

# Назад, в будущее?

*О книге Е. М. Примакова «Россия: Надежды и тревоги». – М.: ЗАО «Издательство Центрполиграф», 2015. – 244 с.*

Обсуждается последняя книга известного советского и российского ученого, публициста, политика и общественного деятеля, академика РАН Е. М. Примакова. Показано, что выбор обсуждаемых проблем и возможных направлений их решения отражают, с одной стороны, обеспокоенность части российской элиты качеством государственного управления и угрозами, которые несет существующая государственная политика, с другой – демонстрирует лояльность к основным принципам нынешней внутренней и внешней политики.

*Ключевые слова:* государственное управление, кадровая политика, частно-государственное партнерство, либерализм, консерватизм, экономический рост, импортозамещение, реиндустриализация, федерализм, местное самоуправление

По жанру эта книга – нечто среднее между сборником эссе, включающим размышления о некоторых проблемах развития страны, и политическим манифестом: вполне естественно, что Е. М. Примаков дает политические оценки и выдвигает политические идеи для решения социально-экономических проблем. При этом автор игнорирует ряд других, касающихся экологии, демографии, преступности, коррупции или терроризма) вскользь упоминая о том, что их нужно решать, и это уже делается. Но какие бы сюжеты автор ни рассматривал, в центре его внимания неизменно оказываются система принятия решений и качество государственного управления. Безусловно, Е. М. Примаков, выражаясь словами Я. Гашека, относится к партии «умеренного прогресса в рамках законности». Совмещение полной лояльности к системе со стремлением устранить отдельные недостатки напоминают настрой политико-экономической публицистики 1970-х годов.

В кратком введении Е. М. Примаков явно намеренно не говорит об общей концепции работы и ее ключевой проблеме, но перечисляет важнейшие достижения Президента РФ В. В. Путина за последние 15 лет и упоминает его фамилию семь раз на одной странице, не говоря уже о щедро рассыпанных цитатах и комплиментах по всей книге. Правда, нет прямого ответа на вопрос: если все так хорошо, то почему же все плохо?

## Структура власти и кадровая политика

Начинается книга с обсуждения рокировок во властном тандеме. Е. М. Примаков считает конструкцию чересчур усложненной и потому явно излишней. Тем более что Д. А. Медведева на посту Президента РФ и его команду, которая, как мы знаем, не была полностью ему подконтрольной, приходилось постоянно поправлять. Приводится ряд примеров ошибочных решений Д. А. Медведева на этом посту, а сам он предстает человеком без стратегического видения ситуации (см. «Дьявол в деталях»), поддающимся влиянию своих советников и склонным принимать спонтанные и непродуманные решения («Стремление к новшествам без здравого смысла»). Почему-то многоопытному Е. М. Примакову не приходит в голову мысль о том, что упущения и ошибки в кадровых вопросах характеризуют не только тех, кого выдвинули или назначили, но и тех, кто выдвигал и назначал.

По мнению автора, упущения в кадровой политике привели не только к неверным решениям, но и к распространению безответственности в структурах правительства, что, вообще говоря, не очевидно. И эти процессы развивались по нарастающей после того, как Д. А. Медведев возглавил Правительство РФ, несмотря на усилия Президента, руководителей его аппарата, различных советников и помощников, к которым у Е. М. Примакова претензий нет. «Отсутствие административной дисциплины стало характерной чертой исполнительных органов. Часто отчет о выполнении поручений президента представляется в форме собственных распоряжений нижестоящим организациям или программами с радужными обещаниями решить все вопросы... к 2025 году». Это высказывание остается актуальным.

Е. М. Примаков осознает противоречивость своей концепции тандема и сам пишет, что В. В. Путин, какой бы пост он ни занимал, имел возможность корректировать деятельность своего партнера и, добавим, активно этим пользовался. Странно, что президентские амбиции Д. А. Медведева автор связывает не с ним самим, а его «неолиберальным» окружением, которое в большинстве своем, как известно, плавно перешло из окружения В. В. Путина, не утратив, как представляется, его доверия.

Создается странное ощущение, что одним из принципов кадровой политики в постсоветской России является находение у власти лиц, назначенных ответственными за все ошибки

и упущения, начиная с А. Чубайса, виноватого во всем, потом М. Зурабова и еще целого ряда «непопулярных» министров и даже председателей Правительства РФ, которые после отставки получали вполне комфортные назначения в многочисленных властных и окол властных структурах.

### **Грехи российского либерализма**

Е. М. Примаков именует некоторых деятелей периода реформ 1990-х годов и последующих лет и либералами, и неолибералами и псевдолибералами, но не дает дефиниций и фактически использует эти термины как синонимы. Интересно, что для подтверждения своих жестких оценок он цитирует А. Илларионова: «Потребовалось время, чтобы понять, что позиция, идеология их кумиров не являются ни либеральными, ни демократическими. Люди, провозглашавшие отделение собственности от власти, на практике захватывали госкомпании, государственные здания, получали госфинансирование, добивались вначале пониженных ставок арендной платы, а затем и полного освобождения от платежей государству. Такие действия дискредитировали не только конкретных людей, но и идеи, с которыми они ассоциировались в общественном сознании».

Общее в позициях Е. М. Примакова и, например, А. Илларионова состоит в том, что оба признают необходимость независимости суда, решительной борьбы со вседозволенностью чиновничьего аппарата, коррупцией, фальсификацией на выборах, обязательности подчинения закону всех сверху донизу. Но Е. М. Примаков полагает, что эти принципы не должны угрожать стабильности и чреваты возвращением к «лихим девяностым», а Илларионов – что именно игнорирование этих принципов ведет к хаосу и распаду государства.

Автор книги скромно указывает, что возглавляемое им Правительство РФ сумело стабилизировать экономическую и социальную ситуацию после дефолта 1998 г., не отказавшись от курса на построение рыночной экономики. Добавим, что оно фактически обеспечило в последующие годы уже при других правительствах быстрый экономический рост, который во многом носил восстановительный характер и стимулировался постепенным улучшением внешнеэкономической конъюнктуры, но был самым значительным с 1950–1960-х годов. По оценке того же А. Илларионова,

именно коалиционное правительство Е. М. Примакова проводило наиболее взвешенную бюджетную политику, успешно противостояло всякого рода лоббистам и не предпринимало резких и непредсказуемых действий. Другими словами, его политика в наибольшей степени соответствовала термину «либеральная» за весь постсоветский период.

Е. М. Примаков характеризует российских либералов как догматиков и недоучек, усвоивших из западной науки и политики только термины и лозунги, в большинстве случаев устаревшие. Он приводит ряд примеров, когда зарубежные ученые критиковали как своих коллег, принадлежащих к либеральному лагерю, так и экономическую политику российских властей в 1990-е годы.

В качестве альтернативы либеральным моделям экономики Е. М. Примаков рассматривает модель частно-государственного партнерства. Он обвиняет оппонентов в том, что те якобы занимают абсурдную позицию полного отказа от участия государства в экономике. Разумеется, либералы не являются врагами сильного государства, в отличие от анархистов или последовательных марксистов.

В чем Е. М. Примаков прав, так это в том, что использование либеральной риторики нередко было всего лишь прикрытием для личного обогащения и карьерного роста, равно как сейчас для этого используются консерватизм и патриотизм. Очевидно, что рынок сам по себе действительно не приводит к созданию единого правового поля, не может взять на себя функции защиты жизни и имущества граждан, тем более выработать стратегию развития страны или промышленную политику.

Но действительно ли государственное участие в капитале крупнейших корпораций и стратегических предприятий, тесное взаимодействие государства и бизнеса способствуют решению проблем ускорения экономического роста в современной России? Оценивая успехи частно-государственного партнерства в нашей стране как незначительные, автор все же сглаживает проблемы. Когда ресурсы и политическое влияние руководителей отдельных корпораций сопоставимы или даже превосходят возможности отдельных ведомств и их руководителей, невозможны ни стратегическое планирование, ни промышленная политика со стороны государства. А интересы корпораций с государственным участием начинают довлеть над интересами страны в целом. Е. М. Примаков приводит примеры подобных коллизий. В. И. Ленин

как-то по другому поводу писал, что прежде чем объединяться, необходимо решительно размежеваться. Возможно, именно из-за этого в российском исполнении частно-государственное партнерство нередко становится синонимом коррупции.

### **Проблема экономического роста и исполнения социальных обязательств**

Е. М. Примаков явно считает надуманным и вредным обсуждение альтернатив: макроэкономическая стабилизация или экономический рост, наращивание инвестиционной активности или исполнение социальных обязательств, осуждая шараханья между этими целями. Он понимает, что приоритет должен отдаваться обеспечению долгосрочного экономического роста и социальной защиты, для чего требуется изменение как налогово-бюджетной политики, так и институциональной среды. Когда он цитирует А. Клепача, целью критики явно выступают «либералы» из Минфина с их «доминированием бухгалтерского финансового подхода над политикой развития, доминированием поддержки банковского сектора над поддержкой реального».

Действительно, фискальный подход в политике Минфина существенно сдерживает экономическое развитие страны. Но Минфин давно сконцентрирован на централизации бюджетных ресурсов, экономии бюджетных расходов и создании резервов, вне зависимости от того, какое влияние такая политика оказывает на экономическое развитие и рост, социальное расслоение и т. п. В период быстрого экономического роста дефекты такой политики были малозаметны, но в нынешних условиях они очевидны. Правда, непонятно, почему такой подход именуется либеральным и почему руководство Минфина при всех кадровых перемещениях неизменно проводит по сути одну и ту же политику.

Кстати, в числе «неолибералов» он не упоминает одного из главных архитекторов налогово-бюджетной и даже всей политико-экономической конструкции современной России – А. Л. Кудрина, работавшего на ключевых должностях в правительстве более 11 лет, а в настоящее время ставшего одним из главных критиков созданной им же модели.

Е. М. Примаков выступает против самоизоляции и автаркии российской экономики. Но он поддерживает контрсанкции и саму идею импортозамещения, хотя критически относится к резким и непродуманным решениям в этой сфере.

Обсуждая приватизацию государственной собственности, которая в принципе может способствовать пополнению доходной части бюджета и повышению эффективности работы предприятий, Е. М. Примаков скептически оценивает ее возможности и в качестве альтернативы предлагает наведение порядка в государственных и частных компаниях. Поскольку в России в данной сфере созданы огромная нормативная база и множество контролирующих структур, было бы интересно услышать мнение Е. М. Примакова о качестве того и другого.

Автор указывает на отсутствие положительных результатов при приватизации, в частности РАО «ЕЭС», и в то же время приводит примеры конфликтов между государственными предприятиями. Создается впечатление, что в российских условиях государственные и частные предприятия заимствуют друг у друга недостатки: частные не умеют управлять издержками, а государственные способны только максимизировать текущую прибыль и виртуальную капитализацию. Выход из создавшейся ситуации Е. М. Примаков видит в реализации «мегапроектов», инициируемых и контролируемых государством. Но никаких данных, подтверждающих позитивное влияние ранее осуществленных проектов на экономический рост и инвестиционную активность, он не приводит.

Е. М. Примаков совершенно правильно указывает на преимущественно немонетарный характер инфляционных процессов в России, однако не уточняет, кто именно, кроме ЦБ РФ, должен отвечать за стабилизацию покупательной способности национальной валюты и какими могут быть инструменты антиинфляционной политики.

Масштабные инвестиционные проекты требуют аккумуляции колоссальных ресурсов. В условиях недоступности внешнего финансирования Е. М. Примаков называет множество внутренних резервов: от амнистии капиталов и деофшоризации до сокращения доли теневого сектора экономики, не оценивая, однако, затраты и результаты, а главное, отдаленные последствия предлагаемых мер.

Проблемы реиндустриализации в России также описаны широкими мазками. Автор против сокращения бюджетных расходов как реакции на стагнацию экономики. В программе реиндустриализации он предлагает задействовать не только инновационные предприятия, чтобы устранить научно-технологическое

отставание от ведущих стран, но и сделать упор на восстановление экономического потенциала, созданного в советский период. Решать задачи реиндустриализации и структурной перестройки хозяйства следует в условиях низкой мобильности рабочей силы, не допуская роста безработицы. В качестве одного из важнейших драйверов научно-технологического рывка Е. М. Примаков рассматривает оборонно-промышленный комплекс.

Завершая рассмотрение блока экономических проблем, Е. М. Примаков констатирует, что неолибералы не смогли реализовать свои цели и подходы к их решению. Во-первых, потому что удалось отстоять идею ведущей роли государственного сектора экономики, во-вторых, отказаться от консервативных сценариев развития страны в пользу форсированно-целевого\*, в-третьих, «им не удалось провести идею о демократизации нашего общества за счет ограничения государственной власти», что, впрочем, не помешало, с его точки зрения, росту активности гражданского общества. Если обратить внимание на снижение инвестиционной активности с 2013 г. и то обстоятельство, что страна сползла в рецессию и ожидаемую длительную стагнацию экономики, то в чем же достижения?

Интересно, что для подтверждения своих выводов Е. М. Примаков обильно цитирует зарубежных специалистов и политиков и очень мало – отечественных ученых.

### **Проблемы федерализма**

Лично для меня представляют особый интерес анализ и оценки Е. М. Примакова проблем взаимоотношений между центром и регионами, региональной политики, развития местного самоуправления, поиска путей их преодоления, поскольку я давно занимаюсь их изучением.

Наиболее конкретное предложение Е. М. Примакова касается необходимости и даже неизбежности децентрализации полномочий, ответственности и, главное, бюджетных ресурсов для решения обсуждавшихся в предыдущих главах проблем: ускорения экономического роста, реиндустриализации, развития

---

\* Его не смущает, что «консервативные» сценарии все равно закладываются в основу при бюджетном планировании. При этом последние годы они оказываются излишне оптимистическими и устаревают задолго до начала следующего года. Дело в том, что вербальные интервенции чиновников не оказывают значительного влияния на поведение экономических субъектов.

на инновационной основе промышленности и сельского хозяйства. По сути, он предлагает в основном вернуться к модели межбюджетных отношений начала 2000-х годов, сформулированной В.Б. Христенко, и некоторым принципам Бюджетного кодекса 1998 г. в части разделения доходов консолидированного бюджета.

Е. М. Примакова не устраивает позиция Председателя Правительства РФ относительно отсрочки увеличения доли бюджетных расходов в пользу образования, науки, здравоохранения и т. п. до завершения программы реорганизации и реконструкции вооруженных сил, т. е. до 2025 г., после чего и возможно перераспределение ресурсов в пользу регионов и муниципалитетов. Он считает, что решение вопросов децентрализации бюджетных ресурсов не терпит отлагательства и приведет к их более эффективному использованию. Разумеется, при изменении принципов и механизмов взаимодействия центров и регионов. Важно, что автор признает критическим фактором даже не дефицит финансовых ресурсов в регионах, сколько чрезмерную регламентацию их использования со стороны центра. Но что же он предлагает?

Во-первых, стабилизацию нормативов разделения налоговых поступлений между центром и регионами. Во-вторых, предоставление средств из федерального бюджета должно идти параллельно с привлечением инвесторов, а сами бюджеты – ориентированы на стимулирование инвестиций. В-третьих, бюджетный дефицит должен корреспондироваться с инвестиционной программой. Все это хорошо известно, но пока не всегда получается. Например, постоянные корректировки правил и нормативов разделения ресурсов между субъектами РФ давно уже стали обыденностью, равно как и выделение дополнительных средств отдельным регионам по указанию Президента или решениями Правительства РФ.

В разделе, посвященном региональной политике, выделены три стратегических региона: Дальний Восток, Северный Кавказ и Крым (в предыдущих публикациях назывался еще и Арктический). Е.М. Примаков полагает, что создание региональных министерств снимет множество проблем согласования соответствующих программ. Пока трудно сказать, насколько это оправданно. И остается открытым вопрос о региональной политике в остальной части страны, тем более что автор предлагает задействовать для решения проблем стратегических регионов ресурсы не только бюджета, но и крупнейших отечественных корпораций. В этом разделе допущены и некоторые досадные ошибки. Так,



в Крыму средняя заработная плата отстает от общероссийской не в 7–8, а максимум в три раза (от московской – в пять раз).

Для пополнения ресурсной базы регионов Е. М. Примаков рассматривает множество вариантов, предлагаемых разными политиками и чиновниками (в частности, А. Белоусов рекомендует более активно расходовать средства Резервного фонда, В. Матвиенко – перенести штаб-квартиры госкорпораций в регионы и т. д.). Сам Е. М. Примаков считает полезным перевод субъектов РФ на фиксированную ставку платежей в федеральный бюджет на период между выборами. Но общий его вывод таков: необходимо разработать комплексную, экономически обоснованную и юридически выверенную стратегию развития бюджетного федерализма в России. И это несмотря на его прежние негативные оценки ранее принятых программ, стратегий и т. п. с точки зрения как содержания, так и исполнения. В любом случае нынешняя политика Минфина РФ, по его мнению, ниже всякой критики.

Е. М. Примаков в целом позитивно оценивает принятые в последнее время поправки в законодательные акты, посвященные развитию местного самоуправления. С этим сложно согласиться, поскольку они существенно повышают роль региональных властей по отношению к муниципалитетам как в области перераспределения финансовых ресурсов, так и кадровой политики. Хотя неизменным остается конституционный принцип, утверждающий, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Да и качество законопроектов и инициатив Е. М. Примаков оценивает невысоко, указывая, что многие из них принимались без предварительной экспертизы и дифференцированного подхода.

Обсуждение межнациональных и межконфессиональных проблем России как федеративного государства практически невозможно комментировать как из-за их сложности, так и аморфности формулировок. Трудно было даже понять, в чем, собственно, суть этих проблем. Единственный вывод состоит в том, что отказываться от национально-территориального принципа выделения регионов рано, а сливать их в административно-территориальные единицы можно лишь в случае, если доля титульной нации невелика и гарантированы права на культурную автономию.

### **Немного о политике**

Последующие главы посвящены разным политическим проблемам: отношениям между Россией, с одной стороны, и США

и Европой – с другой, Россией и ее партнерами по Таможенному союзу, ШОС. Обсуждаются украинский конфликт и присоединение Крыма, а также история конфликта в Грузии, действия ИГИЛ на Ближнем Востоке и реформа РАН. Не удивительно, что последняя глава так и называется – «О разном».

Не будучи политологом, ограничусь общими замечаниями. Надо сказать, что практически все конфликты автор рассматривает под углом глобального противостояния в современном мире: «основное противоречие, проявляющееся на международной арене, развивается между объективным характером создания многополярного мира и субъективным стремлением США образовать однополярное мироустройство». Казалось бы, при такой постановке вопроса на стороне России как борца с однополярным миром должно выступить большинство стран. Представляется, однако, что в изоляции оказались отнюдь не США. Но, допустим, удалось добиться победы, и какова же будет позиция России в этом новом прекрасном многополярном мире, необходимость которого объективно обусловлена? Что получит наша страна от такой победы? Сможет ли она воспользоваться этими плодами? Кажется, все эти вопросы мало волнуют Е. М. Примакова.

Интересно, что, излагая историю конфликта вокруг Украины, да и некоторых других стран, автор в ряде случаев повторяет тезис о вынужденной реакции России в тех или иных обстоятельствах. Это очень удобный тезис, но он негативно характеризует руководство страны, и особенно МИДа, поскольку нет ничего хуже реактивной политики, когда страна вынуждена предпринимать те или иные шаги, а не управлять ситуацией.

Хотя язык книги далек от лучших образцов отечественной литературы, а обилие цифр и примеров уже не соответствует современным представлениям о качественной аналитике, книгу полезно прочитать хотя бы потому, что она отражает образ мыслей и мировосприятие значительной части российской элиты и окол властного экспертного сообщества. Или, возможно, ту нормативную модель мировосприятия, которую они стремятся донести до народных масс.