

ПРАВИТЕЛЬСТВО — ОСНОВНАЯ ПЛОЩАДКА ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ИНТЕРЕСОВ

Лев Яковсон



Лев Яковсон — доктор экономических наук, профессор, первый проректор и заведующий кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора факультета экономики ГУ-ВШЭ, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», член коллегии Министерства экономического развития РФ, автор и соавтор ряда принятых законопроектов по социальной сфере

РЖ *Уважаемый Лев Ильич, существует ли правительство в России как политический институт? Произошли ли значимые изменения в роли этого института с приходом Владимира Путина в Правительство России в качестве главы кабинета?*

Место правительства определяется состоянием политической системы, которая пока в процессе становления. Точнее понять происходящее можно, отвечая не на вопрос, чем является тот или иной ее компонент, а на какой стадии движения от некой точки *А* к точке *В* он находится.

Для политической системы в целом точка *А* — советский строй, точка *В* — полиархия по Роберту Далю. Думаю, что **мы обречены двигаться в направлении полиархии** (ее конкретные институты могут быть разными), но происходит это «медленным шагом, робким зигзагом». Причем темп движения определяется не столько качеством «большой политики» (например, тем, как проходят выборы), сколько «созреванием» потенциальных политических действующих лиц. В первой половине 1990-х годов выборы проводились лучше, с 1996 года и по сей день — хуже, но и тогда, и сейчас рядовой гражданин — это в основном адресат политтехнологий. По-другому вряд ли получится, пока между гражданином и общенациональными партиями нет плотной среды формальных и неформальных ассоциаций, преимущественно локальных. С низовой же самоорганизацией дело обстоит все еще плохо, но, как видно из эмпирических данных, ситуация несколько улучшается. Речь не о том, что качество выборов не существенно, но с точки зрения перспективы не меньшее значение имеют, например, взаимоотношения власти и НКО и особенно положение средств массовой информации.

Теперь посмотрим на политическую роль правительства. **Исполнительная власть у нас всегда выступала главной площадкой представительства интересов, а основная функция парламента сводилась к оппонированию правительству в 1990-е годы и ассистированию в 2000-е.** В 1990-е годы состав людей, реально причастных к исполнительной власти, был довольно размытым, распределение ролей далеко не всегда корреспондировало с формальными статусами. В 2000-е произошла формализация, и, на

мой взгляд, это плюс. Помогло помимо прочего введение «трех-членки»: министерство — служба — агентство. Оно не было как следует продумано и сопровождалось немалыми издержками. Однако прозрачное выделение из десятков глав федеральных органов обозримого числа членов кабинета — необходимое, хотя совсем не достаточное условие упорядоченной работы правительства. Наконец, в 2008 году правительство стало выходить из тени президентской власти. **Сделан первый пока шаг к ситуации, когда ясно, какие решения принял президент, а какие правительство, и каждый несет ответственность за себя.**

Если применительно к правительству вернуться к теме движения от точки *А* к точке *В*, то *А* — преимущественно административный, а не политический институт, оформлявший и выполнявший решения монарха, генсека или президента, а *В* — правительство в системе зрелой демократии. Мы отошли от первой точки, но до второй еще довольно далеко.

РЖ *Можно ли правительственную политику назвать согласованной? Какую роль здесь играют идеологические и политические разногласия?*

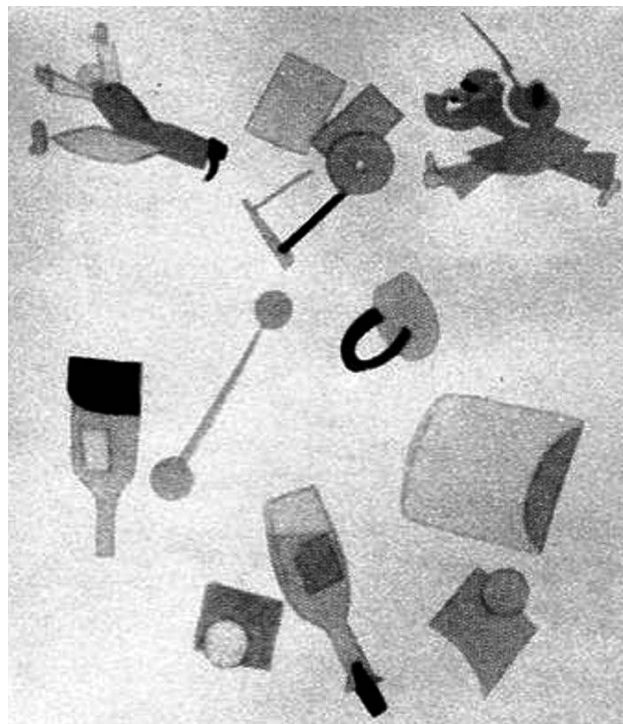
Неслаженности в действиях исполнительной власти хватает. **Но различия в идеологическом и политическом бэкграунде редко сказываются на взаимодействии министров и других видных чиновников,** большее значение имеют ведомственные интересы. Идеологические пристрастия Татьяны Голиковой вряд ли поменялись в момент перехода с должности, на которой она обязана была «ультралиберально» экономить бюджетные средства, на должность, предполагающую «государственническое» стрем-

ление к увеличению социальных расходов. В обоих случаях Голикова действовала добросовестно и результативно, и это не единственный пример. На межведомственные трения уходит немалая часть энергии исполнительной власти.

Однако есть гораздо более существенный фактор, мешающий слаженности. Я уже упоминал, что исполнительная власть, а не парламент служит основной площадкой представительства всевозможных интересов. Эта ключевая особенность придает обществу едва ли не с любым столоначальником роль потенциального канала лоббирования. Линия поведения правительства формируется отнюдь не только его членами, но и теми, кто фильтрует информацию и готовит решения. А **«техническое» устройство исполнительной власти** (состояние регламентации, организация информационных потоков, качество исполнения и контроля и т.п.) таково, что столоначальник, условно говоря, только наполовину связан позицией своего руководства. Об этом вспоминают лишь в связи с темой коррупции. Но на относительно высоких этажах федеральной власти гораздо большее значение, чем взятки, имеет абсолютно непрозрачное разнообразие представлений столоначальников о нуждах России (вот тут

лось выше, работа с правительством, администрацией президента и министерствами наиболее привлекает ведущих экспертов в тех областях, которыми исполнительная власть занимается напрямую, — экономика, социальная сфера и, если иметь в виду в том числе «президентские» министерства, внешняя политика и оборона. **Одни и те же эксперты зачастую сотрудничают и с Федеральным собранием и партиями, причем не только «ЕР».**

Эксперты в области публичной политики ближе к партиям, для них характерно более или менее четкое идеологическое размежевание, о котором применительно, например, к экспертам-экономистам говорить не так легко. Точнее, в том спектре позиций, который есть в прессе, точки зрения едва ли не всех правительственных экс-



РЖ В США президент страны является непосредственным руководителем исполнительной власти. Насколько оправдано разделение в России института высшей власти и правительства?

Разделение коренится в давней традиции сакрального восприятия верховной власти. Другой вопрос, что вот уже полвека все это не слишком хорошо работает. Сегодня число чающих помазанника или вождя вряд ли превосходит число тех, для кого президент и премьер — просто высокие должности с соответствующими функциями, правами и обязанностями, которые следует по возможности разграничивать. Соответственно, вопрос о потенциальном объединении институтов целесообразно рассматривать прагматически. С этой точки зрения не очень удачно, например, разделение министерств на «президентские» и «правительственные». **В перспективе возможно как сохранение за президентом роли верховного арбитра (но тогда ему надо пореже давать прямые указания правительству), так и нечто близкое к американской схеме.** Начинать надо с более прозрачного и последовательного распределения нынешних ролей. ■

Беседовала Любовь Ульянова

Сделан первый шаг к ситуации, когда ясно, какие решения принял президент, а какие — правительство, и каждый несет ответственность за себя

идеологии действительно сказываются), а также привязанности, часто бескорыстные, к тем или иным проектам, местностям, подотраслям, зарубежным образцам для подражания, экспертным подходам и еще неведомо чему.

РЖ Есть ли в России разница в экспертном обслуживании правительства, Госдумы, «Единой России»? Как можно охарактеризовать идеологические и политические позиции этих экспертов?

В силу той роли исполнительной власти, о которой говори-

пертов находятся на «либеральном» крыле. **Но либералом у нас именуется всякий, кто не предлагает безоглядно печатать деньги и не берется решить любую проблему посредством приказа.** Любое правительство, несущее ответственность за практические действия, вынуждено опираться на тех, кого относят к «либералам» в этом специфическом смысле (при том, что многие из них, включая меня самого, — завязанные консерваторы в более общепринятом понимании).