



ПОЛИТИЯ

А. В. Стародубцев

УСЛОВИЯ УСПЕШНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ СУБНАЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ¹

¹ В статье использованы результаты проекта «Управление в многоуровневых политических системах: наднациональные союзы и федеративные государства (на материалах Европейского союза, Евразийского экономического союза и Российской Федерации)», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2018 г. Автор признателен Центру исследований модернизации Европейского университета в Санкт-Петербурге за ценные комментарии и финансовую поддержку на ранних этапах работы над статьей.

Андрей Владимирович Стародубцев — кандидат политических наук, доцент департамента прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург), научный сотрудник Александровского института Университета Хельсинки (Финляндия). Для связи с автором: astarodubtsev@gmail.com.

Аннотация. В статье обсуждаются гипотетические условия успешной деятельности региональных правительств в современной России. Основываясь на литературе, посвященной анализу специфики управления в условиях преобладания практик недостойного правления (*bad governance*), а также учитывая известные на сегодняшний день особенности и факторы управления на субнациональном уровне, А. Стародубцев описывает проблемы, с которыми сталкиваются региональные власти в ходе выполнения своих непосредственных обязанностей. Рассматривая институциональные, структурные и персональные факторы, способные повлиять на процесс и результаты регионального управления, он исследует возможные исходы различных их комбинаций. Центральный тезис статьи заключается в возможном позитивном влиянии на качество управления сочетания политического контроля над регионом с нацеленностью губернатора и его команды на обеспечение регионального развития. Все другие сочетания факторов оцениваются автором как менее благоприятные. Вместе с тем в соответствии с базовыми посылками предложенной им модели наибольшие сложности для развития создают внутриэлитные конфликты. В российских условиях такие конфликты принципиально неинституционализированы. Как следствие, у участников политического процесса не оказывается ни устоявшихся каналов представительства интересов, ни долгосрочного горизонта планирования, ни ответственности перед избирателями, ни других механизмов, способных сгладить последствия внутриэлитной борьбы. Однако причины отсутствия в регионах с внутриэлитными конфликтами стабильного развития требуют дальнейшего изучения. Исследователям еще только предстоит понять, что именно препятствует экономическому развитию в полицентрических системах субнационального уровня и как политический конфликт между различными сегментами элиты влияет на отбор лиц, управляющих соответствующими регионами.

Ключевые слова: недостойное правление, субнациональные режимы, региональные правительства, внутриэлитные конфликты

Введение

«Россия — страна, у которой не получилось». Именно эта формула отражает суть многочисленных работ, посвященных государственному управлению в России в 2000-е и особенно в 2010-е годы. Подавляющая часть реформ, стартовавших в начале 2000-х годов, потерпела неудачу². Некоторые политические курсы реализуются без должного внимания к стратегическим целям и разработке эффективных программ их достижения³. Отдельные преобразования, которые правительство преподносит как «истории успеха», подвергаются критике со стороны не только оппозиции, но и представителей правящих кругов, выступающих за их пересмотр (в частности, такая ситуация наблюдается в бюджетно-налоговой и образовательной сферах). Если добавить к этому ухудшение позиций России в разнообразных рейтингах, замеряющих качество государственного управления, существенное замедление экономического роста и снижение уровня жизни в стране⁴, едва ли приходится удивляться, что причины и факторы неудач вызывают куда больший интерес исследователей, нежели довольно редкие случаи успешных изменений и эффективных управленческих практик.

В сравнительно-ориентированных социальных исследованиях Россия стала важным примером страны с недостойным правлением (bad governance), тем «чистым» случаем, по которому можно изучать причины установления подобной модели государственного управления, особенности ее функционирования и эффекты⁵. Высокий уровень коррупции, неспособность центрального правительства обеспечить соблюдение на территории страны ее собственных законов, несправедливые приговоры судов в отношении не только политических оппонентов правящей элиты, но и предпринимателей, отсутствие какой-либо гражданской подотчетности властей, доминирование неформальных норм над формальными — все эти характеристики, типичные прежде всего для несостоявшихся государств (failed states), полностью отражают положение дел и в современной России.

Политологические исследования дополняют эту картину, не только выявляя причины многочисленных провалов, но и предсказывая, что и в дальнейшем, скорее всего, у России ничего не получится. Оснований для подобного вывода множество — и специфика институционального устройства аппарата политического и государственного управления⁶, и укорененность неопатримониальных практик, и неумение управляющего класса сформулировать правильные программы развития⁷, и наличие политических препятствий для выработки эффективной государственной политики⁸, и с трудом преодолеваемое сопротивление со стороны бюрократии⁹.

Как следствие, исследователи редко обращаются к примерам успешного управления в России, особенно если речь идет не об отдельных

² Белановский и др. 2016.

³ Зубаревич 2010.

⁴ Заостровцев 2016.

⁵ Ledeneva 2013; Gel'man 2016, 2017.

⁶ Гельман и Стародубцев 2014.

⁷ Alexandrova and Struyk 2007; Зубаревич 2010.

⁸ Taylor 2013; Starodubtsev 2014; Dekalchuk 2017.

⁹ Кабанов и Карягин 2015; Starodubtsev 2017a.

¹⁰ Grigoriev 2017; Starodubtsev 2017b.

¹¹ Geddes 1994.

¹² Гельман и Стародубцев 2014. Конечно, существуют и альтернативные точки зрения. Так, Александр Сунгуров и Даниил Тиняков связывают успех преобразований с подключением гражданского общества и экспертного сообщества, именно отсутствием такого подключения объясняя фактический провал административной реформы 2000-х годов (см. Сунгуров и Тиняков 2016).

политических курсах или реформах¹⁰, а о системной политике, направленной на долгосрочные изменения в социально-экономическом развитии страны. Казалось бы, это вполне естественно: при наличии такого количества факторов, препятствующих утверждению достойного правления (good governance), стоит ли фокусироваться на единичных «историях успеха», выглядящих исключениями, либо вообще не поддающимися системному объяснению, либо обязанными своим появлением так называемым «карманам эффективности»¹¹? Однако роль таких исключений настолько значительна, что было бы ошибкой их игнорировать. Учитывая, что практики недостойного правления в различных странах демонстрируют необычайную живучесть, именно «истории успеха» становятся ресурсом для изменений. Нельзя недооценивать и то долгосрочное воздействие, которое оказывают подобные «истории», даже вскоре сошедшие на нет, на последующее развитие соответствующих областей: чтобы вернуть систему в исходное состояние, требуются дополнительные усилия, прилагать которые власть не всегда бывает готова.

Изучение «историй успеха» может вестись по двум направлениям. Первое связано с поиском ответа на вопрос, почему, вопреки всем проблемам и ограничениям, необходимые (причем нередко болезненные) изменения в современной России все же происходят. Объектом таких исследований часто становятся реформы, то есть радикальные политические меры, нацеленные на изменение существующих практик государственного управления и/или общественной жизни. Ведь, в отличие от стран с достойным правлением, где институты политической ответственности и подотчетности побуждают политиков и чиновников разрабатывать программы развития и добиваться их исполнения, в ситуации недостойного правления реформы, особенно непопулярные среди населения и невыгодные для влиятельных стейкхолдеров, оказываются стратегией не просто весьма затратной, так как требуют специальных усилий для нейтрализации негативных эффектов сложившейся системы государственного управления, но и опасной, поскольку вынуждают управленцев выходить за пределы утвердившихся в этой системе моделей взаимоотношений.

В рамках данного направления зафиксировано, что успешные преобразования в постсоветской России носят преимущественно технократический характер, причем возможность их внедрения определяется включением авторитарных механизмов. Речь идет о тех самых «карманах эффективности», то есть специальных условиях, создаваемых властью для реализации полезных и нужных, с ее точки зрения, инициатив и защищающих реформаторов и управленцев от давления со стороны оппозиции и стейкхолдеров¹². Вместе с тем известны ситуации, когда заинтересованная в тех или иных реформах бюрократия самостоятельно разрабатывала стратегии преодоления ограничений, добиваясь большего или меньшего успеха в достижении своих целей.

Другое направление — анализ практик текущего управления и выявление условий, в которых отдельным политикам и чиновникам удается

добиваться успеха в решении формально поставленных перед ними задач. Именно такому анализу и посвящена настоящая статья. Ее центральный вопрос можно сформулировать следующим образом: как в недостойных условиях удастся достойно править?

Чтобы ответить на этот вопрос, прежде всего нужно отказаться от акцента на реформах, воплощающих в себе пик активности государственного аппарата, часто вызывающих негативное отношение избирателей и заинтересованных групп и требующих пристального внимания со стороны высших органов государственной власти. Логика успеха или неуспеха подобных проектов в значительной мере политизирована. Более информативными в этом плане представляются процессы текущего государственного управления, тем более что они в максимальной степени подвержены всем болезням недостойного правления.

Кроме того, необходимо найти объект анализа, удовлетворяющий трем требованиям. Во-первых, это должны быть органы власти, с одной стороны, обладающие достаточной автономией для проведения собственной политики, а с другой, недостаточно самостоятельные, чтобы игнорировать эффекты недостойного правления. Во-вторых, эти органы власти должны быть устойчивыми и не подвергаться трансформации в течение относительно долгого времени. В-третьих, они должны обеспечивать поле для сравнительного анализа, демонстрируя случаи позитивного и негативного функционирования в примерно равных условиях.

Применительно к России этим требованиям отвечают региональные губернаторы и правительства¹³. Будучи наделены существенными полномочиями, переданными им Конституцией и федеральным законодательством, региональные правительства вместе с тем являются неотъемлемой частью общей системы государственной власти, а потому подчиняются принятым в ней формальным и неформальным правилам игры, воспроизводя и даже защищая их. А наличие в РФ 85 региональных правительств позволяет найти необходимое число случаев для сравнительного анализа.

Таким образом, поставленный выше вопрос можно переформулировать так: *при каких условиях, несмотря на доминирование практик недостойного правления, отдельные региональные правительства способны осуществлять активную и устойчивую деятельность по развитию собственных регионов?*

Эмпирическую базу исследования составляют практики управления в регионах Центрального федерального округа (ЦФО). Выбор для анализа именно этих регионов объясняется желанием вычленив наиболее схожие с точки зрения структурных характеристик случаи. Среди регионов ЦФО нет республик, а также территорий, в экономике которых преобладает добывающая и перерабатывающая промышленность (в последней части исключением является Липецкая область); при этом можно ожидать, что все они получают примерно равные бонусы от близости к столице.

¹³ Далее при отсутствии специальных оговорок термины «губернатор» и «региональное правительство» будут употребляться мною как синонимы.

**Факторы
регионального
управления
в России**

Традиционно принято выделять три группы факторов, оказывающих влияние на исходы социально-политических процессов: институциональные, структурные и акторно-ориентированные, или персоналистские.

Институциональные факторы, наиболее популярные среди политологов, отражают специфику правил игры в политическом, экономическом и, шире, общественном пространстве того или иного региона. В центре внимания исследователей обычно находятся такие институциональные характеристики, как выборность и подотчетность властей, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность государственного аппарата (включая качество регулирования), верховенство права и контроль над коррупцией¹⁴.

Одним из ключевых направлений в рамках изучения особенностей регионального управления является анализ влияния параметров политического режима на результаты деятельности региональных правительств¹⁵. Несмотря на происходящее на наших глазах снижение регионального разнообразия (в целом все региональные политические режимы в России следует квалифицировать как недемократические), российские регионы по-прежнему различаются по степени конкурентности политического процесса.

В демократических системах высокую степень конкурентности, как правило, относят к факторам, позитивно влияющим на качество управления за счет действия таких механизмов, как необходимость борьбы за голоса избирателей и эффективный контроль со стороны региональных сообществ. Однако при доминировании авторитарных порядков ожидать подобных эффектов вряд ли правомерно: в отсутствие реальной подотчетности властей перед избирателями борьба за голоса — если она оказывается нужна — сводится к их покупке непосредственно перед выборами.

В авторитарных условиях на место влияния избирателей приходит внутрисударственный контроль над бюрократией. Потребность в подобном контроле испытывают и демократические системы, но в авторитарных режимах она обостряется, так как при авторитаризме не действуют те механизмы обеспечения эффективной работы государственного аппарата, за которые отвечают демократические институты.

О важности структуры отношений между политиками и бюрократами свидетельствует, в частности, исследование итогов реализации политики в сфере здравоохранения в российских регионах¹⁶, показавшее, что уровень плюралистичности субнациональных систем влияет на то, какие именно задачи там решаются наилучшим и наихудшим образом. Выяснилось, что относительно плюралистические и конкурентные регионы добиваются лучших результатов в борьбе с раковыми и сердечнососудистыми заболеваниями, а моноцентрические и неконкурентные — с туберкулезом и респираторными заболеваниями. По заключению авторов исследования, такая ситуация обусловлена разницей в возможностях, которыми обладают региональные власти

¹⁴ *Worldwide Governance Indicators s.a.*

¹⁵ *Здесь и далее под региональным правительством понимается вся совокупность региональных органов государственной власти.*

¹⁶ *Rosenberg, Kozlov, and Libman 2018.*

в тех или иных политических условиях. Так, моноцентрические режимы превосходят плюралистические с точки зрения прямого контроля над бюрократией и способности мобилизовывать имеющиеся административные ресурсы для проведения широкомасштабных кампаний, что делает их более эффективными в борьбе с респираторными заболеваниями. В свою очередь, в плюралистических регионах государственный аппарат лучше справляется с задачами, требующими не массовых кампаний, а гибкости и развития современных методов лечения и профилактики.

¹⁷ Best, Hjort, and Szakonyi 2017.

¹⁸ Kluge and Libman 2017.

¹⁹ Libman 2017.

Статистические исследования говорят о важности качества бюрократии для эффективного расходования государственных средств¹⁷ и предотвращения ухода бизнеса «в тень» (при «плохой» бюрократии данная стратегия часто оказывается для предпринимателей оптимальной, хотя она и лишает их шансов на получение помощи от региональных правительств)¹⁸. Вместе с тем они позволяют проследить связь между степенью плюралистичности регионов и уровнем формального регулирования — в плюралистических регионах он выше при более низком качестве издаваемых законов¹⁹.

²⁰ Yakovlev et al. 2017.

²¹ Яковлев, Азарнова и Еришова 2018.

Изучение отдельных случаев демонстрирует значимость таких институциональных факторов, как наличие эффективных механизмов представительства интересов влиятельных групп и выработки консенсуса по поводу стратегии развития региона. Например, в проведенном под руководством Андрея Яковлева исследовании Республики Татарстан ее устойчивое развитие связывается прежде всего с отношениями, сложившимися между различными сегментами региональной элиты, и той институциональной ролью, которую играл и продолжает играть первый президент Татарстана Минтимер Шаймиев²⁰. Сходные выводы сделаны и по итогам анализа «истории успеха» в управлении Воронежской областью, во многом обусловленной наличием специальных институтов согласования интересов бизнеса и государства²¹.

²² Doner and Schneide 2016.

²³ Remington 2018.

Кросс-страновые сравнительные исследования подтверждают, что для долгосрочного развития необходимы институты, способные представлять и координировать различные интересы в обществе. Однако речь в данном случае идет не только о политических институтах, но и о специальных пространствах (например, университетах, исследовательских центрах и форумах), которые могли бы стать средой для переговоров, согласования интересов и создания общих проектов²².

Серьезное воздействие на управленческие практики оказывают *структурные факторы*, влияющие в том числе на социально-экономическую ситуацию в регионах. Особую роль играет зависимость от природных богатств и/или финансовой помощи со стороны федерального центра. Как показывает Томас Ремингтон, наличие подобных ресурсов (включая административные и финансовые) имеет существенное значение для уровня жизни в том или ином регионе²³. Вместе с тем оно чревато так называемым ресурсным проклятием — приток «легких денег» (за счет ренты с полезных ископаемых или вливаний из федерального бюджета)

лишает региональные правительства стимулов к поиску решений, способных обеспечить экономическое развитие.

Другие важные структурные факторы — географическое положение и этнический состав региона, его политико-правовой статус (республика, область/край, автономная область, автономный округ, город федерального значения), структура промышленного производства.

Эффекты структурных характеристик могут оказаться весьма неожиданными. Так, Александр Либман и его коллеги обнаружили, что маленькие и менее развитые регионы отличаются большей нетерпимостью к преступлениям коррупционной направленности (что выражается в числе соответствующих уголовных дел). По версии авторов, такое положение вещей объясняется относительно слабым вниманием к таким регионам со стороны центральных властей, что побуждает их губернаторов прилагать особые усилия, дабы продемонстрировать собственную активность²⁴. В свою очередь, по числу дел о мошенничестве этнически русские регионы превосходят национальные республики, отличающиеся повышенной закрытостью и более тесными связями между бизнесом и властью²⁵.

²⁴ Libman, Schultz, and Graeber 2016.

²⁵ Kozlov, Libman, and Schultz 2018.

Что касается *акторно-ориентированных факторов*, включающих в себя персональные характеристики лиц, находящихся у власти, их нацеленность на реформы, принадлежность к тому или иному поколению, уровень и характер образования, идеологические предпочтения и т.п., то они реже всего попадают в фокус внимания исследователей. Это направление в России только зарождается, и проведенные в его рамках исследования в основном относятся к федеральному уровню принятия и реализации решений. В данном контексте можно упомянуть работу Владимира Гельмана и Дмитрия Травина, где анализируется влияние условий, в которых происходила социализация «шестидесятников» и «семидесятников», на содержание политических программ в 1985—1991 и 1991—1998 гг.²⁶ Идеологические установки реформаторов и их противников рассматриваются также в ряде исследований, посвященных реформированию отдельных сфер государственного управления в России²⁷.

²⁶ Gel'man and Travin 2017.

²⁷ Khmel'nitskaya 2015; Dekalchuk 2017; Grigoriev 2017.

Изучение персональных характеристик региональных руководителей практически не ведется. Единственным известным мне исключением является довольно провокативная статистическая работа, обнаружившая позитивную связь между уровнем тестостерона у губернатора и степенью репрессивности судебной системы в регионе²⁸. По версии авторов, подобная корреляция может объясняться тем, что руководители с высоким уровнем тестостерона склонны напрямую вмешиваться в деятельность судов. Примечательно, по мере старения губернаторов влияние этого фактора снижается, полностью сходя на нет при возрасте более 50 лет.

²⁸ Kozlov, Libman, and Schultz 2018.

Как видно из приведенного обзора, при изучении особенностей регионального управления (в отличие, например, от исследований динамики политических режимов на постсоветском пространстве²⁹) дискуссия

²⁹ Gel'man 2018.

между сторонниками институциональных, структурных и персоналистских объяснений практически отсутствует. Авторы делают акцент на разных факторах, следуя в целом за логикой развития политической науки. Именно поэтому, как представляется, наиболее изученными являются институциональные факторы, а наименее изученными — персоналистские.

**Основные
препятствия
на пути
успешного
развития
субъектов РФ**

Прежде чем формулировать предположения о том, что же необходимо для успешного развития регионов России, следует обосновать важный тезис: нынешняя система регионального управления является неотъемлемой частью модели недостойного правления, утвердившейся в России в целом.

2010-е годы стали временем многочисленных процессов над губернаторами и иными высокопоставленными чиновниками регионального уровня. В 2011 г. был задержан, а затем и осужден губернатор Тульской области Вячеслав Дудка. С 2015 г. находится в следственном изоляторе экс-глава Республики Коми Вячеслав Гайзер, обвиненный в создании преступного сообщества, состоящего из высокопоставленных чиновников республиканского правительства и представителей бизнеса. Позднее в рамках этого уголовного дела под домашний арест был отправлен предшественник Гайзера Владимир Торлопов. В том же 2015 г. суд приговорил к четырем годам лишения свободы бывшего губернатора Брянской области Николая Денина, признанного виновным в злоупотреблении полномочиями. Тогда же по подозрению в получении взятки были арестованы губернатор Сахалинской области Александр Хорошавин и бывший глава Республики Карелии Андрей Нелидов (на тот момент директор музея-заповедника «Кижский»), в 2016 г. то же произошло с губернатором Кировской области Никитой Белых³⁰, в 2017 г. — с экс-главой Марий Эл Леонидом Маркеловым и главой Республики Удмуртия Александром Соловьевым. Аналогичное обвинение предъявлено и бывшему губернатору Челябинской области Михаилу Юревичу. А количество заместителей губернаторов и руководителей региональных министерств и ведомств, осужденных или находящихся под следствием, исчисляется десятками.

Далеко не все из этих дел к настоящему времени дошли до суда, обоснованность некоторых из них вызывает сомнения. Но во всех случаях подробности инкриминируемых региональным управленцам преступлений, попавшие в СМИ, указывают на то, что в регионах сложилась ситуация, когда каждый чиновник так или иначе включен в систему неформальных обменов. Будучи по факту всеми признанной формой взаимодействия власти и бизнеса, эти обмены легко могут быть квалифицированы как получение взятки или злоупотребление полномочиями.

По данным *Business Environment and Enterprise Performance Survey V*, свыше 60% предпринимателей в России сталкиваются с необходимостью давать взятки представителям власти³¹. Поскольку же абсолютное большинство предпринимателей взаимодействует с региональными

³⁰ В 2018 г. все трое были приговорены к длительным срокам заключения в колонии строгого режима.

³¹ Russia 2015.

и местными, а не федеральными властями, приведенные цифры вполне позволяют судить об уровне коррупции в российских регионах.

Распространению практик недостойного правления по всей вертикали власти способствуют многие факторы. Субнациональный авторитаризм воспринимается как предпочтительный способ правления и региональными, и федеральными властями, которые методично работают над сокращением политической конкуренции в регионах. Возможность победы на губернаторских выборах даже представителей парламентской оппозиции и провластных партий последовательно блокируется (и до 2018 г. эта тактика не давала сбоев). Достаточно вспомнить случай Рязанской области, где лидировавший в предвыборной кампании 2012 г. кандидат от партии «Патриоты России» Игорь Морозов снял свою кандидатуру, получив в качестве «компенсации» пост сенатора. Показателен также опыт губернаторских выборов 2012 г. в Брянской области, где федеральные власти поддержали инкумента (того самого Денина, который три года спустя будет осужден за превышение полномочий), а его основного соперника — коммуниста Вадима Потомского — позднее назначили исполняющим обязанности губернатора Орловской области. Этот пример демонстрирует, что федеральные власти волнует не столько приход на пост губернатора представителя оппозиции, сколько перспектива внутрирегиональных политических расколов и конфликтов и само наличие сильных игроков, альтернативных действующим губернаторам.

³² Reuter and Robertson 2012.

Возложение на губернаторов ответственности за голосование подведомственного им населения на федеральных выборах³² требует от них выстраивания эффективно действующих политических машин. Более того, им приходится брать на себя и вопросы финансового обеспечения избирательных кампаний партии власти в регионах. Это приводит к складыванию особых отношений между региональными властями и бизнесом, а также населением, которое включается в клиентелистские сети. Наконец, повышенное внимание федерального центра к электоральным показателям заставляет региональные власти избегать рискованных проектов, какими бы многообещающими они ни были, и делать ставку на достижение краткосрочных целей и популистскую политику.

Конечно, федеральному центру не безразличны успехи и неудачи губернаторов в решении социально-экономических задач, однако существующая система взаимодействия между федеральными и региональными властями не создает необходимых стимулов и условий для их активной деятельности в этой области.

Главным ограничителем здесь является низкая административная автономия региональных правительств. Несмотря на то что регионы наделены статусом субъектов Федерации и формально обладают значительным числом полномочий и обязательств, сфера ответственности их правительств сводится к выполнению задач, поставленных Москвой, в соответствии с правилами, установленными федеральным законодателем, и регламентами, утвержденными центральным правительством.

Основными инструментами проведения федеральной воли в региональную жизнь выступают межбюджетные трансферты, с помощью которых большинство российских регионов финансирует свои обязательства и существенная часть которых распределяется по результатам индивидуальных договоренностей между центром и регионами. Такая финансовая опека позволяет федеральному центру установить тотальный контроль над региональными правительствами, используя для этого многочисленные надзорные институты — прокуратуру, Следственный комитет, контрольные подразделения отдельных ведомств.

Совмещение централизованного принятия решений и децентрализованного их исполнения порождает классическую проблему принципал-агента. В рамках сложившейся модели управления основной путь ее преодоления — усиление контрольных органов и регламентации деятельности не только нижестоящих ведомств, но и тех организаций, которыми они призваны руководить, что влечет за собой растущую бюрократизацию управленческих процедур. Ответность становится главным видом деятельности как органов власти (чем ниже их уровень, тем выше затраты на отчетность), так и управляемых организаций, а представители контрольных инстанций — ключевыми агентами системы управления.

Высокая роль контролирующих структур при низком уровне общественного участия ведет к усилению коррупции, с которой уже мало что может сделать федеральная власть. Все дополнительные формы контроля (как, например, постоянно трансформирующаяся система оценки эффективности деятельности региональных органов власти) сталкиваются с проблемой фальсификации данных на нижестоящих уровнях и еще больше увеличивают объем необходимой отчетности.

**Условия
успешности
текущего
управления
регионами**

Что же может обеспечить стабильное социально-экономическое развитие регионов? Поскольку в описанной выше ситуации достойное правление неизбежно оказывается исключением из правил, условия для его утверждения должны быть экстраординарными. Можно предположить, что в долгосрочной перспективе для достижения позитивных результатов требуется сочетание всех трех групп факторов — институциональных, структурных и персоналистских.

Согласно моей оценке, на институциональном уровне благоприятным для достойного правления условием является отсутствие значимых внутриэлитных конфликтов и полное доминирование губернатора в региональной политической системе. По сути дела речь идет о расширении тезиса о необходимости площадок для переговоров и согласования интересов до желательности утверждения в регионе бесконфликтной среды, что может быть следствием как функционирования таких площадок, так и иных действий регионального или даже федерального правительства.

Роль фрагментации и конфликтов политических элит сложно переоценить. В нормативных демократических теориях конкуренция между различными сегментами элиты и между элитой и контрэлитой

рассматривается в качестве блага, а не проблемы для развития. Противостояние правительства и оппозиции, влияние групп интересов, контроль со стороны СМИ, часто критически настроенных по отношению к правящим кругам, — важные условия обеспечения подотчетности властей, а также механизм стимулирования правительства к работе в течение всего срока полномочий, а не только в конкретные периоды политического бизнес-цикла. Особенностью таких конфликтов в демократических обществах является их институционализованность, то есть существование разделяемых всеми правил и процедур, высокая символическая значимость демонстрируемого противоборства и наличие различных вариантов разрешения противоречий (в том числе по принципу игры с ненулевой суммой).

В недемократических условиях внутриэлитные конфликты не институционализированы. В итоге у участников политического процесса не оказывается ни устоявшихся каналов представительства интересов, ни долгосрочного горизонта планирования, ни ответственности перед избирателями, ни других механизмов, способных сгладить последствия подобных конфликтов. Другая проблема заключается в отсутствии стабильного разделения элиты на правящую и оппозиционную. В рамках сложившегося в РФ политического режима сторонами конфликта почти всегда выступают представители «Единой России»; деление происходит не по партийному признаку, а по признаку принадлежности к различным бюрократическим³³ и социальным группам. Такие конфликты укоренены в социальной структуре региона или носят персональный характер.

³³ Наиболее распространенный пример — конфликт между представителями региональных и городских властей.

В результате конфликт означает принципиальные расхождения между членами правящей элиты, неспособность договориться о приоритетах развития и способах достижения поставленных целей. В регионах с высоким уровнем конфликтности правительству сложнее контролировать бюрократию, что, в свою очередь, может привести к сбоям в реализации стратегических решений (если таковые все же удалось принять), которые будут исполняться «со скрипом» или не исполняться вообще. Иными словами, внутриэлитные конфликты подрывают важнейшую составляющую достойного правления — административную силу (state capacity) региональных властей.

Однако отсутствие глубоких внутриэлитных конфликтов — необходимое, но недостаточное условие эффективного управления. Губернаторы могут использовать ситуацию политического мира для укрепления своего доминирования с последующим укоренением практик недостойного правления. Потому должны присутствовать и другие факторы, которые бы стимулировали губернаторов и их правительства к проведению политики, нацеленной на позитивные социально-экономические изменения.

На структурном уровне речь идет, на мой взгляд, о таких характеристиках региона, которые не столько обеспечивают ему дополнительные финансовые ресурсы (способные, как уже говорилось, вызвать

к жизни феномен ресурсного проклятья), сколько привлекают к нему повышенное внимание федерального центра, побуждая тот оказывать давление на региональные власти и/или создавать для них особый режим работы. К их числу можно отнести приграничное расположение региона и наличие стратегически важных для центральных властей отраслей промышленности (например, атомной энергетики или предприятий военно-промышленного комплекса).

Наконец, существенную роль играют персональные качества регионального руководителя, связанные со стремлением обеспечить процветание своего региона. При этом не так важно, что стоит за таким стремлением — идеологические установки, нацеленность на карьерный рост или даже желание увеличить объемы экономики для последующего извлечения ренты.

Я полагаю, что сочетание всех трех описанных выше групп факторов дает наилучшие результаты в плане регионального управления, причем уже в краткосрочной перспективе. Наличие в регионе, где царит политический мир и имеются структурные условия для проведения привлекающей инвестиции политики, сильного и мотивированного на успех регионального лидера способно преодолеть многочисленные ограничения на развитие, налагаемые динамикой политического режима и практиками государственного управления в России.

Ярким примером реализации данного сценария служит Воронежская область при губернаторе Алексее Гордееве (2009—2017 гг.). В области широко представлены предприятия военно-промышленного комплекса и авиастроение, что обеспечивает региональной экономике внимание со стороны федерального центра и государственных корпораций. Сам Гордеев в течение 10 лет входил в состав федерального правительства. Соответственно, можно предположить, что, заступая на пост губернатора, он обладал значительным административным ресурсом в виде связей и поддержки в Москве.

Гордеев был министром сельского хозяйства в первом правительстве Владимира Путина (которое иногда называют правительством реформ, поскольку оно создавалось в том числе и с целью воплощения в жизнь так называемой «Стратегии-2010» — программы либеральных по своей сути преобразований в экономической и социальной сферах), заняв этот пост на этапе проведения земельной реформы. Это дает основания говорить о его идеологической приверженности реформам, готовности идти на непопулярные меры для достижения необходимых для успешного развития целей.

С приходом Гордеева в Воронежской области начали активно использоваться современные методы повышения инвестиционной привлекательности региона, в числе которых прежде всего следует отметить образование технологических и индустриальных парков, а также сельскохозяйственных кластеров (в сфере молочного производства). При этом руководство области сделало ставку на создание новых предприятий вместо реконструкции старых. Не вызывает сомнений, что

демонстрируемые Воронежской областью успехи стали результатом усилий региональных властей.

Примечательно, что все эти преобразования происходили на фоне политического затишья в регионе. Федеральный статус губернатора, а также формирование специальных пространств согласования интересов позволили обеспечить в области внутриэлитный мир, сохранявшийся на протяжении всего пребывания Гордеева на посту губернатора.

Однако подобная констелляция благоприятных обстоятельств — вещь не просто редкая, но почти уникальная. Следовательно, важно понять, как сказываются на качестве управления другие сочетания условий, в которых развиваются регионы.

Наименее значимыми являются структурные факторы, влияние которых противоречиво и, судя по всему, зависит от персональных характеристик лиц, находящихся у власти, а также от общеполитической обстановки в регионе. Можно ожидать, что даже при отсутствии подходящих структурных условий сочетание внутриэлитного мира с нацеленностью губернатора и его команды на обеспечение регионального развития способно обеспечить успех.

Возможность эффективного развития без серьезных структурных предпосылок демонстрирует Калужская область, где значительный экономический рост стал следствием целенаправленного привлечения в регион автомобилестроительных компаний, а также создания производственных кластеров в различных областях (фармацевтика, сельское хозяйство и т.д.). Эти действия региональных властей свидетельствуют о наличии команды, мотивированной к разработке и реализации долгосрочной стратегии экономического развития. Губернатор Анатолий Артамонов, активно привлекающий к управлению областью ориентированные на развитие кадры, занимает свой пост с 2000 г., успешно справляясь с политическими вызовами в регионе. В результате даже в условиях экономического кризиса и падения спроса на автомобили, сильно ударивших по региональным финансам, областное правительство продолжает проводить эффективную экономическую политику.

Все другие сочетания условий развития кажутся менее благоприятными. Так, сохранение внутриэлитного мира при наличии необходимых для развития структурных факторов, но без нацеленности региональных властей на экономический рост порождает ситуацию, аналогичную общероссийской, когда ориентация на поддержку социальной сферы не сопровождается радикальными сдвигами в экономике. Данный сценарий реализуется в Липецкой области. Губернатором области с 1998 года является Олег Королев³⁴, сумевший выстроить рабочие отношения с крупнейшим региональным налогоплательщиком — Новолипецким металлургическим комбинатом. С начала 2000-х годов в регионе утвердился режим низких инвестиционных рисков, однако никакого прорыва в инвестиционном потенциале не произошло. А поскольку в подобных политических системах главным источником внутриэлитных конфликтов выступают бизнес-структуры, поддерживающие

³⁴ Ушел в отставку по собственному желанию 2 октября 2018 г., когда статья уже была подготовлена к печати (прим. ред.).

региональную экономику, Королеву удастся сохранять полный контроль над ситуацией, воспроизводя существующую модель развития.

Важно отметить, что в соответствии с базовыми посылками предлагаемой модели наибольшие сложности для развития создает отсутствие внутриэлитного консенсуса, сопряженное с электоральными рисками, что расценивается федеральным центром как неспособность региональных властей обеспечить политический контроль над территорией. И действительно, ни один из регионов ЦАО, где имеются внутриэлитные конфликты (к их числу относятся Тверская, Смоленская, Брянская и многие другие области), не добился сколько-нибудь заметных успехов в этом отношении. Вне зависимости от того, как долго там находятся у власти действующие губернаторы, их социально-экономическая политика не приводит к улучшению показателей не только инвестиционного риска (что вполне предсказуемо, поскольку индикаторы такового включают в себя возможность резкой смены власти и, как следствие, правил игры в регионе), но и инвестиционного потенциала.

Заключение

Полученные результаты, на первый взгляд, лишь подтверждают заключения подавляющей части исследователей, анализировавших процессы управления в авторитарных системах с доминированием неопатримониальных практик. «Истории успеха» представляют собой исключения из общего правила: только единичные регионы демонстрируют позитивные сдвиги в социально-экономическом развитии; в большинстве же губернаторы в лучшем случае направляют имеющиеся ресурсы на поддержание социальной сферы, устойчивость которой позволяет им добиваться необходимых электоральных показателей, а в худшем — осуществляют текущее управление и наращивают административный ресурс для успешного проведения очередных выборов.

В то же время проведенный анализ высвечивает один чрезвычайно важный момент, касающийся перспектив успешного социально-экономического развития в российских регионах. Как видно из сказанного выше, рецепт такого развития включает в себя два основных компонента: ориентированность губернатора и его команды на создание благоприятных условий для бизнеса и наличие у них политического контроля над регионом. Между тем в литературе, посвященной проблемам развития, подобный рецепт, именуемый «авторитарной модернизацией», подвергается серьезной и весьма содержательной критике³⁵. На мой взгляд, отсюда вытекает необходимость дальнейшего изучения причин отсутствия в регионах с внутриэлитными конфликтами стабильного развития. Исследователям еще только предстоит понять, что именно препятствует экономическому росту в полицентрических системах субнационального уровня и как политический конфликт между различными сегментами элиты влияет на отбор лиц, управляющих соответствующими регионами, вырабатываемые ими программы регионального развития и возможности их реализации.

³⁵ См., напр. Przeworski et al. 2000; Гельман и Стародубцев 2014.

Библиография

- Белановский С.А., М.Э.Дмитриев, В.М.Комаров, М.О.Комин, В.А.Коцюбинский и А.В.Никольская. (2016) *Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня*. М.: Центр стратегических разработок.
- Гельман В.Я. и А.В.Стародубцев. (2014) «Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов» // *Полития*, № 4 (75): 6—30.
- Заостровцев А.П. (2016) *Россия: жизнь после 2013 года*. Препринт. СПб: Европейский университет в Санкт-Петербурге. URL: https://eu.spb.ru/images/M_center/M_51_16.pdf (проверено 1.10.2018).
- Зубаревич Н.В. (2010) *Регионы России: неравенство, кризис, модернизация*. М.: Независимый институт социальной политики.
- Кабанов Ю.А. и М.Е.Карягин. (2015) «„Необитаемые острова“ открытости: проблемы открытых государственных данных в России» // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*, т. 11, № 4: 38—51.
- Сунгуров А.Ю. и Д.К.Тиняков. (2016) «Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки?» // *Общественные науки и современность*, № 2: 39—51.
- Яковлев А.А., Т.В.Азарнова и Н.В.Ершова. (2018) *Механизмы взаимодействия региональных элит в Воронежской области: Доклад на XIX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества*. Москва, 10—13 апреля.
- Alexandrova A. and R.Struyk. (2007) «Reform of In-kind Benefits in Russia: High Cost for a Small Gain» // *Journal of European Social Policy*, vol. 17, no. 2: 153—166.
- Best M.C., J.Hjort, and D.Szakonyi. (2017) *Individuals and Organizations as Sources of State Effectiveness, and Consequences for Policy*. NBER Working Paper no. 23350. URL: <http://www.nber.org/papers/w23350.pdf> (accessed 1.10.2018).
- Dekalchuk A. (2017) «Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared» // Gel'man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 167—182.
- Doner R.F. and B.R.Schneider. (2016) «The Middle-Income Trap: More Politics than Economics» // *World Politics*, vol. 68, no. 4: 608—644.
- Geddes B. (1994) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gel'man V. (2016) «The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 5: 455—473.
- Gel'man V. (2017) «Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda» // *East European Politics*, vol. 33, no. 4: 496—516.
- Gel'man V. (2018) «Introduction: Rethinking Structure and Agency in Post-Soviet Regime» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no. 5: 265—266.
- Gel'man V. and D.Travin. (2017) «Fathers versus Sons: Generation Changes and the Ideational Agenda of Reforms in Late-Twentieth-Century

Russia» // Gel'man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 34—50.

Grigoriev I.S. (2017) «Labor Reform in Putin's Russia: Could Modernization Be Democratic?» // Gel'man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 183—199.

Khmelnitskaya M. (2015) *The Policy-Making Process and Social Learning in Russia: The Case of Housing Policy*. London: Palgrave Macmillan.

Kluge J.N. and A.Libman. (2017) «Sticks or Carrots? Comparing Effectiveness of Government Informal Economy Policies in Russia» // *Comparative Economic Studies*, vol. 12, no. 4: 1—33.

Kozlov V., A.Libman, and A.Schultz. (2018) «Testosterone and Repression in Non-Democracies: Evidence from a Sample of Russian Governors» // *Kyklos*, vol. 71, no. 2: 244—78. URL: <https://doi.org/10.1111/kykl.12169> (accessed 28.09.2018).

Ledeneva A.V. (2013) *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Libman A. (2017) «Subnational Political Regimes and Formal Economic Regulation: Evidence from Russian Regions» // *Regional & Federal Studies*, vol. 27, no. 2: 127—151.

Libman A., A.Schultz, and Th.Graeber. (2016) «Tax Return as a Political Statement» // *Review of Law and Economics*, no. 12: 377—445.

Przeworski A., M.E.Alvarez, J.A.Cheibub, and F.Limongi. (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950—1990*. New York: Cambridge University Press.

Remington Th.F. (2018) «Russian Economic Inequality in Comparative Perspective» // *Comparative Politics*, vol. 50, no. 3: 395—416.

Reuter O.J. and G.B.Robertson. (2012) «Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments» // *The Journal of Politics*, vol. 74, no. 4: 1023—1037.

Rosenberg D., V.Kozlov, and A.Libman. (2018) «Political Regimes, Income and Health: Evidence from Sub-National Comparative Method» // *Social Science Research*, vol. 72, May: 20—37.

«Russia». (2015) // *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) V Country Profile*. URL: <http://ebrd-beeps.com/wp-content/uploads/2015/09/russia.pdf> (accessed 28.09.2018).

Starodubtsev A. (2014) «Agency Matters: The Failure of Russian Regional Policy Reforms» // *Demokratizatsiya*, vol. 22, no. 4: 553—574.

Starodubtsev A. (2017a) «Bureaucratic Strength and Presidential Inattention: Disempowering Territorial Development Instruments in Russia» // *Russian Analytical Digest*, no. 201: 10—13.

Starodubtsev A. (2017b) «How Does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia» // Gel'man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 148—165.

Taylor B.D. (2013) «Police Reform in Russia: The Policy Process in a Hybrid Regime» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no. 2—3: 226—255.

Worldwide Governance Indicators. URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> (accessed 11.05.2018).

Yakovlev A., L.Freinkman, S.Makarov, and V.Pogodaev. (2017) «In Response to External Shocks: How Advanced Russian Regions React to Changes in Federal Policies: Experience of Tatarstan» // *BOFIT Policy Brief*, no. 10: 3—29. URL: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/14989/bpb1017.pdf?sequence=1> (accessed 1.10.2018).



A.V.Starodubtsev
CONDITIONS
FOR SUCCESSFUL GOVERNANCE
IN MODERN RUSSIA
SUBNATIONAL LEVEL

Andrei V. Starodubtsev — Ph.D. in Political Science; Associate Professor at the Department of Applied Political Science, National Research University *Higher School of Economics* (Saint Petersburg); Researcher at Aleksanteri Institute, University of Helsinki (Finland). Email: astarodubtsev@gmail.com.

Abstract. The article is devoted to the discussion of the hypothetical conditions of the successful activity of the regional governments in the contemporary Russia. Based on the literature analyzing the features of governance under domination of practices of bad governance, as well as considering circumstances and factors of governance at the subnational level, A.Starodubtsev describes the challenges that the regional governments face during the execution of their direct responsibilities. Analyzing the institutional, structural and personal factors that are able to affect the process and results of regional public administration, he studies the possible outcomes of their various combinations. The key thesis of the article is the idea that the combination of a governor’s intention upon creating favorable conditions for the development of the regional economy, on the one hand, and ensuring political control over the region, on the other, established positive outcome for long-term socio-economic development. All other combinations of factors are assessed as less favorable. At the same time, in accordance with the basic assumptions of the model proposed by the author intra-elite conflicts create the greatest difficulties for development. Under the Russian political circumstances, intra-elite conflicts are fundamentally non-institutionalized. As a result, political actors do not have well-established channels of interest representation as well as a long-term planning horizon, accountability to

voters and other mechanisms, which usually mitigate the consequences of such conflicts. However, the reasons for the lack of stable development in regions with intra-elite conflicts require further analysis. Researchers have yet to learn what exactly impedes economic growth in polycentric systems at the subnational level and how political conflict between different segments of the elite affects the selection of those who govern the respective regions.

Keywords: bad governance, subnational regimes, regional governments, intra-elite conflicts

References

- Alexandrova A. and R.Struyk. (2007) “Reform of In-kind Benefits in Russia: High Cost for a Small Gain” // *Journal of European Social Policy*, vol. 17, no. 2: 153–166.
- Belanovsky S.A., M.E.Dmitriev, V.M.Komarov, M.O.Komin, V.A.Kotsubinsky, and A.V.Nikol’skaja. (2016) *Analiz faktorov realizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya verkhnego urovnja* [Analysis of the Documents of Strategic Planning of the Higher Level]. Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok. (In Russ.)
- Best M.C., J.Hjort, and D.Szakonyi. (2017) *Individuals and Organizations as Sources of State Effectiveness, and Consequences for Policy*. NBER Working Paper no. 23350. URL: <http://www.nber.org/papers/w23350.pdf> (accessed 1.10.2018).
- Dekalchuk A. (2017) “Choosing between Bureaucracy and the Reformers: The Russian Pension Reform of 2001 as a Compromise Squared” // Gel’man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 167–182.
- Doner R.F. and B.R.Schneider. (2016) “The Middle-Income Trap: More Politics than Economics” // *World Politics*, vol. 68, no. 4: 608–644.
- Geddes B. (1994) *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gel’man V. (2016) “The Vicious Circle of Post-Soviet Neopatrimonialism in Russia” // *Post-Soviet Affairs*, vol. 32, no. 5: 455–473.
- Gel’man V. (2017) “Political Foundations of Bad Governance in Post-Soviet Eurasia: Towards a Research Agenda” // *East European Politics*, vol. 33, no. 4: 496–516.
- Gel’man V. (2018) “Introduction: Rethinking Structure and Agency in Post-Soviet Regime” // *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no. 5: 265–266.
- Gel’man V. and D.Travin. (2017) “Fathers versus Sons: Generation Changes and the Ideational Agenda of Reforms in Late-Twentieth-Century Russia” // Gel’man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 34–50.
- Gel’man V.Ya. and A.V.Starodubtsev. (2014) “Vozmozhnosti i ograniichenija avtoritarnoj modernizatsii: rossijskie reformy 2000-kh godov” [Possibilities and Limitations of Authoritarian Modernization: Russian Reforms of the 2000s] // *Politeia*, no. 4 (75): 6–30 (in Russ).

Grigoriev I.S. (2017) “Labor Reform in Putin’s Russia: Could Modernization Be Democratic?” // Gel’man V., ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 183—199.

Kabanov Yu.A. and M.E.Karjagin. (2015) “„Neobitaemye ostrova“ otkrytosti: problemy otkrytykh gosudarstvennykh dannyykh v Rossii” [“Uninhabited Islands” of Openness: the Problems of Open State Data in Russia] // *Politicheskaja ekspertiza: POLITEKS* [Political Expertise: POLITEX], vol. 11, no. 4: 38—51. (In Russ.)

Khmelnitskaya M. (2015) *The Policy-Making Process and Social Learning in Russia: The Case of Housing Policy*. London: Palgrave Macmillan.

Kluge J.N. and A.Libman. (2017) “Sticks or Carrots? Comparing Effectiveness of Government Informal Economy Policies in Russia” // *Comparative Economic Studies*, vol. 12, no. 4: 1—33.

Kozlov V., A.Libman, and A.Schultz. (2018) “Testosterone and Repression in Non-Democracies: Evidence from a Sample of Russian Governors” // *Kyklos*, vol. 71, no. 2: 244—78. URL: <https://doi.org/10.1111/kykl.12169> (accessed 28.09.2018).

Ledeneva A.V. (2013) *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Libman A. (2017) “Subnational Political Regimes and Formal Economic Regulation: Evidence from Russian Regions” // *Regional & Federal Studies*, vol. 27, no. 2: 127—151.

Libman A., A.Schultz, and Th.Graeber. (2016) “Tax Return as a Political Statement” // *Review of Law and Economics*, no. 12: 377—445.

Przeworski A., M.E.Alvarez, J.A.Cheibub, and F.Limongi. (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950—1990*. New York: Cambridge University Press.

Remington Th.F. (2018) “Russian Economic Inequality in Comparative Perspective” // *Comparative Politics*, vol. 50, no. 3: 395—416.

Reuter O.J. and G.B.Robertson. (2012) “Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments” // *The Journal of Politics*, vol. 74, no. 4: 1023—1037.

Rosenberg D., V.Kozlov, and A.Libman. (2018) “Political Regimes, Income and Health: Evidence from Sub-National Comparative Method” // *Social Science Research*, vol. 72, May: 20—37.

“Russia”. (2015) // *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) V Country Profile*. URL: <http://ebrd-beeps.com/wp-content/uploads/2015/09/russia.pdf> (accessed 28.09.2018).

Starodubtsev A. (2014) “Agency Matters: The Failure of Russian Regional Policy Reforms” // *Demokratizatsiya*, vol. 22, no. 4: 553—574.

Starodubtsev A. (2017a) “Bureaucratic Strength and Presidential Inattention: Disempowering Territorial Development Instruments in Russia” // *Russian Analytical Digest*, no. 201: 10—13.

Starodubtsev A. (2017b) “How Does the Government Implement Unpopular Reforms? Evidence from Education Policy in Russia” // Gel’man V.,

ed. *Authoritarian Modernization in Russia: Ideas, Institutions, and Policies*. London, New York: Routledge: 148—165.

Sungurov A.Yu. and D.K.Tinjakov. (2016) “Administrativnaja reforma i ee proekty v sovremennoj Rossii: byli li koalitsii podderzhki?” [Administrative Reform and Its Projects in Modern Russia: Were There Support Coalitions?] // *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Modernity], no. 2: 39—51. (In Russ.)

Taylor B.D. (2013) “Police Reform in Russia: The Policy Process in a Hybrid Regime” // *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no. 2—3: 226—255.

Worldwide Governance Indicators. URL: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators> (accessed 11.05.2018).

Yakovlev A., L.Freinkman, S.Makarov, and V.Pogodaev. (2017) “In Response to External Shocks: How Advanced Russian Regions React to Changes in Federal Policies: Experience of Tatarstan” // *BOFIT Policy Brief*, no. 10: 3—29. URL: <https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/14989/bpb1017.pdf?sequence=1> (accessed 1.10.2018).

Yakovlev A.A., T.V.Azarnova, and N.V.Ershova. (2018) *Mekhanizmy vzaimodejstvija regional'nykh elit v Voronezhskoj oblasti: Doklad na XIX Aprel'skoj mezhdunarodnoj nauchnoj konferentsii po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva* [Mechanisms of Regional Elites Interaction in Voronezh Region: Paper Presented at the 19th April International Academic Conference on Economic and Social Development]. Moscow, 10—13 April. (In Russ.)

Zaostrovtssev A.P. (2016) *Rossija: zhizn' posle 2013 goda* [Russia: Life after 2013]. Preprint. St Petersburg: Evropejskij universitet v Sankt-Peterburge. URL: https://eu.spb.ru/images/M_center/M_51_16.pdf (accessed 1.10.2018). (In Russ.)

Zubarevich N.V. (2010) *Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsija* [Regions of Russia: Inequality, Crisis, Modernization]. Moscow: Nezavisimyj institut sotsial'noj politiki. (In Russ.)