

Как (не) работают институциональные реформы в России

ВИЛИСОВ Максим Владимирович

Реформа контроля или контроль реформы?

В апреле 2016 года Правительством России была принята «дорожная карта»¹ реформирования контрольно-надзорной деятельности, которая стала очередным действием в рамках административной реформы. Реформирование контрольно-надзорной деятельности предполагает «снижение издержек... при осуществлении контроля», «повышение защищенности охраняемых законом ценностей ... за счет обеспечения соблюдения обязательных требований»². Итогами реализации мероприятий «дорожной карты» должны стать разработка и внесение в установленном порядке в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, а также подготовка предложений об исключении избыточных и дублирующих контрольных функций³.

Тема административной реформы стала постоянной в повестке главы государства с 2001 года — то есть практически с начала первого президентского срока В.В. Путина.

¹ План мероприятий («дорожная карта») реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации № 559-р // Текст распоряжения опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 6 апреля 2016 г.

² План мероприятий («дорожная карта») реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации № 559-р // Текст распоряжения опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 6 апреля 2016.

³ Там же.

Так, в послании 2001 года⁴ была поставлена задача подготовки к административной реформе, прежде всего к пересмотру функций органов государственной власти. Были отмечены задачи минимизации государственного вмешательства в дела предприятий, сокращения перечня лицензируемых видов деятельности. К избыточному государственному вмешательству были отнесены обязательная сертификация, «разного рода разрешения, регистрации, аккредитации, иные нормы и правила, не предусмотренные в законах, но настойчиво вводимые всякого рода инструкциями».

Удивительным образом соответствующие задачи можно найти и в «дорожной карте» реформирования контрольно-надзорной деятельности — один из ее разделов так и называется: «Систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, включая исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований». Неужели проблема не решена спустя 15 лет реформирования, несмотря на проведение реформы технического регулирования, замену массы лицензируемых видов деятельности саморегулированием, полное изменение системы аккредитации?

За время административной реформы были проведены существенные изменения в системе и структуре органов исполнительной власти, приняты новые законы, созданы институты развития, в том числе обеспечивающие вовлечение общественности в процессы государственного управления. Работают ли эти институты, достигнуты ли цели реформы?

Для начала необходимо определиться, в чем же состоял основной замысел административной реформы.

По всем признакам, административная реформа должна была обеспечить строительство общества с «господством Закона». Президент так и выразился в своем первом послании после избрания с символическим названием «Какую Россию

⁴ Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контр-революций» // Текст послания опубликован в "Российской газете" от 4 апреля 2001 г. № 66.

мы строим»: «мы настаиваем на единственной диктатуре — диктатуре Закона»⁵. Тем самым речь шла об обеспечении «рационально-легального господства» по Веберу⁶.

Одновременно как во властных, так и в научно-экспертных кругах было понимание, что этому строительству противостоит иная деятельность. Президент, являясь выразителем мнения политической элиты, описал эту деятельность так: «Система защищает свои права на получение так называемой „статусной“ ренты»⁷. Среди ученых существовало мнение о противостоянии формальных и неформальных институтов с господством последних, более того, утверждалось, что эта ситуация и возникла в результате попыток институционального строительства 1990-х — начала 2000-х годов⁸.

Более того, по мнению наблюдателей, именно к началу 2000-х годов в политическом истеблишменте созрело понимание того, что дальнейшие хаотические изменения правил игры уже контрпродуктивны и необходима фиксация результатов бурного строительства формальных и неформальных институтов с точным определением «правил игры»⁹. Видимо, это желание и послужило основанием для введения в политику тезиса о «диктатуре Закона», с его последовательным воплощением в административной реформе, в рамках которой создаваемая «диктатура» активно поддерживалась развитием неформальных институтов и управлением в «ручном режиме», что создавало проблему «курицы и яйца»: институты не работают, потому что «ручной режим» им мешает, или институты не работают, потому что они еще не до конца выстроены в «ручном режиме»¹⁰? Данное обстоятельство уже сейчас позволяет многим авторам говорить не о

⁵ Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. «Какую Россию мы строим» (г. Москва) // Текст послания опубликован в «Российской газете» от 11 июля 2000 г., № 135, в «Российской газете» от 11 июля 2000 г. N 133, в «Парламентской газете» от 11 июля 2000 г., № 128.

⁶ См.: Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. 3-е изд. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив; Университетская книга, 2015.

⁷ Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Текст послания опубликован в «Российской газете» от 4 апреля 2001 г. № 66.

⁸ Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. Политические исследования, 2003 № 4. С. 6–25.

⁹ Гельман В.Я. Указ. соч.

¹⁰ Ledeneva A. Can Russia modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. P. 89–90.

противостоянии формальных и неформальных институтов, а о достаточно устойчивом существовании политико-административной системы в ее «неформальном» состоянии¹¹. Более того, сам термин «система» применительно к совокупности реально действующих неформальных институтов и практик с легкой руки президента, невольно использовавшего его в послании 2001 года, вошел в публицистический и даже научный оборот, причем не только в русскоязычном¹², но и в англоязычном пространстве¹³. В этой связи можно отметить высокую точность прогноза В.Гельмана, сделанного еще в 2003 году, по поводу того, что «неформальная институционализация окажется не временным «дефектом»..., а долгосрочной характеристикой российского политического режима»¹⁴. Неужели получилось так, что административная реформа превратилась в процесс, являющийся формой жизни российской политико-административной системы?

Строительство институтов: процесс или результат?

При всем решительном настрое, с которым политическая элита в начале 2000-х годов была готова выстраивать «диктатуру Закона», то есть вести строительство формальных институтов, нельзя не отметить ее же приверженность использованию институтов неформальных, причем парадоксальным образом используя их для того, чтобы в итоге построить институты формальные. Однако, прежде чем продолжить рассмотрение этих вопросов, определимся с тем, что в дальнейшем понимать под институтами.

Основываясь на подходе «нового институционализма»¹⁵, определим для целей данной статьи институт как «устойчивую сборку (систему) политических акторов, действующую по определенным правилам для выполнения конкретных функций, направленных на устранение неопределенности

¹¹ См.: Ledeneva A. Op. cit. Саква Р. Дуалистичное государство в России: пара конституционализм и парapolитика // Полис, 2010. № 1. С. 8–26.

¹² См.: Павловский Г. Система РФ в войне 2014 года. De Principatu Debili. М.: Европа, 2014.

¹³ См.: Ledeneva A. Op. cit.

¹⁴ Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис, 2003 № 4. С. 6–25.

¹⁵ Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В.Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006. С. 15–16.

и установление порядка в политико-социальных отношениях». Такое определение охватывает множество как формальных, так и неформальных институтов, во всем многообразии их целей, функций, состава и структурных конфигураций. При этом важно уточнить, что под формальными институтами мы будем понимать институты, правила действия которых определены при помощи норм права (в идеале — законодательно), то есть в русле заявленного движения к «диктатуре Закона», хотя некоторые исключения и могут быть. Неформальные же институты регулируются правилами, устанавливаемыми иными нормами, чаще всего неписанными, однако четко осознаваемыми участниками. В современных условиях неформальные институты все чаще могут приобретать сетевые и латентные формы^{16, 17}, а также действовать на грани или за гранью формально определяемой легальности (теневые и криминальные структуры). При этом могут существовать и совершенно легальные неформальные институты.

Значение и основные функции неформальных институтов нецелесообразно рассматривать в отрыве от институтов формальных. По отношению к последним неформальные институты могут выполнять следующие основные функции:

- защита интересов участвующих в них акторов, в том числе путем компенсации недостатков формальных институтов («клиентелизм»¹⁸, «блат»¹⁹);

- обход формального института, для получения дополнительных выгод (коррупция прежде всего);

- игнорирование и (или) разрушение формального института (процессы, чаще всего наблюдаемые в рамках реформ).

Как видно, смысл сводится либо к дополнению функций формального института, либо к конкуренции с ними, либо к противодействию им.

¹⁶ Соловьев А. И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти // Полис. Политические исследования, 2011. № 5. С. 70–98.

¹⁷ Журавлева Т. А. Латентные сети в публичной политике // Власть, 2016. № 6. С. 22–28.

¹⁸ Афанасьев М. Н. Клиентелизм и российская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм российской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. 2-е изд. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.

¹⁹ См.: Ledeneva A. Russia's economy of Favours: Blat, Networking and informal Exchange. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Более высокая гибкость неформальных институтов, возможность их скрытого, теневого использования всегда делала их привлекательными в период реформ. Как отмечает В.Я. Гельман, для обеспечения «необратимости» экономических реформ в 1990-е годы «обходить несовершенство прежних, да и новых норм помогали неформальные институты, и поэтому они нередко генерировались путем сознательных умолчаний или двусмысленностей в рамках формальных институтов. Политика приватизации предприятий, проведение залоговых аукционов, подписание договоров Центра с регионами о разграничении предметов ведения и полномочий в 1990-е годы — все это яркие примеры подобных действий»²⁰.

Однако впоследствии объем созданных неформальных институтов стал настолько велик, что их деятельность приводила к хаосу, в результате возник спрос на «сильное государство», который и удовлетворялся посредством административной реформы, последовательно удалявшей «серые зоны» неформальных институтов, действовавших вразрез со сложившимся консенсусом. Делалось это путем разрушения, замещения или постепенного удушения сложившихся неформальных институтов путем воздействия на них институтов формальных. Огромное значение здесь приобрели правовые регуляторы, особенно федеральные законы, которые должны были фиксировать желаемое состояние и достигнутые результаты.

В качестве наиболее показательных примеров можно привести «наведение порядка» в сфере управления автомобильными дорогами и в сфере государственного технического осмотра.

К началу 2000-х годов система управления и финансирования дорожного хозяйства представляла собой весьма сложный конгломерат политико-административных отношений, обладавший серьезным лоббистским и финансовым ресурсом. Имея сохранившуюся с советских времен

²⁰ Гельман В.Я. Указ. соч. С. 8.

административную структуру управления, наделенную производственным и научно-образовательным комплексом, собственную иерархию дорожных органов (федерального и регионального уровня) и фактически собственный обособленный бюджет в виде дорожных фондов, эта система не регулировалась никакими законодательными актами. Наличие закона о дорожных фондах²¹ позволяло данной системе эффективно работать с использованием как формальных (законодательный бюджетный процесс), так и неформальных (различные формы лоббизма) институтов, сохраняя высокую степень автономности внутри федеральных и региональных правительственных структур. Именно эту систему в первую очередь и начали демонтировать, еще даже до начала административной реформы, лишив ее единственной законодательной опоры, определявшей финансовую основу и успешную деятельность на стыке формальных и неформальных институтов: путем приостановления, а потом и отмены Закона о дорожных фондах²². С его отменой «дорожники» были вынуждены «вернуться» в систему «обычных» финансово-бюджетных отношений, то есть встраиваться в общую систему формальных и неформальных институтов. Следом, в 2004 году, последовали изменения формальной структуры и замена ключевых лиц в административной иерархии в рамках административной реформы, начало активной работы над созданием законодательной базы отрасли. В конечном итоге политико-административное пространство в этой отрасли было полностью переформатировано: приняты новые законодательные акты, которые формализовали основные институты, были введены новые институты развития: Государственная компания «Российские автомобильные дороги», активно стало развиваться государственно-частное партнерство на основе концессионных соглашений. Не обошлось

²¹ Закон РФ от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 31 октября 1991 г., № 44. Ст. 1426.

²² Действие указанного закона сначала было приостановлено Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ — с 1 января по 31 декабря 2003 г. в части создания и деятельности Федерального дорожного фонда РФ, Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ с 1 января по 31 декабря 2004 г. в части создания и деятельности Федерального дорожного фонда РФ, после чего Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ указанный Закон признан утратившим силу с 1 января 2005 г.

и без применения неформальных институтов: кадровые назначения в отрасли продолжительное время определялись необходимостью поддержания системы личных связей между ключевыми руководителями. Только после проведения этих преобразований, которые полностью зафиксировали возвращение отрасли под общий политико-административный контроль, было законодательно зафиксировано возвращение финансовой базы — в Бюджетном кодексе появилась статья, определяющая деятельность дорожных фондов²³. Как видно, законы в данном случае играли роль инструмента в решении сложных политико-административных задач. При этом говорить о законах как результатах определенного компромисса было нельзя — противоборство и определение точек компромисса происходило на других, в основном неформальных и скрытых уровнях политики.

Немного другие методы были применены к системе государственного технического осмотра автомобилей. Здесь неформальные практики и их негативные для строительства «сильного государства» эффекты уже носили массовый характер, существовала сложная система теневых экономических институтов. Перепроектировать ситуацию опять помогло государственно-частное партнерство, а именно — передача государственных функций в независимые структуры, обладающие мощным политико-административным ресурсом, — страховщикам. Соответствующие результаты были зафиксированы законодательно²⁴. Этот опыт был впоследствии еще более эффективно использован при введении систем фото-видеофиксации для взимания штрафов. В совокупности с реформой полиции он позволил существенно снизить роль неформальных институтов в этой сфере.

Что еще важно отметить применительно к двум описанным выше примерам: в результате вряд ли удалось полностью победить все неформальные институты в этих сферах, равно как и большинство оцениваемых ими негативно

²³ Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ Бюджетный кодекс дополнен статьей 179.4.

²⁴ Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 июля 2011 г. № 27. Ст. 3881.

функций (прежде всего в части коррупции, которая просто сменила формы). Неформальные институты трансформировались и приспособились к новым реалиям, при этом политико-административные ресурсы были перераспределены относительно стартовой ситуации.

Описание примеров можно было бы продолжить, однако лучше зафиксировать тенденции. Формализация институтов на основе законодательного регулирования зачастую сопровождалась привлечением активных негосударственных игроков, в том числе их сознательным созданием (саморегулируемые организации являются весьма показательным примером), монетизацией административной ренты²⁵ либо ее легализацией. Фактически формальные институты начали выигрывать в конкурентной борьбе с неформальными: издержки от использования последних были выше, чем выгоды.

Процессы монетизации формальных и неформальных институтов в рамках политико-административной системы, выразившиеся в колоссальном распространении сфер саморегулирования (если уж строительные лицензии были отменены в пользу саморегулирования), существенно изменили облик и принципы функционирования как формальных, так и неформальных институтов, дав возможность говорить о становлении «рынков власти»²⁶.

Саморегулируемые организации стали вроде бы формальными прототипами ранее неформальных институтов, легализующими то, что раньше было наказуемо. Но говорить о становлении их полноценными формальными и правовыми институтами также однозначно нельзя: находясь в правовом поле, эти структуры продолжили быть связанными множественными нитями неформальных отношений, которые определяли их реальный статус и возможности. Можно говорить шире: государственно-частное партнерство, которое так активно пропагандировалось, приобрело широкое рас-

²⁵ См.: Ledeneva A. Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p 41–43.

²⁶ См.: Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. 2-е. изд. М.: ОГИ, 2006.

пространение, став при этом важным институтом, причем преимущественно — неформальным.

Подобные трансформации существенно повлияли и на отношение к еще одному явлению: коррупции. Сильное влияние неформальных институтов, прочно ставшее одной из основных характеристик российской политико-административной системы, заставляет неоднозначно оценивать данное явление со стороны «инсайдеров» и «аутсайдеров» неформальных институтов: коррупция воспринимается негативно только до тех пор, пока она не дает возможности извлекать пользу (ситуация «двоемыслия»)²⁷. Вполне возможно, что такое противоречивое отношение к коррупции и, шире, к действию неформальных институтов в России определяется природой российского общества, пока еще патримониального и не готового к жизни в жестко навязанных ему рамках западного варианта рационально-легальной системы общественных отношений.

Подобный вектор исследований также представлен в российской науке, предприняты попытки дать описание отличиям российской «раздаточной» экономической системы от рыночной²⁸, «поместной» и «сословной» структуры российского общества и системы власти²⁹. Вполне возможно, что именно в таких подходах кроются возможности выработки более точного языка для описания тех сложных явлений, с которыми столкнулась Россия на пути реформирования своей политико-административной системы.

В настоящее время можно констатировать только одно: как и в начале 2000-х годов, роль неформальных институтов в политике и государственном управлении остается высокой, что не сказывается негативно на управляемости и жизнеспособности системы, более того, является «формой ее жизни», обеспечивающей даже устойчивость в кризисных и конфликтных ситуациях³⁰. Эту форму жизни отличает

²⁷ Барсукова С., Леденева А. От глобальной коррупционной парадигмы к изучению неформальных практик: различие в подходах аутсайдеров и инсайдеров // Вопросы экономики, 2014. №2. С. 126.

²⁸ См.: Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006.

²⁹ Кордонский С.Г. Сословная структура постсоветской России. Москва. Институт Фонда «Общественное мнение», 2008.

³⁰ См.: Павловский Г. Указ. соч.

повышенная гибкость и адаптивность, которая достигается за счет подвижности неформальных институтов. Излишней разбалансировки система избегает как раз за счет того, что деятельность неформальных институтов фиксируется деятельностью институтов формальных, при этом слишком резкое несоответствие между ними время от времени устраняется: либо путем упразднения или трансформации соответствующих неформальных институтов, либо путем их легализации. В этом смысле длящаяся второй десяток лет административная реформа является естественной «формой жизни», обеспечивающей эти процессы.

В связи с таким подходом можно было бы дать и оценку проводимой сейчас реформы контрольно-надзорной деятельности: очередное переустройство формальных и неформальных институтов, имеющее целью перераспределение властных ресурсов и ситуативное переустройство политико-административного пространства. Однако не все так просто.

Дорогие друзья: как искусство строительства институтов уступает место технологиям управления

Казалось бы, только-только научно-экспертное сообщество научилось вырабатывать свое понимание сложного институционального устройства современной России, как грянули 2015 и 2016 годы, ознаменовавшиеся чередой отставок лиц, которые олицетворяли единение формальных и неформальных институтов. Нет нужды повторять имена и должности этих людей, формально считавшихся «ближним кругом» президента, которые покинули свои посты как раз накануне выборов, уступив место «безликим технократам»³¹. Столь масштабные и всегда внезапные изменения в высшем политическом эшелоне опять застали наблюдателей и экспертов врасплох. В совокупности с проводимыми изменениями формальных и неформальных институтов в рамках очередного витка административной реформы, изменения-

³¹ Мельников А. Круг сужается. Зачем Путин проводит кадровые чистки // http://kapital-rus.ru/articles/article/krug_sujaetsya_zachem_putin_provodit_kadrovye_chistki/

ми в структуре органов власти (упразднение Росфиннадзора, Госнаркоконтроля, Миграционной и Таможенной служб) они создают картину чрезвычайно масштабного перепроектирования всего российского политико-административного ландшафта, в рамках которого в период между думскими и президентскими выборами, скорее всего, может возникнуть принципиально новая институциональная структура. Судя по характеру производимых изменений, она может характеризоваться следующими признаками.

1. Значительно более высокая роль формальных институтов, особенно тех, которые обеспечивают процессы формирования и реализации государственной политики — речь идет прежде всего о реализации положений законодательства о стратегическом планировании^{32, 33, 34}.

2. Продолжение показательного давления (с использованием прежде всего антикоррупционного фактора³⁵) на политический и административный слой с целью их де-неформализации. Как следствие — повышение эффективности и привлекательности формальных институтов для бизнеса.

3. Активная «продажа» бизнесу формальных институтов на фоне возросшей неконкурентоспособности неформальных.

Поясним, о чем идет речь. За период строительства формальных институтов принято огромное количество законов, которые регламентируют почти все: от стратегического планирования и бюджетного процесса до вопросов «национализации элиты» и «деофшоризации» бизнеса. До определенного времени наблюдатели и политические акторы с некоторой долей скепсиса оценивали результаты деятельности законодателей (термин «взбесившийся принтер» хорошо отражает эмоциональный спектр подобных оценок), надеясь на то, что всегда найдется возможность компенсировать их строгость необязательностью исполнения с помощью неформальных

³² Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть, 2007. № 11. С. 3–9.

³³ Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть, 2013. № 12. С. 4–11.

³⁴ Вилисов М.В. Роль законодательства о стратегическом планировании в формировании государственной политики // Власть, 2016. № 6. С. 5–14.

³⁵ Вилисов М.В. Механизмы и институты проектирования государственной политики // Власть, 2016. № 7. С. 50–57.

практик³⁶. Однако под давлением внешних обстоятельств и усугубившего их экономического кризиса развитие событий постепенно приняло совершенно другой оборот. Оздоровление банковской системы, сопровождавшееся массовым отзывом лицензий у банков, в том числе по причине их причастности к «серым схемам» с «обналичкой», в совокупности с антикоррупционными поправками в отношении чиновников и государственных деятелей существенно подорвали финансовую инфраструктуру многих неформальных практик. Одновременное активное внедрение системы прозрачных торгов с участием агентов, разоблачающих злоупотребления, усложнило работу неформальных каналов в распределении государственных средств. Показательные отставки и уголовные дела в отношении высокопоставленных государственных деятелей показали серьезность намерений. В совокупности все эти меры делают многие неформальные институты неконкурентоспособными по сравнению с формальными. Как представляется, основной замысел реформы контрольно-надзорной деятельности и заключается как раз в том, чтобы, условно говоря, дать бизнесу возможность легально купить «техосмотр» у государства, а не у соответствующего трейдера на теневом «рынке власти». В условиях экономического кризиса, когда все взоры наконец-то обращены на российского производителя, от которого ждут чуда в решении экономических проблем страны, такая стратегия представляется более чем оправданной.

Как поведут себя в таких условиях неформальные связи и институты, сложно предугадать. Возможно, они, как и в советское время, станут инструментами компенсации излишнего давления на общество, хотя, возможно, они уже и не смогут сопротивляться организованному и формализованному политико-административному давлению. Либо они очередным образом чудесно трансформируются, продлевая жизнь действующей системе. Прогнозирование развития

³⁶ Соловьев А.И. Право и политика как механизмы легитимации государственных проектов // Признание права и принцип формального равенства. Сборник трудов международной научной конференции. М.: Издательство «Современная экономика и право», 2015. С. 23–34.

русской политико-административной системы в данном случае сродни прогнозированию рыночных перспектив новой русской «Лады»: вроде бы автомобиль современный и спроектирован с участием иностранных инженеров и технологий, но оглушительного успеха пока не наблюдается.

В завершение хотелось бы отметить: пока что чтение карты русских институциональных преобразований напоминает чтение названий станций московского метро на латинице: плохо понятно даже человеку, знающему язык, что же взять с человека, который его не знает. Возможно, надо просто использовать кириллицу, то есть подобрать правильный язык, который будет описывать нашу политико-административную среду? В этом смысле попытки О.Э.Бессоновой с ее «раздатком», «дачами» и «вотчинами»³⁷ пока кажутся более убедительными, чем «дорожная карта» реформирования контрольно-надзорной деятельности с ее внедрением «риск-ориентированного подхода» и «оценкой результативности и эффективности государственного контроля». Хотя и задачи у их авторов существенно различаются.

Библиография

1. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и русская государственность: Исследование клиентарных отношений, их роли в эволюции и упадке прошлых форм русской государственности, их влияния на политические институты и деятельность властвующих групп в современной России. 2-е изд. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.
2. Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: Русская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006.
3. Барсукова С., Леденева А. От глобальной коррупционной парадигмы к изучению неформальных практик: различие в подходах аутсайдеров и инсайдеров // Вопросы экономики», 2014. №2.
4. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранное: Протестантская этика и дух капитализма. 3-е изд. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив; Университетская книга, 2015.

³⁷ См.: Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. Москва: Русская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006.

5. Вилисов М.В. Роль законодательства о стратегическом планировании в формировании государственной политики // Власть, 2016. № 6.
6. Вилисов М.В. Механизмы и институты проектирования государственной политики // Власть, 2016. № 7.
7. Гельман В.Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. Политические исследования, 2003. № 4.
8. Журавлева Т.А. Латентные сети в публичной политике // Власть, 2016. № 6.
9. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В.Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006.
10. Кордонский С.Г. Сословная структура постсоветской России. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008.
11. Кордонский С.Г. Рынки власти: административные рынки СССР и России. 2 е изд. М.: ОГИ, 2006.
12. Мельников А. Круг сужается. Зачем Путин проводит кадровые чистки // http://kapital-rus.ru/articles/article/krug_sujaetsya_zachem_putin_provodit_kadrovye_chistki/
13. Назаров В.П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть, 2007. № 11.
14. Назаров В.П. Стратегическое планирование как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления // Власть, 2013. № 12.
15. Павловский Г. Система РФ в войне 2014 года. De Principatu Debili. М.: Европа, 2014.
16. Саква Р. Дуалистичное государство в России: параконституционализм и параполитика // Полис. Политические исследования, 2010. № 1.
17. Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти // Полис. Политические исследования, 2011. № 5.
18. Соловьев А.И. Право и политика как механизмы легитимации государственных проектов // Признание права и принцип формального равенства. Сборник трудов международной научной конференции. М.: Издательство «Современная экономика и право», 2015.
19. Ledeneva A. Russia's economy of Favours: Blat, Networking and informal Exchange. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
20. Ledeneva A. Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.