JEL: A13, B41, E20

УДК 330.3

DOI: [10.14530/se.2018.2.008-016](https://doi.org/10.14530/se.2018.2.008-016)

«УКАЗНАЯ» ЭКОНОМИКА

П.А. Минакир

Минакир Павел Александрович – академик РАН, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель. Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042. E-mail: minakir@ecrin.ru.
ORCID: 0000-0002-5451-5662

Аннотация. Рассматриваются закономерности формирования целей экономического развития и их отражения в майских указах Президента РФ. Проводится сравнение императивов в майских указах Президента РФ 2012 г. и 2018 г. Обсуждаются результаты реализации майского указа 2012 г. Показана тенденция смещения политических императивов в экономическую область, а также расширения сферы регулирования за пределы государственного бюджета. Анализируется взаимосвязь между институциональными и финансово-экономическими ресурсами при выполнении социально-экономических императивов. Отмечается, что регулирующее влияние на результаты реализации объявленных целей ограничено и возможно лишь в области государственного спроса и государственных инвестиций; в области воздействия на объективные макроэкономические индикаторы и параметры, перераспределения ресурсов и стимулирования в желательном направлении мотивов поведения экономических агентов государственное регулирование возможно только в строго ограниченных интервалах. Высказывается предположение о том, что обозначенные в указах цели и показатели их реализации окончательно признаются абсолютными императивами общественного развития, что знаменует собой завершение цивилизационной спирали: централизованный план – «дикий» рынок – государственно-олигархический капитализм – олигархо-бюрократическая монополия.

Ключевые слова: императив, институты, пятилетний план, цивилизационная спираль, экономический агент, Россия

Для цитирования: Минакир П.А. «Указная» экономика // Пространственная экономика. 2018. № 2. С. 8–16. DOI: [10.14530/se.2018.2.008-016](https://doi.org/10.14530/se.2018.2.008-016)

For citation: Minakir P.A. «Decree» Economy. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2018, no. 2, pp. 8–16. DOI: [10.14530/se.2018.2.008-016](https://doi.org/10.14530/se.2018.2.008-016). (In Russian).

Лихорадочное ожидание перемен, которые должны наконец-то конвертировать потенциальное богатство страны в реальную достойную жизнь каждого ее жителя, борьбу за идеалы в свободную творческую энергию, покорность привычке в конструктивное строительство собственного будущего, завершилось обнародованием очередного майского указа Президента, который в отличие от знаменитого майского указа 2012 г. по сути претендует на «звание» национальной стратегии на очередные 6 лет (2018–2024 гг.)¹.

Можно было бы попытаться провести параллель с пятилетними планами советской эпохи, коль скоро новым указом явлена управленческая регулярность. Но в данном случае параллелизм окажется неуместен.

Во-первых, пятилетние планы определяли направления и параметры развития только экономики. «Майские указы» определяют императивы для всех сфер общественной жизни, претендуя в этом смысле на выполнение роли идеологической платформы общественного развития.

Во-вторых, централизованное планирование в целом и пятилетние планы в частности были направлены на поддержание сложнейшей системы экономических взаимосвязей, согласование параметров составных частей экономической и социальной систем, обеспечивающих общее равновесие социально-экономической системы (Минакир, 2001, с. 37). «Майские указы» ограничиваются «целевой областью», определяя предельно общие индикаторы и «задачи», что соответствует «директивам ЦК КПСС» в эпоху централизованного планирования.

В-третьих, всеобъемлющий характер советского централизованного планирования сопрягался со сложнейшим механизмом реализации плановых приоритетов и детализированных до уровня секторов, отраслей и даже отдельных предприятий и организаций количественных заданий, увязанных между собой и обеспеченных совокупными экономическими ресурсами общества. «Майские указы» являются директивами, адресованными правительству, непосредственно контролирующему лишь меньшую часть совокупных ресурсов (государственный бюджет) и непосредственно управляющему относительно малой частью предприятий и организаций. То есть достижение директив Президента предполагает предельно высокую эффективность косвенных инструментов, регулирующих мотивацию экономических агентов. Но достижение такой предельной эффективности предполагает совпадения, которые должны предприниматься агентами экономики для выполнения директив, с интересами самих агентов. Это возвращает ситуацию к советской управленческой дилемме – задания для экономических

¹ Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» / Администрация Президента России. 2018. 7 мая. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/57425> (дата обращения: май 2018).

агентов обязательны, потому что только под их выполнение выделяются ресурсы. Следовательно, мотивом экономических агентов является выполнение заданий, в которых априорно вложены приоритеты и условия равновесности. Именно автоматическое превращение решения управляющего органа в мотив агента являлось центральной осью, вокруг которой вращался экономический механизм. Но именно такого автоматизма превращения директивы в мотив в современной экономике не существует.

В-четвертых, равновесие в рамках централизованного планирования обеспечивалось материально-техническими балансами, формируемыми почти исключительно на основе внутринациональных материальных и финансовых ресурсов. Доля импортных ресурсов в совокупном производственном накоплении в 1987–1989 гг., когда межотраслевые связи и материальные балансы еще не были в значительной степени расстроены, составляла в среднем 5,7% (СССР, 1991, с. 50–54). К настоящему времени ситуация существенно изменилась. Все в большей степени целые сегменты внутринациональных производственных цепочек заменяются звеньями глобальных производственных цепочек, что приводит к росту доли импортных товаров промежуточного спроса, увеличению доли импорта в затратах на сырье, комплектующие и полуфабрикаты. За 2006–2015 гг. средняя величина удельного веса импорта в этих затратах составила, по оценкам, порядка 12%, причем по отдельным секторам экономики этот показатель был значительно выше (производство потребительских товаров – 17,6%, машиностроение – 36,5%, торговля оптовая и розничная – 20,4%, связь – 22,3%) (Березинская, Ведев, 2015, с. 108).

Таким образом, даже в области ресурсно-материальных балансов пропорции в экономике в значительной степени опираются на внешние по отношению к контролируемым правительством ресурсы. Но значительно более существенным обстоятельством является то, что при плановой экономике динамическое макроэкономическое равновесие, необходимое для достижения плановых показателей (императивов), обеспечивалось прямым управлением воспроизводственными параметрами, которые полностью контролировались внутренними ресурсами и механизмами (централизованное ценообразование, фондирование промежуточного и конечного продукта, государственное кредитование, фиксированный валютный курс, государственные капиталовложения, система материальных балансов и т. п.). В современной российской экономике динамическое равновесие обеспечивается набором макроэкономических параметров (плавающий курс валюты, темп инфляции, учетная ставка, платежный баланс, чистый экспорт, эффективный спрос, инвестиции в основной капитал, конкурентные цены, предельные издержки и т. п.), поддающихся лишь косвенному регулированию,

а некоторые из них вообще определяются внешними для национальной экономики факторами.

Следовательно, регулирующее влияние на результаты реализации объявленных целей ограничено и возможно лишь в области государственного спроса и государственных инвестиций. В области воздействия на объективные макроэкономические индикаторы и параметры, перераспределения ресурсов и стимулирования в желательном направлении мотивов поведения экономических агентов государственное регулирование возможно только в строго ограниченных интервалах. Даже в рамках государственного сектора экономики регулирующие воздействия государства, строго говоря, ограничены, так как решения должны согласовываться с общими принципами рыночной экономики. Реальные возможности государства с этой точки зрения сводятся всего лишь к определению максимально возможных изъятий дохода из экономики и рациональной структуры распределения изъятых доходов, в том числе соотношения чистого потребления и инвестиций в экономику. Именно последнее представляет собой, кроме институционального строительства, реальное государственное регулирование, успех которого, впрочем, определяется эффективностью функционирования рыночных механизмов, в рамках которых эти ресурсы используются.

Таким образом, сфера централизованного определения императивов весьма узка и размер ее пропорционален величине возможных для изъятия из экономики доходов в части последующего чистого потребления. Этот размер, естественно, тем меньше, чем меньше масштаб самой экономики. Но в российском случае это оказывается не так. Сфера, затрагиваемая централизованными императивами в форме «майских указов», расширяется вопреки сужению экономической базы и, соответственно, бюджетной базы (Минакир, 2018; Ильин, Морев, 2018) (*табл. 1*), и даже несмотря на то, что с некоторой натяжкой могут считаться выполненными, по крайней мере статистически, только некоторые задачи в части заработной платы «бюджетников».

Императив повышения средней реальной заработной платы в 1,4–1,5 раза остается в начале 2018 г. недостижимой мечтой. Номинальная заработная плата действительно выросла в этих пределах (в 1,47 раза¹). Но за это же время индекс инфляции по потребительским ценам составил 145%², остановив рост реальной зарплаты на отметке 1,02 раза, обесценив тем самым и эффект повышения зарплаты бюджетников.

¹ Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций в целом по экономике Российской Федерации в 1991–2018 гг. / ФСГС. 2018. 21 мая. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zarplata/t1.docx (дата обращения: июнь 2018).

² Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации в 1991–2018 гг. / ФСГС. 2018. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/prices/potr/I_ipc.xlsx (дата обращения: июнь 2018).

Задание по созданию рабочих мест для инвалидов (52 тыс. рабочих мест в 2013–2015 гг.) вообще выглядело несколько странно в качестве политического императива, поскольку с 1995 г. действует неоднократно корректировавшийся и уточнявшийся федеральный закон¹, который предписывает создание таких рабочих мест в соответствии с установленными в зависимости от общей численности рабочих мест на соответствующих предприятиях и в организациях квотами. В этом смысле политический императив свидетельствует, что либо созданный институт не функционирует, либо именно в 2013–2015 гг. прогнозировался не покрывавшийся установленными квотами всплеск численности инвалидов или же сокращение общей численности занятых на квотируемых предприятиях и в организациях. В любом случае это задание выглядит случайно «прорвавшейся» в политический документ попыткой исправления какого-то сбоя регулирующей системы.

Самым странным являлось включение в 2012 г. в число императивов требования об увеличении доли высококвалифицированных работников в численности «просто» квалифицированных. Станный сам по себе этот показатель еще и выходил за пределы шестилетнего президентского срока, но в новом указе уже вообще не фигурирует.

Таблица 1

Императивы в указах Президента РФ в области экономики

Параметр	2012	2018
1	2	3
Макроэкономика		Вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира Превышение темпов роста ВВП над среднемировыми Поддержание темпов инфляции на уровне не выше 4% Опережение роста внутренних затрат на НИОКР за счет всех источников финансирования по сравнению с ростом ВВП
Эффективность экономики		Доведение доли организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год

¹ О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.07.2013 № 183-ФЗ // Консультант-Плюс. URL: // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=148494&rnd=523EC390D8D3A82EEAEA41B2C3CBF59F&dst=100008&fld=134#04289672865384917> (дата обращения: июнь 2018).

1	2	3
Социальное развитие	Создание ежегодно в 2013–2015 гг. до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов	Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн м ² в год
Заработная плата и доходы населения	Увеличение в 1,4–1,5 раза средней реальной заработной платы Увеличение средней заработной платы педагогических работников, преподавателей и мастеров производственного обучения, работников учреждений культуры, врачей, преподавателей вузов и научных сотрудников, социальных работников, младшего медицинского персонала, медицинских работников с высшим образованием, работников бюджетного сектора экономики	
Рынок труда	Увеличение к 2020 г. доли высококвалифицированных работников до 1/3 от числа квалифицированных работников	Увеличение к 2020 г. доли высококвалифицированных работников до 1/3 от числа квалифицированных работников
Демография		Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет Увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7
Экспорт		Увеличение объема экспорта несырьевых неэнергетических товаров до 250 млрд долл. в год, в т. ч. продукции машиностроения – 50 млрд долл., продукции АПК – 45 млрд долл., услуг – 100 млрд долл. Увеличение объема торговли и накопленных взаимных инвестиций между членами Евразийского экономического союза в 1,5 раза Создание в обрабатывающей промышленности, сельском хозяйстве, сфере услуг глобальных конкурентоспособных несырьевых секторов с долей экспорта товаров и услуг не менее 20% ВВП

Источники: О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597. URL: <https://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения: июнь 2018); О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <https://rg.ru/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html> (дата обращения: июнь 2018).

Несмотря на явный конфуз с выполнением указа 2012 г., притом, что российская экономика отнюдь не перестала характеризоваться как смешанная экономика рыночного типа, в 2018 г. целевая область и степень количе-

ственной определенности императивов в новом указе оказались существенно расширены. По набору не только экономических, но и затрагивающих все общественное развитие в целом императивов этот новый указ можно расценить как большой шаг в направлении установления административного контроля над всем общественным процессом, ядром которого является экономическая динамика. Логика этого шага, если и существует, то улавливается с трудом.

В 2006 г. на пике нефтедолларового изобилия была принята одна программа в составе четырех национальных проектов¹, причем все они основывались на бюджетном финансировании, то есть входили в зону компетенции государства (только в проекте «Развитие АПК» частично предусматривалась мотивация частного бизнеса). В 2012 г. на фоне медленного восстановления после кризиса 2009 г. и позитивных финансово-экономических ожиданий по существу предлагался только один проект (повышение уровня платежеспособного спроса низкооплачиваемых категорий бюджетников), реализация которого основывалась также на ресурсах государственного бюджета. А в 2018 г. в условиях только начавшегося выхода из затяжной рецессии и на фоне негативных финансово-экономических ожиданий декларирована реализация 12 программ², включающих только в экономическом блоке как минимум 14 императивных заданий (см. *табл. 1*), ни одно из которых не может быть реализовано самим государством и за счет ресурсов последнего. Напротив, за исключением трех императивов в сфере демографии, выполнение которых частично предполагает институциональные и финансовые интервенции государства, остальные могут быть выполнены только при условии адекватного поведения экономических агентов в области инвестиций, маркетинга, менеджмента, технологической и финансовой корпоративной стратегии.

Это возможно в одном из двух случаев. Во-первых, если целью государства в предстоящие шесть лет является выстраивание такой институциональной среды, при которой мотивы предпринимательского поведения будут однозначно ориентированы на достижение объявленных индикаторов. При этом открытым остается вопрос: как без жесткой административной

¹ Программы роста человеческого капитала в составе национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие АПК».

² «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости», «Наука», «Цифровая экономика», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт» («О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204. URL: <https://rg.ru/2018/05/08/president-ukaz204-site-dok.html> (дата обращения: май 2018).

координации действий экономических агентов (пусть даже хорошо мотивированных) можно обеспечить достижение именно жестко заданных количественных индикаторов? Во-вторых, если целью государства в эти же шесть лет является конструирование такого административного механизма, при котором экономические агенты должны будут обеспечивать определенные количественные показатели в нужных областях.

И то, и другое означает прогрессирующее и ускоряющееся огосударствление не только экономической, но и всей общественной жизни. Это означает также и то, что обозначенные в указах цели и показатели их реализации окончательно признаются абсолютными императивами общественного развития. Это знаменует собой завершение цивилизационной спирали: централизованный план – «дикий» рынок – государственно-олигархический капитализм – олигархо-бюрократическая монополия. Возврата к централизованному планированию нет. Централизованный план основывался на ответственности центра и его же ресурсах. Императивы олигархо-бюрократического толка основаны на ответственности экономических агентов, не входящих в финансово-бюрократическую «элиту», при абсолютном контроле последней над их поведением и результатами. Прямые формы такого абсолютного контроля и «принуждения к результату» в предыдущие шесть лет успешно опробованы на университетах и научных учреждениях. Вероятно, теперь предстоит отработать не прямые способы такого контроля и принуждения по отношению к «свободным экономическим агентам».

Существует, впрочем, и вероятность того, что озвученные императивы – не более чем политические декларации и/или обращенная в будущее «объяснительная записка» либерал-конструкторов общественно-экономического демонтажа. Если это так, то нам предстоит игра на опережение, которая очень напоминает «русскую рулетку» – случится ли демонтаж раньше, чем вход в очередной виток «цивилизационной спирали».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Березинская О.Б., Ведев А.Л.* Производственная зависимость российской промышленности от импорта и механизм стратегического импортозамещения // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 103–115.
- Ильин В.А., Морев М.В.* Что оставит В. Путин своему преемнику в 2024 году? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 9–31. DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.1.
- Минакир П.А.* Российский кризис: ожидания против фактов // Пространственная экономика. 2018. № 1. С. 7–15. DOI: 10.14530/se.2018.1.007-015.
- Минакир П.А.* Системные трансформации в экономике. Владивосток: Дальнаука, 2001. 536 с.
- СССР в цифрах в 1990 году. Краткий статистический сборник. М.: Финансы и статистика. 1991. 320 с.

‘DECREE’ ECONOMY

P.A. Minakir

Pavel Aleksandrovich Minakir – Academician RAS, Doctor of Economics, Professor, Research Supervisor. Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia, 680042. E-mail: minakir@ecrin.ru.
ORCID: 0000-0002-5451-5662

Abstract. The article views the patterns of formation of economic development goals and their reflection in May decrees of the President of Russia. The author compares the imperatives in May decrees of the President of Russia in 2012 and 2018 and discusses the results of implementation of May decrees of 2012. The trend shows the offset of political imperatives into economic sphere and the expansion of regulation beyond state budget. The article analyses the correlation between institutional, and financial and economic resources when implementing socio-economic imperatives. The regulative influence on the results of achieving stated goals is limited and is possible only in state demand and state investments spheres; only limited state regulation is possible when affecting objective macroeconomic indicators and parameters of resource distribution and stimulation of economic agents' behavior. The assumption is that the stated decree goals and indicators of their achievement are considered absolute imperatives of social development, which marks the conclusion of civilization spiral: centralized plan – ‘wild’ market – state-oligarchical capitalism – oligarch-bureaucratic monopoly.

Keywords: imperative, institutions, five-year plan, civilization spiral, economic agent, Russia

REFERENCES

- Berezinskaya O.B., Vedevev A.L. Dependency of the Russian Industry on Imports and the Strategy of Import Substitution Industrialization. *Voprosy Ekonomiki* [Economic Issues], 2015, no. 1, pp. 103–115. (In Russian).
- Ilyin V.A., Morev M.V. What Will Putin Bequeath to His Successor in 2024? *Ekonomicheskie i Sotsialnye Peremeny: Fakty, Tendentsii, Prognoz* = *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 1, pp. 9–31. (In Russian). DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.1.
- Minakir P.A. Russian Crisis: Expectations Against Facts. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2018, no.1, pp. 7–15. DOI: 10.14530/se.2018.1.007-015. (In Russian).
- Minakir P.A. *System Transformations in the Economy*. Vladivostok, 2001, 536 p. (In Russian).
- USSR in Figures in 1990. Summary of Statistics*. Moscow, 1991, 320 p. (In Russian).