

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ



Научная статья

DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2024-1-3-29

АССИМЕТРИЯ ИНФОРМАЦИИ И ОППОРТУНИЗМ СУБЪЕКТОВ: ВОЗМОЖНОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА В ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В.Г. Кошкидько

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
Koshkidko@spa.msu.ru

И.В. Купцова

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
Livshin@spa.msu.ru

А.Я. Лившин

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
Livshin@spa.msu.ru

А.В. Сидоров

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
Sidorov@spa.msu.ru

К.А. Соловьев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация
KSoloviov@spa.msu.ru

Аннотация. Основной исследовательской проблемой статьи является возможность применения некоторых концептов неинституционального подхода к анализу истории развития системы государственного управления в России XIX — начала XX вв. и в позднесоветскую эпоху. Решение этой проблемы позволяет более глубоко понять общие закономерности

эволюции механизмов функционирования государственных институтов в прошлом и настоящем. Методом исследования является анализ конкретных ситуаций, связанных с проявлениями асимметрии информации и оппортунизма субъектов управленческих взаимодействий. В статье рассматривается реакция чиновничества на Указ Александра I от 6 августа 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Асессоры и Статские советники». В качестве второго примера, иллюстрирующего проявление «правительственного оппортунизма», выбран период «Великих реформ» в России, третьей рассмотренной ситуацией стала разработка верховной властью нормативных документов, обеспечивающих деятельность представительных органов власти, создаваемых в соответствии с положениями Манифеста 17 октября 1905 г. Кроме этого проанализированы проявления асимметрии информации и оппортунизма в ценообразовании на хлопок и в поведении региональных представителей власти в отношении кооперативов в период перестройки. Во всех проанализированных случаях обладание одной из сторон большей информацией приводило к росту недоверия между участниками взаимодействия, обычно — сторонниками реформ и противниками их проведения. В свою очередь, недоверие выливалось в оппортунистическое поведение субъектов в процессе выработки и реализации реформаторских планов. В конечном итоге, это приводило к попаданию в институциональные ловушки и закреплению негативных качеств институтов в процессе реформ.

Ключевые слова: институциональная ловушка, асимметрия информации, оппортунизм, Указ «Об экзаменах на чин», государственная служба, «Великие реформы», Манифест 17 октября 1905 г., Государственный Совет, Государственная Дума, перестройка, Верховный Совет СССР, Госкомцен СССР, производственный кооператив.

Для цитирования: Кошкидько В.Г., Купцова И.В., Лившин А.Я., Сидоров А.В., Соловьев К.А. Асимметрия информации и оппортунизм субъектов: возможности институционального анализа в истории государственного управления в России // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21. № 1. С. 3–29.

Дата поступления в редакцию: 01.12.2023.

INFORMATION ASYMMETRY AND OPPORTUNISM OF SUBJECTS: POSSIBILITIES OF INSTITUTIONAL ANALYSIS IN THE HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA

Koshkidko V.G.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Koshkidko@spa.msu.ru

Kuptsova I.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Kupcova@spa.msu.ru

Livshin A.Ya.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Livshin@spa.msu.ru

Sidorov A.V.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Sidorov@spa.msu.ru

Soloviev K.A.

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
KSoloviev@spa.msu.ru

Abstract. The main research problem of this article is the possibility of applying some concepts of the neo-institutional approach to analyzing the history of public administration system in Russia in the 19th — early 20th centuries, as well as in the late Soviet era. This allows us to better understand the general patterns of evolution of the mechanisms of state institutions functioning in the past and present. The research method was case analysis; the selected cases relate to manifestations of information asymmetry and opportunism of subjects of state governance interactions. The paper examines the reaction of government officials to the Decree of Alexander I of August 6, 1809 “On the rules of promotion to ranks in the civil service and on tests in the sciences, for promotion to Collegiate Assessors and State Councilors.” As the second example illustrating the manifestation of “government opportunism”, the period of the “Great Reforms” in Russia was chosen. The third case considered was the development by the supreme power of normative documents ensuring the activities of representative government bodies created in accordance with the provisions of the Manifesto of October 17, 1905. The latest of the analyzed cases were manifestations of information asymmetry and opportunism during the perestroika period, examined using the examples of cotton pricing and the behavior of regional government officials in relation to production cooperatives. In all analyzed cases, the possession of more information by one of the parties

led to an increase in mistrust between the participants in the interaction, usually supporters of reforms and their opponents. In turn, mistrust resulted in opportunistic behavior of subjects in the process of developing and implementing reform plans. Ultimately, all this led to falling into institutional traps and the consolidation of negative institutional qualities.

Keywords: Institutional trap, asymmetry of information, opportunism, Decree “On Examinations for Rank”, civil service, “Great Reforms”, Manifesto of October 17, 1905, State Council, State Duma, perestroika, Supreme Council of the USSR, State Committee for Prices of the USSR, production cooperative.

For citation: *Koshkidko V.G., Kuptsova I.V., Livshin A.Ya., Sidorov A.V., Soloviev K.A.* Information asymmetry and opportunism of subjects: possibilities of institutional analysis in the history of public administration in Russia // *Lomonosov Public Administration Journal. Series 21.* 2024. Vol. 21. № 1. P. 3–29.

Received: 01.12.2023.

Введение

«История имеет значение. Она имеет значение не просто потому, что мы можем извлечь уроки из прошлого, но и потому, что настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью институтов общества. Выбор, который мы делаем сегодня или завтра, сформирован прошлым. А прошлое может быть понято нами только как процесс институционального развития», — писал лауреат Нобелевской премии по экономике, один из основоположников неинституционального подхода в экономико-исторических исследованиях Дуглас Норт¹. Этому ученому принадлежит определение института, которого мы будем придерживаться: «Институты — это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике»². «Институты — это результаты процессов, происходивших в прошлом, они приспособлены к обстоятельствам прошлого и, следовательно, не находятся в полном согласии с требованиями настоящего времени». Эта характеристика свойств социального института, вы-

¹ *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Перевод с английского А.Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 12.

² Там же. С. 17.

работанная Торстейном Вебленом, также важна для нашего понимания исторической динамики институциональных изменений³.

Основной проблемой статьи является исследование возможности применения некоторых концептов неинституционального подхода к анализу особенностей развития системы государственного управления в России XIX — начала XX вв. и в позднесоветскую эпоху. Цель статьи состоит в определении возможности концептов «асимметрия информации» и «оппортунизм субъектов» в интерпретации характера динамики системы государственного управления в указанные исторические периоды. Основной задачей статьи является выяснение степени подтверждения проанализированными историческими примерами гипотезы о влиянии асимметрии информации и оппортунизма субъектов управления на фактор институциональной зависимости от предшествующей траектории исторического развития, на формирование, так называемой, институциональной ловушки.

Вопросы закономерностей и причинно-следственных связей изменений институтов государственного управления России затрагивались в работах многих ученых. Сюжет оппозиции чиновничества Указу 6 августа 1809 г. получил освещение в ряде общих исследований по государственному управлению первой половины XIX в.⁴ Вместе с тем, указанный сюжет стал объектом и специальных исследований. Детальному анализу исполнения указа 6 августа и реакции на него чиновничества посвящена статья А.Н. Феребова⁵. Автор делает вывод, что установленные в 1809 г. правила являлись существенным элементом развития государственной службы в России, за 25 лет тем или иным поправкам подверглись почти

³ Веблен Т. Теория праздного класса. М.: Прогресс, 1984. С. 202.

⁴ Анисимова Е.Н. Чиновничество России: (краткая история становления чиновничества как социального сословия). Владимир: Аркаим, 2018; Архипова Т.Г. История государственной службы России XVIII–XX века М., 2000; Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М.: РГГУ, 2015; Кассихина М.М. Сперанский, его роль в развитии и становлении российского государства и права // Государство и право в XXI веке. 2017. № 2. С. 4–13; Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 29–44; Пронкин С.В. Современные исследования правительственного конституционализма XVIII — начала XX века // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 30. [Электронный ресурс]. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk_30_fevral_2012_g./iz_istorii_upravlenija/pronkin.pdf (дата обращения 12.11.2023); Шенелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007 и др.

⁵ Феребов А.Н. Развитие норм указа 6 августа 1809 г. в ходе его реализации в первой трети XIX века // Российская история. 2018. Выпуск 6. С. 103–120.

все положения указа. Т.М. Баженова и Н.Н. Зипунникова проанализировали указанный сюжет с толчки зрения юриспруденции⁶. Е.В. Куприянова проследила последствия принятия указа на примере чиновничества Оренбургской губернии, сделав вывод, что указ 1809 г. фактически не исполнялся на местах⁷.

Наиболее полезными в анализе проблематики реформ второй половины XIX в. являются работы Т.В. Антоновой, В.Е. Воронина, А.Н. Гребенкина, Е.В. Масленниковой, К.В. Сак⁸.

Реформирование государственного строя России в 1905–1906 гг., создание двухпалатной системы представительных органов и новая редакция Основных законов были рассмотрены в книгах, статьях, дневниках дореволюционных ученых и публицистов. Оценки современниками происходящих преобразований государственной власти, порой, зависели от политической позиции авторов⁹. Разносторонний анализ процессов реорганизации системы государственного управления в период первой российской революции дан в исследованиях конца XX — начала XXI в.¹⁰

⁶ Баженова Т.М., Зипунникова Н.Н. «Все части государственного служения требуют сведущих исполнителей» К 200-летию указа об экзаменах на гражданские чины // Российский юридический журнал. 2009. № 6. С. 178–184.

⁷ Куприянова Е.В. Влияние Указа от 6 августа 1809 года на образовательный уровень чиновников Оренбургской губернии // Вспомогательные исторические дисциплины. 2017. Т. XXXVI. С. 45.

⁸ Антонова Т.В. Программа «Политической новизны» великого князя Константина Николаевича Романова // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. Серия «Отечественная история», 2010. С. 22–33; Воронин В.Е. Политический кризис в России конца 1870-х гг. и способы его преодоления глазами высших государственных чиновников // Вестник РУДН, серия «История России», 2008. № 1. С. 15–35; Гребенкин А.Н. Предыстория российского конституционализма: проекты XVII — начала XX века // Юридическая наука, 2014. № 1. С. 36–40; Масленникова Е.В. Идеи представительства в восприятии высших чиновников России второй половины XIX в. // Вестник РУДН. Серия «История России», 2006. № 2 (6). С. 86–96; Сак К.В. «Самая большая гордость — быть твоим первым и самым верным подданным»: вел. кн. Константин Николаевич и вел. кн. Константин Константинович на службе престолу // Вестник ПСТГУ II: История. История Русской Православной Церкви, 2011. Вып. 4 (41). С. 15–29.

⁹ Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912; Кузьмин-Караваев В.Д. Из эпохи освободительного движения. Т. II. От 17 октября 1905 г. до 8 июля. 1906 г. СПб., 1907; Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право. Изд. 3-е. СПб., 1913; Милюков П.Н. Год борьбы. Публицистическая хроника. 1905–1906. СПб., 1907; Нечаев В. Манифест 17 октября и форма правления // Полярная звезда. 1906. № 4. С. 293–294; Пажитнов К.А. К вопросу о русской конституции // Образование. 1907. Декабрь. С. 95–116; Палиенко Н.И. Основные законы и форма правления в России. Харьков, 1910.

¹⁰ Астрахан В.И. Формы народного представительства в контексте российской политической традиции // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 3. С. 250–261; Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и

Распад Советского Союза привлекает к себе пристальное внимание целого ряда исследователей, прежде всего, историков. Научному анализу подвергнуты различные аспекты существования советского государства на последнем этапе его развития. В Институте российской истории РАН этим проблемам был посвящен специальный научный семинар, материалы которого были опубликованы¹¹. Подробный обзор сложившихся в современной науке подходов и концепций содержится в монографии Д.В. Маслова, Л.Н. Лазаревой и Н.И. Сухановой¹². Но вопросы, связанные с институциональными проблемами управления, в частности с асимметрией информации и оппортунистическим поведением субъектов управления, так и не стали объектами специального внимания исследователей.

1. Концепция исторического институционализма

Американский экономист Торстейн Веблен на рубеже XIX–XX вв. впервые сформулировал основы институционального подхода к изучению и интерпретации не только экономических процессов, но и динамики развития общества в целом. Критикуя классическую и неоклассическую экономическую теорию, Веблен доказывал, что коллективные действия людей определяются функционированием общественных институтов, в первую очередь — государства, церкви, семьи, университетов, корпораций и проч. Поскольку сами институты Веблен считал культурным феноменом, он полагал, что они чрезвычайно стабильны, хотя и подвержены определенным эволюционным изменениям.

Становление исторического институционализма — концепции, возникшей на пересечении истории, экономической науки, социологии и других социально-гуманитарных дисциплин — отражает общую тенденцию развития современного междисциплинарного

революция. СПб., 1991; Климанов А.Ю. представительные государственные органы России в период революции 1905–1907 гг. Историко-правовой аспект // Вестник Международного института экономики и права. 2016. № 1 (22). С. 108–124; Кошкидько В.Г. Реформы государственного строя в условиях политического кризиса начала XX века. М., 2003; Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе М., 1998; Селунская Н.Б., Бородкин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н. Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996; Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М., 1996.

¹¹ Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях. Сб. ст. / отв. ред. С.В. Журавлев. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2019.

¹² Маслов Д.В., Лазарева Л.Н., Суханова Н.И. Причины распада СССР: вопросы методологии исследования. М.: Политическая энциклопедия, 2022.

знания. Хотя по отношению к историческому институционализму часто применяют понятие «новая экономическая история», это не вполне верно, поскольку институциональный подход далеко выходит за рамки экономической истории. Он вполне применим и весьма продуктивен в исследованиях политической истории, социальной истории и исторической антропологии.

В 1970–1990-е гг. окончательно сложился неoinституциональный подход в экономике и экономической истории. Неoinституциональная теория оказала заметное влияние на историческую науку в целом, сделав еще один шаг в преодолении редукционизма, свойственного предшествовавшим концепциям модернизации и, в целом, моделям исторической динамики, возникшим в рамках классических научных школ (неоклассической школы в экономике, марксизма и цивилизационной теории в исторической науке и др.). В частности, заметное место в историческом неoinституционализме принадлежит теории рационального выбора, предполагающей, что выбор историческими акторами решений и вариантов действий зависит от обладания информацией, оценки издержек и фактора времени. При этом современные сторонники неoinституционального подхода все же полагают, что зафиксированные в законе институционально оформленные нормы и правила не всегда полностью определяют поведение людей, — чрезвычайно важное влияние оказывает картина мира, сформированная в коллективном сознании и ментальность. Важную роль в неoinституциональной концепции играет также идея о наличии двух основных типов институтов — формальных и неформальных. Неформальные институты — это обычно неписанные социальные нормы, обычаи или традиции, которые во многом определяют мышление и поведение индивидов. Неформальные институты складываются спонтанно и склонны к эволюционным изменениям, тогда как формальные институты своим существованием обязаны целенаправленным рациональным действиям и изменяются, как правило, революционным путем¹³.

Неoinституциональный анализ сосредотачивается на условиях, в которых функционируют люди в свойственных им моделях поведения. При этом следует подчеркнуть, что современный ин-

¹³ См.: *Захаров В.В.* Неoinституционализм в историко-правовых исследованиях: к проблеме расширения методологического инструментария отечественной истории государства и права // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2010. № 3 (15). Часть 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://scientific-notes.ru/magazine/archive/number/16BAK> (дата обращения 12.11.2023).

ституциональный подход в исторической науке исходит из того, что институты — ключевой, но далеко не единственный фактор исторической динамики¹⁴. Как отмечалось ранее, мы исходим из того, что важнейшую роль играет социокультурный фактор, в особенности — общественное сознание, определяющее картину мира людей и способы их действий. Отсюда следует отмечаемая многими неoinституционалистами «ограниченная рациональность» социальных действий, обусловленная как асимметричностью информации, так и ментальными и когнитивными ограничениями, определяющими характер принимаемых решений и реакций на них социума. Эта проблема затрагивает значимый вопрос о динамике институциональных изменений, в частности, об институциональной зависимости различных обществ от предшествующей траектории исторического развития. Зачастую люди — политические лидеры и рядовые граждане — за счет специфики своего восприятия как истории, так и настоящей действительности, склонны выбирать привычные, устоявшиеся, пусть и неочевидные с точки зрения эффективности, модели поведения, что, в свою очередь, снижает качество институциональной системы, консервирует отсталость и неэффективность институтов. Отсутствие реальной позитивной динамики институциональных изменений не свидетельствует о том, что неэффективные институты всех устраивают. И лидеры, и общество, анализируя издержки, связанные с необходимостью существенных и глубоких изменений, предпочитают оставить все как есть или, в лучшем случае, отложить изменения «на потом». В данном случае мы говорим об «институциональной ловушке» неэффективной, но при этом чрезвычайно устойчивой конфигурации институциональной системы, закрепленной своего рода культурной инерцией.

2. Асимметрия информации и оппортунизм субъектов

В консервации неэффективной институциональной системы значимую роль играет фактор асимметрии информации. Информационная асимметрия — это состояние, при котором одна сторона в общественных взаимодействиях (на уровне политико-административных отношений внутри государства или во взаимодействии власти и общества) имеет информацию в большем объеме или лучшего качества, чем другая. Неравномерное обладание информацией ведет, с одной стороны, к стремлению использовать свои

¹⁴ Там же.

преимущества для получения выгоды за счет другой стороны, а с другой — к недоверию. Каждая сторона сталкивается с неопределенностью в отношении истинных качеств и намерений своего партнера в социальных взаимодействиях.

С асимметрией информации тесно связано другое положение неинституционального подхода к анализу событий истории — оппортунистическое поведение субъектов социальных взаимодействий. Оппортунизм в данном контексте понимается как отсутствие откровенности и честности во взаимоотношениях, преследование собственных интересов при помощи обмана и манипуляций, сознательное нарушение общепризнанных формальных и неформальных норм, сокрытие или искажение информации с целью введения контрагента в заблуждение, скрытый саботаж распоряжений руководства и т.д.

На примере нескольких эпизодов из разных периодов истории отечественного государственного управления рассмотрим достаточно типичные случаи проявления асимметрии информации и оппортунизма субъектов социальных взаимодействий. Эти эпизоды и исторические процессы, внутри которых они происходили, мы будем анализировать последовательно, в соответствии с их хронологическим порядком. Рассматриваемые примеры, несмотря на принадлежность к разным периодам истории отечественного государственного управления, подчеркивают логическую взаимосвязь негативной влияния асимметрии информации, оппортунизма субъектов социальных взаимодействий на формирующиеся под их влиянием качества институтов.

3. Российское чиновничество и Указ 6 августа 1809 г.

Известным характерным примером склонности субъектов управления к оппортунистическому поведению является реакция российского чиновничества на указ Александра I от 6 августа 1809 года «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассесоры и Статские советники»¹⁵ (более известный как «Об экзаменах на чин»). Указ был предложен М.М. Сперанским, который видел главную проблему государственной службы в низком образовательном уровне, в «непросвещенности». Одной из причин принятия Указа

¹⁵ Указ от 6 августа 1809 года «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские ассесоры и Статские советники». [Электронный ресурс]. URL: <https://m.bigenc.ru/vault/b13cf3af41198be79e5a5562a159343d.pdf> (дата обращения 10.11.2023).

1809 года стала необходимость повышения профессионализма государственной службы через установление квалификационного требования к уровню образования. Указ принуждал дворян идти учиться в университеты, облегчал карьеру выпускников университетов из разночинцев. Таким образом создавалась мотивация дворян поступать в учебные заведения, в которых наблюдалась нехватка студентов. В самом Указе 1809 г. говорилось, что «исключая Университеты Дерптский и Виленский, все прочие учебные заведения, в течение сего времени открытые, по малому числу учащихся, не соразмерны способам их учреждения»¹⁶.

Согласно Указу, лица, не представившие аттестата об окончании университета, не могли быть произведены в чин Коллежского Ассессора. Отсутствие университетского образования могло быть компенсировано успешной сдачей специального «комитетского экзамена» в университетах. Более того, тем, кто уже состоял на государственной службе в чине Коллежского Ассессора, предписывалось сдавать такой экзамен при получении чина Статского Советника.

Для приема экзамена при университетах создавались специальные комитеты в составе ректора и трех профессоров, а для подготовки к ним — вечерние курсы. Чиновники должны были посещать эти курсы в свободное от службы время, причем университетам предписывалось контролировать посещаемость и доносить информацию до Министерства народного просвещения. Сам экзамен включал четыре раздела по наукам словесным, историческим, математическим, физическим и правоведению. Самыми сложными частями экзамена были знание одного иностранного языка и раздел «Правоведение». Требования по другим разделам экзамена не выходили за рамки программы уездных училищ. Несмотря на это, чиновничество крайне негативно отреагировало на Указ. Критике подверглись как сам экзамен, так и автор Указа (что впоследствии стало одной из причин его отставки).

Можно сказать, что большинство чиновников выступило против. Одни видели в нем ограничение своих возможностей карьерного роста. Другие — посягательство на саму прерогативу дворянства на государственную службу. Третьи — обратили внимание в Указе на новые лазейки для злоупотреблений, в частности — на

¹⁶ Указ от 6 августа 1809 года «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские ассессоры и Статские советники». С. 1054. [Электронный ресурс]. URL: <https://m.bigenc.ru/vault/b13cf3af41198be79e5a5562a159343d.pdf> (дата обращения 10.11.2023).

коррупционные риски. Важно отметить, что критика исходила как от малообразованного чиновничества, так и от авторитетных высокообразованных представителей российской бюрократии и идеологов. Например, жесткую оценку Указа 1809 г. дал Н. Карамзин в «Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях»¹⁷.

Возникла парадоксальная ситуация, когда Указ действовал, но не исполнялся. После отставки М.М. Сперанского начали предприниматься последовательные шаги по ограничению его действия. Сначала послабления коснулись отдельных ведомств. Например, в 1812 г. исключения были сделаны для чиновников военного и морского ведомств, в 1815 г. — Военной и Адмиралтейской Счетных экспедиций, Государственного контроля и их отделений, в 1819 г. — военного Коннозаводского управления, а в 1822 году — чиновников по счетным частям всех прочих ведомств¹⁸. Далее, право приема экзамена получили кроме университетов и высшие училища. В конечном итоге «уже через три года после издания указа соблюдение его требований можно было считать исключением»¹⁹.

Окончательно Указ 1809 г. был отменен в 1834 г., когда было издано «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе»²⁰.

Таким образом, данный пример показывает, как чиновничество проявило оппортунизм по отношению к Указу 1809 г. Причина такого оппортунизма состояла в стремлении консервативной части чиновничества сохранить прежние условия продвижения по службе. В итоге, несмотря на то, что Указ на бумаге действовал, на практике — нет.

4. «Правительственный оппортунизм» эпохи «Великих реформ»

Рассмотрим эпоху в истории поздней Российской империи, когда она вступила на путь комплексной модернизации своей социально-экономической и политической системы, а также модели

¹⁷ Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука, 1991. С. 67.

¹⁸ См.: Феребов А.Н. Развитие норм указа 6 августа 1809 г. в ходе его реализации в первой трети XIX века // Российская история. 2018. Вып. 6. С. 103–120. С. 104.

¹⁹ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII — начало XX в. СПб., 1999. С. 115.

²⁰ Положение о порядке производства в чины по гражданской службе // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Санкт-Петербург, 1832. Т. 6. Отд. 1. № 7224. С. 656–665.

управления. Один из самых наглядных кейсов, иллюстрирующих явление «правительственного оппортунизма» периода «Великих реформ» в России, можно обозначить, как «эффект палладиума», который заключается в том, что принцип самодержавия не может быть затронут, какие бы изменения ни предлагались. Сакральный смысл этого принципа для России обозначил еще Н.М. Карамзин: «Самодержавие есть палладиум России; целость его необходима для ее счастья» и далее: «государь, единственный источник власти»²¹. Незыблемость его была главным ориентиром в представлениях всех российских императоров от Александра I до Николая II о характере государственной власти в России.

Реформы же, проводимые в 1860-е гг., были направлены на расширение числа акторов управленческой деятельности в самых разных сферах жизни, что неизбежно вело к попыткам введения хотя бы частичной субъектности для российского населения и постепенного превращения их из подданных (принцип самодержавия) в граждан (принцип народоправия).

Введение представителей от населения в число тех, кто принимает управленческие решения на уровне государственной власти, было необходимым условием для создания целостной системы взаимодействия государства и общества, и одним из факторов, препятствующих уничтожению результатов проводимых реформ. Это хорошо понимали государственные деятели, находившиеся на самых верхних этажах системы государственной власти, инициировавшие реформы или проводившие их в жизнь. Но это понимание невозможно было продемонстрировать тому, кто принимал окончательные решения — императору Александру II. В этой связи все предложения изменений на государственном уровне должны были быть представлены так, что они не ослабляют принцип самодержавия в России, а усиливают его. Для решения этой задачи авторы «записок», содержащих предложения по введению представителей от населения в число тех, кто разрабатывает и даже принимает решения на уровне государства, прибегали к «оппортунистической риторике». Представим наиболее яркие фрагменты такого рода «риторического тумана»:

П.А. Валуев²² («Записка о проекте реформы Государственного совета» 1863 г.): «Мысль о некотором участии в делах законодательства и общего государственного хозяйства не заключает в себе

²¹ Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука, 1991. С. 105.

²² На тот момент П.А. Валуев — министр внутренних дел.

посягательства на Верховные права Самодержавной власти Вашего Величества. В стремлении к этому участию выражается как бы желание приблизиться к Престолу Вашего Величества, занять место в ряду учреждений, коим непосредственно объявляется Ваша Высочайшая воля, принести Вам непосредственную дань гражданского труда и верноподданнической покорности»²³.

Великий князь Константин Николаевич²⁴ («Записка о проекте реформ Государственного управления», 1880 г.): «Оставляя в стороне безумные мечтания людей крайних, помышляющих о совершенном перевороте государственного нашего строя или по крайней мере об ограничении Самодержавия, без которого Россия в настоящее время, по глубокому моему убеждению, была бы на краю гибели, — я признаю необходимым остановиться на суждениях большинства мыслящих людей, которое, хотя и порицает многие из существующих у нас порядков, но в то же время состоит из лиц, вообще умеренных и преданных Правительству»²⁵.

М.Т. Лорис-Меликов²⁶ («Доклад о предполагаемых реформах государственного устройства», 1880 г.): «Нельзя упускать из виду ту непреложную истину, что опыты в крупных реформах не должны быть допускаемы, так как отнятие раз данных прав влечет за собою крайне опасные последствия. Уверен, что если Россия и переживает теперь тяжелый кризис, то вывести ее из этого кризиса всего доступнее твердой самодержавной воле прирожденного государя. Но, государь, по глубокой преданности вам, дерзаю всеподданнейше высказать, что задача эта не может быть исполнена только карательными и полицейскими мерами»²⁷.

Все три автора предлагали такие изменения в системе принятия государственных решений, которые нельзя иначе трактовать, как первый шаг к введению в стране системы народного представительства, что неизбежно бы вело за собой следующие шаги в направлении трансформации самодержавной монархии, как именно в парламентскую. Но риторика этих текстов (как привило — в вводной части) была противоположна их содержанию, воспроизводила «сакральную» риторику Н.М. Карамзина и прак-

²³ Конституционные проекты в России XVIII — начала XX в. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 403–404.

²⁴ На тот момент в.к. Константин Николаевич — председатель Государственного Совета.

²⁵ Конституционные проекты в России XVIII — начала XX в. С. 441–442.

²⁶ На тот момент М.Т. Лорис-Меликов — министр внутренних дел и главный начальник Верховной распорядительной комиссии.

²⁷ Там же. С. 462.

тически полностью совпадала с риторикой создателя теории «официальной народности» С.С. Уварова: «Самодержавие составляет главное условие политического существования России. Русский колосс упирается на нем, как на краеугольном камне своего величия. Эту истину чувствует неисчислимое большинство подданных Вашего Величества: они чувствуют ее в полной мере, хотя и поставлены на разных степенях гражданской жизни и различествуют в просвещении и в отношениях к правительству»²⁸. Такого рода риторика, была использована с одной целью — создания *ложного нарратива* для одного читателя — императора Александра II — для того, чтобы облегчить для него принятие решения о поддержке предлагаемых проектов.

Фактически мы имеем дело со своеобразным вариантом оппортунистического поведения по отношению к носителю верховной власти, реализуемого его подчиненными не из корыстных соображений, а с модернизационной целью. Однако подобного рода ухищрения рисковали завести их авторов в пучину политических и идеологических противоречий, приводивших к консервации «гибридной» государственно-управленческой модели, неорганично сочетавшей черты старой архаической и новой прогрессивной системы.

5. Институциональная ловушка 1905 г.

Еще одним примером «правительственного оппортунизма» является разработка верховной властью нормативных документов, обеспечивающих деятельность представительных органов власти, создаваемых в соответствии с положениями Манифеста 17 октября 1905 г.

Стремительно развивавшийся с начала 1905 г. революционный кризис в октябре достиг своего пика. В забастовках, которые охватили всю страну и носили в основном политический характер, участвовало около 2 млн чел. Армия, как считал военный министр, была ненадежна. В правящих кругах обсуждались два варианта выхода из сложившейся ситуации: установление военной диктатуры и предоставление гражданских свобод населению и законодательных прав Государственной думе. Большинство из окружения императора поддержали второй вариант, который содержался в проекте Манифеста, предложенного С.Ю. Витте. Он давал возможность сохранить власть императора, привлечь на свою сторону либераль-

²⁸ Десятилетие Министерства народного просвещения. 1833–1843. СПб., 1864. С. 3.

ную часть общества, вызвать разногласия в рядах революционеров, стремившихся свергнуть монархическую власть. 17 октября 1905 г. Манифест был подписан.

Он возлагал на правительство выполнение непреклонной воли монарха:

«Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

Не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей кратности остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив за сим дальнейшее развитие начала общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку.

Установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей»²⁹.

Большая часть российского общества рассматривала Манифест как конституционный документ. П.Б. Струве, один из лидеров образовавшейся после 17 октября партии кадетов считал, что царь «уступил общественному давлению и отказался от самодержавия. Россия стала конституционной страной. Николай II конституционным монархом»³⁰. Подобную точку зрения высказывал В. Нечаев, который отмечал, что Манифест «устанавливает законодательные принципы, а не основы политики» и должен быть внесен в свод основных законов³¹.

Эти оценки Манифеста были преждевременными, так как он не содержал законодательных норм, которые юридически преобразуют самодержавие в конституционную монархию с решающим участием парламента в законодательном процессе. Его можно считать политической декларацией и подтверждением этому является то, что, несмотря на прописанное в нем правило, что каждый закон

²⁹ Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. Изд. 3-е. СПб. 1909. С. 150–151.

³⁰ Шелохаев В.В. Оценка кадетами Манифеста 17 октября 1905 г. и Основных государственных законов 23 апреля 1906 г. // Государственные учреждения и общественные организации СССР. М., 1989. С. 117.

³¹ См.: Нечаев В. Манифест 17 октября и форма правления // Полярная звезда. 1906. № 4. С. 293–294; № 5. С. 369.

должен быть одобрен Государственной Думой, ко дню ее открытия их было принято несколько десятков, и они остались без утверждения Думы российскими законами³².

Законодательные акты, изданные в развитие Манифеста: Указ «Об изменениях и дополнениях Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» (от 11 декабря 1905 г.)³³; Манифест об изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре Учреждения Государственной Думы, а также новое Учреждение Государственной Думы (от 20 февраля 1906 г.)³⁴ воплощали схему реализации Манифеста 17 октября, которая устраивала верховную власть. В них четко прослеживается стремление власти максимально для данных условий сохранить прерогативы монарха, ограничить полномочия представительства и, в тоже время, постараться выполнить данные самим же монархом обещания.

В Положении о выборах была сохранена куриальная система с добавлением рабочей курии и увеличением количества городских избирателей. Акты 20 февраля значительная часть либеральных деятелей, к мнению которых в разгар революции власти вынуждены были прислушиваться, считали данные документы отступлением от Манифеста³⁵.

Из компетенции Государственной Думы и Государственного Совета была исключена и отнесена к прерогативам монарха инициатива пересмотра Основных государственных законов, несмотря на то, что Манифест по общему смыслу предоставлял парламенту широкие законодательные права и законодательную инициативу.

«Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» (от 8 марта 1906 г.)³⁶ ограничивали полномо-

³² Пажитнов К.А. К вопросу о русской конституции // Образование. 1907. Декабрь. С. 98–99.

³³ Указ «Об изменениях и дополнениях Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений» от 11 декабря 1905 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13692> (дата обращения 10.10.2023).

³⁴ Манифест об изменении Учреждения Государственного Совета и о пересмотре Учреждения Государственной Думы, а также новое Учреждение Государственной Думы (от 20 февраля 1906 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://музейреформ.рф/node/13695> (дата обращения 10.10.2023).

³⁵ См.: Шелохаев В.В. Оценка кадетами Манифеста 17 октября 1905 г. и Основных государственных законов 23 апреля 1906 г. С. 120–121.

³⁶ Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных. Т. II. Ч. II. Свод учреждений государственных. 1906. Ст. 3–14.

чия палат представительства по контролю за финансовой деятельностью правительства³⁷. По оценкам финансистов 40% бюджета не могли быть изменены членами палат³⁸.

Окончательным результатом разработки законодательства о народном представительстве стала новая редакция Основных законов Российской империи, изданная 23 апреля 1906 г.³⁹ В нее вошли наиболее значимые положения актов, принятых в предшествующий период. Необходимо отметить, что все важнейшие нормативные акты, касающиеся организации деятельности представительных учреждений, как и новая редакция Основных законов, были приняты императором до начала работы парламента.

Право избирать и быть избранным в Основных законах отсутствовало, но существовали законы о выборах в Госдуму и Госсовет. Избирательное право не было всеобщим. Не имели избирательных прав женщины, военнотружущие действительной службы армии и флота и некоторые другие категории жителей Российской империи. Для участия в выборах были установлены ряд цензов (имущественный, возрастной и др.).

Разработчики постарались сохранить за самодержавием как можно больше позиций в системе государственного управления. В Основные законы были включены статьи, которые ограничивали власть царя в законодательной сфере, где он поделился частью своих прерогатив с Государственным Советом и Государственной Думой. Но законы подтверждали сохранение за императором всей полноты исполнительной власти. В России не была реализована идея разделения властей, т.к. законодательная власть принадлежала Госдуме, Госсовету и императору.

Юристы и публицисты оппозиционных партий, признавая конституционный характер Основных законов, критиковали их несовершенство и несовместимость с реальной жизнью. С.А. Котляревский считал, что: «Нормы нашего государственного устройства выделяются своей ограничительной тенденцией в отношении права представительных учреждений»⁴⁰. По мнению К.А. Пажитнова, «23 апреля 1906 г. Россия получила октроированную (дарованную волей монарха) конституцию, которая, в свою очередь, из всех

³⁷ Законодательные акты переходного времени. 1904–1908. С. 294–299.

³⁸ *Котляревский С.А.* Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912. С. 71.

³⁹ Основные законы Российской империи от 23 апреля 1906 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/apr1906.htm> (дата обращения 10.10.2023).

⁴⁰ *Котляревский С.А.* Указ. соч. С. 102.

октроированных самая куца, не обеспечивающая господство законности в стране и не имеющая гарантий против ее нарушения»⁴¹.

Таким образом, верховная власть пошла по пути приведения нового законодательства в соответствие со старым. Это привело к тому, что поставленные во взаимосвязь со всей предшествующей правовой традицией и политической системой постановления о новых представительных учреждениях и их законодательных правах теряли свою силу и убедительность. Внешне отношения между палатами, с одной стороны, и с монархом и правительством, с другой, не изменились. Однако на деле, в новой редакции Основных законов, благодаря положениям о прерогативах императора, центр власти сместился к монарху. Анализируя этот пример, мы, очевидно, имеем дело с оппортунистическим поведением всех участников политического процесса, результатом которого стало фактическое закрепление институциональной ловушки доминирования традиционного самодержавия в системе государственного управления.

6. Асимметрия информации и оппортунизм субъектов периода перестройки

Рассмотрим теперь несколько примеров из поздней советской истории, иллюстрирующих негативное влияние факторов асимметрии информации и оппортунизма субъектов на качество институциональной системы.

В государственном управлении эффект асимметрии информации проявлялся при постановке проблемы, обсуждении и принятии решений по вопросам компетенций вышестоящего уровня или совместных компетенций, особо значимых для нижестоящего уровня. В советской экономической модели к вопросам подобного рода относилась проблема ценообразования на продукцию, специфическую для данного региона. Речь идет, например, о ценах на хлопок. Основным производителем этой сельскохозяйственной продукции в силу географических условий Советского Союза оказывался Узбекистан. Традиционно цена на хлопок (как и на другую продукцию советской экономики) определялась центральными исполнительными органами власти СССР — правительством, Госпланом и Госкомцен. Отработанный за многие годы механизм был таков — республика направляла письмо в центральные ведомства в Москве и лоббировала принятие необходимых решений по партийным и государственным каналам. Позиция республики обосновывалась с помощью новой акцентировки информационных

⁴¹ Пажитнов К.А. Указ. соч. С. 100.

данных, имевшихся в распоряжении союзного центра, или предоставлением ему новой информации. Именно так обстояло дело с принятием решения правительством СССР о введении надбавки к ценам на хлопок, начиная с урожая 1989 г. И хотя сама эта надбавка не в полной мере соответствовала запросам руководства Узбекской ССР, но увеличение цены все-таки достигалось.

Изменение системы управления СССР в годы «перестройки» привело к значительному увеличению роли органов представительной власти (Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР) при решении всех вопросов государственной жизни, а следовательно, делали их более открытыми. Это касалось и проблем ценообразования на хлопок. В октябре 1989 г. Верховный Совет СССР обсуждал проект постановления о дополнительных мерах по стабилизации розничных цен и совершенствовании ценообразования на основные продовольственные и промышленные товары, определяющие потребительский бюджет. В ходе обсуждения этого постановления народный депутат от Узбекистана, заместитель директора Института экономики АН Узбекской ССР Р.А. Убайдуллаева назвала надбавку 1989 г. к ценам на хлопок полумерой. И хотя эта надбавка приносила республике 1,2 млрд руб., депутат заявила, что «это не все, что нам должны были дать», поскольку эти деньги лишь несколько поднимут зарплату хлопкороба, но не позволят республике решать проблемы самофинансирования производства, делать инвестиции в развитие социальной сферы и экологии. В подтверждение своей позиции она приводила информацию о тяжелом положении в социальной сфере республики: из 12 тыс. кишлаков почти половина (47%) не имеют дневных школ, 88% — не имеют больниц, 28% — других лечебных учреждений, 74% — детских дошкольных учреждений, 51% — питьевой воды, природный газ имеют только 10% сельских населенных пунктов, а канализацию — 1%⁴².

По мнению депутата, исправить положение в социальной сфере республики может изменение механизма налогообложения: налог с оборота на ткани не должен направляться в доход тех районов, где ткани были реализованы. По данным Минфина СССР, сумма этого налога составляет 3 млрд руб., по подсчетам ученых Узбекистана, в три раза больше. Источником пополнения бюджета республики могла стать, по мнению депутата, внешняя торговля, поскольку Узбекистан производит 70% направляемого на экспорт хлопка, при

⁴² Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. II. 3–10 октября 1989 г. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 193.

этом сама республика не имела права реализации, поскольку госзаказ составляет 100% производимого хлопка, в то время как по нефти госзаказ составлял — 95,8%. Цена тонны узбекского хлопка на мировом рынке держалась на уровне 1200 долл., что позволит, по мнению депутата, за тонну приобрести товаров народного потребления на 12 тыс. руб. Этих денег вполне хватило бы, чтобы платить за хлопок работникам в 2–3 раза больше, да еще и оставалось на социальные инвестиции в республике⁴³.

Позиция центрального ведомства — Госкомцен СССР — была несколько иной. На предложение депутатов от Узбекистана о повышении закупочных цен на хлопок ведомство предоставило информацию о том, что существующие цены на хлопок дают соответствующим предприятиям рентабельность в 30% при средней рентабельности сельскохозяйственного производства в 20%. Дальнейшее повышение цены на хлопок приведет к тому, что «республика попадет в еще более “жесткие лапы” монокультурного сельскохозяйственного производства», против чего не раз выступали органы власти Узбекистана⁴⁴. Выход из сложившейся ситуации, по мнению председателя правительства страны Н.И. Рыжкова, виделся в конвертируемости рубля. «Если он будет конвертируемым, то какая разница, где нам хлопок покупать — в Узбекистане или в Египте, какая разница, где нефть — в Тюмени или Кувейте»⁴⁵.

Таким образом, асимметрия информации приобретала особое значение в условиях «перестройки» во взаимоотношениях различных уровней власти, когда представительные органы власти приобретали решающее значение, а депутаты этих органов не обладали всей широтой информации, им приходилось доверять своим более информированным коллегам. Это и создавало дополнительные возможности для использования асимметричности информации.

Наиболее ярко оппортунистическое поведение субъектов государственного управления проявляется во времена кардинальных реформ. В истории нашей страны таким периодом явилась «перестройка». Столкнувшись с нарастанием экономических проблем, связанных с падением темпов экономического роста страны и нарастанием дефицита товаров народного потребления, руководство Советского Союза пошло по пути реформирования хозяйственных механизмов. Для решения вопроса насыщения потребительского

⁴³ Там же. С. 194.

⁴⁴ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. III. 16–23 октября 1989 г. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 188.

⁴⁵ Там же. С. 119.

рынка товарами и услугами была сделана ставка на кооперативное движение. Но его развитие принесло вместо ослабления рост социальной напряженности в обществе, что оказалось связанным с легализацией теневой экономики, выплеснувшей в обращение ранее лежавшие под спудом деньги. Многие кооперативы занялись посреднической деятельностью, перепродажей государственных товарных ресурсов по ценам, превышающим установленные в государственной торговле.

Политика государства по отношению к кооперативному движению базировалась на трех основных принципах: 1) признание кооперации социалистической формой ведения хозяйства; 2) провозглашение равных условий хозяйствования в государственном и кооперативном секторах экономики; 3) признание и учет местных условий и национальных традиций. Последний принцип связывал развитие кооперации с решениями республиканских и местных Советов, тем самым создавая вариативность поведения их руководящих органов.

Особое значение придавалось производственным кооперативам. Если в 1987 г. результаты их деятельности были малозаметны в масштабах экономики страны (их общий объем продукции и услуг составлял 350 млн руб.), то в 1988 г. объем производства товаров и услуг этих видов кооперативов составил уже 6 млрд руб., а за первую половину 1989 г. он вырос уже до 12,9 млрд руб. (при этом 5 млрд руб. составляла заработная плата). В их работе было задействовано 2,9 млн чел. (из них 1,25 млн — по совместительству)⁴⁶. Деятельность кооперативов привлекала к себе общественное внимание. Речь шла прежде всего об уровне доходов, не связанных, по мнению власти и рядовых граждан страны, с результатами трудовой деятельности. Как отмечалось в докладе заместителя председателя Советов Министров СССР Л.И. Абалкина на сессии Верховного Совета Союза, «можно бесконечно приводить примеры негативной деятельности отдельных кооперативов, связанные с мошенничеством, хищением, воровством и с обходом действующих правил хозяйствования»⁴⁷. Председательствующего на заседании М.С. Горбачева возмущал факт, что кусок мыла (государственная цена которого составляла 40 коп.) продается в кооперативах по 4–6 руб.⁴⁸

⁴⁶ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. I. 25 сентября — 2 октября 1989 г. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 73, 82.

⁴⁷ Там же. С. 75.

⁴⁸ Там же. С. 80.

Создавшаяся социальная напряженность в обществе, когда рядовые граждане связывали нарастание проблем снабжения товарами первой необходимости с развитием кооперативов, привела к появлению двух моделей оппортунистического поведения региональных чиновников по отношению к провозглашенной в центре политики: 1) минимизирование количества кооперативов, действующих на территории Союза; 2) коррумпирование процедур разрешения и контроля в отношении кооперативов.

Первая модель, базировавшаяся на опасении роста недовольства населения региона деятельностью кооперативов, приводила к тому, что значительное количество кооперативов подозревалося властью (иногда вполне обоснованно) в нарушениях хозяйственной деятельности. Это прозвучало и на сессии Верховного Совета: один из горсоветов из 41 кооператива закрыл большинство, оставив только 14⁴⁹. Один из примеров привел председатель исполкома Ольгинского сельского Совета народных депутатов из Краснодарского края В.В. Хмура: «Хочу привести пример по нашему району, где мне пришлось заниматься этим вопросом. Здесь был создан кооператив по переработке зерна и семян подсолнечника. И что же вы думаете? За год для района он изготовил 1,5 т муки и т масла, продал 2500 т зерна, закупаая его по 20, а перепродавая в другие районы по 45 коп. Председатели колхозов и директора совхозов устремились сдавать продукцию именно в эти кооперативы, так как государству мы сдаем по 6–7 коп. За год оборот кооператива, о котором я рассказываю, составил 1,14 млн руб., заработная плата кооператоров — 32 тыс. рублей. Например, у приемщика в этом кооперативе месячная заработная плата 1700 руб., а я, председатель исполкома, получаю 220 руб. Ведь есть разница? Правда, сейчас этим кооперативом занимается прокуратура»⁵⁰.

О второй модели оппортунистического поведения рассказал депутат из Оренбурга В.А. Шаповаленко: «Я встречался с кооператорами, которые предлагали мне быть выразителем их интересов. К сожалению, мы не сошлись во мнениях, но они мне рассказывали, как они работают. Они мне говорят: все берут взятки. Я говорю: это голословное утверждение. Вы мне назовите хоть одного человека, который берет, а я с трибуны назову. “Так что ж, ты нам хочешь совсем клапан перекрыть?”»⁵¹. Одним из механизмов использования этой модели выступал процесс государственной перерегистрация

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же. С. 96–97.

⁵¹ Там же. С. 89.

кооперативов. Как отметил депутат Ю.Х. Калмыков, «В отдельных регионах негласно установлена даже конкретная плата за перерегистрацию — от 5 до 15 тыс. руб.»⁵². Об общих объемах взяток, выплаченных кооперативами, сообщил, ссылаясь на публикацию в журнале «Огонек» заместитель председателя ВЦСПС Г.И. Янаев: из доходов кооперативов на подкуп должностных лиц ушел 31 млн руб.⁵³

Общей характеристикой отмеченных моделей оппортунистического поведения региональных представителей власти в отношении кооперативов фактический саботаж правительственной политики периода «перестройки», нарушение союзного законодательства в интересах региональных управленческих элит.

Заключение

Приведенные примеры свидетельствуют о значимости факторов асимметрии информации и оппортунизма субъектов в судьбе реформ системы государственного управления Российской империи и СССР в периоды, выбранные для анализа. В ряде случаев вышестоящие руководители обладали более полной информацией о положении дел, а в других случаях — подчиненные оборачивали информационную асимметрию в свою пользу. Во всех проанализированных случаях обладание большей информацией одной из сторон приводило к росту недоверия между участниками взаимодействия, обычно — сторонниками реформ и противниками их проведения. В свою очередь, недоверие выливалось в оппортунистическое поведение субъектов социального взаимодействия в процессе выработки и реализации реформаторских планов. В конечном итоге, все это приводило к попаданию в институциональные ловушки и закреплению негативных институциональных качеств, препятствовавших выводу страны на устойчивую реформаторскую траекторию.

Литература

Анисимова Е.Н. Чиновничество России: (краткая история становления чиновничества как социального сословия). Владимир: Аркаим, 2018. 455 с.

Антонова Т.В. Программа «Политической новизны» великого князя Константина Николаевича Романова // Вестник МГУ им. М.А. Шолохова. Серия «Отечественная история», 2010. С. 22–33.

⁵² Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. II. 3–10 октября 1989 г. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 224.

⁵³ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. IV. 24–31 октября 1989 г. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1990. С. 175.

Архипова Т.Г. История государственной службы России XVIII–XX века М., 2000. 230 с.

Астрахан В.И. Формы народного представительства в контексте российской политической традиции // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 3. С. 250–261.

Баженова Т.М., Зитунникова Н.Н. «Все части государственного служения требуют сведущих исполнителей» К 200-летию указа об экзаменах на гражданские чины // Российский юридический журнал. 2009. № 6. С. 178–184.

Веблен Т. Теория праздного класса. М.: Прогресс, 1984. 369 с.

Воронин В.Е. Политический кризис в России конца 1870-х гг. и способы его преодоления глазами высших государственных чиновников // Вестник РУДН. Серия «История России», 2008. № 1. С. 15–35.

Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. Изд-во «Наука». СПб., 1991. 221 с.

Гребенкин А.Н. Предыстория российского конституционализма: проекты XVII — начала XX века // Юридическая наука, 2014. № 1. С. 36–40.

Захаров В.В. Неоинституционализм в историко-правовых исследованиях: к проблеме расширения методологического инструментария отечественной истории государства и права // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2010. № 3 (15). Часть 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://scientific-notes.ru/magazine/archive/number/16BAK>

Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М.: РГГУ, 2015. 671 с.

Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношении. М.: Наука, 1991. 128 с.

Кассихина М.М. Сперанский, его роль в развитии и становлении российского государства и права // Государство и право в XXI веке. 2017. № 2. С. 4–13.

Климанов А.Ю. Представительные государственные органы России в период революции 1905–1907 гг.: историко-правовой аспект // Вестник Международного института экономики и права. 2016. № 1 (22). С. 108–124.

Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. М.: Типография Г. Лиснера и Д. Собко, 1912. 218 с.

Кошкидько В.Г. Реформы государственного строя в условиях политического кризиса начала XX века. М.: МА КС Пресс, 2003. 164 с.

Кузьмин-Караваев В.Д. Из эпохи освободительного движения. Т. II. От 17 октября 1905 г. до 8 июля. Т. II. От 17 октября 1905 г. до 8 июля. 1906 г. СПб., 1907. 426 с.

Куприянова Е.В. Влияние Указа от 6 августа 1809 года на образовательный уровень чиновников Оренбургской губернии // Вспомогательные исторические дисциплины. 2017. Т. XXXVI. С. 40–46.

Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право. Изд. 3-е. СПб.: Тип. акц. о-ва «Слово», 1913. 672 с.

Масленникова Е.В. Идеи представительства в восприятии высших чиновников России второй половины XIX в. // Вестник РУДН. Серия «История России», 2006. № 2 (6). С. 86–96.

Маслов Д.В., Лазарева Л.Н., Суханова Н.И. Причины распада СССР: вопросы методологии исследования. М.: Политическая энциклопедия, 2022. 399 с.

Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1997. 650 с.

Милюков П.Н. Год борьбы. Публицистическая хроника. 1905–1906. 1907 — XVIII. СПб.: Типография т-ва «Общественная польза». 550 с.

Нечаев В. Манифест 17 октября и форма правления // Полярная звезда. 1906. № 4. С. 293–294.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Перевод с англ. А.Н. Нестеренко. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

Пажитнов К.А. К вопросу о русской конституции // Образование. 1907. Декабрь. С. 95–99.

Палиенко Н.И. Основные законы и форма правления в России: Юридическое исследование. Харьков: Тип. «Печатник», 1910. 78 с.

Писарькова Л.Ф. От Петра I до Николая I: политика правительства в области формирования бюрократии // Отечественная история. 1996. № 4. С. 29–44.

Пронкин С.В. Современные исследования правительственного конституционализма XVIII — начала XX века // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. № 30. [Электронный ресурс]. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2012/vipusk__30_fevral_2012_g/iz_istorii_upravljenija/pronkin.pdf

Распад СССР: дискуссии о причинах, обстоятельствах и последствиях. Сб. ст. / отв. ред. С.В. Журавлев. М.: Центр гуманитарных инициатив, 2019. 224 с.

Сак К.В. «Самая большая гордость — быть твоим первым и самым верным подданным»: вел. кн. Константин Николаевич и вел. кн. Константин Константинович на службе престолу // Вестник ПСТГУ II. История. История Русской Православной Церкви. 2011. Вып. 4 (41). С. 15–29.

Селунская Н.Б., Бородкин Л.И., Григорьева Ю.Г., Петров А.Н. Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996. 283 с.

Феребов А.Н. Развитие норм указа 6 августа 1809 г. в ходе его реализации в первой трети XIX века // Российская история. 2018. Выпуск 6. С. 103–120.

Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. М.: РОССПЭН, 1996. 330 с.

Шелохаев В.В. Оценка кадетами Манифеста 17 октября 1905 г. и Основных государственных законов 23 апреля 1906 г. // Государственные учреждения и общественные организации СССР. М., 1989. С. 110–125.

Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб.: Искусство-СПб., 2007. 461 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Кощидько Владимир Григорьевич — доктор исторических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Koshkidko@spa.msu.ru

Купцова Ирина Валентиновна — доктор исторических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Kupcova@spa.msu.ru

Лившин Александр Яковлевич — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Livshin@spa.msu.ru

Сидоров Александр Валентинович — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: Sidorov@spa.msu.ru

Соловьев Константин Анатольевич — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: KSoloviov@spa.msu.ru

ABOUT THE AUTHORS:

Koshkidko V. — DSc, Professor of the Department of Regional and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. *e-mail*: Koshkidko@spa.msu.ru

Kuptsova I. — DSc, Professor of the Department of Regional and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. *e-mail*: Kupcova@spa.msu.ru

Livshin A. — DSc, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. *e-mail*: Livshin@spa.msu.ru

Sidorov A. — DSc, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. *e-mail*: Sidorov@spa.msu.ru

Solovyov K. — DSc, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation. *e-mail*: KSoloviov@spa.msu.ru