 2015, 304 p. (In Russ.)
- Knight F. *Risk, uncertainty and profit*. Moscow : Delo publishing house, 2003, 360 p. (In Russ.)
- Kobrin S.J. Political risk: a review and reconsideration. *Journal of international business studies*. 1979, Vol. 10, N 1, P. 67–80. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490631>
- Luhmann N. *Risk: A sociological theory*. Berlin, New York : de Gruyter, 1991, p. 236.
- MacAleer M.J., Hoti S. An empirical assessment of country risk ratings and associated models. *Journal of Economic Surveys*. 2004, Vol. 18, N 4, P. 539–588. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2004.00230.x>
- Mill J.S. *Principles of political economy*. Moscow : Progress, 1980, Vol. 1, 495 p. (In Russ.)
- Rice C., Zegart A. *Political risk. How business and organizations can anticipate global insecurity*. New York : Twelve, 2018, 690 p.
- Schtompka P. *Sociology of social changes*. Moscow : Aspect-Press, 1996, 414 p. (In Russ.)
- Schwartz P. *The art of the long view. Planning for the future in an uncertain world*. New York : Currency Doubleday, 1996, 272 p.
- Semenenko I.S. Dilemmas of national identity: political risks and social inputs. *Polis. Political studies*. 2009, N 6, P. 8–23. (In Russ.)
- Schmitt C. The concept of the political. *Sociological issues*. 1992, N 1, P. 35–67. (In Russ.)
- Sokolov I.M. Sources and trends of political risk studies in the modern world. *Science journal of Volgograd State University. History. Area studies. International relations*. 2009, N 2, P. 141–145. (In Russ.)
- Stiglitz J. *Freefall: America, free markets, and the sinking of the world economy*. Moscow : Eksmo, 2011, 512 p. (In Russ.)
- Yanitsky O.N. Sociology of risk. The main ideas. *Universe of Russia*. 2003, N 1, P. 3–35. (In Russ.)

С КНИЖНОЙ ПОЛКИ

И.И. КУРИЛЛА*

**ФЕНОМЕН ТРАМПА:
ВЗГЛЯД РОССИЙСКИХ ОБЩЕСТВОВЕДОВ**

Рецензия на кн.:

Феномен Трампа / под ред. А.В. Кузнецова. – М. : РАН. ИНИОН, 2020. – 642 с.

Для цитирования: Курилла И.И. Феномен Трампа: взгляд российских обществоведов (Рецензия) // Политическая наука. – 2021. – № 2. – С. 300–310. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.12>

Избрание в 2016 г. президентом США Дональда Трампа привело не только к многочисленным кризисам во внутренней и международной политике, но и обострению интереса к Соединенным Штатам со стороны обществоведов всего мира. Страна, которая на протяжении нескольких десятков лет служила гарантом стабильности послевоенного мира, показала, что может удивлять, и что многие презумпции в ее отношении ошибочны. На авансце-

* **Курилла Иван Иванович**, доктор исторических наук, профессор, профессор факультета политических наук, директор Программы развития партнерских центров, Европейский университет в Санкт-Петербурге (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: ikurilla@eu.spb.ru

ну внезапно вышла нелиберальная Америка, изоляционистская во внешней политике и конфликтная внутри.

К концу четырехлетнего срока правления президента Трампа стало очевидным, что многие взгляды на США, сложившиеся в предыдущий исторический период, требуют пересмотра. Помимо этого, пересмотр оценок Соединенных Штатов неминуемо заставляет по-другому посмотреть и на многие теоретические основания общественных наук, формировавшиеся в период американской культурной гегемонии. Представляется, что этот процесс займет время, сравнимое с самим периодом бурного президентства Трампа, но он начат уже сейчас, о чем, в частности, свидетельствует появление первых работ, подводящих итоги этих четырех лет.

Рецензируемая коллективная монография «Феномен Трампа» подготовлена группой ученых Института научной информации по общественным наукам РАН при участии сотрудников Института США и Канады и других академических институтов, а также преподавателей московских университетов.

Собрать многочисленный коллектив из 37 авторов и в сжатые сроки скоординировать его действия, – огромная работа редакторов издания во главе с А.В. Кузнецовым, и их большая заслуга. Во многих смыслах эта монография – моментальный снимок российского академического взгляда на США в середине 2020 г., отчет российских специалистов о своих исследованиях заокеанской республики. Уверен, что она станет базовым текстом, на который станут ссылаться, и от которого будут отталкиваться в своих исследованиях современных Соединенных Штатов российские ученые.

Работа состоит из семи частей, каждая из которых разбита на несколько глав (от четырех до восьми). Темы первых четырех частей – победа Трампа, «новый популизм», внутренняя политика, Трамп как феномен американской культуры. Последние три части посвящены внешней политике США при Трампе – ревизии международной системы, политике по отношению к европейским государствам и к странам незападного мира (куда отнесена и Россия).

В авторский коллектив вошли как профессиональные американисты, так и люди, ранее не занимавшиеся американской проблематикой. В ряде случаев такое переключение позволило авторам поставить неожиданные вопросы или предложить новую методику подхода к американской действительности. Как американист, я могу только приветствовать расширение рядов интере-

сующихся и возможность увидеть США глазами специалистов по Европе или Восточной Азии. Любопытно выглядят в главе 1.2 ссылки на французские, а в главе 2.1 – на испанские исследования Соединенных Штатов, очевидно, выдающие основную специализацию авторов. Правда, я не могу разделить обобщенное высказывание редактора тома о «необъективности американистов», подкрепленное ссылками на одну монографию, подготовленную в ИМЭМО РАН и одну статью в журнале, публикуемом ИСКРАН (с. 19). Достоинства рецензируемой монографии видны и без противопоставления неназываемым по именам «американофилам» и «горе-экспертам».

В силу объема книги я не смогу оценить каждую из глав, но остановлюсь на наиболее заинтересовавших меня разделах, – на том, что мне представляется особенно сильным, и том, что кажется спорным.

Вероятно, в силу моего исторического образования, наиболее интересными мне показались разделы работы, предлагающие исторический подход к объяснению парадоксов американского общества периода Трампа.

Глава Н.Ю. Лапиной о судьбе «американской мечты» впечатляет временной и пространственной амплитудой. Показателен вывод автора о том, что «изменения в социально-профессиональной структуре США носили более радикальный характер, чем в других странах с развитой экономикой» (с. 50).

Особо стоит отметить главу об электоральных размежеваниях, подготовленную Ю.Г. Коргунюком с помощью методов математического моделирования на основании разработанного им подхода к анализу электоральной политики. Любопытным (и не очевидным) выводом, к которому приходит автор, стало выделение вопросов экологии как наиболее яркого индикатора размежевания между кандидатами в американских выборах (с. 61). Автор смело предполагает, что в этом выразилось размежевание между материалистическими и постматериалистическими ценностями по Р. Инглхарту, наложившееся на размежевание между сторонниками и противниками интеграции суверенных государств в наднациональные структуры. Привлечение математических методов к анализу американских выборов – обычное дело для политической науки в самих США, но пока не так часто встречается у россий-

ских американистов, и потому такой подход заслуживает внимания и поддержки.

В достаточно любопытной главе об общественном мнении эпохи Трампа М.А. Ядова пишет о «неспособности Трампа преодолевать проблемы» как причине его «низкой популярности» (с. 82). Я бы скорее писал о его неспособности (или нежелании) преодолевать раскол в американском обществе: из приведенных в тексте данных видно, что популярность Трампа среди республиканского электората была высока, а среди демократов – исключительно низка. Таблица (с. 83) демонстрирует, как во время его президентства экономические проблемы сместились вниз в ряду волнующих американцев вопросов, что, видимо, свидетельствует о его успехах в экономической политике, тогда как наверх поднялись раскалывающие общество вопросы «культурных войн». Стоило бы уточнить, что, когда автор пишет, будто Россия или Китай «нарастили антирейтинг» в американском общественном мнении (с. 83), речь идет все же об изменении общественного мнения, а не о самой политике России или Китая.

Одним из ведущих разделов монографии мне представляется часть, посвященная популизму. В первой главе, написанной А.Г. Володиным и С.М. Хенкиным, даны исторические формы американского популизма, и политика Трампа вписана в эту традицию, идущую от У. Дж. Брайана, Хьюи Лонга через Роса Перо к 45-му президенту. Привлекает здесь то, что авторы дали описание, а не определение популизма, перечислив присущие ему особенности и исторические формы.

В другой главе этого раздела, представляющей фактически собственную концепцию американской истории, М.В. Ильин связывает популизм с «народом» и республиканской традицией (с. 105 и далее), утверждая, что «популизм... прямо лежит в основе государственности США» (с. 113). Это утверждение, правда, противоречит мнению другого автора монографии, будто популизм зародился в XIX в. (с. 151). В этой главе история представлена как постоянная «достройка» популистской триады, основу которой удачно сформулировал в своей Геттисбергской речи Авраам Линкольн («правление народа, с помощью народа и ради народа»). И, хотя автор критикует Дональда Трампа за «мозаичность» его сознания, сам подход к популизму как неотъемлемой части американской политики, а не эксцессу, связанному с персоналией 45-го прези-

дента, отличает эту главу от многих других текстов, вошедших в монографию.

В главе, посвященной западной историографии феномена популизма, написанной В.С. Авдониным, к сожалению, почти нет Трампа. Не могу не отметить, что в других главах и разделах работы предлагаются разнообразные и отличающиеся друг от друга определения этого термина, например, «заведомо невыполнимые обещания» (с. 71) или несогласование ценностей управляемой и управляющей подсистем (с. 282). Сравнение Трампа с европейскими правыми популистами, проведенное А.В. Белинским, выглядит весьма интересным и вызывает вопрос о месте российских правых и современной российской политической идеологии в этом взаимодействии. Во всяком случае, информация о контактах европейских правых с Россией существует, но она осталась за рамками рецензируемого текста.

Трамп стал первым президентом США, который дважды подвергался процедуре импичмента. Автор главы об импичменте 2019–2020 гг. Н.М. Травкина не могла знать, что в начале 2021 г. ее герой получит второй процесс, но она верно показала, что импичмент превратился в строго партийный инструмент «наказания» президента со стороны оппозиционной ему партии, и в этом качестве не может быть доведен до конца при наличии в сенате примерного равенства голосов.

Автор главы об экономической политике Трампа В.С. Васильев видит проблему в том, что президентами США становились «политологи, историки, юристы, специалисты по международным отношениям, деловые администраторы», в результате чего возник «хронический синдром растущей некомпетентности глав исполнительной власти федерального правительства» (с. 191). Видимо, по мнению автора, президентами должны были становиться экономисты? Это неявное утверждение адресует нас к большим дебатам о сравнительной роли экспертов и политиков в демократическом управлении, но автор не идет в своем тексте в эту сторону.

В главе Л.М. Григорьева и Н.Л. Григорьевой об экономической динамике и электоральных процессах рассмотрены, наряду с другими проблемами, экономические различия между ключевыми штатами, в которых обычно определяется итог президентских выборов. Внимание к географическим различиям в США чрезвычай-

чайно важно, и очень хорошо, что в монографии нашлось место для такого анализа.

Интересен раздел о Трампе как о феномене американской культуры. В главе, написанной Т.Н. Красавченко, дана впечатляющая панорама литературных героев, предвосхитивших самого Трампа и его избирателей, а также моделировавших ситуацию избрания нелиберального президента. Американская культура, как выясняется, как будто боялась и ждала Трампа: писатели чувствовали слабые места своего общества, и показывали их в своих книгах.

Историю американского консерватизма в главе Б.В. Межуева хочется сразу же рекомендовать студентам – она написана ясно и просто, и помогает разобраться в эволюции правого спектра американской политической мысли. «Философия Трампа» представлена здесь как синкретическое сочетание отдельных черт множества интеллектуальных течений консервативной части американского общества.

В этом разделе (и в целом в книге) мне не хватило главы с подробным анализом «культурных войн», охвативших Америку в президентство Трампа. Конечно, самые яркие события, связанные с городскими бунтами после смерти афроамериканца Дж. Флойда, случились в самом конце периода подготовки книги, но раскол по расовому признаку и по отношению к прошлому был, с моей точки зрения, одной из главных характеристик США периода Трампа, однако именно об этом в монографии сказано очень мало.

Анализ международных результатов президента Трампа редакторы разумно предложили провести специалистам по странам-партнерам или соперникам, а не по американской внешней политике, что позволило выявить любопытные эффекты, не всегда заметные при взгляде «из Вашингтона». Особенно информативной и заставляющей задуматься мне показалась глава С.В. Погорельской об американо-германских отношениях. Политика Трампа, показывает автор, ускорила процессы выхода Германии из-под опеки Соединенных Штатов и обозначила возможное начало соперничества между ФРГ и США за гегемонию в Европе. В этой ситуации повышается значение наличия на территории Германии инфраструктуры американского военного командования.

Убедительно выглядит глава Д.В. Ефременко, анализирующего российско-американские отношения, однако мне представляется, что здесь тексту помог бы краткий обзор событий, предшест-

вовавших приходу Трампа, – хотя бы за предыдущее десятилетие, включившее российско-грузинский конфликт, «перезагрузку», «акт Магницкого», запрет усыновления детей американцами, «дело Сноудена», украинские события и реакцию США на присоединение Крыма, столкновение в Сирии, создавшие определенно конфронтационный вектор в российско-американских отношениях к моменту избрания Трампа.

В очень важной и актуальной для России главе об американских санкциях А.В. Кузнецов дает анализ этой формы американской внешней политики. При этом он однозначно связывает санкции со стремлением ослабить конкурентов США и региональные державы, не упоминая причин и поводов для введения этих санкций. Даже если стремление ослабить конкурентов является основным мотивом, было бы важно критически разобрать и другие трактовки (и, собственно, официальное объяснение самих администраций США).

Особняком в монографии стоит глава, написанная А.В. Манойло. Она посвящена проблемам кибербезопасности, однако содержит внутри описание «технологии организации государственных переворотов», примененной, по мнению автора, в 2019 г. в Венесуэле. Правда, в его описании этой технологии «в страну вводятся иностранные войска» (чего в реальной Венесуэле не было), а в финале «из одного из соседних кабинетов к президенту страны зайдет старый друг и скажет, что он, президент, свое дело уже сделал». Более того, по мнению автора, «эта схема является универсальной и применимой к различным странам, в том числе и к России» (с. 449). Поскольку ссылок на источники знания о такой технологии автор не приводит (в разделе об этой технологии даны две ссылки на статью самого А. Манойло), остается предполагать, что он эту «технологию» изобрел сам. Далее тот же автор сообщает об увольнении новым помощником Трампа по национальной безопасности «многих агентов влияния кланов Байденов, Клинтонов, Кеннеди, Бушей и др., все еще остававшихся на государственной службе и готовых в любой момент выполнить любой приказ «глубинного государства», – конечно, тоже без ссылок (с. 450). Немного странно было в академическом издании увидеть такую конспирологическую вставку.

Поскольку я уже перешел к замечаниям, отмечу теперь досадные неточности или места, вызвавшие мое несогласие.

Не вполне понятно, что за «настоящие научные центры», по мнению автора первой главы, вытесняются с экспертного поля «так называемыми “фабриками мысли”» (с. 18). В американских условиях «фабрики мысли» и являются центрами науки и экспертизы в политической области, а их сотрудники по принципу «вращающихся дверей» могут оказаться то университетскими профессорами, то правительственными чиновниками.

Трамп не развязал войну, – «в американской традиции это называется изоляционизмом», утверждает тот же автор (с. 20–21). Не вполне так: изоляционизмом называется в большей степени следование «завещанию Вашингтона» не заключать обязывающих США союзов с иностранными государствами. Неучастие в войнах может быть следствием такой политики, но в прошлом она не мешала США воевать с индейцами или с соседними Мексикой и английской (в тот период) Канадой, – оставаясь приверженными изоляционизму.

Кажется незаконченной фраза о «формальном образовании», «о качестве которого спорить здесь не будем» (с. 24). Она имплицитно несет в себе критику качества американского образования, – это очень интересный вопрос, однако не разобранный на страницах книги, а без такого разбора сомнение выглядит необоснованным.

Странно звучит упоминание одним из авторов «крошечных очагов национализма и расовой нетерпимости», сохранившихся «в некоторых регионах Соединенных Штатов» (с. 74). Как раз события времен последнего президентства показали, что речь идет не о «крошечных очагах», а о значительной части американского общества.

Еще один автор сообщает об «известном статистическом выводе», будто «демократические системы исторически существуют в среднем не более 200 лет» (с. 169). Было бы любопытно увидеть ссылку на авторов этого статистического вывода. Все же в современном мире США – одна из совсем немногих демократий такого возраста; на основании каких данных формировалась статистика?

В монографии дважды упомянут Шарлоттсвилль, но в первый раз, в главе о поляризующей личности Трампа, не названа главная трагедия, случившаяся в этом городе в августе 2017 г., – гибель женщины (с. 75), а во второй, в главе об американском консерватизме (с. 358), упомянута «гибель участника движения Антифа во время беспорядков», что странным образом переносит

акценты: на самом деле в группу противников собрания правых врезался на автомобиле симпатизирующий правым радикалам юноша, убив женщину и ранив еще несколько человек. Упоминание «движения Антифа» тут скорее запутывает, чем объясняет историю.

В разделе об «утрате американской мечты» автор пишет о «новых бедных» белых, но не анализирует афроамериканскую бедность. Можно предположить, что автору интереснее понять корни поддержки Трампа (высокой как раз среди бедных белых), – но для суждения об Америке времен Трампа было бы интересно сопоставить бедность разных расовых общин.

В разделе о личности Трампа верно отмечена роль Интернета и Фейсбука, но не выделен феномен «твиттера Трампа», сделавшего его первым «президентом эпохи соцсетей» (впрочем, о нем пишет В.С. Васильев в своем разделе на с. 189).

Автор главы о рынке труда не скрывает своих симпатий к Трампу и заимствует риторику американских республиканцев, когда пишет о слое людей, «не привыкших работать, а предпочитающих перебиваться случайными заработками или жить на пособия» или утверждает, что «события лета 2020 года» спровоцированы «рвущимися к власти радикальными демократами» (с. 280). В симпатиях к той или другой стороне нет ничего неправильного, но академический стиль предполагает отказ от размашистой публицистики.

Утверждение другого автора – «являющийся де-факто трампистом президент Украины Владимир Зеленский» (с. 433) – кажется весьма смелым и требует какого-то особого определения «трампизма» (очевидно, сильно выходящего за рамки американского общества). К слову, «трампизм» в книге определяется несколькими авторами в основном как политика Трампа в той или иной области.

Не вполне понятно, что такое «исконные англосаксонские ценности» и с какого «сверху» можно «навязать законы мультикультурализма» (с. 99). Еще один автор монографии пишет об «инструментах «мягкой силы», основанной на гедонистическом образе жизни» (с. 178), – это интересная трактовка мягкой силы, которая все же обычно подразумевает механизмы публичной дипломатии, распространяющие привлекательный образ страны.

Видимо, отсутствие тесного знакомства с американской историей привело авторов к ряду фактических ошибок в их утверждениях. Так, движение за Гражданские права развернулось в США

с конца 1950-х, а не «с конца 1960-х гг.» (как утверждается на с. 35), а «крупнейшим в истории США» был все же кризис 1929 г., начавший Великую Депрессию, а не кризис 2009 г. (с. 41). Отмена рабства в США состоялась в 1865 г., а в 1863 (указанном в тексте на с. 74) президент Линкольн отменил его только в мятежных штатах. Ржавеющие заводы Детройта были заброшены не в результате «начавшейся в 1980-е гг. глобализации» (с. 143), а более чем на десятилетие ранее, – после городских бунтов 1968 г. Эндрю Джексон не «заручился поддержкой одной из двух крупных партий» (с. 152), а его сторонники создали Демократическую партию США уже в период его президентства. Дж. Буш – младший, занимавший Белый дом в 2001–2009 гг., отнесен к президентам XX в. (с. 313). Джордж Кеннан назван «Джоном» (с. 573). Описывая момент после выборов 2016 г. и упоминая высылку 35 российских дипломатов из США, автор пишет об «обычном симметричном ответе» и пропорциональном сокращении американских дипломатов (с. 550). Однако в том-то и дело, что российское руководство в тот момент воздержалось от «симметричного ответа», принимая во внимание смену президента и надежды, связывавшиеся с Дональдом Трампом. Высылка американских дипломатов и закрытие консульств состоялись много позже.

Неточности, впрочем, объяснимы срочностью и объемами рецензируемой монографии. Большая их часть не влияет на смысл изложенного, а авторские концепции заслуживают внимания и – иногда – аргументированного спора.

В заключение позволю себе поддержать вывод авторов о том, что следующая администрация – теперь мы знаем, что это демократическая администрация Джо Байдена – «не сможет полностью отказаться» от результатов руководства страной Дональдом Трампом (с. 626). Некоторые, вызывавшие наибольшее раздражение, следы его политики уже демонтируются, – но невозможно демонтировать те проблемы раскола внутри общества и американского лидерства в мире, которые сделал видимыми президент Трамп. А значит, его политика будет изучаться, и монография «Феномен Трампа» станет важным этапом в этом изучении.

Список литературы

Феномен Трампа / под ред. А.В. Кузнецова. – М. : РАН. ИНИОН, 2020. – 642 с.

I.I. Kurilla*

The Trump phenomenon: the view of Russian social scientists (Review)

For citation: Kurilla I.I. The Trump phenomenon: the view of Russian social scientists (Review). *Political science (RU)*. 2021, N 2, P. 300–310. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.02.12>

References

Kuznetsov A.V. (ed). *The Trump Phenomenon*. Moscow : INION, 2020. 642 p.

* **Kurilla Ivan**, European University at St. Petersburg (St. Petersburg, Russia),
e-mail: ikurilla@eu.spb.ru

К СВЕДЕНИЮ АВТОРОВ

Журнал «Политическая наука» – одно из ведущих периодических изданий по политологии в России, известное и среди зарубежных исследователей, владеющих русским языком. «Политическая наука» как периодическое издание существует с 1997 г.

«Политическая наука» имеет отчетливо выраженный тематический профиль, который отличает ее от других журналов по политическим наукам. Прежде всего, это ориентация на состояние политической науки и ее отдельных направлений, обзор и анализ современных научных достижений. Центральное место среди публикаций занимают статьи и иные материалы методологического характера, имеющие особую важность для развития научных исследований. Особенностью журнала является систематическое использование жанров информационного и информационно-аналитического характера (рефератов, реферативных обзоров, рецензий и др.), представление других научных журналов, исследовательских центров и проектов.

К публикации принимаются научные статьи, обзоры, рефераты, рецензии, переводы. Тексты предоставляются в электронном виде по адресу: politnauka@inion.ru; politnauka1997@gmail.com (просим направлять материалы на оба адреса) в форматах .doc или .rtf.

Основные требования к рукописям:

кегель – 14, межстрочный интервал – 1,5.

Объем – 30–40 тыс. знаков (включая пробелы) для статей и 16–24 тыс. знаков для рецензий на книги.

Графики и диаграммы должны дублироваться в файлах формата .xls, .xlsx (чтобы сделать возможным их дальнейшее редактирование).

Рисунки и схемы желательно создавать в форматах. ppt., pptx или. jpg. Соответствующие файлы также прилагаются к рукописи.

Текст, таблицы, диаграммы, графики, рисунки и схемы должны быть выполнены исключительно в черно-белой графике.

С целью соблюдения авторских прав заимствованные из других изданий элементы (рисунки, схемы, графики, таблицы и пр.) должны сопровождаться ссылками на первоисточники.

Ссылки на литературу внутри текста даются в квадратных скобках с указанием фамилии автора, года публикации и страниц. Материалы могут иметь постраничные сноски.

В конце текста приводится список литературы и источников – в алфавитном порядке без нумерации; сначала русские источники, потом иностранные. При этом необходимо соблюдать требования библиографического оформления, принятые в ИНИОН РАН, и правила, установленные Национальным стандартом РФ (ГОСТ Р 7.0.5–2008).

К рукописям прилагаются аннотации на русском и английском языках (от 200 слов).

В полном объеме приводятся фамилия, имя и отчество автора, место его работы, должность и контактная информация.

Решение о публикации рукописи принимается на основе отзыва рецензентов. **Плата за публикацию не взимается.**

INFORMATION FOR THE AUTHORS

Political Science (RU) is one of the leading Russian periodicals in the field of the political science. Founded in 1997, it is well known among foreign researchers.

The specifics of Political Science (RU) is its thematic profile. The main focus of its interests is the state of political science and its particular areas, as well as the analysis of modern achievements in the field of the political science. The central place among its publications belongs to articles of a methodological nature. The journal also systematically publishes review articles, review essays, book reviews and, abstract reviews, introduces and recommends other academic journals, research centers, research projects.

«Political Science (RU)» accepts manuscripts of the following genres: research articles, review articles, review essays, book reviews,

abstracts, translations. Authors are invited to submit articles through e-mail politnauka@inion.ru and politnauka1997@gmail.com.

Manuscripts should be printed in Microsoft Word or RTF format, in standard 14-point type with 1.5 lines spacing. The maximum length is 5,400 words for article and 3,200 words for book reviews.

Charts and diagrams should be duplicated in.xls or.xlsx format in order to enable further editing.

Pictures and schemes should be duplicated in.ppt., pptx, or JPEG format. Texts, tables, charts, diagrams, and pictures must be executed in black-and-white. Pictures, diagrams, charts, tables and other elements taken from other publications must not violate the copyright law and should be accompanied by citations to the primary sources.

A list of references should be placed at the end of the manuscript. The sources should be listed in alphabetical order without numbering, first Russian sources, then the foreign ones. References should follow the rules of the Institute of Scientific Information for Social Sciences and the bibliographical standard of the Russian Federation (GOST R 7.0.5–2008). Citations in the text should be enclosed in square brackets and must include the name of the author (s), the year of the publication, and the number of pages. Footnotes with text comments are also possible.

A manuscript should be accompanied by the annotation in Russian and English, no longer than 200 words. Authors must provide their full name, the place of work, position and contacts.

All articles are subject to anonymous peer review by scholars in the relevant field. An article can be accepted, sent to the author for revision and resubmission, or rejected. **The publication is free of charge.**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НАУКА

Адрес редколлегии:
117997, г. Москва, ул. Кржижановского, 15, ИНИОН РАН,
Отдел политической науки,
e-mail: politnauka@inion.ru

Оформление обложки И.А. Михеев
Техническое редактирование и
компьютерная верстка Л.Н. Синякова
Корректор М.П. Крыжановская

**Журнал зарегистрирован в Федеральной службе
по надзору за соблюдением законодательства
в сфере массовых коммуникаций
и охране культурного наследия.**
Свидетельство Роскомнадзора о регистрации СМИ: ПИ №ФС77–36084
Дата регистрации 28.04.2009

Гигиеническое заключение
№ 77.99.6.953. П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.
Подписано к печати 25 / V – 2021 г.
Формат 60 х84/16 Бум. офсетная № 1 Печать офсетная
Усл. печ. л. 18,0 Уч.-изд. л. 16,5
Тираж 500 экз. (1–100 экз. – 1-й завод) Заказ № 24

**Институт научной информации
по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН),**
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, 117418
**Отдел маркетинга и распространения
информационных изданий**
Тел.: +7(925) 517-36-91, +7 (499) 134-03-96
e-mail: shop@inion.ru

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН
В ООО «Амирит»,
410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88 литера У