Доклад о результатах проведенного исследования «Политические факторы разработки и реализации проекта “Сколково”»

Выступление состоялось на семинаре научно-учебной группы 20.06.2016.

В конце 2000-х гг в России был взят курс на модернизацию экономики и переход на инновационное развитие. Долгосрочный проект «Сколково», запущенный в период президентства Д. Медведева, стал своеобразным символом построения «новой экономики». Он предполагал создание масштабного инновационного центра — аналога Кремниевой долины, — способного генерировать «прорывные технологии». Для этого в «Сколково» вводился особый правой режим, предусматривающий различные преференции для исполнителей и участников проекта, к сотрудничеству приглашались ведущие российские и зарубежные эксперты, а из федерального бюджета выделялись значительные средства на его финансирование.

Однако наш исследовательский интерес к этому проекту был обусловлен не масштабными модернизационными целями, которые он преследует, а самим способом его реализации. Наделение «Сколково» особым правовым статусом, дающим определенную бюрократическую автономию (прежде всего, Фонду «Сколково» - управляющей компании, на которую возложена функция реализации проекта), а также патронат со стороны крупных политических акторов (в первую очередь, со стороны Д. Медведева, будучи на посту президента и ныне премьер-министра) позволяет нам говорить о проекте как о «кармане эффективности».

Что такое «карманы эффективности»? Это особые бюрократические структуры, автономные в своих действиях от остальной бюрократии и изолированные от неблагоприятной среды за счет обеспечиваемой им политической защиты. К их созданию прибегают в странах с неэффективным, плохо управляемым государственным аппаратом для выполнения приоритетных задач в области развития *(B. Geddes, 1994; M. Roll, 2014; В. Гельман, А. Стародубцев, 2014; В. Гельман, 2015)*.

Почему они нам интересны? Осуществление социально-экономических преобразований в условиях слабой эффективности государства (*state capacity*), а в частности низкого качества бюрократии, оказывается чрезвычайно затруднительным. Как показывает анализ российских условий выработки и реализации политического курса авторитарной модернизации, проведенный В. Гельманом и А. Стародубцевым, успешная реализация реформ в рамках режима электорального авторитаризма, опирающегося на неэффективную бюрократию, возможна только в том случае, если (1) реформы являются приоритетными для сильного и авторитетного главы государства, (2) реформаторы изолированы от влияния групп интересов и не испытывают проблем согласований политического курса с другими ведомствами, (3) преобразования осуществляются в сжатые сроки *(В. Гельман, А. Стародубцев, 2014: 14)*. Таким образом, проведение преобразований посредством «карманов эффективности» может представлять адаптивное к неблагоприятному контексту решение проблемы авторитарной модернизации.

В обобщенном виде, определяющими (политическими) факторами их жизнедеятельности являются следующие:

- *соответствие функции*, которую выполняет организация, *интересам политических акторов* (предусловие обеспечения политической защиты).
- собственно, *политическая защита* (от политического вмешательства в работу организации, а также защита выделенных ресурсов и защита руководству организации).

- *политический менеджмент* со стороны руководства организации: вследствие того, что,политическая защита может носить ситуативный, кратковременный характер, задачей руководства организации становится ее пролонгирование (лоббирование интересов организации, прямой доступ к влиятельным политическим акторам).
- кроме того, *политические процессы, протекающие в среде* «карманов эффективности», т.к. эти структуры могут быть желанной мишенью атак различных групп, которые несут определенные издержки от их существования или конфликтуют с их покровителями.

Итак, с опорой на теорию мы выделили основные политические факторы, под воздействием которых реализуется проект «Сколково».

- *Наличие политического интереса* со стороны отдельных политических акторов *в развитии проекта*. (Под «развитием проекта» мы условились понимать продвижение по показателям эффективности к целевым значениям; критерии эффективности в общем стандартные для инновационных центров)
- *Оказываемая поддержка* проекту крупными политическими фигурами.
- *Наличие политического интереса* со стороны политических оппонентов *в воспрепятствовании развитию проекта*.

Следовательно, имеет значение

- *расстановка сил* в политической элите России и политический вес акторов, обеспечивающих поддержку проекту, и их оппонентов.
- *политический вес руководителя Фонда «Сколково»,* ответственного за реализацию проекта.

А также в необходимо учитывать

- *позицию главы государства* по отношению к проекту.

В результате проведенного анализа мы выяснили, что *положительное влияние* оказывают(ли) следующие факторы:

- политический интерес Д. Медведева в функции проекта «Сколково» и его развитии (соответствие функции проекта повестки дня Д.Медведева, в дальнейшем приобретает для него статус имиджевого, т.к. ныне премьер связал с ним свое имя);
- политическая поддержка проекта, в которую конвертируется этот интерес, придающая определенный импульс процессу реализации и обеспечивающая финансирование и защиту (два основных закона приняты в кратчайшие сроки – менее 4 месяцев, упрощение правил строительства, финансовое обеспечение, иногда противостоя Минфину в лице А. Кудрина, а также сохранение прежнего уровня финансирования после серии коррупционных скандалов и претензий со стороны Следственного комитета и Счетной палаты в 2013, обязательные отчисления госкомпаний в эндаумент-фонд, неоднократные визиты в центр);
- достаточно сильные внутриэлитные позиции Д. Медведева в период его президентства и на сегодняшний момент (2016 г) (постепенно снова наращивает влияние, сближаясь с В. Путиным и перепозиционируясь из «системного либерала» в одного из лидеров «партии власти);
- взаимоотношения с властью руководителя Фонда «Сколково» В. Вексельберга (имеет прямой доступ как к Медведеву, так и Путину);

- а также одобрение со стороны действующего президента В. Путина.

Отрицательное воздействие оказывают(ли):

- изменившаяся расстановка сил в политической элите России не в пользу Д. Медведева и его коалиции и снижение их политического влияния в 2012-2014 (Происходили отставки креатур Д. Медведева и постепенный демонтаж его коалиции с усилением позиций силовых структур и иных групп, апеллирующих к Путину);

- ряд решений, принятых В. Путиным, затрудняющих развитие проекта, а также продемонстрированное в 2012 г В. Путиным скептическое отношение, фактически открывшее дорогу атакам на проект в условиях внутриэлитного конфликта (Вернувшись на пост президента, В. Путин наложил вето на поправки в закон, упрощающие градостроительную деятельность Фонда Сколково, и высказал недовольство отсутствием четко сформулированных целей и критериев эффективности);

- и наконец, возможность использовать «Сколково» как инструмент дискредитации лиц, стоящих во главе него, способный навредить репутации самого проекта (С возвращением на должность президента В. Путина, целенаправленно выстраивавшим баланс сил под себя, изменившаяся ситуация негативным образом сказалась на проекте, 2013 г был ознаменован для Фонда Сколково чередой коррупционных скандалов, многочисленными проверками Счетной Палаты и Следственного Комитета, однако эти атаки на «Сколково» укладывались в общий тренд пересмотра инициатив пересевшего в кресло премьер-министра Д. Медведева и атак на людей из его окружения и имели своей целью, скорее, ослабление позиций коалиции Д. Медведева и его самого, не вполне соответствовавшего статусу технического президента).

Что нам может сказать опыт «Сколково» относительно ограничений, которые имеет технология создания «карманов эффективности»? Этот случай показателен, насколько «карманы эффективности» подвержены влиянию политической конъюнктуры. Нуждаясь в политическом прикрытии, эти структуры оказываются зависимы от положения политических акторов, покровительствующих им, а в случае возникновения внутриэлитного конфликта могут стать площадкой политической борьбы, особенно если им не обеспечена поддержка президента. До тех пор пока главный политический антрепренер (Д. Медведев) находился на посту президента, он и его коалиция имели наиболее сильные позиции. С возвращением на должность президента В. Путина, целенаправленно выстраивавшим баланс сил под себя, изменившаяся ситуация негативным образом сказалась на проекте.