



ФОНД
СОВРЕМЕННОЙ
ИСТОРИИ

ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ



**ИСТОРИЯ
СОВРЕМЕННОЙ
РОССИИ**

СЕРИЯ ОСНОВАНА В 2009

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

С. Е. НАРЫШКИН (*Председатель*)

А. А. КЛИШАС

С. В. МИРОНЕНКО

Г. В. ОСИПОВ

Ю. С. ПИВОВАРОВ

С. М. ПОПОВА

В. А. САДОВНИЧИЙ

А. В. ТОРКУНОВ

А. О. ЧУБАРЬЯН

С. М. ШАХРАЙ

А. А. ЯНИК



ФОНД
СОВРЕМЕННОЙ
ИСТОРИИ

А. А. Яник

ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Истоки и уроки последней
российской модернизации
(1985–1999)



Издательство Московского университета • 2012

УДК 94(470)“19/21”
ББК 63.3(2)635; 63.3(2)64
Я62

Книга опубликована при финансовой поддержке
Фонда Егора Гайдара

Рецензенты:

академик РАН, докт. полит. наук, профессор *А.В. Торкунов*
академик РАН, докт. филос. наук, профессор *Г.В. Осипов*

Н а у ч н ы й р е д а к т о р :
канд. полит. наук *С.М. Попова*

Яник А.А.

Я62 История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985–1999). М.: Фонд современной истории; Издательство Московского университета, 2012. 760 с.

ISBN 978-5-91985-014-4

ISBN 978-5-211-06384-6

Основанное на обширном фактическом материале научное издание дает наглядное представление о многообразии идей и проблем, связанных с исследованием посткоммунистической трансформации советской экономики. Анализ конкретно-исторических условий, в которых происходило формирование новой российской экономической модели, позволяет оценить возможности и ограничения, оказавшие влияние на выбор стратегии и тактики проведения реформ; понять, насколько типичными или уникальными были процессы российской «эпохи перемен» по сравнению с мировыми трендами того времени.

Издание снабжено подробным научно-справочным аппаратом и адресовано преподавателям и студентам гуманитарных вузов, а также всем, кто интересуется историей СССР и России конца XX века.

Ключевые слова: история экономики СССР и России конца XX века, постиндустриальные вызовы и системный кризис в СССР, политика «ускорения и перестройки», посткоммунистическая трансформация экономики, «радикальные экономические реформы», институциональные изменения, российская модель модернизации, государственная экономическая политика.

УДК 94(470)“19/21”
ББК 63.3(2)635; 63.3(2)64

ISBN 978-5-91985-014-4
ISBN 978-5-211-06384-6

© Яник А.А., 2012
© Фонд современной истории, 2012
© Издательство Московского университета, 2012

Содержание

Предисловие	13
Введение	23
1. Предпосылки перехода от советской модели хозяйства в СССР к рыночной модели экономики в Российской Федерации	35
1.1. Исчерпанность внутренних и внешних источников советской индустриализации.....	40
Конец 1920-х — конец 1950-х годов.....	43
Середина 1960-х — середина 1980-х годов.....	44
Кризис индустриального общества на Западе	48
1.2. Системный кризис в СССР середины 1980-х годов.....	55
2. Политика «ускорения» и «перестройки» в СССР: 1985–1988 годы 63	
2.1. Поиск концепции экономических реформ, не меняющей базовые характеристики социалистической системы	64
Лозунги перестройки.....	68
Антиалкогольная кампания	69
2.2. Перестройка и политическая экономия социализма	73
Экономические законы социализма	76
2.3. Концепция «совершенствования хозяйственного механизма» — ключевое звено перестройки.....	86
Преимущества и ограничения неоклассической парадигмы....	90
2.4. Экономическая политика «перестройки»: непредусмотренные факторы риска.....	97
2.5. Рассогласование темпов политических и экономических реформ в СССР	101
Требования перемен	102
2.6. Барьеры экономической реформы.....	108
Первые политические кризисы перестройки.....	116
Основные направления реформы политической системы.....	120
2.7. Изменения в институциональной структуре советской экономики	123
3. Завершающий этап перестройки: 1989–1991 годы	130
3.1. Первый Съезд народных депутатов СССР: ускорение и усложнение социально-экономических процессов	132
Изменение приоритетов экономической политики	133
Социальная цена экономических реформ.....	138

3.2. Совет Министров СССР: проблемы продолжения экономической политики «перестройки»	141
Забастовочное движение в СССР	144
Вопрос о ценах.....	148
3.3. Попытки руководства СССР остановить экономический сепаратизм и «разбегание» союзных республик.....	154
Республики Советской Прибалтики и Северного Кавказа.....	156
Идея обновления Союзного договора и попытки остановить центробежные процессы	162
Взаимоотношения союзного Центра и РСФСР.....	165
План «автономизации».....	167
3.4. Эволюция концепций экономических реформ.....	174
Возрастание спроса на научное обеспечение реформ.....	179
Начальные этапы становления «молодых реформаторов»	187
Падение «информационного занавеса»	190
3.5. Идея радикальных экономических реформ	192
Концепция «социалистического рынка»	195
«Обновление» отношений собственности	197
Идея стимулирования арендных отношений	201
Отсутствие внутреннего единства реформаторов	204
3.6. Вашингтонский опыт «шоковой терапии»	207
3.7. Вашингтонский Консенсус» VS «Пекинский Консенсус».....	212
«Вашингтонский Консенсус» и глобализация	212
Внеэкономические факторы рыночных реформ.....	218
«Пекинский Консенсус» и возможность «китайского пути» для СССР.....	221
3.8. От эволюции концепций экономических реформ в СССР к «борьбе программ».....	232
Программа «400 дней доверия»	232
«Программа Рыжкова–Абалкина».....	233
Политическая цена экономических реформ	237
Программа «Переход к рынку» (Программа «500 дней»).....	242
Политическая борьба вокруг Программы «500 дней»	250
3.9. Политические последствия «борьбы программ».....	261
Ужесточение политического курса Президента СССР	262
Ускорение экономических и политических реформ в РСФСР	267
«Молодые реформаторы» в 1990 году	271
4. Дестабилизация и распад СССР	275
4.1. От идеи реформирования СССР к задаче спасения СССР от распада.....	275
Попытки союзного руководства «закрутить гайки»	277
Новый рост забастовочного движения	283
«Ново-огаревский процесс»: к Союзу Суверенных Государств	286
4.2. Экономическая политика Кабинета Министров при Президенте СССР	295
«Павловская» денежная реформа	296

Повышение розничных цен.....	300
«Мы больше неплатежеспособны...».....	307
4.3. Август 1991 года: точка невозврата	317
Попытка государственного переворота.....	317
Коллапс союзной экономики: поиски выхода.....	330
Подготовка радикальных экономических реформ в России	334
РСФСР переходит к рынку.....	344
Первые экономические шаги «правительства реформ»	353
Создание Содружества Независимых Государств.....	357
4.4. Распад советской рублевой зоны	362
«Кредитная эмиссия» и первые суррогатные деньги бывших республик Союза ССР.....	363
Денежная реформа 1993 года.....	366
5. Хроники посткоммунистической трансформации экономики России	371
5.1. «Правительство Гайдара» (6 ноября 1991 — 15 декабря 1992 года).....	376
Особенности экономической и политической ситуации в начале деятельности «правительства реформ»	376
Либерализация цен и ее экономические последствия	381
Срыв первой попытки финансовой стабилизации.....	389
5.2. Правительство В.С. Черномырдина. Первый этап (14 декабря 1992 — 9 августа 1996 года).....	399
Новая попытка финансовой стабилизации.....	401
Обострение противостояния ветвей власти и очередной срыв финансовой стабилизации	404
Жизнь после конституционного кризиса	413
Новое обострение политической и экономической ситуации ...	426
Гримасы рынка: пришла беда откуда не ждали	436
5.3. Правительство В.С. Черномырдина. Второй этап (10 августа 1996 — 23 марта 1998 года).....	448
Борьба с бюджетным кризисом: первые шаги	450
«Еще сохраняется риторика бескомпромиссной борьбы...»	457
Поиск новых ресурсов пополнения бюджета	461
Смена приоритетов исполнительной власти: постановка задачи экономического роста	467
5.4. Правительство С.В. Кириенко (24 апреля 1998 — 23 августа 1998 года).....	472
Продолжение борьбы с бюджетным кризисом: особенности момента.....	477
Финансовый кризис 1998 года	488
5.5. Несостоявшееся правительство В.С. Черномырдина (23 августа 1998 — 11 сентября 1998 года)	494
5.6. Правительство Е.М. Примакова (11 сентября 1998 — 12 мая 1999 года).....	500

5.7. Правительство С.В. Степашина (19 мая 1999 — 9 августа 1999 года).....	512
5.8. Правительство В.В. Путина (16 августа 1999 — 31 декабря 1999 года).....	518
5.9. Этапы и проблемы российской приватизации	533
Опыт европейской приватизации в 1990-е годы	534
Предпосылки приватизации в России.....	548
Массовая, или «ваучерная» приватизация.....	554
Денежная приватизация и залоговые аукционы.....	570
Изменение структуры собственности Российской Федерации	580
Мифы и негативные эффекты приватизации	586
6. Последняя российская модернизация: оценки	590
6.1. Что это было?	592
6.2. Результаты системной трансформации: изменения в экономи- ке и качестве жизни	600
Заработал ли «мотор» экономики?.....	602
Что происходило в странах бывшего «советского блока»?	612
Проблемы количественных оценок результатов изменений	616
Оценки удовлетворенности жизнью как индикатор успешно- сти реформ	618
Изменился ли уровень жизни россиян?	621
Как к этому относиться?.....	630
Заключение: Что дальше?	632
<i>Приложение 1. Институциональные изменения в российской эконо- мике</i>	<i>642</i>
<i>Приложение 2. Структура Правительства Российской Федерации в 1994–1999 годах</i>	<i>678</i>
<i>Приложение 3. Хронология событий экономической истории со- временной России (1985–1999)</i>	<i>696</i>

Table of Contents

Foreword	13
Introduction	23
1. Prerequisites for the transition from the Soviet economic model in the USSR to the market economy in the Russian Federation	35
1.1. The exhaustion of internal and external sources of Soviet industrialisation	40
Late 1920s — late 1950s.....	43
Mid-1960s — mid-1980s.....	44
Crisis of industrial society in the West.....	48
1.2. The systemic crisis in the USSR in the mid-1980s.....	55
2. The “acceleration” and “Perestroika” policy in the USSR: 1985–1988 63	
2.1. Searching for a concept of economic reforms that would not change the key characteristics of socialist system.....	64
The slogans of the Perestroika.....	68
The anti-alcohol campaign	69
2.2. The Perestroika and political economy of socialism	73
The economic laws of socialism.....	76
2.3. The concept of “improvement of economic mechanism” — the key link of the Perestroika	86
The advantages and limitations of the neoclassical paradigm.....	90
2.4. The economic policy of Perestroika: the unforeseen risk factors	97
2.5. The lack of synchronisation of political and economic reforms in the USSR.....	101
The demands of changes.....	102
2.6. The barriers to economic reform.....	108
The first political crises of the Perestroika	116
The key directions of political system reform	120
2.7. The changes in the institutional framework of Soviet economy.....	123
3. The final phase of the Perestroika: 1989–1991	130
3.1. The First Congress of the USSR People’s Deputies: the acceleration and complication of socioeconomic processes	132
The changes in economic policy priorities.....	133

TABLE OF CONTENTS

The social cost of economic reforms.....	138
3.2. The USSR's Council of Ministers: the problems with the continuation of economic policy of Perestroika.....	141
The strike movement in the USSR.....	144
The question of prices.....	148
3.3. The USSR leadership's attempts to put a stop to economic separatism and dispersion of member republics	154
The Soviet Baltic and North Caucasian republics.....	156
The idea of renovation of the Union Treaty and the attempts to stop the centrifugal processes	162
The relationship between the Union's Centre and the RSFSR.....	165
The "autonomisation" plan.....	167
3.4. The evolution of concepts of the economic reforms	174
The growth of demand for scientific support for the reforms.....	179
The early stages of the making of Young Reformers.....	187
The fall of the "information curtain"	190
3.5. The idea of radical economic reforms.....	192
The concept of "socialist market".....	195
The "renovation" of property relations.....	197
The idea of incentivising lease relationships.....	201
The lack of internal unity among the reformers.....	204
3.6. The Polish experience of "shock therapy"	207
3.7. The Washington Consensus vs. the Beijing Consensus	212
The Washington Consensus and the globalisation.....	212
The non-economic factors affecting the market reforms.....	218
The Beijing Consensus and the possibility of Chinese path for the USSR.....	221
3.8. From the evolution of concepts of economic reforms in the USSR to the "contention of programmes"	232
The "400 days of trust" programme.....	232
The Ryzhkov–Abalkin Programme	233
The political cost of the economic reforms	237
The "Transition to market" programme ("500 days" programme) .	242
The political struggle around the "500 days" programme	250
3.9. The political consequences of the contention of programmes	261
The toughening of the USSR President's policy.....	262
The acceleration of economic and political reforms in the RSFSR	267
The Young Reformers in 1990	271
4. The destabilisation and dissolution of the USSR	275
4.1. From the idea of reforming the USSR to the task of saving the USSR from the dissolution	275
The new growth of strike movement	277
The Novo-Ogarevo process: towards the Union of Sovereign States	283
4.2. The economic policy of the Cabinet under the USSR President....	295
Pavlov's monetary reform	296

TABLE OF CONTENTS

	The growth of retail prices	300
	“We are no longer solvent...”	307
4.3.	August 1991: the point of no return	317
	The attempted coup d’etat	317
	The collapse of the Union’s conomy: in search of the way out	330
	The preparation of radical economic reforms in Russia	334
	The RSFSR in transtition to market	344
	The early economic steps of the “Government of Reforms”	353
	The creation of the Commonwealth of Independent States	357
4.4.	The disintegration of the Soviet ruble zone	362
	The “loan issue” and the early surrogate currencies of the former USSR member republics	363
	The 1993 monetary reform	366
5.	The chronicles of the post-communist transformation of Russia’s economy	371
5.1.	The E.T. Gaidar government (6 November 1991 — 15 December 1992)	376
	The economic and political situation in the beginning of functioning of the “Government of Reforms”	376
	The liberalisation of prices and its economic consequences	381
	The failure of the first attempt to achieve financial stabilisation	389
5.2.	The V.S.Chernomyrdin government. The first phase (14 December 1992 — 9 August 1996)	399
	The new attemp to achieve financial stabilisation	401
	The aggravation of conflict between the branches of power and yet another failed financial stabilisation	404
	Life after the constitutional crisis	413
	The new aggravation of political and economic situation	426
	The frowns of the market: the trouble came unexpected	436
5.3.	The V.S. Chernomyrdin government. The second phase (10 August 1996 — 23 March 1998)	448
	Fighting the budget crisis: the first steps	450
	«The uncompromising struggle rhetoric is still in use...»	457
	Searching for new sources for budget replenishment	461
	The change of executive power’s priorities: setting the task of economic growth	467
5.4.	The S.V. Kiriyenko government (24 April 1998 — 23 August 1998) The continuation of fighting the budget crisis: the features of the moment	472
	The 1998 financial crisis	488
5.5.	The aborted government of V.S. Chernomyrdin (23 August — 11 September 1998)	494
5.6.	The Ye.M. Primakov government (11 September 1998 — 12 May 1999)	500
5.7.	The S.V. Stepashin government (19 May 1999 — 9 August 1999)..	512
5.8.	The V.V. Putin government (16 August 1999 — 31 December 1999)	518

TABLE OF CONTENTS

5.9. The phases and problems of the Russian privatisation	533
The experience of the European privatisation in the 1990s	534
The prerequisites for the privatisation in Russia.....	548
The mass (“voucher”) privatisation.....	554
Monetary privatisation and the loans-for-shares auctions.....	570
The changes in ownership structure of the Russian Federation	580
The myths and negative effects of the privatisation.....	586
6. The last Russian modernisation: the evaluations.....	590
6.1. What was it?	592
6.2. The results of systemic transformation: the changes in economy and quality of life	600
Has the “motor” of economy started to work?	602
What was happening in the countries of the former Soviet block?	612
The problems of quantitative estimates of the outcomes of changes	616
Life satisfaction as an indicator of reform success	618
Was there any change in the living standards of the Russians?	621
What should one think of it?.....	630
Conclusion: What comes next?	632
<i>Addendum 1. The institutional changes in Russia’s economy</i>	<i>642</i>
<i>Addendum 2. The framework of the RF Government in 1994–1999.....</i>	<i>678</i>
<i>Addendum 3. The chronology of events in the economic history of contemporary Russia (1985–1999).....</i>	<i>696</i>



Предисловие

Идея этой книги возникла в 2008 году на «круглом столе», посвященном 15-летию Конституции Российской Федерации, которую организовал Фонд современной истории. Попытка рассмотреть Конституцию 1993 года не только как формально-юридический документ, но прежде всего как план будущего для России еще раз подтвердила известный факт, что отсутствие консенсуса среди исследователей по поводу смысла и значения нового Основного закона страны, как и всего периода «эпохи перемен», носит не столько научный, сколько мировоззренческий характер.

За диаметрально противоположными оценками ключевых событий и процессов истории современной России скрывается по большей части не борьба научных позиций, а конкуренция различных «картин мира» и разных представлений о должном. Это объективно понятно, поскольку, с социологической точки зрения, в стране одновременно сосуществуют несколько разных «Россий» — каждая со своей моделью культуры, со своей экономикой, со своими сценариями жизни и обыденными практиками, со своей особой исторической памятью. И то, что выглядит правильным для одной части социума, может оказаться абсолютно неприемлемым для другой. Поэтому когда экономисты, историки и политологи, юристы и социологи сходятся в непримиримой дискуссии, чаще всего оказывается, что их попытки доказать, чья позиция более объективна и научна, являются бессмысленными и безнадёжными, поскольку на самом деле они выступают выразителями позиций разных «Россий».

Такие мировоззренческие вещи, как социальная обусловленность гуманитарного знания и постмодернистский постулат «сто голов — сто истин», — обстоятельства объективные, которые вряд ли можно изменить. Однако остается другой актуальный вопрос: почему за прошедшие десятилетия не произошло заметного приращения научного знания об исключительно важ-

ном историческом периоде, привлекающем внимание не только специалистов-исследователей, но и широкой общественности?

Представляется, что тому есть несколько причин.

Во-первых, гуманитарное знание в значительной степени конвенционально, т.е. является производным от актуальных для данного конкретного социума культурных и политических императивов, от принятой системы ценностей, от сложившихся представлений о том, что считается «истинным знанием», а что — нет. Возможно, поэтому многие историки категорически против изучения недавнего прошлого. И дело тут не столько в отсутствии сложившейся источниковой базы или незавершенности различных значимых процессов, сколько в том, что в обществе отсутствует устойчивый консенсус по поводу того, какие оценки в отношении тех или иных исторических событий и персонажей следует считать «истинно научными», а какие — всего лишь личным (и спорным) мнением авторов.

Во-вторых, российскому гуманитарному знанию традиционно свойственна привычка к «черно-белому» видению окружающей действительности. Этот подход помогает хорошо фиксировать культурологические полюсы смыслов, но оставляет «за бортом» скрупулезный анализ картины реального мира в ее бесконечной изменчивости.

В-третьих, исследователь современности объективно почти не способен рационально осмысливать свои наблюдения об окружающем мире, поскольку сам вовлечен в «поток истории» — на его глазах одновременно происходит множество разномасштабных и разноскоростных процессов, причины большинства которых недостаточно ясны, а следствия еще себя не проявили. Будучи очевидцем происходящего, он может фиксировать лишь отдельные факты из динамичного kaleidoscope событий. В результате последующая работа по установлению причинно-следственных связей и логики «хода истории» больше напоминает попытку воссоздать утерянный кинофильм на основе разрозненных фотографий и является актом скорее художественным, чем научным. Многообразие авторских нарративов об «эпохе перемен» — наглядное тому подтверждение.

Подобное многообразие версий, живое присутствие свидетелей недавнего прошлого (включая самих историков) обеспечивают невиданное ни в какой иной познавательной ситуации богатство исследовательских возможностей. Но именно это многообразие создает большие трудности для практической организации исследований и формирования на базе эклектичного

разнообразия фактов, авторских позиций и мнений подлинно научного, «чистого» знания.

В-четвертых, все возрастающая «нарративизация» гуманитарного знания практически поставила знак равенства между работой историка и литератора. При этом, как писал французский философ *Жан-Франсуа Лиотар*¹, нарративное знание «не придает большого значения вопросу своей легитимации»². Исследование истории заменяется рассказом об истории. А поскольку у всякого рассказа есть сюжет, интрига, развитие, кульминация, он интересен и убедителен сам по себе, ему нет нужды прибегать к аргументации или приводить доказательства. Такого рода произведения очень живучи и способны бесконечно долго циркулировать в общественном сознании. В итоге часть научного исторического знания замещается знанием обыденным, или мифологическим, которое в людском восприятии обладает силой научной аксиомы и не требует доказательств.

Как известно, мифологическое знание представляет собой нерасчлененное единство рационального и эмоционального отражения действительности. Мифологическое сознание осваивает действительность не путем выяснения причинно-следственных связей, а путем художественно-образного описания природных и социальных процессов, путем создания нарративов. Использование мифологических объясняющих конструкций и личностно окрашенных нарративов («версий очевидца»), как уже отмечалось, особенно характерно для истории современного периода.

В результате на сегодняшний день в имеющемся массиве знаний об отечественной истории конца XX века объективно сохраняется некая зона неполноты и непроясненности как в области фактов, так и в области интерпретаций. И проблема заключается в том, что свято место пусто не бывает: отсутствие ясной научной картины причин и следствий событий, которые «потрясли мир», замещается мифологическими описаниями происшедшего. Причем по мере возрастания объема фиктивных знаний начинают проявляться их системные свойства, и в конечном счете в информационном пространстве возникает устойчивая сетевая структура мифов о современной истории.

Однако в современном постиндустриальном обществе, претендующем на способность управлять своим развитием, миф

¹ *Лиотар Жан-Франсуа (Lyotard Jean-François)* (10.08.1924–21.04.1998) — французский философ-постмодернист и теоретик литературы.

² *Лиотар Ж.-Ф.* Состояние постмодерна. М.: Ин-т эксперимент. социологии; СПб.: Алетейя, 1998. С. 69.

принципиально не инструментален: он способен создать иллюзию знания, но на практике вряд ли поможет не наступить на те же грабли в очередной раз. Более того, любой социально-политический или экономический менеджмент, основанный на мифологических представлениях о действительности, несет дополнительные риски в период глобальных кризисов и нестабильности.

С одной стороны, возникает опасность попадания в разного рода институциональные ловушки, негативным следствием которых является неэффективное распределение и нерациональное растрачивание и без того ограниченных ресурсов. Вдобавок известно, что выход из институциональной ловушки всегда требует значительных транзакционных издержек и на практике для того, чтобы вырваться из нее, чаще всего необходим сильный внешний шок. С другой стороны, в потоке турбулентности появляется масса формально незначительных событий, которые легко упустить из виду из-за отсутствия открытого взгляда на происходящее. Но именно такие неожиданные флуктуации, остающиеся в «слепой зоне» мифологического сознания, способны порой привести к краху целые государства.

Избежать ошибок прошлого, выбрать эффективную траекторию развития позволяет именно рациональный анализ недавней истории: детальное изучение особенностей сложившейся ситуации, возможностей и ограничений, связанных с выбором способа решения возникших проблем; исследование последствий принятых решений. Только такой прагматичный, «неэмоциональный» взгляд на недавнее прошлое позволит обществу действительно чему-то научиться у истории и приобрести способность реально управлять своим будущим.

Представляется, что одним из инструментов преодоления мифологизации гуманитарных знаний об отечественной «эпохе перемен» является мультидисциплинарный, многофакторный подход, учитывающий все многообразие фактических данных и оценочных мнений. Очевидно, что мультидисциплинарный подход позволяет расширить, сделать более объемными представления «узких» профессионалов о смысле и значении «эпохи перемен». Например, события, которые исследователь политической истории может считать проявлением волюнтаризма или стечением случайных обстоятельств, в координатах экономических наук выглядят проявлением общих закономерностей, связанных, например, с большими экономическими циклами, с процессами смены экономических укладов и т.д. Напротив, историки или политологи с фактами на руках могут доказать

объективность и логичность разного рода решений, которые экономистам представляются загадочными и необъяснимыми.

Комплексный многофакторный подход с опорой на достоверные хронологические данные позволяет учесть в историческом анализе не только внешнюю событийную канву эпохи перемен, но также логику глубоких внутренних процессов, проявления которых порой остались незамеченными современниками. Совмещение знаний о внешних «быстрых» процессах и «медленных» глубинных трансформациях позволяет получить новый уровень научного понимания происходившего и избежать логических ошибок в построении причинно-следственных связей.

История посткоммунистической трансформации и модернизации отечественной экономики конца XX века является одной из исследовательских тем, настоятельно требующих подобного учета многообразия точек зрения, подходов, различных «концептуальных координат».

Экономическое знание, несмотря на оперирование цифрами и расчетами, так же конвенционально: оценки причин, сути, результатов разного рода экономических процессов, включая последнюю российскую модернизацию, серьезно разнятся в зависимости от мировоззренческих убеждений исследователей, их представлений о должном и даже от «клятвы верности», данной той или иной научной школе.

Но ключевая проблема заключается не столько в различиях интегральных оценок итогов последней российской модернизации, сколько в отсутствии консенсуса по поводу того, что считать успехом, а что — «провалом» реформ, и, соответственно, причин случившегося и рецептов исправления ситуации. Суть проблемы хорошо иллюстрируют высказывания двух нобелевских лауреатов, которые одинаково негативно оценивают результаты российских реформ, но предлагают диаметрально противоположные объяснения причин возникших неудач.

Знаменитый советский писатель-диссидент, лауреат Нобелевской премии 1970 года по литературе *Александр Исаевич Солженицын*, выступая перед депутатами новой российской Государственной Думы (1994), так говорил о российских реформах:

«...я вынес ощущение, что наша народная масса обескуражена, что она в ошеломлении, в шоке от унижения и от стыда за свое бессилие: в ней нет убеждения, что происходящие реформы и политика правительства действительно ведутся в ее интересах. Людей низов практически выключили из жизни; все, что делается в стране, происходит помимо них. У них остался небогатый выбор — или влачить

нищенское и покорное существование, или искать пути незаконных ремесел: обманывать государство или друг друга.

(...) А кто не в отчаянии (конечно, есть и такие), то те в апатии, в безразличии ко всей этой московской политике, ко всем московским партиям. Может быть, мы неизбежно должны были выйти такими после 70-летнего духовного вымаривания нас. В тюремных камерах 1945–46 года мы, ровесники революции, и люди старше нас ломали головы (нам было уже тогда понятно, что коммунизм обречен, что выход из него будет болезненным), как выйти из этого наименее болезненным путем. Увы, сегодня надо признать: мы выходим из коммунизма самым искривленным, самым болезненным, самым нелепым путем»¹.

А известный американский экономист, лауреат Нобелевской премии 2001 года по экономике, иностранный член Российской академии наук *Джозеф Стиглиц* (*Joseph Eugene Stiglitz*) писал в статье, посвященной десятилетию российских реформ, следующее:

«Я утверждаю, что провалы реформ в России и во многих республиках бывшего Советского Союза обусловлены не тем, что плохо осуществлялась, в общем-то, здравая политика. Причины неудач гораздо глубже, они коренятся в непонимании реформаторами самих основ рыночной экономики и процесса институциональных реформ»².

Равным образом оценивая реформы как неудачные, авторы исходят из взаимоисключающих позиций в объяснении причин произошедшего. С точки зрения знатока русской души А.И. Солженицына, реформы не соответствовали сакральным кодам русской культуры. А с точки зрения специалиста по рыночной экономике (и, кстати, в свое время одного из руководителей Всемирного банка), они имели мало общего с подлинной идеологией рынка. Какой практический урок можно вынести из этих суждений всемирно признанных ученых? Как превратить эти и многие другие противоречащие друг другу объяснения в руководство к действию?

Безусловно, анализируя идеи и позиции, принятые практические решения, необходимо учитывать «исторический контекст», в котором мыслили и действовали их авторы. Это позволит понять, как менялись представления о возможностях и ограничениях для отечественных реформ на протяжении последней чет-

¹ Цит. по: *Солженицын А.И.* Наша высшая цель — это сбережение нашего народа (выступление в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 28 октября 1994 г.) // Московский комсомолец. 1994. 1 ноября.

² *Стиглиц Дж.* Куда ведут реформы? (к десятилетию начала переходных процессов) // Вопросы экономики. 1999. № 7. С. 6.

верти века. Очевидно, что многие проблемы, которые хорошо видны сегодня, с «высоты» прошедшего времени, вряд ли могли быть распознаны в середине 1980-х годов или даже в 1990-х. Такой подход может способствовать росту взаимопонимания между современными исследователями, нахождению консенсуса в научном сообществе по поводу побудительных причин, сути и основных результатов масштабных социально-политических и экономических изменений, произошедших в нашей стране в конце XX века.

Один из способов формирования многомерного, объемного взгляда на недавнее прошлое — это создание детального фактологического «каркаса» истории 1985–1999 годов («хроники эпохи перемен»)¹, который сопровождается совокупностью объясняющих нарративов, сформулированных представителями различных видов гуманитарного знания. Рассмотрение основных событий и закономерностей недавнего прошлого в концептуальных полях различных гуманитарных наук — экономической истории, политологии, конституционного права, социологии, регионоведения, культурологии, религиоведения и т.п. (с применением свойственных каждой дисциплине понятийных систем и исследовательских методов) представляется достаточной гарантией того, что построенные в итоге анализа разные предметно ориентированные версии «одной и той же» истории образуют в своей совокупности достаточно приближенную к реальности модель современного исторического процесса².

¹ Практическую возможность извлечения бесспорных фактов и причинно-следственных связей из-под наслоений противоречивых интерпретаций и идеологически мотивированных оценок дает метод, который можно условно назвать «декомпозицией нарратива». Речь идет о том, что любые тексты современных авторов о современной истории могут быть использованы как источники для выявления в них элементов эмпирического знания (фактов). Не вдаваясь в детали теоретических дискуссий по поводу того, что считать собственно фактом, для целей настоящей работы под фактами понимаются единичные события, чье «историческое существование» подтверждено реальными документами (правовыми актами, сообщениями СМИ, архивными документами, мемуарными записями непосредственных участников и пр.).

² Данный подход реализован также в компьютерной версии — Мультимедийном комплексе «История современной России (1985–1999)», разработанном при участии автора в рамках проектов Фонда современной истории 2008–2012 годов в качестве прототипа новой информационной среды (информационно-аналитической платформы), которая предоставляет специалистам разных наук и студентам необходимые инструменты не только для комплексного анализа сложных явлений и систем, но и для выработки *научного консенсуса* по самым актуальным дискуссионным проблемам российской «эпохи перемен».

ММК «История современной России» сочетает в себе основанную на документальных источниках энциклопедическую библиотеку знаний, представленную в нескольких проекциях (история, экономика, юриспруденция, по-

Сложившийся к настоящему моменту массив источников, документов, отечественных и зарубежных исследований последней российской модернизации предоставляет большие возможности для реализации такого подхода, результатом чего и стало настоящее исследование.

Книга состоит из шести основных разделов.

Первый раздел посвящен вопросу о предпосылках посткоммунистической трансформации экономики, в нем кратко рассмотрено сложившееся к середине 1980-х годов состояние дел с источниками советской индустриализации, суммированы ключевые элементы системного кризиса в Советском Союзе.

Во *втором разделе* речь идет об основных событиях 1985–1988 годов, связанных с политикой «ускорения» и «перестройки» в СССР. Специальное внимание уделено таким вопросам, как первоначальная концепция экономических реформ, основные характеристики социально-политической и макроэкономической модели перестройки и соответствующие им особенности экономической политики советского государства. В разделе также рассмотрены изменения, произошедшие в институциональной структуре советской экономики; барьеры, стоявшие на пути экономических преобразований; показано, как накопление «непреднамеренных ошибок» перестройки в СССР привело к рассогласованию темпов политических и экономических реформ.

Третий раздел посвящен завершающему этапу перестройки (1989–1991). Изложены основные экономические последствия политической либерализации СССР, показано, каким образом эволюция концепций модернизации социалистической экономики вылилась в «борьбу программ» и стоящих за ними политических сил за право определять цели и стратегию дальнейшего развития страны. Подробно проанализированы побудительные мотивы и причины углубляющегося противостояния союзного руководства и руководства РСФСР, включая обстоятельства разработки и реализации так называемого «плана автономизации».

литология, внешняя политика, а также культура, наука, религия), и портфель электронных образовательных курсов, посвященных основным проблемам, событиям и процессам истории современной России. С технологической точки зрения, Мультимедийный комплекс представляет собой аналитическую платформу, которая включает средства консолидации разнородной информации в едином источнике; механизмы извлечения, преобразования, трансформации данных; алгоритмы поиска скрытых закономерностей; инструменты визуализации; средства распространения результатов среди пользователей, а также возможности «конвейерной» обработки новых информационных единиц.

В четвертом разделе рассматриваются события, приведшие к распаду СССР.

Продemonстрировано, каким образом изменения в структуре и принципах функционирования политических институтов Советского Союза (в первую очередь, Съезда народных депутатов СССР) влияли на скорость и характер протекания социально-экономических процессов, на условия деятельности Совета Министров СССР. Рассмотрена роль «ново-огаревского» процесса и проекта Союзного договора как факторов, стимулирующих рост экономической и политической самостоятельности субъектов СССР.

Специальное место в разделе занимает анализ событий августа 1991 года и их влияния на дальнейшее ускорение распада единого экономического и политического пространства СССР. Рассмотрены побудительные причины формирования Содружества Независимых Государств, а также последствия принятия на себя Российской Федерацией всех обязательств бывшего СССР. Раздел завершается кратким анализом процессов распада советской рублевой зоны и становления новых национальных валют государств — участников Содружества Независимых Государств.

Пятый раздел представляет собой краткое резюме основного содержания и итогов деятельности всех российских правительств 1991–1999 годов (начиная с «правительства Гайдара» и заканчивая «правительством Путина»), связанных с задачей трансформации экономики России после распада Советского Союза. Исследованы особенности изменения характера задач, стоявших перед российскими правительствами в зависимости от особенностей развития внутривнутриполитической ситуации и состояния дел на международной арене. Продemonстрированы противоречивый характер хода реформ, а также влияние разного рода непредусмотренных ошибок на результаты становления новой институциональной структуры экономики. Особое внимание уделено анализу основных этапов и проблем российской приватизации. Исследованы объективные предпосылки российской приватизации, ее особенности и основные итоги. Показана взаимосвязь процессов приватизации с общими задачами модернизации российской экономики.

В шестом, заключительном, разделе проанализированы позиции ряда современных комплексных научных исследований, посвященных особенностям и результатам социально-экономического транзита в Российской Федерации. Процессы российской модернизации рассмотрены в общем контексте пост-

коммунистической трансформации государств Центральной и Юго-Восточной Европы и новых постсоветских государств. Особое внимание уделено современным методам измерения социально-экономического прогресса России. Сформулированы актуальные вызовы, которые предъявляет России новый этап модернизации.

В Приложениях приведены иллюстративные материалы, связанные с возникновением и становлением основных институтов рыночной экономики в Российской Федерации, а также хроника основных экономических событий 1985–1999 годов.

Введение

Несколько раз в течение XX века облик нашей страны, которая носила разные имена, но всегда оставалась Россией, радикально менялся.

В результате большевистской модернизации во многом патриархальная Российская Империя превратилась в современную индустриальную державу — Союз Советских Социалистических Республик. Экономическая мощь СССР, с одной стороны, возникла и окрепла за счет невиданного национального самоистребления, когда в горниле перемен исчезли целые социальные группы прежнего российского общества. С другой стороны, экономические успехи стали предметом гордости и стимулом к новым победам для новых поколений советских людей. Такой противоестественной раздвоенности общественного сознания способствовало закрепление коммунистической идеологии как единственно верной, единственно возможной и объективно исторически обусловленной. Эта идеология носила характер сверхценности и потому не подлежала обсуждению.

Распространение близких сакральным кодам русской культуры идей о возможности построения в обозримом будущем единой, справедливой организации жизни для всего человечества, основанной на всеобщем благе и равенстве, сопровождалось бескомпромиссной борьбой со всевозможными сомнениями и «отклонениями», что на практике означало систематическое искоренение разнообразия. В результате все объективно существующее множество различных политических и экономических проявлений, все богатство «разномыслия» постепенно сводилось к плоской одномерной черно-белой картине мира с главенствующим принципом «свой — чужой».

Как отмечал в своем труде «Условия абсолютного добра» (1947) выдающийся представитель русской религиозной философии *Николай Онуфриевич Лосский*:

«Россия, превратившаяся в СССР после большевистской революции, приобрела огромное влияние на жизнь и политику всех народов. Правители ее задались целью создать единую организацию

всего человечества. Однако идеология и практика их прямо противоположны идеалу Достоевского и его представлениям о характере русского народа. (...)

Достоевский говорит о всечеловечности русских, т.е. о способности, присматриваясь к противоположным стремлениям европейских народов, открывать в составе их аспект положительной ценности и, таким образом, достигать всепримирения. Советские коммунисты, наоборот, проповедают самое бедное по содержанию, самое узкое миропонимание, отрицая все ценности, поднимающие дух выше земных интересов.

(...) Ценность свободы и необходимо связанная с нею ценность индивидуального своеобразия личности, требующая свободного исследования истины, свободы совести, свободы мысли, политической свободы, все это решительно отвергнуто советскими коммунистами. Выработав тоталитарное государство, они стремятся свести всю жизнь каждого человека к задаче служения коллективу. Абсолютная ценность личности в ее индивидуальном своеобразии при этом решительно отрицается.

(...) Настоящие сподвижники Ленина были искателями максимального добра для всего человечества. Но добро это они понимают не как абсолютное совершенство Царства Божия. (...) Такой идеал они решительно отвергают. Наука, по их мнению, доказала вполне достоверно, что Бога нет, что материализм есть единственно правильное миропонимание. (...) Отсюда, далее, следует, что счастье человечества достигается просто путем обеспечения земных материальных благ, и эта цель будет осуществлена при коммунистическом строе: материальные блага будут при этом строе производиться в таком изобилии, что всякий человек станет получать их в размере, соответствующем его потребностям»¹.

Успехи экономики — лучшая основа для сохранения стабильности политического строя, поддержания уверенности в правильности выбранного курса и «советского порядка вещей». Исходя из этой системы ценностей, строилась деятельность Коммунистической партии Советского Союза, которая была не только «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы»², но и верховным управляющим советской экономики.

КПСС создала разветвленную систему экономического управления, формально соответствующую сложной структуре советского народного хозяйства, включающего сотни отраслей, многие тысячи промышленных предприятий и миллионы рабочих мест. Но на практике идеи материализма давали «сбой» — в основе принятия решений зачастую лежали не объективные

¹ Лосский Н.О. Условия абсолютного добра: Основы этики; Характер русского народа. М.: Политиздат, 1991. С. 326–328.

²Ст. 6 Конституции СССР 1977 года.

социально-экономические вызовы, а сверхценные идеологические принципы и основанные на них политические решения. Вдобавок десятилетия борьбы с экономической инициативой и разнообразием привели к созданию жестко иерархичной, централизованной системы, чьи контуры обратной связи были способны чутко реагировать на отклонения от генеральной политической линии, но не замечали реальных угроз и вызовов, если они находились в «слепой зоне» официальной идеологии.

Фактически главным содержанием экономической деятельности в СССР было удовлетворение все возрастающего государственного потребления. Его разнообразные проявления (от разработки все новых видов оружия, до поддержания постоянных цен на хлеб), будучи целесообразными и полезными в координатах советской политики и идеологии, оказались непомерно тяжелыми для постепенно теряющей источник внутреннего развития экономики. Те же самые принципы, что в первой половине XX века способствовали успеху промышленной модернизации в СССР и победе советского народа в Великой Отечественной войне, в итоге привели к гигантским диспропорциям экономического развития. Наступило время, когда советская экономика оказалась неспособна поддерживать сложившийся уровень советского могущества.

Воспитанная в мифологии сверхценности ациклического «бескризисного социалистического развития» позднесоветская КПСС могла бы долго хранить тайну «колосса на глиняных ногах», но кризис экономики совпал с кризисом внутри советской элиты, которая все больше превращалась в дряхлеющую консервативную касту, не способную адекватно реагировать на новые вызовы. К началу 1980-х годов Советский Союз столкнулся с системными проблемами, которые были предопределены всей предшествующей логикой развития социалистического государства, основанной на марксистской утопии и не имеющей эффективных внутренних механизмов адаптации к переменам. Тем не менее нужно отдать должное советской партийной элите, которая нашла в себе смелость стряхнуть комфорт «брежневско-андроповской стабильности», признать наличие кризисной ситуации и в меру своего понимания найти выход из сложившегося положения.

Иногда у роковой черты человек может испытать состояние особого просветления, надежды, уверенности в том, что можно спастись и обрести новые перспективы, если освободиться от груза прошлых ошибок и начать все заново. Похожее случилось с Советским Союзом, когда в последние годы его существования новый (и последний) Генеральный секретарь ЦК КПСС

Михаил Сергеевич Горбачев и его соратники приняли решение начать политику «ускорения» и «перестройки». Ее основным содержанием стала попытка обновления окостеневшей советской системы путем возвращения к «первоначальной чистоте» принципов большевистской модернизации 1920–1930-х годов, но уже на базе всего имеющегося опыта, новых достижений науки и современных инструментов политического управления. Поддерживая неизменность идеи социалистического выбора, архитекторы перестройки предложили вернуть в практику правильное понимание основ и механизмов советской демократии, а также ленинских принципов «новой экономической политики».

В результате демократизация политической жизни не могла не поставить вопрос о либерализации экономической деятельности — сначала через расширение самостоятельности предприятий, затем через признание разнообразия форм собственности — и, наконец, привела к старту реальных экономических реформ, связанных с внедрением идей рынка. Однако сама неизбежность перемен пришла в противоречие с отлаженным образом жизни советской бюрократии, которая попыталась их блокировать и, по существу, бросила вызов политике М.С. Горбачева. В итоге затягивание реформ привело к углублению экономического кризиса и его распространению вширь.

Очень быстро надвигающаяся катастрофа перестала быть тайной советской элиты, поскольку «экономика дефицита» коснулась практически каждого.

Попытка, как говорил М.С. Горбачев, «ударить по штабам» и дополнить экономические преобразования политической реформой в рамках политики «гласности» закончилась тем, что из сферы экономики был удален ключевой элемент системы — КПСС, которая в СССР играла роль основного института государственной власти и управления.

Одновременно перестроечная идея передачи реальных властных полномочий народу в лице его представительных органов¹ привела к трансформации «политической основы СССР» — Советов народных депутатов. Высшим органом государственной власти в стране стал Съезд народных депутатов СССР (1988), изменились объемы полномочий некогда всевластного Верховного Совета СССР, деятельность Советов на всех уровнях наполнилась новым содержанием. Сам М.С. Горбачев стал Президентом СССР (1990).

¹См.: XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня — 1 июля 1988 года: Стенографический отчет: В 2 т. М.: Политиздат, 1988. Т. 1. С. 53.

По меткому выражению В.А. Мау, демократизация вынула «стержень принуждения» из советской экономики, но не создала новые механизмы ее функционирования¹.

В результате этих изменений окостеневшая административная и хозяйственная система страны, лишенная привычного политического контроля и не имевшая внутренних стимулов к собственному реформированию, начала распадаться. На фоне развала бюджетной и денежной систем происходит постепенная потеря управляемости экономикой СССР, нарастают центробежные процессы среди союзных республик. Прекращают свое существование экономический и военный союзы СССР с государствами Восточной Европы (Совет Экономической Взаимопомощи и Организация Варшавского Договора).

Президент СССР, стремясь спасти свой модернизационный проект, выдвинул идею обновления Советского Союза через заключение нового Союзного Договора. Фактически предлагалось «переучредить» СССР союзными республиками на новых основах, где больше не было места прежней партийной бюрократии. В рамках продолжения политической реформы росла экономическая самостоятельность советских республик, обновлялись их органы государственной власти.

Однако все эти перемены на фоне углубления экономического кризиса способствовали росту противоречий с союзным Центром и дальнейшему «разбеганию» республик. Демонтаж коммунистического партийного аппарата контроля и принуждения привел к полному ослаблению идеологических и экономических скреп некогда единого союза: национальные элиты больше не видели никаких рациональных аргументов в пользу дальнейшего нахождения своих республик в составе СССР и приступили к практической реализации планов на отделение.

В этих условиях особую роль стала играть политическая борьба за символический центр СССР — Москву и Россию. В начальный период реформ по инициативе М.С. Горбачева главным политическим руководителем Москвы был назначен *Борис Николаевич Ельцин*, который сделал этот город «витриной перестройки». Впоследствии Б.Н. Ельцин был отстранен от всех партийных постов и, по логике партийных бюрократов, должен был кануть в политическую неизвестность. Однако на практике случилось наоборот. На волне общественно-политической активности начала 1990-х годов Б.Н. Ельцин был вознесен к вер-

¹ См., например: *Мау В.А. От перестройки к радикальным реформам: к двадцатилетию начала посткоммунистических преобразований // Экономическая политика. 2012. № 1. С. 5–20.*

шинам власти в РСФСР и возглавил обновленный Верховный Совет республики.

С этого момента и до распада СССР М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин становятся друг для друга своеобразными alter ego и одновременно политическими антиподами. Будучи почти полными ровесниками (с разницей в возрасте в один месяц), равно достигшими высших постов в коммунистической иерархии, они символизируют собой антагонистически различные стратегии модернизации.

Горбачев vs Ельцин

Выпускник юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, М.С. Горбачев — теоретик и интеллектуал, увлечен образами идеологического должного. Его борьба за власть и перемены связана с поддержанием сложной системы идей, смыслов и знаков. В то же время он, как опытный царедворец, аккуратно и последовательно избегает любых действий, которые, по его мнению, могут неожиданно и сильно дестабилизировать систему. Именно поэтому так успешны международная деятельность М.С. Горбачева и политика «гласности», вернувшая правду о русской и советской истории. Но именно поэтому он останавливается на полпути, когда речь заходит о реальных экономических переменах. Ценности социалистического выбора на практике входят в непримиримое противоречие с принципом свободы рынка. Попытки совместить несовместимое приводят к увлечению химерическими, но привлекательными для советского менталитета идеями вроде народного капитализма или рыночного социализма.

Выпускник строительного факультета Уральского политехнического института имени С.М. Кирова, Б.Н. Ельцин — спортсмен, строитель и прирожденный лидер, погружен в гущу реальной жизни, является живым носителем современного человеческого опыта. Жажда перемен на фоне внезапно начавшегося торможения реформ, все большего расхождения слов и дела (этот процесс в газетах того времени получил название «забалтывания перестройки») формирует в обществе социально-психологическую потребность в лидере другого, харизматического, типа. И активный, динамичный Б.Н. Ельцин с удовольствием примеряет на себя эту новую роль.

Качественное изменение ситуации происходит в августе 1991 года, когда консервативная часть союзного руководства предприняла попытку государственного переворота, чтобы сохранить в неизменности советскую систему власти. После принятых в августе-сентябре руководством республик Советской Прибалтики, Армении, Грузии, Молдовы, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Украины решений об окончательном выходе из состава СССР процесс распада Советского Союза становится необратимым. Ситуацию подтолкнул и обвальная

развал КПСС: сложив с себя полномочия Генерального секретаря ЦК КПСС, М.С. Горбачев фактически призвал партию к самороспуску. Во всех советских республиках с 22 августа и до начала ноября 1991 года были приняты решения об упразднении, роспуске или прекращении деятельности республиканских комитетов КПСС.

Активная роль в предотвращении попытки государственного переворота, которую сыграло российское руководство во главе с Б.Н. Ельциным, вывела РСФСР в лидеры процесса демократических преобразований и реформирования экономики СССР на рыночных принципах. Горбачевские реформы увязли в «забалтывании», в нерешительности тех, кто, по логике, был обязан действовать и принимать ответственность за свои решения, тогда как Б.Н. Ельцин в силу особенностей своего характера всегда остро чувствовал фактор времени в условиях надвигающейся опасности. Глубокое чувство реальности, помноженное на развитую политическую интуицию, помогало ему быстро находить людей и команды, способные, по его мнению, не болтать, а действовать, чтобы отвести экономику от опасной черты. Именно так в истории экономики современной России появились «молодые реформаторы» во главе с Е.Т. Гайдаром.

Опираясь на решения Пятого Съезда народных депутатов РСФСР, в ноябре 1991 года Б.Н. Ельцин сформировал «правительство реформ». Через месяц СССР прекратил свое существование. По инициативе России, Беларуси и Украины было принято решение о создании Содружества Независимых Государств, в которое вошло большинство бывших союзных республик. А РСФСР, ставшая Российской Федерацией, приняла на себя все обязательства бывшего Советского Союза.

Начальные условия для реформ в России носили экстраординарный характер. Вся пограничная и таможенная инфраструктура прежнего СССР осталась на территории других независимых государств. Необходимо было заново организовать деятельность по поддержанию денежного обращения и сбору налогов, перестроить работу правоохранительной и судебной систем. Была полностью расстроена финансовая сфера; в «наследство» от СССР достался затяжной бюджетный кризис, когда расходы государственного бюджета устойчиво превышали все возможные доходы, практически полностью отсутствовали золотовалютные резервы. Промышленные предприятия, чтобы выжить, массово переходили на натуральный товарообмен, а расширение бартера, в свою очередь, практически полностью парализовало потребительский рынок. Для большинства граждан были недоступны любые товары, начиная от простых лекарств и детских

сосок и заканчивая элементарными предметами одежды вроде носков и чулок. Деликатесами были куриные яйца, молоко, сахар, кусочек сыра или мяса.

Уникальная комбинация всех этих факторов сформировала специфику посткоммунистической трансформации в России, когда экономические реформы должны были создать необходимые условия для восстановления институтов государства, а формирование, в свою очередь, институтов государственной власти создавало достаточные условия для продвижения экономических реформ.

Первоначальная идея модернизации Б.Н. Ельцина заключалась не только в отказе от социалистического выбора, но и в быстром упразднении всех государственных механизмов ценообразования, чтобы через либерализацию цен «запустить» рыночный мотор новой экономики. Этой же задаче должна была способствовать массовая (бесплатная) приватизация основных элементов прежней государственной торговой, транспортной и производственной инфраструктуры. Главным, по мнению Б.Н. Ельцина, было сделать процесс экономических реформ необратимым, что называется, разом «перебросить» Россию в новые экономические реалии.

И большевистская модернизация, и политика «перестройки», и политика радикальных экономических реформ представляли собой стратегии, основанные на «разрыве преемственности», когда в живую социальную ткань в короткие сроки «сверху» вносились экстраординарные изменения. Необходимость таких изменений каждый раз была обусловлена ситуацией кризиса и, бесспорно, носила вынужденный характер. Подобно крестьянским восстаниям в Древнем Китае, российские модернизации были не столько попыткой ускорить движение страны по пути эволюционного развития, сколько инструментом восстановления чистоты первоначального замысла, способного избавить реальность от накопившихся ошибок и повреждений и «загнуть» спираль диалектического развития на новый виток. Однако такая логика действий приводила к тому, что новое вино неизбежно скисало в старых мехах — динамика обновления приходила в глубокое противоречие с инерцией прежнего.

Старт программы радикальных рыночных реформ с изменением самих основ экономической системы, внедрение в политическую действительность нового механизма государственного управления, основанного на принципе разделения властей, с неизбежностью привели к глубоким противоречиям между юридической «моделью действительности», закрепленной в Конституции РСФСР 1978 года, и стремительно возникающими но-

выми реалиями в политике, экономике, общественной жизни. Попытки актуализировать устаревающий Основной закон путем внесения бесконечных изменений и дополнений очень быстро привели к разрушению единства его концепции и к утрате внутренней логики. Механизмы прежней конституции оказались повреждены, а новая конституционная «машина» еще не была построена. Искороченный механизм начал производить противоречивую правовую реальность, что вело, в свою очередь, к возможности «конституционно» обосновывать практически любые, порой прямо противоположные политические решения. В результате дефектный механизм «производства права» сам стал источником политической нестабильности.

Идея разделения властей была непривычна для бывшей партийной и советской элиты. Попытки реализовать этот принцип на практике сопровождались острейшими конфликтами между нарождающимися ветвями российской власти как по поводу устройства самого механизма государственного управления, так и по поводу иерархии властей и разграничения их полномочий. Фактически именно в этот полюс стянулись все противоречащие друг другу точки зрения относительно концепции новой Конституции России, а сам конституционный кризис вылился в ожесточенное противостояние между Президентом, возглавляющим исполнительную власть страны, и Верховным Советом Российской Федерации.

Усугубляло эту ситуацию исчезновение с политической арены сильного «внешнего врага» — союзного руководства, перед лицом которого различные группы интересов внутри России были вынуждены временно забывать о своих разногласиях и принимать консолидированные решения.

Конституция и конституционный кризис

Содержание современной конституции — это тот или иной способ нормативного выражения конкретного компромисса, достигнутого в обществе в данных условиях, в том числе по поводу модели политического и социально-экономического устройства государства.

Правоведы различают конституцию юридическую и фактическую. Юридическая конституция — это должный, установленный принципами и нормами действующей конституции порядок. Фактическая конституция — это реально существующая система общественных отношений и институтов. В период революций и глубоких общественно-политических модернизаций, когда трансформируется или полностью разрушается прежняя система общественно-политических отношений и институтов, юридические конституции начинают стремительно устаревать и уже не могут оказывать регулирующее воздействие на общество, служить основой согласия и стабильности. Более того,

не только отдельные нормы, но и сама конституция в целом может становиться поводом для политических разногласий и конфликтов.

В случае, когда наблюдается сильный разрыв, дисбаланс фактической и юридической конституций, говорят о конституционном кризисе, который означает невозможность дальнейшего нормального функционирования конституционной системы без радикального изменения и обновления всех ее институций. Выходом в такой ситуации является создание новой конституционной системы, основой которой должен стать обновленный Основной закон, способный привести в соответствие юридическую и фактическую конституции, прекратить дестабилизацию и разрушение общества.

Первые попытки «молодых реформаторов» ограничить уровень государственного потребления на фоне инфляционного шока и спада промышленного производства только подливали масла в огонь противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти. Самые влиятельные экономические группировки того времени, прежде всего так называемые «производственники», или «красные директора», начинают настоящую войну за доступ к сокращающимся государственным ресурсам. В результате частичных компромиссов с народными депутатами, представляющими интересы «производственников», Б.Н. Ельцину удается сохранить общую направленность преобразований, но ценой отставки «команды Гайдара», случившейся в декабре 1992 года.

Компромиссное «правительство Черномырдина» сумело, тем не менее, построить в течение 1992–1993 годов пока несовершенные, но вполне работоспособные рыночные институты. В России активно формируется новая бюджетно-финансовая система, развиваются банки и валютный рынок, создаются налоговые органы, таможенная и антимонопольная службы, начинают работать арбитражные суды, возникает рынок ценных бумаг. Удастся в основном покончить с «экономикой дефицита». Начинается массовая приватизация.

Однако институциональные успехи исполнительной власти сопровождались резким углублением конституционного кризиса, что привело к ситуации фактического двоевластия. С одной стороны, всенародно избранный российский Президент обладал в достаточной степени правами для проведения реформ. Ему, согласно Конституции, было подотчетно Правительство, непосредственно осуществлявшее социально-экономическое управление в кризисный период. С другой стороны, в решающих ситуациях, включая проведение экономической политики, Президент оказывался под контролем Верховного Совета и Съезда народных депутатов, поскольку, согласно той же Конституции,

эти институты являлись высшими органами государственной власти, наделенными правом принимать к рассмотрению любой вопрос государственного строительства, включая изменение Конституции. И Верховный Совет Российской Федерации активно пользовался этим правом, кроя и перекраивая Основной закон, особенно в части, касающейся распределения полномочий.

Такое понимание принципа разделения властей было юридически несостоятельным, поскольку всенародно избранный президент обладает не меньшей легитимностью, чем представительные органы власти. В подобных случаях, как это признано мировой конституционной теорией и практикой, глава государства, опирающийся на мандат народа, не может быть подчинен парламенту¹.

Уже после трагических событий осени 1993 года в своей книге «Записки Президента» Б.Н. Ельцин напишет: «Какая сила затянула нас в эту темную полосу? Прежде всего — конституционная двусмысленность. Клятва на Конституции, конституционный долг президента. И при этом его полная ограниченность в правах»².

Собственно преодоление этой «конституционной двусмысленности» и привело в конечном итоге к рождению новой Конституции Российской Федерации.

Конституционный кризис 1993 года разрешился окончательным демонтажом остатков советской системы власти и принятием на всенародном референдуме новой Конституции Российской Федерации. События осени 1993 года, продемонстрировавшие критически опасную стадию мировоззренческого противостояния на грани гражданской войны, тем не менее не вышли за пределы Москвы и в целом не привели к широкомасштабной дестабилизации политической обстановки в стране.

События 1993 года дали старт новому этапу модернизации России. «Президентская конституция» стала своего рода планом новой модели развития страны. Безусловно, этот базовый документ не был результатом согласия элит. Но роль Конституции Российской Федерации как плана будущего, фактически — плана модернизации страны, вдобавок содержащего конкретные механизмы его реализации и защиты, трудно переоценить. Особенности новой российской Конституции, пожалуй, впервые

¹Подробнее см.: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 84.

²*Ельцин Б.Н.* Записки Президента. М.: Огонек, 1994.

позволяли избежать ситуации «разрыва преемственности» при реформировании системы и перевести задачи модернизации во внутренний процесс эволюции страны.

События 1993–1999 годов стали в России временем, когда в рамках выбранной модели модернизации более или менее последовательно происходило становление ключевых экономических институтов современного государства. Однако политические турбулентности «эпохи перемен» и целый комплекс взаимно усиливающих друг друга социально-экономических проблем (часть из которых досталась в наследство от рухнувшей советской экономики, а часть стала следствием неурегулированных государством «провалов» нарождающегося рынка) затягивали процесс перехода, делая его внутренне противоречивым и прерывистым.

Самыми сложными экономическими проблемами в середине 1990-х годов продолжали оставаться бюджетный кризис и спад промышленного производства.

Кульминацией бюджетного кризиса стал «августовский дефолт» 1998 года. Тем не менее возросшие адаптационные возможности российской экономики позволили преодолеть эту тяжелую для страны ситуацию без серьезных политических потрясений, что стало еще одним доказательством жизнеспособности реализуемой модели модернизации. Несмотря на все потрясения и сложности, дефолт 1998 года имел и позитивные последствия, выразившиеся, в частности, в активизации внутренних стимулов для развития российской экономики. После произошедшей в довольно короткие сроки стабилизации денежного обращения и бюджетной политики в отечественной экономике началась фаза устойчивого роста.

В результате к концу 1990-х годов в России были в целом завершены процессы посткоммунистической трансформации, начатые в середине 1980-х годов, модернизация прежней экономической системы создала предпосылки полномасштабной политической стабилизации и формирования экономических и политических институтов, характерных для современного общества.

Сегодня перед Россией стоят новые модернизационные вызовы. Адекватный ответ на них зависит в том числе и от возможности достигнуть хотя бы частичного консенсуса относительно истоков и уроков предыдущей российской модернизации.

1.

ПРЕДПОСЫЛКИ ПЕРЕХОДА ОТ СОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ ХОЗЯЙСТВА В СССР К РЫНОЧНОЙ МОДЕЛИ ЭКОНОМИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализ отечественной и зарубежной литературы по проблемам посткоммунистической трансформации в СССР и России демонстрирует разнообразие, а иногда и полную противоречивость мнений и концепций политологов, советологов, историков и экономистов о причинах и характере кризиса советской системы, о субъективных и объективных факторах реформ, о результатах трансформационного перехода¹.

¹ *Игрицкий Ю.И.* Общественная трансформация в СССР и России после 1985 г.: Взгляды и концепции / РАН. ИНИОН. М.: ИНИОН, 1998; *Брутенц К.Н.* Несбывшееся: Неравнодушные заметки о перестройке. М.: Международные отношения, 2005; *Гайдар Е.Т.* Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996; *Гайдар Е.Т.* Гибель империи: Уроки для современной России. 2-е изд., испр. и доп. М.: РОССПЭН, 2006; *Горбачев М.С.* Годы трудных решений. М.: Альфа-Принт, 1993; *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы: В 2 кн. М.: Новости, 1995. Кн. 1–2; *Данилов В.П.* Возникновение и падение Советского общества: социальные истоки, социальные последствия // Россия на рубеже XXI века: Сборник / Под ред. Ю.А. Полякова, А.Н. Сахарова. М., 2000; *Мау В.А.* Экономика и власть: Политическая история экономической реформы в России, 1985–1994 гг. / В.А. Мау. М.: ДЕЛО Лтд, 1995; *Пихоя Р.Г.* Советский Союз: История власти. 1945–1991. М.: Изд-во РАГС, 1998; *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть: Две истории одной страны: Россия на изломе тысячелетий, 1985–2005. М.: Русь-Олимп: Астрель: АСТ, 2007; *Пихоя Р.Г., Савельев А.К.* История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970-х — 1991 гг. М.: РОССПЭН; Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008; *Сахаров А.Н.* К вопросу о причинах распада СССР // СССР и холодная война: Сборник / Под ред. В.С. Лельчука, Е.И. Пивоварова. М., 1995; *Согрин В.В.* Политическая история современной России, 1985–2001: от Горбачева до Путина. М.: ИНФРА-М: Весь мир, 2001; *Станкевич З.А.* История крушения СССР: политико-правовые аспекты. М.: Изд-во МГУ, 2001; *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции от Кромвеля до Путина. 2-е изд., доп. М.: Вагриус, 2004; Эпоха Ельцина: Очерки политической истории / Ю.М. Батулин, А.Л. Ильин, В.Ф. Кадацкий и др. М.: Вагриус, 2001; *Aslund A.* Russia's Road from Communism // *Daedalus*. 1992. Vol. 121. P. 77–95; *Fukuyama F.* The Modernizing Imperative: The USSR as an Ordinary Country // *The National Interest*. Spring. 1993. P. 10–18; *Goldman M.I.* USSR in Crisis: The Failure of an Economic System. N.Y.: Norton, 1983; *Adams D.* Excerpts from Economics and the Arms Race: A Two-Edged Sword // *Political Affairs*. September/October. 1991. P. 16–22; *Easterly W., Fischer S.* The Soviet Economic Decline // *World Bank Economic Review*. September. 1995.

В одних исследованиях детально рассматриваются особенности эволюционирования позднесоветской экономической системы и предпринимаются попытки определить хронологические границы начала кризисных процессов, вызвавших сначала паралич союзной экономики, а затем приведших к распаду СССР. Другие предпочитают объяснять распад коммунистического режима разного рода неэкономическими причинами — ошибками советского руководства, воздействием «мировой закулисы» или возникшим в обществе «ментальным отторжением» старой системы («хотя разные люди ждали разных преобразований, все в равной степени готовы были отряхнуть со своих ног прах убогих кумиров того времени — престарелых маразматиков, с трудом держащихся на ногах»¹).

При всем своем разнообразии большинство подходов неявно основывается на представлениях об объективности успеха советской модели хозяйствования (по крайней мере, в начальный период существования СССР) и ее потенциальной жизнеспособности при сохранении ряда внешних и внутренних условий, которые были разрушены вследствие неблагоприятного стечения обстоятельств. Однако ни глубокий анализ всех объективных и субъективных факторов, имевших роковые последствия для экономики СССР (например, незавершенность «косыгинской реформы» 1965 года, противоречивость в реализации политики «перестройки», политическое противостояние союзного и российского руководства и т.п.), ни скрупулезное описание этапов углубления кризиса и процессов накопления фатальных повреждений никак не объясняют внезапности (по историческим меркам) наступления разрушительных перемен, которые привели к краху советского государства. Традиционный для гуманитарных наук линейный подход, пусть даже учитывающий огромное количество факторов и причинно-следственных цепочек, оказывается недостаточным для анализа скачкообразного изменения состояния системы или траектории ее развития.

Большой эвристической ценностью обладают представления, согласно которым качественно новое состояние экономики и

N 9 (3). P. 341–371; *Shleifer A., Vishny R.W.* Reversing the Soviet Economic Collapse // *Brookings Papers on Economic Activity*. 1991. N 2; *Sakwa R.* Russian Politics and Society. N.Y.; L.: Routledge, 1993; *Sakwa R.* The Rise and Fall of the Soviet Union, 1917–1991. Abingdon: Routledge, 1999; *Kotkin S.* Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970–2000. Oxford: Oxford Univ. Press, 2001; и мн. др.

¹ Например: *Травин Д.Я.* Пролог: встреча четырех генсеков. 1985: Московская весна [Текст] / Д.Я. Травин // *Звезда*. 2006. № 1. С. 165–178 (Пореформенная Россия: от расцвета до отката).

общества (будь то модернизационный прорыв или распад всех структур) возникает как результат своеобразного фазового перехода¹.

Фазовый переход

Фазовый переход — это понятие термодинамики, которое описывает скачкообразный переход вещества из одной термодинамической фазы в другую при изменении внешних условий.

Существуют фазовые переходы первого и второго рода. При фазовом переходе первого рода изменяются самые главные, первичные, экстенсивные параметры вещества: удельный объем, количество запасенной внутренней энергии, концентрация компонентов (вода превращается в лед или пар, металл плавится и пр.). При фазовом переходе второго рода внешние изменения незаметны, поскольку перемены касаются по большей части внутренней структуры вещества: например, меняется симметрия его строения, или, как принято сейчас говорить, в точке перехода появляются «параметры порядка» (металлы становятся сверхпроводимыми, жидкий гелий — сверхтекучим и т.п.).

Для так называемых открытых систем, к которым относится и общество, фазовый переход второго рода — спонтанный «прыжок» в новое состояние — возможен только при наличии интенсивного обмена энергией/веществом с окружающей средой и достижением некоторого критического значения так называемого «управляющего параметра», связанного с поступлением энергии/вещества. При этом новое состояние способно поддерживаться только при сохранении безостановочного потока энергии/вещества в систему. В социальной структуре такой поток энергии способны создавать и сохранять конкретные организационные и правовые механизмы, а также культурные особенности конкретного социума, например, обычаи или тип религии².

С этой точки зрения, внезапная потеря устойчивости и дезинтеграция советского общества могли оказаться не только результатом накопления «повреждений» в социальной системе, но и следствием вырождения прежних «параметров порядка» под воздействием изменения глобальных трендов. Поскольку общество является одной из самых сложных систем, то в его жизнен-

¹ *Ferguson N.* Complexity and Collapse. Empires on the Edge of Chaos // Foreign Affairs. March-April 2010. Vol. 89. N 2. P. 18–32; *Taleb N.N.* The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable. Random House, 2007; *Mainzer K.* Causality in Natural, Technical, and Social Systems // European Review. 2010. Vol. 18. N 4. P. 433–454; *Кордонский С.Г.* Кристалл и кисель. М.: Три квадрата, 2002; *Сменашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008; и др.

² *Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А.* Измерения прогресса. М.: Наука, 2010. С. 12.

ном цикле всегда возможны неожиданные, на первый взгляд, беспричинные события, вызывающие при этом сильные и непредсказуемые последствия. По своей природе «беспричинные события» имеют различный характер.

С одной стороны, подобного рода неожиданные флуктуации могут быть в полном смысле слова случайными. Но в силу исключительной сложности систем, в которых они происходят, случайности запускают целый каскад следствий, которые с неизбежностью ведут к закономерному исходу. Суть этой проблемы хорошо иллюстрирует профессор истории Гарвардского университета и ведущий исследователь Гуверовского института в Стэнфорде *Нейл Фергюсон (Niall Ferguson)*:

«Могущественные государства или империи представляют собой комплексные системы, образованные огромным количеством асимметрично организованных и взаимодействующих компонент, это означает, что они больше походят на муравейник, нежели на египетскую пирамиду. Они функционируют где-то между порядком и беспорядком — “на границе хаоса”... Такие системы могут демонстрировать способность устойчиво функционировать какое-то время; кажется, что они находятся в равновесии, однако они все время меняются. И вот однажды приходит момент, когда [эта] система подходит к “критической” точке. Очень маленький толчок может спровоцировать “фазовый переход” от вполне доброкачественного равновесия к кризису — так, одна песчинка может вызвать обрушение целой кучи [песка] или взмах крыла бабочки на Амазонке — спровоцировать ураган в юго-восточной Англии...

[К сожалению] историки часто неправильно понимают сложность [систем] при анализе этих событий. Ведь их готовили объяснять бедствия в терминах [не быстро протекающих], а классических, долговременных процессов, которые часто обращаются на десятилетия назад»¹.

С другой стороны, встречаются события, которые воспринимаются наблюдателями как неожиданные только потому, что они не попадали ранее в зону их внимания. Такие псевдослучайности с легкой руки американского финансового гуру *Нассима Николаса Талеба (Taleb, Nassim Nicholas)* теперь называют «Черными лебедями»:

«До открытия Австралии жители Старого Света были убеждены, что все лебеди — белые. Их непоколебимая уверенность вполне подтверждалась опытом. Встреча с первым черным лебедем, должно быть, сильно удивила орнитологов. (...)

¹ *Ferguson N. Complexity and Collapse: Empires on the Edge of Chaos // Foreign Affairs. 2010. Vol. 89. N 2. P. 22–23. (Пер. авт.)*

Одно-единственное наблюдение может перечеркнуть аксиому, выведенную на протяжении нескольких тысячелетий, когда люди любовались только белыми лебедями. (...)

То, что мы будем называть Черным лебедем (с большой буквы), — это событие, обладающее следующими тремя характеристиками.

Во-первых, оно аномально, потому что ничто в прошлом [опыте] его не предвещало. Во-вторых, оно обладает огромной силой воздействия. В-третьих, человеческая природа заставляет нас придумывать объяснения случившемуся после того, как оно случилось, делая событие, сначала воспринятое как сюрприз, объяснимым и предсказуемым»¹.

Кроме того, кажущиеся неожиданности могут быть на самом деле закономерными проявлениями неких глубинных процессов, которые в силу их особенностей (например, длительность, превышающая жизнь одного или нескольких поколений) объективно оказываются за пределами восприятия и понимания современников. Характерный пример «неожиданностей» этого рода — распад СССР. Несмотря на центробежные процессы, продолжавшиеся несколько лет, общество узнало (вернее, осознало), что СССР распался даже не 8 декабря, а только 21 декабря 1991 года, когда после подписания Алма-Атинской декларации журналисты Интерфакса, как они сами с гордостью вспоминают, на 23 минуты раньше других агентств прокричали в эфир: «Советского Союза больше нет»².

Несмотря на то что в современном мире из-за ускорения социально-экономических процессов и усложнения институциональной структуры объективно возрастают риски непредвиденных событий и катастроф, общество по-прежнему предъявляет спрос на знания об известном, нежели на умение быть готовым к непредвиденному. Этот феномен давно знаком не только специалистам: шутки о том, что все генералы готовятся к прошлой войне, а Нобелевские премии по экономике присуждаются за решение задач, которые никогда больше не будут востребованы в реальной жизни, уже стали общим местом.

Тем не менее анализ «хорошо известного» прошлого, в частности итогов последней российской модернизации конца XX века, имеет самое практическое значение для построения траекторий будущего. Смысл этой работы совсем не в том, чтобы, разбирая уже сделанные ошибки, найти, наконец, правильное решение. Как известно, история не знает сослагательного

¹ Талей Н.Н. Черный Лебедь: Под знаком непредсказуемости. М.: КоЛибри, 2010. С. 9–10.

² Ваш «Интерфакс». 2009. Вып. 10. С. 29–30.

наклонения, и второго шанса уже не будет. Намного важнее на базе непредвзятого и комплексного анализа исторического опыта «натренировать» у государства и общества способности, необходимые для достижения успеха: умение видеть реальный мир поверх любых интеллектуальных барьеров и шор, вовремя замечать риски и возможности, трезво оценивать ресурсы и ограничения.

Только так общество и государство смогут научиться выбирать из потенциально возможных стратегий и траекторий развития только перспективные, имеющие высокие шансы на успех.

1.1. Истощенность внутренних и внешних источников советской индустриализации

Подобно тому как советская индустриализация стала ответом на глобальный запрос новой модели экономического роста после трагических последствий Первой мировой войны, так и начало масштабной экономической трансформации СССР, а затем и России стало ответом на постиндустриальные вызовы конца XX — начала XXI века.

Становлению и успешному развитию советской экономической системы в начале—середине XX века способствовали два ключевых обстоятельства.

Во-первых, это было время, когда ценности социализма, прежде всего идеи социального равенства и справедливости, коллективного производства и примата общественной собственности, сформулированные еще французскими философами-утопистами в конце XVIII века, оказались востребованными для решения задач индустриального этапа технологического развития, к которому перешел весь западный мир в конце XIX и первой половине XX века.

Во-вторых, сыграли свою роль особенности сложившегося в большевистской России, а затем в СССР политического режима, нацеленного на активное социальное конструирование нового общества. Победившее в 1917 году революционное политическое движение использовало социалистические идеи для обоснования неизбежности ликвидации прежних «несправедливых» производственных отношений и сосредоточения собственности и средств производства в руках «общенародного» государства.

Репрессивные способы внедрения новой политической идеологии и укрепления основанного на ней экономического и общественно-политического строя постепенно сформировали особые механизмы поддержания нового социального порядка,

привели к рождению нового типа культуры и личности. В результате в СССР на смену *человеку индивидуальному* пришел *человек коллективный*, «типичный» представитель определенной социальной *группы* (рабочий, колхозник, инженер, военный, политический работник)¹.

Подобно религии в традиционных обществах, сакрализованная марксистско-ленинская идеология успешно выполняла задачу легитимации утверждающегося социального порядка и была основой специфической коллективистской морали, наделяющей ценностью лишь групповые цели и оправдывающей любые средства, ведущие к их достижению. Эта мораль, в отличие от гедонистической буржуазной, носила аскетический характер, ориентируя человека на самоотверженное служение общему Делу. Социальная структура советского общества была перестроена таким образом, что индивидуальная «траектория» любого человека — от его рождения и до смерти находилась под контролем коммунистической партии, которая была главным хранителем и проводником новой идеологии и морали. Если ребенок по тем или иным причинам не становился членом молодежных политических организаций (пионером или комсомольцем), он не мог избежать влияния и контроля со стороны партийного руководства школы в условиях обязательности начального, а затем и среднего образования. Если работник на предприятии избегал участвовать в деятельности местной партийной организации, он не мог отказаться от членства в соответствующем профессиональном союзе, который, в свою очередь, действовал под руководством коммунистической партии.

Формальный внешний социальный контроль дополнялся неформальным. Например, тогдашние средства массовой информации — радио и ежедневные газеты — постоянно демонстрировали на конкретных примерах различные *нормативные модели* одобряемого поведения (от ударного труда до привычки делать зарядку по утрам и регулярно приобретать облигации государственных займов). Кроме того, стимулировались системы внутреннего самоконтроля: в соответствии с усвоенными культурными нормами индивиды считали своим долгом доносить государству на тех, чье поведение или образ мысли отличаются от общепринятых. Такого рода «гражданские поступки» всяче-

¹ Одним из первых исследований на эту тему стала статья известного американского историка и журналиста *Уильяма Чемберлена (William Henry Chamberlin)*, который жил и работал в Москве в качестве корреспондента влиятельной ежедневной газеты «Крисчен сайенс монитор» в течение 1922–1934 годов (*Chamberlin W.H. Making the Collective Man in Soviet Russia // Foreign Affairs. 1932. Vol. 10. N 2. P. 280–292.*)

ски поощрялись, а информация о них также распространялась СМИ в качестве примеров для подражания¹.

Ощущаемое людьми несовершенство социальной структуры было идеологически легитимировано ее «переходным характером» на пути к светлому будущему, а уже упоминаемая аскетическая мораль ориентировала индивида на стойкое перенесение лишений ради достижения великой цели. Однако такое положение дел могло сохраняться лишь в условиях предельной социальной мобилизации, которая характерна для периодов революций, войн и послевоенного восстановления, когда сами объективные условия способствовали сплочению общества ради выживания.

В итоге именно ценности *коллективизма* позволяли советскому коммунистическому руководству максимально полно и «эффективно» использовать индивидуальный человеческий потенциал для целей *индустриализации*, требовавшей массовых, но обезличенных трудовых ресурсов. Фактически потребительское, «объектное» отношение к человеку было повсеместно распространено в эпоху индустриализации. В определенном смысле существовало внутреннее родство между ценностями советского коллективизма и ценностями индустриализации. И это родство сыграло не последнюю роль в обеспечении благоприятных условий для становления и укрепления советской политической и экономической системы.

Индустриализация

Индустриальная эпоха характеризуется доминированием крупных промышленных форм (сталеплавильные и химические комбинаты, машиностроительные заводы), преобладанием технологий массового производства (прежде всего, сборочных производств и конвейеров), предельно стандартизированных и низводящих работника-человека до положения «бездушного винтика» большой системы, наконец, усилением монополистических тенденций в экономической и политической жизни.

Политика индустриализации предполагает усиление роли прямого государственного вмешательства в экономику и хозяйственные процессы, расширение роли и объема государственной собственности, ослабление конкуренции как фактора экономического развития.

Индустриализация помогла нашей стране решить ряд новых крупных социальных, производственных и военных задач. Это в конечном итоге позволило СССР не просто успешно совершить переход от аграрного общества к индустриальному, но

¹ *Степаншин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008.

и обрести статус «сверхдержавы», или, как принято говорить сейчас, получить высокий рейтинг глобальной конкурентоспособности. В частности, были обеспечены минимальные базовые потребности для всего населения СССР, вокруг промышленных центров сложилась современная система городов, в экономике резко возросли уровень образования работников и производительность труда. Задача масштабной индустриализации страны, поставленная еще в самом начале XX века правительством последнего российского царя Николая II, была в основном решена в Советском Союзе к концу 1950-х годов.

К сожалению, для страны цена этого мирового успеха оказалась очень высока. Поддержание статуса «сверхдержавы», особенно в сложившейся после Второй мировой войны ситуации «холодной войны» — все возрастающего противостояния военных потенциалов стран социализма и капитализма, приводило к непрерывному росту государственного потребления.

Индустриальный сектор советской экономики оказался гипертрофированным, при этом, по сути своей, он не мог и не должен был быть прибыльным. С одной стороны, при разработке наукоемких и сложных технологий военно-промышленного комплекса (составлявшего подавляющую величину индустриального сектора СССР) в принципе не обсуждался критерий экономической эффективности. Все определялось масштабом и значимостью решаемых политических задач. С другой стороны, в условиях сложившейся всеохватной системы государственного планирования господствовал экстенсивный принцип «от достигнутого». Плановые задания из года в год могли только возрастать. Поэтому любое технологическое новшество, новый метод организации труда, повышение эффективности использования ресурсов и оборудования в массовом производстве, любые попытки творческого подхода к делу отменялись как потенциально рискованные, поскольку намного важнее было стабильное выполнение плана, за срыв которого грозило наказание, а то и физическая расправа.

Конец 1920-х — конец 1950-х годов

Для финансирования убыточного индустриального сектора советской экономики долгое время использовался *внешний* по отношению к нему источник. В 1930-е и 1940-е годы XX века в качестве такого источника в СССР выступали *доиндустриальный сектор* (коллективизация и борьба с состоятельными крестьянами — кулаками) и *сектор внеэкономического принуждения* (система исправительно-трудовых лагерей, или ГУЛАГ).

ГУЛАГ

Главное управление исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (ГУЛАГ) входило в 1934–1960 годах в состав Народного комиссариата внутренних дел СССР, а затем МВД СССР. В 1930–1950-е годы в ведении НКВД СССР также находились Главное управление строительства шоссейных дорог, Главное управление по строительству горно-металлургических предприятий, Главное управление строительства Дальнего Востока, Управление особого строительства.

Первые исправительно-трудовые лагеря были созданы в СССР еще в конце 1920-х годов. ГУЛАГ включал в себя около 30 тыс. различных мест заключений, в которых в период 1930–1950-х годов по разным данным одновременно содержались до 2,5 млн человек.

См., например: ГУЛАГ: экономика принудительного труда / Под ред. Л.И. Бородкина, П. Грегори, С.В. Хлевнюка. М.: РОССПЭН, 2005.

Именно максимальное снижение стоимости труда на фоне повышения его производительности стало одним из способов достижения экономических успехов СССР. С одной стороны, раскручивание маховика массовых репрессий позволяло поставлять бесплатную рабочую силу для реализации приоритетных государственных проектов (освоение ресурсных регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока, создание транспортной инфраструктуры, развитие конкурентоспособного оборонного производства, реализация атомного и ракетного проектов). С другой стороны, сочетание масштабной пропаганды трудовых подвигов советских людей с подспудным страхом оказаться в числе репрессированных являлось действенным инструментом внеэкономического стимулирования высокой производительности труда.

В 1950-е годы в связи с трансформацией политического режима после смерти *Иосифа Виссарионовича Сталина* произошел отказ от политики массовых репрессий. Одновременно чудовищные людские и материальные потери СССР в Великой Отечественной войне, массовое обнищание и обезлюдование деревни остро поставили задачу поиска внутренних резервов роста в индустриальном секторе экономики Советского Союза.

Середина 1960-х — середина 1980-х годов

Попытки мобилизации внутренних резервов, поиск механизмов стимулирования развития внутри советской промышленности составляют ядро экономической политики Центрального Комитета КПСС и советского правительства на протяжении 1960-х и в начале 1970-х годов XX века. Эта политика прово-

дилась в условиях сложившейся к тому времени специфической системы государственного управления. Специфика определялась тем, что система принятия решений была основана на примате идеологических ценностей и потому «работала» не столько с реальной действительностью, сколько с ее искаженной моделью. Не последнюю роль играло то обстоятельство, что право решать принадлежало очень узкому слою номенклатуры — высшей советской элите, чья психология сформировалась в условиях постоянной мобилизации и репрессий. Кроме того, сами решения, по существу, носили не экономический, а политический характер и потому нередко были чрезвычайно «затратными».

Высшее политическое руководство СССР, сложившееся в 1964 году после избрания Генеральным секретарем ЦК КПСС *Леонида Ильича Брежнева*, получило долгожданную передышку после лихорадки 1930–1950-х годов. Возникший порядок, получивший позднее название «эпохи застоя», казался неизбежным и почти вечным. Доказательством этому стали зримые плоды успешной индустриализации: межконтинентальные баллистические ракеты, атомное оружие, пилотируемые космические полеты, ядерные энергетические установки, подводные ракетносцы, атомные ледоколы и многое другое. Необходимость вносить изменения в исправно функционирующий механизм воспроизводства советского могущества казалась политическому руководству страны не просто ненужной, но даже вредной.

Объективная информация об изменениях, которые происходили как в советской экономике, так и в мировом хозяйстве, с большим трудом проникала сквозь фильтры политических установок членов Политбюро ЦК КПСС. Можно сказать, что экономическая политика не составляла ядро витальных интересов высшей партийной власти, носила подчиненный, технологический характер и была, скорее, поводом для ритуальных постановлений, чем предметом кропотливой постоянной работы. Тем не менее в середине 1960-х годов возникла ситуация, когда сложились объективные и субъективные предпосылки для интенсификации реальной экономической политики.

В 1965 году индустриальный сектор СССР включал в себя уже сотни промышленных отраслей и десятки тысяч промышленных предприятий, что начинало серьезно сказываться на эффективности централизованного планирования их деятельности. Приход к власти нового политического руководства требовал размежевания с политикой «субъективизма» и «прожектерства» второй половины 1950-х — начала 1960-х годов, когда у власти был *Никита Сергеевич Хрущев*. Политически целесообразным

стал возврат к *научным методам* управления социалистической экономикой¹.

Сама реформа системы планирования и управления народным хозяйством СССР была осуществлена в 1965–1971 годах под руководством члена Политбюро ЦК КПСС, Председателя Совета Министров СССР *Алексея Николаевича Косыгина*. Эти процессы получили название *экономической реформы 1965 года*, или «*косыгинской реформы*».

«Косыгинская реформа» 1966–1971 годов

Одна из самых масштабных попыток реорганизации советской хозяйственной системы на основе рыночных стимулов. Суть реформы заключалась в децентрализации системы планирования в народном хозяйстве, увеличении экономической самостоятельности промышленных предприятий, повышении роли интегральных показателей экономической эффективности (прибыли и рентабельности) в управлении промышленностью.

В процессе реформы были ликвидированы созданные в 1957 году по инициативе Н.С. Хрущева органы территориального хозяйственного управления — Совнархозы (Советы Народного Хозяйства) и восстановлена система управления промышленностью на основе общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских министерств и ведомств. Основной хозяйственной единицей стали промышленные предприятия. В три раза было сокращено количество директивных плановых показателей. В сельском хозяйстве повышены в 1,5–2 раза закупочные цены, уменьшены ставки налога на доходы крестьян. На лиц, проживающих в сельской местности, было начато распространение общегражданской паспортной системы. До этого времени большая часть сельских жителей СССР вообще не имели паспортов и поэтому крестьяне не могли свободно перемещаться по стране.

В годы «*косыгинской реформы*» среднегодовые темпы роста национального дохода в СССР, по официальным данным, достигали 7% (что было сравнимо с темпами роста в это время

¹ Запуску реформы предшествовала общесоюзная экономическая дискуссия, начало которой положила публикация профессора Харьковского инженерно-экономического института *Евсея Григорьевича Либермана* «План, прибыль и премия» в газете «Правда» 7 сентября 1962 года. Своеобразной альтернативой стали идеи академика АН СССР *Виктора Михайловича Глушкова* об информатизации экономических процессов на основе создания Единой государственной системы вычислительных центров (ЕГС ВЦ). В конечном итоге был выбран проект Е.Г. Либермана как не требующий дополнительных затрат. Формальное начало реформы положило решение Сентябрьского (1965) Пленума Центрального Комитета КПСС «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» (*Прим. науч. ред.*).

американской экономики), объем промышленного производства вырос на 50%, сельскохозяйственного производства — на 20%, было построено около 2 тыс. новых промышленных предприятий. В 1970 году с конвейера Волжского автозавода в Тольятти сошли первые автомобили «Жигули». Однако, несмотря на то что VIII пятилетка (1966–1970) получила, по образному выражению того времени, название «золотой», реформы были свернуты.

Сегодня известно, что это произошло в результате ужесточения позиций консервативной части членов Политбюро ЦК КПСС, которые после событий «Пражской весны» 1968 года увидели в попытках либерализации экономики угрозу существования советского политического режима. Еще одним фактором стала позиция руководителей Министерства обороны СССР и крупных предприятий военно-промышленного комплекса, настаивавших на постоянном росте военных расходов. Фактически стратегические перспективы были принесены в жертву сиюминутным политическим интересам.

В середине 1960-х годов появились первые результаты начатых еще по указанию Н.С. Хрущева работ по поиску новых месторождений энергоносителей в труднодоступных районах Западной Сибири. Из поисковой скважины в районе озера Самотлор 22 июня 1965 года, в годовщину начала Великой Отечественной войны, ударил фонтан нефти мощностью более тысячи тонн в сутки. В следующем году было открыто Уренгойское газовое месторождение. К началу 1970-х годов новые богатейшие месторождения нефти и газа в Западной Сибири были введены в промышленную эксплуатацию. Это совпало по времени с резким, четырехкратным ростом мировых цен на энергоносители¹. Вновь появился внешний, на этот раз финансовый, источник поддержания роста промышленного производства СССР и удовлетворения внутреннего спроса².

¹ Начало роста нефтяных цен произошло одновременно с экономическим кризисом, который переживали экономики промышленно развитых стран Запада в 1970–1971 годах. Сам «нефтяной шок» состоялся в 1973–1974 годах, когда цены на сырую нефть возросли сразу в несколько раз и затем продолжали непрерывно возрастать вплоть до начала 1980-х годов. Например, цена легкой аравийской нефти в среднегодовом измерении и в текущем исчислении возросла примерно с 2 долларов США за баррель в 1972 году до 36–38 долларов США за баррель в 1980 году.

² По данным исторической статистики, добыча нефти непрерывно возрастала: если в 1970 году в СССР было добыто 285 млн тонн нефти, то в 1980 году — уже 547 млн тонн. Причем такой рост добычи не сопровождался адекватным ростом энерговооруженности советской экономики. За тот же период доля переработки нефти в Советском Союзе сократилась с 73 до 59%.

Необходимость дальнейшего поиска внутренних резервов для роста союзной экономики исчезла, что привело не только к быстрому свертыванию реформ, но и к вырождению самой экономической политики. Развитие событий показало, что следствием такого решения стало, в терминологии современных экономистов, инфицирование советской экономики «голландской болезнью». Так принято называть ситуацию, когда быстрый рост доходов от сырьевого экспорта тормозит механизмы саморазвития национальной экономики, приводит к упрощению ее структуры и к деградации промышленного потенциала (табл. 1).

Таблица 1

Соотношение фактических и плановых темпов прироста основных экономических показателей экономики СССР, %

Показатель (по годам)	1966–1970	1971–1975	1976–1980	1981–1985
Валовая продукция промышленности	103	91	67	77
Валовая продукция сельского хозяйства	84	68	56	42
Производительность труда в промышленности	93	87	55	74
Производительность труда в сельском хозяйстве	87	20	53	34
Реальные доходы	110	80	85	67
Розничный товарооборот	120	86	84	70

Источник: Поцелуев В.А. История России XX столетия: основные проблемы. М.: Владос, 1997. С. 413.

Но кризис в развитии экономики коснулся не только СССР. После Второй мировой войны с этим явлением столкнулись и индустриально развитые страны Запада.

Кризис индустриального общества на Западе

«Холодная война» и связанная с ней гонка вооружений вынудили все промышленно развитые государства искать новые возможности для обеспечения своего конкурентного преимущества в этой политической игре, поглощающей огромные материальные и финансовые ресурсы. В ситуации объективной ограниченности экстенсивных факторов развития выигрыш можно было получить только за счет повышения эффективности использования имеющихся ресурсов.

В результате акцент сместился в сторону постоянного совершенствования качества экономического управления и повышения производительности труда, что диктовало необходимость ускоренного внедрения в производство результатов научно-технического прогресса. Распад мировой колониальной системы (происходивший в том числе при активном участии Советского Союза) потребовал отказа от однобокой модернизации в терминах «угля и стали» конца XIX — начала XX века. Формирование новых рынков капитала и задача обеспечения условий для инновационного развития поставили в повестку дня проблемы обеспечения качества жизни, объем и разнообразие услуг.

Постмодернизационный вызов

Собирательное название проблем, с которыми столкнулись промышленные державы стран Запада после исчерпания факторов индустриального развития. Эти новые проблемы было невозможно разрешить в рамках традиционной индустриальной парадигмы. Во второй половине XX века стал формироваться новый *мировой тренд*, связанный с поиском путей преодоления ограничений *индустриальной* системы хозяйствования и продолжением *экономического роста*.

Среди специалистов даже возникла своеобразная мода на создание названий для новой экономики и того технологического уклада, которые должны были прийти на смену *индустриализации*. С разными оттенками смысла использовались термины «постиндустриальное общество», «постмодерн», «информационное общество», «экономика знания» и т.п.

Постепенно пришло понимание, что *кризисы и вызовы* такого рода — это не катастрофа, а неизбежный элемент экономического и социального развития. Это своеобразные вехи, отмечающие продвижение человечества вперед и обладающие общими качественными характеристиками. В частности, кризисы, связанные со сменой модели развития, способствуют появлению новой интеллектуальной *элиты*, которая помогает строить новые политические и экономические *институты* и, в конечном итоге, обеспечивает внедрение новой *технологической базы*. Каждый такой кризис — это новый *инновационный вызов*, игнорирование которого может привести к стратегическому поражению страны в *глобальной конкуренции*.

Глубина и нетривиальность поиска путей преодоления глобального кризиса во многом определялись качеством научного обеспечения принимаемых решений. Здесь лидирующую роль сыграли Соединенные Штаты Америки, где еще во время Второй мировой войны были созданы разнообразные структуры, обеспечивающие взаимодействие управленческой и интеллектуальной элиты. В частности, речь идет о так называемых «фабриках мысли» (*Think Tanks*), самой знаменитой из которых ста-

ла Корпорация РЭНД (*RAND Corporation*), которая уже в конце 1940-х годов использовалась американским правительством для научного прогнозирования и поиска эффективных управленческих решений.

RAND Corporation

Проект *RAND* (*Research And Development*) возник как ответ на желание Министерства обороны США сохранить после завершения Второй мировой войны группу специалистов, создавших ряд уникальных военных технологий и в том числе новый научный метод — *теорию операций*, использование которых гарантировало в то время США господство на глобальных театрах военных действий.

В 1946 году командование Военно-воздушных сил США и самолетостроительная компания *Дуглас Эйркрафт* (*Douglas Aircraft*) заключили соглашение о создании в компании подразделения под названием «Проект *RAND*». В 1948 году это подразделение было выделено из компании *Дуглас Эйркрафт* и на его базе была создана некоммерческая организация *Корпорация RAND* (*RAND Corporation*). Уставной капитал корпорации был сформирован из средств Фонда Форда.

Современный статус корпорации *RAND* — «бесприбыльное учреждение, специализирующееся на улучшении политики американского общества путем исследований и анализа». Корпорация *RAND* обладает децентрализованной сетевой организационной структурой с высокой степенью независимости (в том числе финансовой) структурных единиц.

Помимо решения множества конкретных задач, корпорация внесла большой вклад в создание новых научных и прикладных методов исследования, которые получили мировую известность. Среди них линейное и нелинейное программирование, метод Монте-Карло, теория игр, компьютерные системы имитационного моделирования.

В Советском Союзе в 1940-е годы — начале 1950-х годов такие исследовательские структуры просто отсутствовали (если не считать ориентированные на решение конкретных технических задач так называемые «шарашки», где за колючей проволокой работали представители научной интеллигенции, осужденные по политическим статьям). Например, первая *Комплексная программа научно-технического прогресса СССР* была создана по инициативе академика АН СССР *Александра Ивановича Анчишкина* только в начале 1970-х годов и стала своеобразным «заменителем» отвергнутой по политическим предпочтениям «*косыгинской реформы*».

В результате ряда научных исследований, прежде всего американских и европейских ученых¹, выяснилось, что преодол-

¹ Наибольший вклад в эту проблематику внесли работы *Дэниела Белла*, *Джона Кеннета Гэлбрейта*, *Элвина Тоффлера*, *Алена Турена*, *Иммануила Валлерстайна*.

ние кризиса индустриализации возможно путем своеобразного фазового перехода к новому — постиндустриальному — этапу общественного развития. При этом ключевым является формирование в обществе новых политических и культурных механизмов, или, как позднее стали говорить, социальных институтов. Именно эти институты играли роль «параметров порядка».

С экономической точки зрения, такой *фазовый переход* означает *структурную реформу экономики*, предполагающую смену *технологического уклада*¹ и обеспечение доминирования *сектора услуг*². С социальной точки зрения, ключевыми в таком переходе являлись количество и разнообразие возникающих социально-экономических *институтов*.

Что такое институты

Как писал один из создателей институциональной экономики, лауреат Нобелевской премии 1993 года *Дуглас Норт (Douglass Cecil North)*, под *институтами* следует понимать не просто разные организационные структуры, а «созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми... Они состоят из формальных писаных правил и обычно неписаных кодексов по-

¹ Под технологическим укладом обычно понимается совокупность технологий, соответствующая определенному уровню развития производства. Широкое использование термина в России связано с деятельностью известных экономистов, академиков РАН *Дмитрия Семеновича Львова* и *Сергея Юрьевича Глазьева*. Ученые выделили пять уже реализованных технологических укладов (ТУ), связанных с соответствующими технологическими революциями. В частности, первый ТУ возник в третьей четверти XVIII века в Великобритании и был связан с промышленной революцией, приведшей к созданию текстильной промышленности. Второй ТУ был связан с изобретением парового двигателя и строительством железных дорог. Этот уклад также принято называть «экономикой угля». Третий ТУ был связан с массовым производством стали, тяжелым и электроэнергетическим машиностроением, успехами органической химии. Четвертый технологический уклад начался в 1930-х годах XX века и был связан с активным использованием нефти и развитием автомобилестроения. Именно этот уклад дал имя «экономике нефти». В 1970-е годы ключевым стало создание микроэлектронной промышленности и компьютерных технологий, развитие информационных услуг, расширение добычи и переработки газа. Например, первый микропроцессор был создан компанией *Intel* в 1971 году. Ключевой фактор нового ТУ — нанотехнологии и формирующиеся на их основе новые направления микроэлектроники, метрологии, молекулярной биологии и геномной инженерии (см.: *Львов Д.С., Глазьев С.Ю.* Теоретические и прикладные аспекты управления НТП // Экономика и математические методы. 1986. № 5).

² В постиндустриальном обществе на долю услуг приходится не менее половины валового национального продукта. При этом под *услугами* понимается не только банковское дело, страхование, торговля, но и деятельность органов государственной власти по обеспечению прав и свобод граждан, прежде всего развитие общего (гражданского) законодательства, налаживание эффективного функционирования судебной и правоохранительной систем, новое качество информатизации общества, совершенствование медицины и образования.

ведения, которые лежат глубже формальных правил и дополняют их»¹. Существует два типа экономических институтов — *формальные* и *неформальные*. Формальные институты возникают на основе законов, и их, следовательно, поддерживает государство. В основе неформальных институтов лежат закономерности, вытекающие из культурных особенностей развития тех или иных социальных групп, например, традиции и верования. Формальные и неформальные институты существуют бок о бок, дополняя друг друга.

В социалистической экономике в качестве *формальных* институтов обычно выступали отраслевые (вертикальные) связи между предприятиями, а в качестве неформальных институтов — отношения обмена услуг и товаров, т.е. горизонтальные связи между организациями и людьми. В плановой экономике формальные институты, как правило, оказываются неэффективны из-за отсутствия механизмов их совершенствования и внутреннего развития. Именно этим объясняется живучесть при социализме *неформальных* институтов — примитивных форм предпринимательства, бартера или «черного рынка», которые самым фактом своего существования компенсируют неэффективность формальных институтов государства.

Постмодернизационный вызов означает в этих условиях поиск таких форм изменения формальных институтов, которые способствовали бы в конечном итоге изменению неформальных институтов, а значит — закреплению новых принципов общественных отношений, системы ценностей и обыденных практик, наиболее подходящих к новой модели экономического развития.

Таким образом, в начале 1970-х годов переход к *постиндустриальной* фазе развития предполагал сочетание собственно экономических реформ с масштабными социальными изменениями, «тонкую настройку» общественных отношений на жизнь в новых экономических условиях.

Особенности постиндустриальной экономики

Постиндустриальная экономика сопровождается глобализацией финансовых рынков, снижением роли крупных хозяйственных форм, внедрением результатов научно-технической революции и переносом акцента преимущественно с производства товаров на производство услуг. Движущей силой постиндустриальной экономики становятся информация и научные знания.

Экономическая политика в этих условиях характеризуется снижением роли государства в хозяйственной жизни, ослаблением монополистических тенденций и либерализацией хозяйственной и внешнеэкономической деятельности, повышением гибкости технологических процессов и индивидуализацией бизнес-решений, активизацией конкуренции.

¹ См. подробнее: *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Что касается Советского Союза, то в сложившихся на тот момент условиях был возможен единственный выбор — *сохранение* в неприкосновенности существующей политической и экономической системы. Как показало дальнейшее течение событий, это был трагический выбор для будущего СССР.

В начале 1960-х годов капиталистическая система, по выражению известного английского социолога польского происхождения *Зигмунта Баумана (Zygmunt Bauman)*, «покинула площадку конкуренции с коммунизмом». Он писал, что «коммунизм оказался не способным на состязание с капитализмом, с рыночной системой, когда эта система стала уходить от рудников и угольных шахт и двинулась в постмодернизационную эру»¹. Советский Союз не смог быстро отреагировать на новые вызовы и, образно говоря, не только экономически, но также идеологически «выпал» из нового мирового тренда: в отличие от периода индустриализации, система ценностей «человека коллективного» оказалась малопригодной для практического решения новых проблем и даже формально уже не имела ничего общего с идеями и представлениями, которые в итоге позволили Западу преодолеть постиндустриальный барьер.

Теория «больших волн» Карлоты Перес

Теория «больших волн» известного венесуэльского экономиста *Карлоты Перес (Carlota Perez)* представляет собой развитие теории «циклов Кондратьева», в которой она формулирует модель инновационного развития, основанную на анализе роли финансового капитала.

Согласно К. Перес, в рамках рыночной экономики технологические революции, связанные с установлением нового технологического уклада, всегда происходят по принципу маятника. В начале цикла его движения благодаря финансовому капиталу быстро развиваются открытые рынки. Агрессивное инвестирование обычно приводит к переинвестированию, финансовым «пузырям», крах которых порождает кризис и приводит к периоду рецессии. Но к этому моменту уже утверждается новый технологический уклад с присущей только ему инфраструктурой и организационными системами. А уже они, в свою очередь, могут быть использованы для расширения экономического роста путем модернизации и инновационного развития всей промышленной сферы.

Ключевым элементом этой модели является наличие *связки* между инновациями и достаточными финансовыми ресурсами. Как пишет К. Перес, «именно возможность работы предпринимателей [инно-

¹ *Bauman Z. A Post-Modern Revolution? // From a One-Party State to Democracy: Transition in Eastern Europe / Ed. by J. Frenzel-Zagorska. Amsterdam: Rodopi, 1993.*

ваторов] с заемным капиталом становится поистине динамической силой».

По мнению исследовательницы, в советской системе такая связь отсутствовала. В СССР, конечно, были носители инноваций, но свободного капитала не было. Она пишет: «...любая попытка понять причину развала Советского Союза станет бессмысленной, если не принять во внимание вызревание и истощение технологической революции, на которой основывался рост всей системы».

См. подробнее: *Перес К.* Технологические революции и финансовый капитал: Динамика пузырей и периодов процветания. М.: Дело, АНХ, 2011.

Поворот промышленно развитых стран Запада к *новой экономике* сопровождался затяжным экономическим кризисом, который отличался от других крупных кризисов прошлого¹. Британские ученые-экономисты в 1965 году придумали для него специальный термин — «*стагфляция*», когда на фоне стагнации экономики происходит не торможение, а рост цен.

Кризисные явления в экономике Запада продолжались более десяти лет с несколькими обострениями в 1970–1971, 1974–1975 и 1981–1982 годах. В конечном итоге они были преодолены, и к середине 1980-х годов все передовые капиталистические страны в основном завершили переход к постиндустриальному этапу своего развития. Были построены национальные экономики, которые по своему размеру и эффективности функционирования многократно превышали параметры экономик предыдущего индустриального этапа.

Ключевую роль в успешности перехода капиталистических стран к постиндустриальной экономике в 1980-е годы сыграли более широкие, чем в СССР, адаптационные возможности их политических и экономических систем. Западная идеология либерализма и демократии оказалась в тот момент не столько мировоззренческим, сколько рациональным и прагматичным выбором, поскольку разделяемые обществом демократические ценности (плюрализм, многопартийность, разделение властей, их выборность и регулярная сменяемость, общественный контроль), с одной стороны, создавали стимулы для социального творчества и соучастия граждан в делах государства, а с другой стороны, не мешали правительствам в экстренных случаях использовать эффективные методы антикризисного управления. Например, ничто не мешало западным странам при необходимости жестко сокращать объем социальных обязательств государственного бюджета, расширять частную инициативу,

¹См., например: *Мау В.А.* Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего // *Экономическая политика*. 2009. № 4. С. 47–61.

«сбрасывать» путем приватизации или ликвидации убыточные производства и целые сектора экономики (например, угольная промышленность в Великобритании в начале 1970-х годов). Причем, несмотря на ухудшение качества жизни отдельных социальных групп и неизбежные социальные протесты, употребление такого рода технологий не подрывало основы легитимности действующей власти (конкретные правительства могли уходить в отставку, но политическая система *в целом* оставалась стабильной).

В Советском Союзе окостеневшая система государственного управления и запрет на какие-либо другие идеологии, кроме идей социализма, сыграли злую шутку: советская власть не могла применять эффективные методы антикризисного управления, поскольку все они были *антисоциалистическими* по своей сути. Публичный отказ власти от своих социальных обязательств в этих условиях означал бы крах всей социалистической системы. Сохранение же *status quo* означало, что советское руководство избрало путь игнорирования глобальных вызовов и фактически согласилось с возможной утратой лидерских позиций страны в будущем послекризисном мире.

1.2. Системный кризис в СССР середины 1980-х годов

На протяжении более чем десяти лет — с середины 1970-х до середины 1980-х годов — в Советском Союзе незаметно происходило накопление фатальных системных повреждений. Традиционные отрасли тяжелой промышленности продолжали доминировать в ущерб развитию новых направлений научно-технического прогресса, связанных прежде всего с развитием новых средств связи, информатизации и компьютеризации. Ключевую роль в экономике СССР сохранял военно-промышленный комплекс. Как и прежде в советской истории, развитие экономики и всего народного хозяйства было подчинено мобилизационным задачам догоняющей индустриализации.

С начала IX пятилетки (1971–1975) огромные средства союзного бюджета направлялись на создание новых крупных территориально-производственных комплексов и совершенствование структуры ВПК. В частности, продолжилось развитие Волжского завода легковых автомобилей в Тольятти, было начато строительство Камского завода грузовых автомобилей. В 1974 году началось строительство Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. Были созданы и поставлены на вооружение новые поколения межконтинентальных баллистических

ядерных ракет, самолетов боевой авиации и вертолетов, подводных ядерных ракетоносцев.

В результате политического решения, принятого узкой группой членов Политбюро ЦК КПСС¹, 24 декабря 1979 года Советский Союз оказался вовлеченным в *Афганскую войну*². Спустя ровно десять лет Второй Съезд народных депутатов СССР назвал ввод советских войск в Афганистан ошибкой и заявил, что решение 1979 года «заслуживает морального и политического осуждения»³.

Но в конце 1970-х годов советское политическое руководство, по-видимому, и не могло действовать иначе. В апреле 1978 года к власти в Афганистане пришла коммунистическая Народно-демократическая партия, которая настаивала на усилении советской поддержки, вплоть до военной помощи. В январе 1979 года сторонник светского пути развития Ирана шах *Мохаммед Реза Пехлеви* в результате действий религиозных радикалов был вынужден покинуть страну. 1 апреля 1979 года Иран был назван Исламской республикой, которая сразу заявила о своем стремлении распространить влияние ислама и на советскую Среднюю Азию. В довершение КНР в апреле 1979 года объявила об отказе от советско-китайского Договора о дружбе, союзе и взаимной помощи 1950 года и провела военную операцию в дружественном СССР Вьетнаме.

Объем военных и внешнеполитических обязательств СССР резко возрос. Например, согласно справке, которую Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков направил Генеральному секретарю ЦК КПСС М.С. Горбачеву в начале 1988 года, за период 1984–1987 годов общие финансовые затраты СССР на содержание и обеспечение подразделений Вооруженных Сил СССР, МВД СССР и КГБ СССР, армии Демократической Республики Афганистан, а также на оказание безвозмездной помощи, экономического и технического содействия составили 13226,7 млн рублей. Расходы СССР на участие в Афганской кампании непрерывно возрастали и превысили в 1987 году

¹ В эту группу, помимо Генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева, входили члены Политбюро ЦК КПСС Ю.В. Андропов, Д.К. Устинов, А.А. Громыко (*Прим. науч. ред.*)

² Принятая в отечественной историографии традиция названия одного из этапов гражданской войны в Афганистане, связанного с присутствием на территории этой страны контингента советских войск в 1979–1989 годах.

³ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1989 г. № 982-1 «О политической оценке решения о вводе советских войск в Афганистан в декабре 1979 года» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 29. Ст. 836.

14,7 млн рублей в день¹. Общие безвозвратные потери СССР в Афганской войне составили 15031 человек, а санитарные потери превысили 54 тыс. человек².

Проявились первые явные признаки того, что СССР с трудом справляется с ролью «сверхдержавы». Как и двадцать лет назад, советская экономика оказалась опять не способна удовлетворять все возрастающее бремя государственного потребления. С конца 1960-х до начала 1980-х годов в СССР в 2,5 раза (с 8,4 до 3,5%) снизились темпы роста в промышленности, в 2 раза — темпы роста производительности труда. Доля государственных расходов достигла 2/3 объема ВВП (национального дохода) (табл. 2)³.

Таблица 2

Экономический рост в СССР в 1913–1989 годах

Годы	Среднегодовые темпы, %	
	Производство национального дохода (официальные данные)	Производство национального дохода (альтернативные данные — Попов, Шмелев, 1990)
1913–1921	–10,7	–10,7
1922–1940	15,3	8,5
1941–1950	4,7	–0,6
1951–1960	10,3	9,3
1961–1970	7,0	4,2
1971–1980	4,9	2,1
1981–1985	3,6	0,6
1986–1989	2,7	–

Источник: Доклад Комиссии по изучению советской экономики, образованной по решению G7 в Дублине (1990). Цит. по: Ясин Е.Г. Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ — ВШЭ, 2002. С. 61.

Хотя к середине 1980-х годов в Советском Союзе среднедушевой валовой внутренний продукт составлял почти 30% от уровня Соединенных Штатов Америки, энергоемкость и материалоемкость продукции советской промышленности в 1,5–2 раза превышала соответствующие показатели развитых капиталисти-

¹ Записка Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова от 8 января 1988 года «О расходах СССР в Афганистане» // Старая площадь: Вестник Архива Президента Российской Федерации. 1995. № 3. С. 156.

² Россия и СССР в войнах XX века. М.: Олма-Пресс, 2001. С. 537.

³ Пономаренко А.Н. Исторические национальные счета России: 1961–1990 гг. // Экономический журнал ВШЭ. 2001. № 3. С. 394.

ческих стран. Среднегодовые темпы экономического роста советской экономики по разным данным в период 1980–1985 годов не превышали 2%¹. В 1984–1985 годах СССР был вынужден импортировать ежегодно около 46 млн тонн зерна².

Большая доля военных затрат в бюджете СССР привела к так называемому «остаточному принципу» финансирования социальной сферы, фундаментальной науки и культуры. В XI пятилетке (1981–1985) реальные доходы на душу населения по сравнению с «золотой» VIII пятилеткой (1966–1970) сократились более чем в 2 раза.

Экономическая ситуация в СССР в конце периода «застоя»

Из воспоминаний Секретаря Центрального Комитета КПСС по экономике, будущего Председателя Совета Министров СССР *Николая Ивановича Рыжкова*:

«Итак, мы начали. Ситуация в стране и впрямь была сложной. Один только пример. В 1982 г., впервые после войны, остановился рост реальных доходов населения: статистика показала ноль процентов.

(...) Состояние народного хозяйства страны можно было легко описать поговоркой: куда ни кинь — всюду клин. И в металлургии полно проблем, и в добыче нефти, и электроника требовала подпитки, и химия — да что угодно назовите, не ошибетесь».

Цит. по: *Рыжков Н.И.* Десять лет великих потрясений. М.: Ассоциация «Книга. Просвещение. Милосердие», 1995. С. 41, 87.

Неразвитость внутреннего рынка потребительских товаров частично компенсировалась за счет централизованных закупок импортных товаров массового спроса, прежде всего продуктов питания, одежды и мебели. Однако в условиях ограниченности таких ресурсов они в первую очередь направлялись через систему специальных закрытых распределителей для удовлетворения потребностей партийной и хозяйственной бюрократии. Для остального населения все большие и большие группы товаров становились дефицитом, что вело к быстрому росту неудовлетворенного спроса (табл. 3).

За 1970–1980-е годы резко снизилась эффективность существующей системы государственного управления. В частности, проявилось отсутствие в ней механизмов обратной связи, которые способны вовремя дать сигналы о назревших переменах и стимулировать начало реформ. Любые табуированные темы

¹ *Ofer G.* Soviet Economic Growth. 1928--1985 // Journal of Economic Literature. 1987. Vol. 25. N 4. P. 1767–1833.

² Социалистические страны и страны капитализма в 1986 году: Статистический сборник. М.: Статистика, 1987.

Таблица 3

Вынужденные сбережения населения (неудовлетворенный спрос, в текущих ценах)

Год	Неудовлетворенный спрос, млрд рублей	Неудовлетворенный спрос, % ВВП	Темпы ежегодного прироста неудовлетворенного спроса, %
1970	17,5	4,6	...
1980	29,0	4,7	5,2
1985	60,9	7,8	16,0

Источник: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 163. Д. 185. Л. 100; Расчет в долях ВВП по: Сильников С.Г. Бюджетный кризис в России. М.: Евразия, 1995.

вроде отставания СССР от развитых стран Запада, наличия кризиса в социалистической экономике или возможности использования «капиталистических методов» для решения проблем экономической трансформации были в принципе невозможны для обсуждения не только в обществе, но и внутри партийной властной элиты. В силу этого все больше разрушалась связь системы управления с реальностью, сократилась скорость принятия оперативных решений, резко упал уровень их качества.

Из-за номенклатурных ограничений практически перестали функционировать *социальные лифты*¹, в результате чего правящая политическая элита превратилась в глубоко консервативную и быстро дряхлеющую касту (табл. 4).

Сложившийся к началу 1980-х годов в СССР правящий режим нередко называют «геронтократией»². Более того, к этому времени он фактически достиг естественных пределов своего существования. Только с ноября 1982 по март 1985 года страна проводила в последний путь один за другим трех Генеральных секретарей ЦК КПСС: Леонида Ильича Брежнева (6 (19) декабря 1906 — 10 ноября 1982), Юрия Владимировича Андропова (2(15) июня 1914 — 9 февраля 1984) и Константина Устиновича Черненко (11 (24) сентября 1911 — 10 марта 1985).

В довершение ко всему на мировом рынке в несколько раз снизились цены на энергоносители, что привело к сокращению

¹ До 1953 года темпы вертикальной мобильности, т.е. время, в течение которого происходили основные карьерные изменения в судьбе человека, составляли 8 лет, в 1954–1961 годах — 9 лет, в 1962–1968 годах — 11 лет, в 1969–1973 годах — достигли 14 лет, в 1974–1984 годах — уже 18 лет соответственно. То есть за время жизни одного поколения эти темпы сократились более чем в два раза (см.: Головачев Б.В., Косова Л.Б. Высоко статусные группы: штрихи к социальному портрету // Социс. 1996. № 1). (Прим. науч. ред.)

² См., например: Боффа Дж. От СССР к России: История неоконченного кризиса 1964–1994. М.: Международные отношения, 1996.

Таблица 4

Члены Политбюро ЦК КПСС, избранные 31 марта 1981 года

Ф.И.О.	Год рождения	Возраст, лет
Л.И. Брежнев	1906	75
Ю.В. Андропов	1914	67
М.С. Горбачев	1931	50
В.В. Гришин	1914	67
А.А. Громыко	1909	72
А.П. Кириленко	1906	75
Д.А. Кунаев	1912	69
А.Я. Пельше	1899	82
Г.В. Романов	1923	58
М.С. Суслов	1902	79
Н.А. Тихонов	1905	76
Д.Ф. Устинов	1908	73
К.У. Черненко	1911	70
В.В. Шербицкий	1918	63
Средний возраст членов Политбюро ЦК КПСС		69,7

доходов СССР от экспорта нефти почти в 2,5 раза. Только за первые три года XII пятилетки (1986–1990) бюджетные потери СССР от снижения нефтяных цен превысили 40 млрд рублей.

Кризис середины 1980-х годов на нефтяном рынке

Мировые цены на сырую нефть в начале 1980 года стали снижаться с уровня в 36–38 долларов за баррель и достигли к 1985 году уровня в 27 долларов за баррель. Затем в течение нескольких первых месяцев 1986 года они буквально «обрушились» до отметки 10 долларов за баррель.

Такое резкое снижение было вызвано отказом Саудовской Аравии в рамках Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК) от ограничения уровней добычи для поддержания высоких нефтяных цен. Если в 1979–1981 годах уровень добычи нефти в Саудовской Аравии был снижен в пять раз до 100 млн тонн нефти в год, то в начале 1986 года было принято решение восстановить «справедливую» долю стран ОПЕК на мировом нефтяном рынке, что спровоцировало «войну цен» и их последующий обвал.

Ситуацией, усугубившей снижение доходов от экспорта нефти, стала девальвация доллара США на 25% в течение 1985–1986 годов¹.

¹ Основным «драйвером» процессов на мировом нефтяном и валютном рынках стали действия Соединенных Штатов Америки. В конце 1980 года распоряжением Президента США *Рональда Рейгана* (*Ronald Wilson Reagan*) была создана

В результате экономика СССР столкнулась с ситуацией истощения оставшегося единственным финансовым источником своего развития. Поддержание установившейся к этому времени в СССР системы экономических и политических отношений стало попросту невозможным.

Таким образом, к середине 1980-х годов в Советском Союзе сформировалась ситуация, когда друг на друга одновременно «наложились» сразу несколько кризисов:

- *кризис управления*, вызванный резким снижением эффективности существовавшей системы государственного управления;
- *структурный кризис*, связанный с деградацией промышленного потенциала СССР;
- *экономический кризис*, проявившийся в ухудшении объемных и финансовых показателей функционирования экономики Советского Союза.

Любой из этих кризисов, взятый по отдельности, вряд ли мог быть угрозой для основ существования страны. Но проблема была в уникальной ситуации их одновременного проявления. Советский Союз столкнулся с системным кризисом своего развития.

Можно указать ряд дополнительных причин, которые способствовали ускорению формирования условий системного кризиса. Прежде всего это широкая вовлеченность СССР во внешнеэкономическую деятельность, без которой было невозможно сохранение советского могущества и которая не позволяла поддерживать прежний уровень закрытости советского общества. В свою очередь ослабление «железного занавеса» запустило процесс быстрой фрагментации советской партийной и хозяйственной элиты. В СССР появляются целые социальные группы, заинтересованные в переменах. Среди них, например, руководители министерств и предприятий военно-промышленного комплекса, осведомленные о нарастающем отставании Советского Союза в области военных технологий; отраслевая промышленная бюрократия — руководители ведомств и будущие «красные директора» промышленных предприятий, стремящиеся уйти от постоянного контроля функционеров Центрально-

специальная Рабочая группа по делам национальной безопасности во главе с директором Центрального разведывательного управления США *Уильямом Кейси (William Joseph Casey)*, которая в начале 1981 года разработала и начала реализовывать стратегию «экономической войны» против СССР. В марте 1983 года Президент США Р. Рейган объявил о начале работ по Стратегической оборонной инициативе — программе «звездных войн» с бюджетом, превышающим 25 млрд долларов.

го Комитета КПСС; государственные чиновники различных внешнеполитических ведомств, представители интеллигенции, прежде всего работники Академии Наук СССР и журналисты-международники, имеющие частые контакты за рубежом; наконец, бюрократия союзных республик, как правило, сросшаяся с местными дельцами «теневой экономики» и заинтересованная в повышении своего политического статуса и самостоятельности¹.

Сегодня считается едва ли не очевидным, что системный кризис в СССР был кризисом советской модели модернизации. По сути, он стал запоздавшим на целое десятилетие ответом советской системы на глобальный кризис индустриального общества². Но в начале 1980-х годов XX века ни высшее советское руководство, ни обслуживающие власть эксперты принципиально не были способны размышлять в подобных категориях.

Тем не менее стало ясно одно: кризис угрожает самим основам советской системы, и потому стране необходимы срочные политические и экономические решения, чтобы разрядить ситуацию. Настало время каким-то образом модифицировать социалистические идеи, чтобы сформировать относительно непротиворечивую идеологическую базу под *новую экономическую политику* советского государства.

¹ См., например: *Красильщиков В.А.* Зависимость и отсталость в развитии России // Мир России. 1996. № 4.

² В современной экономической литературе этот кризис нередко называют «реакцией СССР на постмодернизационный вызов».

2.

ПОЛИТИКА «УСКОРЕНИЯ» И «ПЕРЕСТРОЙКИ» в СССР: 1985–1988 годы

На внеочередном Пленуме Центрального Комитета КПСС, созванном 11 марта 1985 года в связи со смертью К.У. Черненко, Генеральным секретарем ЦК КПСС был избран Секретарь ЦК КПСС по сельскому хозяйству, самый молодой член Политбюро ЦК КПСС *Михаил Сергеевич Горбачев*. Передача власти в руки М.С. Горбачева была своеобразным ответом высшего советского руководства на поразивший страну системный кризис. Спустя год после своего избрания на высший партийный пост М.С. Горбачев так оценивал ситуацию, которая сложилась в народном хозяйстве СССР к середине 1980-х годов:

«В 70-е годы в народном хозяйстве стали нарастать трудности, заметно снизились темпы экономического роста.

(...) Оказались невыполненными задачи по развитию экономики, поставленные Программой КПСС, и даже более низкие задания девятой и десятой пятилеток. Не полностью удалось осуществить и намеченную на эти годы социальную программу. Допущено отставание материальной базы науки и образования, здравоохранения и культурно-бытового обслуживания населения.

(...) Мы своевременно не дали политической оценки изменению экономической ситуации, не осознали всей остроты и неотложности перевода экономики на интенсивные методы развития, активное использование в народном хозяйстве достижений научно-технического прогресса. Призывов и разговоров на этот счет было немало, а дела практически стояли на месте. Экономика по инерции продолжала развиваться в значительной мере на экстенсивной основе, ориентировалась на вовлечение в производство дополнительных трудовых и материальных ресурсов. Как следствие, серьезно снизились темпы роста производительности труда и некоторые другие показатели эффективности. Попытки поправить дело за счет нового строительства обострили проблему сбалансированности. Народное хозяйство, располагающее огромными ресурсами, натолкнулось на их нехватку. Образовался разрыв между общественными потребностями и достигнутым уровнем производства, между платежеспособным спросом и его материальным покрытием.

(...) Производство большинства видов продукции промышленности и сельского хозяйства в одиннадцатой пятилетке не достигло рубежей, намеченных XXVI съездом КПСС. Серьезное отставание допущено в машиностроении, нефтяной и угольной промышленности, электротехнике, черной металлургии и химии, в капитальном строительстве. Не обеспечены задания по основным показателям роста эффективности, повышению жизненного уровня населения»¹.

Начатая М.С. Горбачевым политика «ускорения», а затем «перестройки» фактически была программой антикризисных мер, которые новый лидер избрал (в соответствии с тогдашним уровнем понимания ситуации) для спасения экономики страны.

2.1. Поиск концепции экономических реформ, не меняющей базовые характеристики социалистической системы

23 апреля 1985 года на Пленуме Центрального Комитета КПСС М.С. Горбачев заявил о начале политики «ускорения социально-экономического развития страны»². Ее основными задачами должны были стать стимулирование базовых отраслей экономики, оживление и оздоровление социально-экономических процессов. Помимо проведения масштабной технологической модернизации промышленности предполагалось повысить эффективность управления экономикой и задействовать внутренний потенциал работников, в том числе путем оздоровления обстановки в быту за счет резкого сокращения пьянства.

Чтобы реализовать задуманное, был использован традиционный партийный механизм решения хозяйственных задач — через организацию массовых кампаний. Поначалу Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев даже проводил открытые параллели с опытом ускоренной индустриализации СССР в 1930-е годы. И в соответствии с этой аналогией речь шла об использовании высокого мобилизационного потенциала, существование которого обычно приписывали советской административно-хозяйственной системе благодаря наличию в ней механизмов централизованного планирования.

¹ *Горбачев М.С.* Политический доклад Центрального комитета XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза // Горбачев. М.С. Избранные речи и статьи: В 6 т. М.: Политиздат, 1987. Т. 3.

² Сам термин «ускорение» впервые появился в документах КПСС в 1983 году и был связан с рассмотрением предложений Госплана СССР о перспективах развития экономики страны до 2000 года.

Для преодоления последствий экономического кризиса, по мнению М.С. Горбачева, прежде всего был необходим «существенный рост производительности труда посредством внедрения прогрессивного оборудования, автоматики»¹. А это означало на практике увеличение в ближайшие годы темпов роста машиностроительных отраслей СССР в 1,5–2 раза. Причем приоритет здесь связывался с ускорением развития станкостроения, приборостроения, электротехники и электроники. Иными словами, речь шла об активной инвестиционной политике в отношении отраслей машиностроительного комплекса, что совпадало с интересами наиболее влиятельной части хозяйственной бюрократии того времени — представителей ВПК.

Эта тема была продолжена в июне 1985 года на совещании в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса. Научно-технический прогресс был объявлен ключевым рычагом ускорения экономики. Главный технологический рывок предполагалось осуществить в машиностроении, которое Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев назвал «магистральным направлением нашего развития». С этой целью предполагалось в двенадцатой пятилетке (1986–1990) «увеличить капиталовложения для гражданских отраслей машиностроительных министерств в 1,8–2 раза в сравнении с одиннадцатой пятилеткой»².

Структурный маневр в машиностроении

По оценкам академика-секретаря Отделения экономики АН СССР *Абела Гезевича Аганбеяна*³, в условиях снижения мировых цен на нефть и продолжающейся мировой гонки вооружений необходимо было обеспечивать рост национального дохода СССР как минимум на 4% в годовом исчислении.

За годы XI пятилетки (1981–1985) этот показатель не был достигнут. Возможности экономического роста СССР за счет вовлечения новых материальных и человеческих ресурсов были также практически исчерпаны. Для подобного экстенсивного роста национального дохода требовалось, например, в течение XII пятилетки (1986–1990) ежегодно увеличивать добычу энергетических ресурсов и сырья не менее чем на 15%, инвестиции — на 30–40% и создавать не менее 2 млн новых рабочих мест в год. Выход, который казался естествен-

¹ *Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи: В 6 т. М.: Политиздат, 1987. Т. 2. С. 147.

² *Горбачев М.С.* Коренной вопрос экономической политики перестройки: Доклад на совещании в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса 11 июня 1985 года. М.: Политиздат, 1985. С. 3, 14.

³ См., например: *Аганбеян А.Г.* На новом этапе экономического строительства // Эко. 1985. № 8; *Он же.* Генеральный курс экономической политики // Эко. 1985. № 11.

ным и очевидным в этой ситуации, — отказ от ставки на валовые показатели и упор на развитие интенсивных факторов роста, прежде всего производительности труда в промышленности.

Реализуя идею о совершенствовании методов хозяйствования, в июле 1985 года в СССР было принято решение продолжить экономический эксперимент по расширению прав производственных объединений (предприятий) промышленности для повышения эффективности производства. В совместном Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР было отмечено: «Считать необходимым обеспечить дальнейшее совершенствование новых методов хозяйствования и прежде всего в направлении усиления воздействия хозяйственного механизма на ускорение научно-технического прогресса, повышение качества продукции, на создание подлинной заинтересованности в этом трудовых коллективов производственных объединений (предприятий), всех звеньев народного хозяйства, активно используя возможности планирования, стимулирования, ценообразования и других экономических рычагов.

Госплану СССР, министерствам и ведомствам СССР и Советам Министров союзных республик при подготовке проектов планов исходить из того, что показатели ускорения научно-технического прогресса должны быть органической частью всех разделов государственного плана, стать его основой, имея в виду обеспечить переход к принципиально новой технике и технологическим системам для достижения наивысшей эффективности производства и перевооружения всех отраслей народного хозяйства»¹.

Подробное изложение принципов политики «ускорения» стало основным содержанием политического доклада Центрального Комитета КПСС, с которым М.С. Горбачев выступил в феврале 1986 года на XXVII Съезде Коммунистической партии Советского Союза. Ключевой идеей Съезда становится задача удвоения общих объемов советской экономики к 2000 году. Для этого предполагалось, в частности, реализовать программы «Интенсификация-90» и «Жилье — 2000».

Программы «Интенсификация-90» и «Жилье — 2000»

Программа «Интенсификация-90» предусматривала опережающее (в 1,7 раза) развитие машиностроения, повышение в 2,3–2,5 раза

¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1985 г. № 669 «О широком распространении новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на научно-технический прогресс» // Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 32.

производительности труда и доведение технической оснащенности машиностроительных предприятий в 1990 году до уровня передовых экономик стран Запада.

В соответствии с программой «Жилье — 2000» каждая советская семья должна была иметь к 2000 году отдельную квартиру или дом.

Необходимо отметить, что в это время в партийном обиходе широко используется термин «социалистический рынок». Рыночная терминология не пугала ни советских руководителей, ни ученых-экономистов, поскольку они видели в этом прямые параллели с ленинскими принципами новой экономической политики 1920-х годов.

Например, при обсуждении доклада М.С. Горбачева XXVII Съезду КПСС, тогдашний Председатель Госагропрома СССР *Всеволод Серафимович Мураховский*¹ высказался следующим образом: «Выдвинутое в Политическом докладе положение о применении в современных условиях ленинской идеи продналога является примером творческого подхода к совершенствованию механизма хозяйствования, более активного использования всего инструмента товарно-денежных отношений. Отрицание важности их активного воздействия на повышение заинтересованности людей и эффективности производства ослабляло хозяйственный расчет. Социалистический рынок должен играть важную роль в увеличении объемов и повышении качества продукции. Бояться этого нечего. Пределы рынка определяются социалистической системой, ключевыми позициями государства в производстве и распределении. Мы поддерживаем это важное теоретическое положение и убеждены, что применение его на практике социалистического строительства окажет благотворное влияние на всю систему хозяйствования»².

А осенью 1986 года в газете «Московские новости» была опубликована статья, положившая начало публичным дискуссиям о возможности использования опыта новой экономической политики (нэп) 1920-х годов в СССР как модели социалистической рыночной экономики³.

¹ *Мураховский Всеволод Серафимович* (род. в 1926 г.). Советский партийный и государственный деятель. В 1985–1989 годах — первый заместитель председателя Совета Министров СССР — председатель Госагропрома СССР.

² Цит. по: XXVII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 25 февраля — 6 марта 1986 г.: Стенографический отчет: В 3 т. М.: Политиздат, 1986. Т. 1. С. 487–488.

³ См.: *Воскресенский Л.* На пути к социалистическому рынку // *Московские новости*. 1986. № 48; см. также: *Данилов В. П.* НЭП и его судьба // *Историки спорят. Тринадцать бесед*: Сб. ст. М.: Политиздат, 1988. С. 124–125; *Мау В.А.* Бюрократизм и плановое хозяйство: исследования первого послереволюционного десятилетия // *Вопросы экономики*. 1989. № 12. С. 75.

Не менее активно обсуждалась задача активизации «человеческого фактора» как условия трансформации всей системы производственных отношений. Эта идея звучала ново и свежо на фоне привычных директивных мер управления социальным развитием, была активно поддержана М.С. Горбачевым и с воодушевлением встречена научной общественностью. Одной из первых ярких публикаций на эту тему стала статья известного социолога, академика АН СССР *Татьяны Ивановны Заславской* «Человеческий фактор развития экономики и социальная справедливость», опубликованная в 1986 году в журнале ЦК КПСС «Коммунист»¹. С целью активизации человеческого фактора предполагалось также существенное расширение прав и самостоятельности коллективов промышленных предприятий на основе принятого в 1983 году закона СССР о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

Лозунги перестройки

Начиная с весны 1985 года, М.С. Горбачев все активнее применяет для характеристики частичных изменений в социально-экономической сфере СССР термин «перестройка»². В Центральном Комитете КПСС под перестройкой в то время понимали локальные, ограниченные по своим масштабам и глубине изменения, направленные на улучшение существовавшей социалистической системы. В общественном сознании, напротив, с перестройкой связывали надежды на серьезную трансформацию общественно-политической жизни, конкретные формы которой, однако, были еще не ясны.

После встречи в ноябре 1985 года в Женеве Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева и Президента Соединенных Штатов Америки *Рональда Рейгана* и возобновления советско-американского политического диалога, термин «перестройка» распространяется и на общественно-политическую сферу, становится общеупотребительным.

Очень быстро возникает и входит в оборот целая группа ярких, легко запоминающихся терминов — основных лозунгов

¹ *Заславская Т.И.* Человеческий фактор развития экономики и социальная справедливость // Коммунист. 1986. № 13. С. 62–70.

² Впервые термин «перестройка» как идея изменения общественно-экономической организации советской системы был использован М.С. Горбачевым в докладе на Всесоюзном экономическом совещании по проблемам агропромышленного комплекса в марте 1984 года (см.: *Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи: В 6 т. М.: Политиздат, 1987. Т. 2. С. 38) (Прим. науч. ред.).

перестройки, доступно и наглядно излагающих суть новой экономической политики партии¹.

Этими лозунгами стали:

- *ускорение*, понимаемое как необходимость придать динамизм развитию советских производительных сил путем сосредоточения инвестиционных ресурсов в машиностроительных отраслях;
- сама *перестройка* как осуществление трансформации производственных отношений, изменение общественно-экономической организации социалистической системы;
- повышение роли *человеческого фактора* как необходимость гуманизации системы общественных отношений, преодоления однобокого технократического подхода к решению производственных и экономических задач. Именно на основе этого тезиса несколько позднее появятся идеи *гласности* и *демократизации*.

Лозунги перестройки становятся основными *координатами модернизации* позднесоветской системы, которую предпринимает М.С. Горбачев. Однако эта модернизация начинается прежде всего в области социальных идей и социальных технологий. Несмотря на внешнюю ясность, простоту и логичность лозунгов перестройки, ее содержательная основа как экономической политики была с самого начала весьма эклектичной. В ней находили отражение как противоречия реального политического процесса, борьба различных политических группировок и групп интересов, так и непоследовательность общей концепции трансформации советской системы в том виде, в каком эта концепция сложилась к середине 1980-х годов. Особенностью проведения модернизации «по-советски» был сугубо *административный* характер трансформации — типичный случай «реформ сверху», когда власть ограничивается принятием директив в надежде на их безусловное исполнение.

Антиалкогольная кампания

Одним из ярких примеров использования директивных методов в проведении политики перемен стала первая массовая кампания в рамках политики «перестройки», связанная с усилением борьбы с алкоголизмом и бытовым пьянством, — *антиалкогольная кампания*.

¹ *Мау В.А.* Сочинения: В 6 т. Т. 2: Государство и экономика: опыт посткоммунистической трансформации. М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010. С. 17.

Алкоголизм населения был одной из серьезных социально-экономических проблем в СССР. Злоупотребление алкоголем провоцировало преступность, низкую производительность труда, гражданскую пассивность, высокие показатели смертности. Несмотря на две послевоенные антиалкогольные кампании (1958 и 1972 годов), потребление алкоголя в СССР неуклонно росло. К началу 1980-х годов расходы на алкоголь достигали до 15–20% доходов домохозяйств¹. По расчетам ведущего российского эксперта в области проблем алкогольной смертности и алкогольной политики, докт. мед. наук А.В. Немцова, к началу горбачевской антиалкогольной кампании годовое потребление чистого алкоголя в СССР составляло с учетом подпольного самогонирования до 14,2 литра на человека по сравнению с 8 литрами в США².

Согласно данным тогдашнего Министра внутренних дел СССР В.В. Федорчука³, две трети всех убийств, тяжких телесных повреждений и изнасилований, так же как и 70–80% преступлений из хулиганских побуждений, были совершены под воздействием алкоголя⁴.

7 мая 1985 года было принято Постановление Совета Министров СССР «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонирования»⁵. Постановление представляло собой комплекс директивных мер по сокращению производства алкогольной продукции, ограничению его продажи. Кампания борьбы с алкоголизмом предполагала ежегодное сокращение производства и реализации водки и ликеро-водочных изделий на 10%, с тем чтобы за пять лет уменьшить их выпуск наполовину.

¹ *White S.* Russia Goes Dry: Alcohol, State and Society. N.Y.: Cambridge University Press, 1996; *Segal B.* The Drunken Society — Alcohol Abuse and Alcoholism in the Soviet Union. N.Y.: Hippocrene Books, 1990; *Bhattacharya J., Gathmann C., Miller G.* The Gorbachev anti-alcohol Campaign and Russia's mortality crisis (Working Papers). March. 2011 // https://iriss.stanford.edu/sites/all/files/iriss/Russia_mortality_crisis.pdf

² *Nemtsov A.V.* Estimates of Total Alcohol Consumption in Russia, 1980–1994 // *Drug and Alcohol Dependence*. 2000. Vol. 58. P. 133–142.

³ *Федорчук Виталий Васильевич* — советский государственный и военный деятель, генерал армии, Министр внутренних дел СССР в 1982–1986 гг.

⁴ Цит.по: *Reid C.* Soviet Social Reform in the 1980s: The Anti-Alcohol Campaign as Antidote for a Flagging Economy // Ottawa, Canada: Department of National Defense, 1986; *Trembl V.* Drinking and Alcohol Abuse in the USSR in the 1980s // *Soviet Social Problems*. N.Y.: Westview Press, 1991; *Bhattacharya J., Gathmann C., Miller G.* The Gorbachev anti-alcohol Campaign and Russia's mortality crisis (Working Papers). March. 2011 // https://iriss.stanford.edu/sites/all/files/iriss/Russia_mortality_crisis.pdf

⁵ Постановление Совета Министров СССР от 7 мая 1985 года № 410 «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонирования» // *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1985. № 17. Ст. 82.

О «перевыполнении» антиалкогольной кампании

Из воспоминаний председателя Государственного планового комитета (Госплан) СССР *Николая Константиновича Байбакова*:

«В апреле [1985 года] состоялось заседание Секретариата ЦК, на котором обсуждалось решение по сокращению производства спиртных напитков. В плане 1985 года водка занимала 24% в товарообороте, поэтому на заседании я осторожно предупреждал: Товарищи, не торопитесь, разбалансируем бюджет. Ведь речь идет все-таки о 25 млрд рублей. (...) Нет, заявил Лигачев, давайте вначале резко сократим производство спиртных напитков, а потом введем сухой закон.

(...) На очередном заседании [Секретариата ЦК КПСС], состоявшемся осенью... было внесено предложение сократить производство водки наполовину, но не к 1990 году, как намечалось по плану, а к 1987 юбилейному году — к 70-летию Великой Октябрьской социалистической революции. После этого заседания развернулась еще более активная кампания против пьянства и алкоголизма. Резко стали сокращать производство и продажу спиртных напитков, в том числе вин и коньяка».

Цит. по: *Байбаков Н.К.* Сорок лет в правительстве. М.: Республика, 1993. С. 161.

Практически сразу вслед за постановлением Совета Министров СССР был принят указ Президиума Верховного Совета СССР, усиливающий административную и уголовную ответственность за распитие спиртных напитков или появление в нетрезвом виде в общественных местах и на производстве, а также за изготовление, хранение и приобретение алкогольных напитков домашнего производства¹.

Антиалкогольная кампания закончилась бесславно. Она была официально прекращена в октябре 1988 года по причинам непопулярности и снижения доходов бюджета (по разным данным, акцизы на алкогольные напитки и доходы государства от вино-водочной индустрии в 1960–1980-е годы составляли от 12 до 14% от общего объема доходов бюджета СССР²).

К этому времени площадь виноградников в СССР сократилась на 30%, виноградарству и виноделию был нанесен непоправимый ущерб.

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 мая 1985 г. «Об усилении борьбы с пьянством» // Ведомости ВС СССР. 1985. № 21. Ст. 369; Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 30 сентября 1985 г. № 3320-XI «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с пьянством» // Ведомости ВС СССР. 1985. № 41. Ст. 777.

² *Trembl V.G.* Soviet and Russian Statistics on Alcohol Consumption and Abuse // *Premature Death in the New Independent.* Washington: National Academy Press, 1997. P. 220.

В секторе государственного производства алкогольных напитков реформа формально удалась: объемы производства снизились, в структуре потребления возросла доля слабоалкогольных напитков. Так, по расчетам американского исследователя В.Г. Тремла, за период с 1984 по 1988 год среднедушевое потребление производимого государством алкоголя в пересчете на чистый спирт снизилось с 10,45 до 4,4 литров, доля водки в структуре потребления алкогольной продукции уменьшилась с 25 до 18%, а доля пива возросла с 30 до 59%¹.

Однако наряду с этим резко возросло производство крепкой алкогольной продукции в «теневом секторе» экономики. Только в 1987 году, по данным Госкомстата СССР, на самогонварение было израсходовано дополнительно 1,4 млн тонн сахара, что примерно равнялось 140–150 млн декалитров самогона и практически компенсировало административное сокращение продажи водочных и ликеро-водочных изделий. К осени 1988 года объемы незаконного самогонварения в СССР выросли более чем в шесть раз (табл. 5)².

Таблица 5

Последствия антиалкогольной компании в 1985–1987 годах

Финансовые показатели	1984	1985	1986	1987
Поступление в госбюджет налога с оборота по алкогольной продукции, млрд рублей	36,7	33,3	27,0	29,1
Поступление в госбюджет налога с оборота по алкогольной продукции, % ВВП	4,8	4,3	3,4	3,5
Розничный товароборот алкогольных напитков, млрд рублей	52,8	47,7	37,0	36,6
Розничный товароборот алкогольных напитков, % ВВП	6,9	6,1	4,6	4,4

Источник: Расчеты в % ВВП. См.: Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 гг. Цит. по: Гайдар Е.Т. Гибель империи: Уроки для современной России. М.: РОССПЭП, 2006. С. 238.

Несмотря на расширение мер социальной и медицинской реабилитации лиц, страдающих от алкогольной зависимости (например, Всесоюзное добровольное общество борьбы за трезвость через три года антиалкогольной кампании насчитывало

¹ Ibid. P. 223.

² О некоторых негативных явлениях в борьбе с пьянством и алкоголизмом // Известия ЦК КПСС. 1989. № 1. С. 48–50.

уже 428 тыс. отделений и 14 млн членов¹), население, злоупотребляющее алкоголем, не смогло быстро «перестроиться» на здоровый образ жизни и оказалось в крайне сложном положении. Изобретательность алкоголиков в добывании запретного продукта поражала воображение. Например, с 1985 по 1987 год существенно выросла торговля спиртосодержащими продуктами бытовой химии: продажи клея увеличились с 760 до 1000 тонн, стеклоочистителей — с 6 500 до 7 400 тонн. Кроме того, резко усилилось воровство технического спирта².

Проведение антиалкогольной кампании носило характерный для партийных решений *внеэкономический* характер, а ее возможные социальные последствия не были предварительно просчитаны. Реформа оказалась крайне непопулярной, вызвала сильное раздражение действиями властей, в том числе и потому, что вторгалась в глубоко личные ритуалы народной культуры, в частности в обряды свадеб и похорон.

Наконец, как уже отмечалось, в условиях падения цен на нефть антиалкогольная кампания за три года своего проведения привела к снижению доходов государственного бюджета почти на 1,5% валового внутреннего продукта, что стало одним из дополнительных факторов развития *бюджетного кризиса*.

2.2. Перестройка и политическая экономия социализма

При всей неординарности для «эпохи застоя» самой постановки задачи о необходимости решительных перемен политика «перестройки» была частью системы традиционных представлений о сущности социализма.

Представления высшего политического руководства страны и ученых-экономистов того времени базировались на марксистской политической экономии, которая считалась единственно верной, универсальной теорией и методологией для изучения и понимания любых экономических процессов и была обязательным элементом высшего образования в СССР. Фактически воспринимаемое как догма марксистское экономическое уче-

¹ White S. Russia Goes Dry: Alcohol, State and Society. N.Y.: Cambridge University Press, 1996; Bhattacharya J., Gathmann C., Miller G. The Gorbachev anti-alcohol Campaign and Russia's mortality crisis (Working Papers). Marc. 2011 // https://iriss.stanford.edu/sites/all/files/iriss/Russia_mortality_crisis.pdf

² Treml V.G. Soviet and Russian Statistics on Alcohol Consumption and Abuse // Premature Death in the New Independent. Washington: National Academy Press, 1997. P. 220–238.

ние «превратилось в светскую форму религиозного сознания»¹. Составными частями марксистской политической экономии были политическая экономия капитализма и политическая экономия социализма, теоретические положения которых в конечном счете определяли логику принятия не только экономических, но и политических решений. К середине 1980-х годов политическая экономия социализма представляла собой глубоко идеологизированную и политизированную дисциплину, изучающую общественные отношения, складывающиеся при социалистическом способе производства. Ее теоретические постулаты — «экономические законы социализма» — были окончательно сформулированы в СССР еще в 1940–1950-е годы и с тех пор не изменялись.

В 1939–1941 годах в Центральном Комитете ВКП(б)² проходила специальная дискуссия, связанная с содержательным наполнением учебных программ по политической экономии и разработкой макета соответствующего учебника. Результаты обсуждения были подведены в редакционной статье «Некоторые вопросы преподавания политической экономии», опубликованной в 1943 году в № 7–8 журнала «Под знаменем марксизма».

В конце 1951 года завершилась дискуссия, посвященная характеру экономических законов при социализме. О важности этой дискуссии для советского политического руководства свидетельствует тот факт, что итоги дискуссии были подведены самим Секретарем Центрального Комитета ВКП(б), Председателем Совета Министров СССР И.В. Сталиным³. Его полемика с участниками дискуссии и рассуждения о вопросах экономической теории, изданные в форме брошюры, оказали настолько серьезное влияние на состояние теоретических исследований в СССР экономики социализма, что эту книгу одно время называли «экономическим завещанием Сталина».

И.В. Сталин об учебнике политической экономии

«Я думаю, что товарищи не учитывают всего значения марксистского учебника политической экономии. Учебник нужен не только для нашей советской молодежи. Он особенно нужен для коммунистов всех стран и для людей, сочувствующих коммунистам. Наши зарубежные товарищи хотят знать, каким образом мы вырвались из капиталистической неволи, каким образом преобразовали мы

¹ *Медведев Ж.А., Медведев Р.А.* Неизвестный Сталин. М.: Права человека, 2001. С. 166.

² ВКП(б) — Всесоюзная коммунистическая партия большевиков. Так называлась Коммунистическая партия Советского Союза в период 1925–1952 годов.

³ *Сталин И.В.* Экономические проблемы социализма в СССР. М.: Госполитиздат, 1952.

экономику страны в духе социализма, как мы добились дружбы с крестьянством, как мы добились того, что наша недавно еще нищая и слабая страна превратилась в страну богатую, могущественную, что из себя представляют колхозы, почему мы, несмотря на обобществление средств производства, не уничтожаем товарного производства, денег, торговли и т.д. Они хотят знать все это и многое другое не для простого любопытства, а для того, чтобы учиться у нас и использовать наш опыт для своей страны. Поэтому появление хорошего марксистского учебника политической экономии имеет не только внутривнутриполитическое, но и большое международное значение.

Нужен, следовательно, учебник, который мог бы служить настольной книгой революционной молодежи не только внутри страны, но и за рубежом. Он не должен быть слишком объемистым, так как слишком объемистый учебник не может быть настольной книгой и его трудно будет освоить — одолеть. Но он должен содержать все основное, касающееся как экономики нашей страны, так и экономики капитализма и колониальной системы. Некоторые товарищи предлагали во время дискуссии включить в учебник целый ряд новых глав, историки — по истории, политики — по политике, философы — по философии, экономисты — по экономике. Но это привело бы к тому, что учебник разросся бы до необъятных размеров. Этого, конечно, нельзя допустить... Нам нужен учебник в 500, максимум в 600 страниц, — не больше. Это будет настольная книга по марксистской политической экономии — хороший подарок молодым коммунистам всех стран».

Цит. по: *Сталин И.В.* Экономические проблемы социализма в СССР. М.: Госполитиздат, 1952. С. 41–42.

В 1954 году был опубликован первый «классический» советский учебник политической экономии¹. Это было время становления молодого М.С. Горбачева и большинства его будущих единомышленников.

Последний советский учебник политической экономии был подготовлен уже во времена перестройки и опубликован в СССР в 1989 году². В его подготовке приняли активное участие члены интеллектуальной «перестроечной» команды М.С. Горбачева: в частности, член Политбюро ЦК КПСС, председатель Идеологической комиссии Центрального Комитета КПСС *Вадим Андреевич Медведев* и известный ученый-экономист, академик АН СССР *Леонид Иванович Абалкин*, ставший в то время заместителем Председателя Совета Министров СССР, председателем Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе.

¹ Политическая экономия: Учебник. М.: Госполитиздат, 1954.

² Политическая экономия: Учебник для вузов / В.А. Медведев, Л.И. Абалкин, О.И. Ожерельев и др. М.: Политиздат, 1989.

Экономические законы социализма

В 1952 году И.В. Сталин лично сформулировал «основной экономический закон социализма» и указал коренные отличия сути социалистической экономики от капиталистической.

В частности, он отметил: «Говорят, что основным экономическим законом социализма является закон планомерного, пропорционального развития народного хозяйства. Это неверно. Планомерное развитие народного хозяйства, а значит и планирование народного хозяйства, являющееся более или менее верным отражением этого закона, сами по себе ничего не могут дать, если неизвестно, во имя какой задачи совершается плановое развитие народного хозяйства, или если задача неясна»¹.

В противовес бездушной капиталистической погоне за прибылью целью социалистического производства И.В. Сталин назвал «обеспечение максимального удовлетворения постоянно растущих материальных и культурных потребностей всего общества путем непрерывного роста и совершенствования социалистического производства на базе высшей техники»². Это положение стало основным экономическим законом социализма.

Одновременно И.В. Сталин поставил точку в дискуссиях о характере экономических законов. Он назвал ошибочной позицию, согласно которой «ввиду особой роли, предоставленной историей Советскому государству, Советское государство, его руководители могут отменить существующие законы политической экономии, могут “сформировать” новые законы, “создать” новые законы.

(...) Законы политической экономии при социализме являются объективными законами, отражающими закономерность процессов экономической жизни, совершающихся независимо от нашей воли. Люди, отрицающие это положение, отрицают, по сути дела, науку, отрицая же науку, отрицают тем самым возможность всякого предвидения, — следовательно, отрицают возможность руководства экономической жизни»³.

Таким образом, догматизация «единственно верной» экономической теории на долгие десятилетия определила границы возможного в представлениях советских руководителей и ученых-экономистов как о реальности, так и о допустимых способах решения возникающих проблем.

¹ *Сталин И.В.* Экономические проблемы социализма в СССР // Сталин И.В. Соч. М.: Писатель, 1997. Т. 16. С. 182–183.

² Там же. С. 182.

³ Там же. С. 154, 159.

Понятно, что первые попытки М.С. Горбачева сформулировать антикризисные меры исходили исключительно из постулатов политической экономии социализма. Любые другие публичные идеи, не основанные на тотально одобряемых научных теориях, в то время были бы просто «нелегитимны» — не только отвергнуты, но и не поняты советской политической элитой. В результате ключевые идеи перестройки на первом этапе представляли собой практически дословное изложение «экономических законов» политической экономии социализма (табл. 6).

Кстати, тот факт, что марксистская политическая экономия являлась обязательным предметом в высшей школе, как и высокий уровень «политэкономической грамотности» населения, косвенно способствовал быстрому распространению идей перестройки в обществе.

Несмотря на предельный догматизм и схематичность, политическая экономия социализма носила удивительно *оптимистичный характер*, убедительно доказывая преимущества экономического строя, основанного на социальной справедливости и способного к бесконечному поступательному развитию: «вместо обеспечения максимальных прибылей — обеспечение максимального удовлетворения материальных и культурных потребностей общества; вместо развития производства с перерывами от подъема к кризису и от кризиса к подъему — непрерывный рост производства; вместо периодических перерывов в развитии техники, сопровождающихся разрушением производительных сил общества, — непрерывное совершенствование производства на базе высшей техники»¹.

Эти возвышенные идеалы были близки советским людям, придавали смысл их жизни, позволяли гордиться своей страной и ее альтруистической политикой. Однако в позднесоветский период, когда относительно стабильная жизнь уже не требовала прежней пассионарности и аскетизма, разлад между официальными лозунгами и реальностью стал очевиден. Все глубже разочаровываясь в деятельности стареющего руководства страны, общество связывало нарастающие проблемы с «двойной моралью» правящей элиты, с ее отступлениями от истинных законов социализма, от чистоты марксистско-ленинских идей.

Поэтому когда в энергичных выступлениях нового Генерального секретаря ЦК КПСС (которые тогда воспринимались как сигнал к действию) были высказаны позиции, созвучные настроениям людей, это вызвало необычайно сильный ответный отклик.

¹ Там же. С. 182.

Взаимосвязь постулатов политической экономии социализма и основных идей политики перестройки¹

«Экономические законы» политической экономии социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>Основной экономический закон социализма:</p> <p>«...обеспечение максимального удовлетворения постоянно растущих материальных и культурных потребностей всего общества путем непрерывного роста и совершенствования социалистического производства на базе высшей техники»².</p>	<p>Основная задача перестройки</p> <p>«Сегодня первоочередная задача партии, всего народа — решительно переломить неблагоприятные тенденции в развитии экономики, придать ей должный динамизм, открыть простор инициативе и творчеству масс, подлинно революционным преобразованиям... Выход мы видим в глубокой реконструкции народного хозяйства на базе новейших достижений науки и техники, прорывов на авангардных направлениях научно-технического прогресса, перестройки хозяйственного механизма, системы управления»³.</p>	<p>Помимо использования достигнутый научной революцией М.С. Горбачев считал одним из ресурсов развития экономики активизацию человеческого фактора.</p> <p>В своем выступлении на XXVII Съезде КПСС он заявил, что для ускорения роста необходимо реализовать следующие важнейшие условия: «убедить широкое слое трудящихся в правильности избранного пути, заинтересовать их морально и материально, перестроить психологию кадров»⁴.</p>
<p>Закон опережающего роста средств производства по сравнению с производством средств потребления:</p> <p>При социализме рост потребностей (покупательной способности масс) является двигателем социалистического</p>	<p>Стратегическое направление совершенствования экономики СССР:</p> <p>«Ясно, что эффективность реконструкции, темпы экономического роста в решающей мере зависят от машиностроения. Именно в нем материализуются основополагающие научно-технические идеи, создаются новые</p>	

¹ Если источник цитаты не указан специально, формулировки экономических законов политэкономии социализма изложены по: Политическая экономия. Учебник. М.: Госполитиздат, 1954.

² *Сталин И.В.* Экономические проблемы социализма в СССР. М.: Госполитиздат, 1952. С. 40.

³ Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза // XXVII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 25 февраля — 6 марта 1986 г.: Стенографический отчет. В 3 т. М.: Политиздат, 1986. Т. 1. С. 45.

⁴ Там же. С. 44.

«Экономические законы» политической экономии социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>производства, толкает его вперед. Непрерывный рост социалистического производства служит материальной основой неуклонного подъема народного потребления. Необходимым условием непрерывного роста социалистического производства является преимущественное развитие производства средств производства. Социализм обеспечивает неуклонное развитие передовой техники, необходимое для непрерывного роста социалистического производства, все более полно удовлетворяющего растущие потребности трудящихся.</p>	<p>орудия труда, системы машин, определяющие прогресс в других отраслях народного хозяйства. Здесь закладываются основы широкого выхода на принципиально новые, ресурсосберегающие технологии повышения производительности труда и качества продукции. Делегаты съезда знают, что ЦК КПСС и Совет Министров СССР недавно приняли постановление о дальнейшем развитии машиностроения. По существу это общегосударственная программа модернизации важнейшего сектора индустрии. (...)</p> <p>Что конкретно мы ожидаем от реализации этой программы? Более чем на 40 процентов увеличится выпуск машин и оборудования, улучшатся их качественные характеристики. Нарастающий поток техники новых поколений создаст условия для коренного перевооружения народного хозяйства, роста его эффективности»⁵.</p>	
<p>Закон планового (пропорционального) развития народного хозяйства: Закон планового (пропорционального) развития народного хозяйства является регулятором распределения средств производства и рабочей силы в социалистическом хозяйстве в соответствии с основным экономическим</p>	<p>Важность централизованного планирования: «Мы ставим задачу — повысить действенность централизованного руководства экономикой, усилить роль центра в реализации основных целей экономической стратегии партии, определении темпов и пропорций развития народного хозяйства, его сбалансированности»⁶.</p>	<p>Методы централизованного планирования должны совершенствоваться в соответствии с требованиями времени: «...нас не должны останавливать уже явившиеся представления, тем более предрассудки. Если, например, необходимо и оправдано вместо каких-то</p>

⁵ Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза... С. 46–47.

⁶ Там же. С. 54.

«Экономические законы» политической экономии социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>законом социализма. Он требует, чтобы хозяйство вошло в плановом порядке, чтобы все элементы народного хозяйства развивались пропорционально, чтобы материальные, трудовые и финансовые ресурсы использовались наиболее разумно и эффективно. Плановое руководство народным хозяйством составляет важнейшую черту хозяйственно-организаторской функции социалистического государства. Народнохозяйственные планы разрабатываются государственными органами на основе директив, определяемых Коммунистической партией, исходя из научного обобщения опыта социалистического строительства, из учета преимуществ социалистической системы хозяйства, внешней и внутренней обстановки страны. Государственные планы ориентируются на все передовое, возникающее в практике коммунистического строительства, в творчестве масс, и носят директивный характер.</p>		<p>директивных показателей применить экономические нормативы, то это означает не отход от принципов планового руководства, а лишь изменение его методов и приемов»⁷.</p>

⁷ Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза... С. 60.

«Экономические законы» политической экономии социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>Закон распределения в соответствии с количеством и качеством труда: Распределение по труду, ставя долю каждого работника в продукте общественного труда в прямую зависимость от степени его участия в общественном производстве, связывает личные интересы работника с общесоударственными интересами.</p> <p>Распределение по труду обусловливает необходимость строгого учета различия между трудом квалифицированным и неквалифицированным. Более высокая оплата квалифицированного труда воздает должное квалификации работника (...), стимулирует подъем культурно-технического уровня трудящихся и ведет к постепенной ликвидации существенного различия между трудом умственным и физическим.</p>	<p>Совершенствование механизмов распределения на базе усиления контроля за количеством и качеством труда, его эффективностью: Необходимо «решительно раздвинуть границы самостоятельности объединений и предприятий, поднять их ответственность за достижение наивысших конечных результатов. Для этого перевести их на подлинный, хозрасчет, самокупаемость и самофинансирование, поставить уровень доходов коллективов в прямую зависимость от эффективности работы»⁸.</p> <p>В новой редакции Программы КПСС предлагалось учесть предложения граждан, «направленные на все более полное и строгое осуществление принципа распределения благ по количеству и качеству труда и совершенствование общественных фондов потребления; на усиление контроля за мерой труда и мерой потребления; на решительное пресечение нетрудовых доходов и попыток использования общественной собственности в корыстных целях; на устранение необоснованных различий и материальном вознаграждении равного труда работников различных отраслей, на преодоление неравноловки в оплате и т.д.»⁹.</p>	<p>Особое внимание уделялось борьбе с отклонениями от закона распределения по труду: «Жизнь нас научила, что отклонения от социалистических принципов распределения и хозяйствования могут породить и порождают такие серьезные явления, как трудовая и социальная пассивность, тунеядство, моральный нигилизм, скрытые формы перераспределения доходов и благ. В общем-то, именно с такими отклонениями... связаны и нетрудовые»¹⁰.</p> <p>На практике это означало усиление борьбы с так называемыми нетрудовыми доходами — доходами от припитивных форм предпринимательской деятельности.</p> <p>Так, например, в мае 1986 года вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов¹¹, а в ноябре 1986 года — Закон СССР «Об инди-</p>

⁸ Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза... С. 54.

⁹ Там же. С. 119.

¹⁰ Горбачев. М.С. Избранные речи и статьи: В 6 т. М.: Политиздат, 1987. Т. 2. С. 96—97.

¹¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1986 г. № 4720-ХІ «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов» // Ведомости ВС СССР. 1986. № 22. Ст. 364.

«Экономические законы» политической экономики социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>Неуклонный рост производительности труда — экономический закон социализма: Рост производительности труда является важнейшим условием дальнейшего развития народного хозяйства, осуществления круглого подъема производства предметов потребления и наиболее полного удовлетворения растущих потребностей народа. Для того, чтобы победить в экономическом соревновании с развитыми капиталистическими странами, необходимо неуклонно повышать производительность труда. При социализме рост производительности труда обеспечивается прежде всего за счет систематического развития и последовательного применения переловой техники...</p>	<p>Перестройка должна преодолеть снижение темпов роста производительности труда. «Экономика по инерции продолжала развиваться в значительной мере на экстенсивной основе, ориентировалась на вовлечение в производство дополнительных трудовых и материальных ресурсов. Как следствие, серьезно снизились темпы роста производительности труда и некоторые другие показатели эффективности (...) К концу столетия предстоит увеличить национальный ДОХОД почти в 2 раза при удвоении производственного потенциала и его качественном преобразовании. Производительность труда вырастет в 2,3–2,5 раза, энергоёмкость национального дохода снизится в 1,4 раза и металлоёмкость — почти в 2 раза. Это будет означать крутой поворот к интенсификации производства, повышению качества и эффективности»¹³.</p>	<p>видуальной трудовой деятельности», согласно которому запрещалась «индивидуальная трудовая деятельность с привлечением наемного труда, с целью извлечения нетрудовых доходов или в ущерб другим общественным интересам»¹².</p>

¹² См.: Закон СССР от 19 ноября 1986 г. № 6050-ХI «Об индивидуальной трудовой деятельности» // Ведомости ВС СССР. 1986. № 47. Ст. 964.

¹³ Там же. С. 43–45.

«Экономические законы» политической экономики социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>Движущей силой роста производительности труда при социализме является развитие творческой инициативы работников в деле совершенствования техники и организации производства, находящее свое выражение в социальном соревновании. Огромное значение для роста производительности общественного труда имеет изучение и распространение передового опыта, накопленного новаторами производства.</p> <p>Соответствие производственных отношений характеру производительных сил: Производительные силы общества могут развиваться беспретельно лишь в том случае, если производственные отношения соответствуют состоянию производительных сил. На известной ступени своего развития производительные силы перерастают рамки данных производственных отношений и вступают с ними в противоречие.</p> <p>В результате этого старые производственные отношения раньше или позже сменяются новыми производственными</p>	<p>Перестройка означает сознательное совершенствование производственных отношений с целью создания условий для развития производительных сил (модернизации экономики): «Практика показала несостоятельность представлений, согласно которым в социалистических условиях соответствие производственных отношений характеру производительных сил обеспечивается как бы автоматически. В жизни все сложнее. Да, социалистические производственные отношения открывают простор развитию производительных сил. Но для этого они должны постоянно совершенствоваться. А это значит, что нужно вовремя замечать устаревшие методы хозяйствования и заменять их новыми.</p>	<p>Это положение фактически стало центральным звеном политики перестройки и нашло свое выражение в концепции «совершенствования хозяйственного механизма»: «Решение новых задач в экономике невозможно без глубокой перестройки хозяйственного механизма, создания целостной, эффективной и гибкой системы управления, позволяющей полностью реализовать возможности социализма. Хозяйственное управление, и это очевидно, нуждается в постоянном совершенствовании. Но сейчас ситуация</p>

«Экономические законы» политической экономики социализма	Основные положения политики «перестройки»	Примечание
<p>отношениями, соответствующими достигнутому уровню развития и характеру производительных сил общества.</p>	<p>Действующие в настоящее время формы производства и управления в основном сложились в условиях экстенсивного развития экономики. Постепенно они устарели, стали утрачивать стимулирующую роль, а кое в чем превратились в тормоз. Сейчас мы стремимся изменить направленность хозяйственного механизма, преодолеть его затратный характер, нацелить на повышение качества и эффективности, ускорение научно-технического прогресса, усиление роли человеческого фактора. Это — главное, что на деле будет означать дальнейшее совершенствование социалистических производственных отношений и откроет новый простор развитию производительных сил»¹⁴.</p>	<p>такова, что ограничиться частичными улучшениями нельзя — необходима радикальная реформа. Смысл ее в том, чтобы на деле подчинить все наше производство общественным потребностям, удовлетворению нужд людей, нацелить управление на повышение эффективности и качества, ускорение научно-технического прогресса, развитие заинтересованности работников в результатах труда, инициативы и социалистической предприимчивости в каждом звене народного хозяйства, и прежде всего в трудовых коллективах»¹⁵.</p>

¹⁴ Закон СССР от 19 ноября 1986 г. № 6050-ХI «Об индивидуальной трудовой деятельности»... С. 60.

¹⁵ Там же. С. 54.

Приход к руководству страной М.С. Горбачева, который, как представлялось тогда, всерьез решил избавиться от груза ошибок прошлого, покончить с застоем и повести страну к новым победам, вызвал всеобщее оживление и разбудил надежды.

Из Доклада ЦК КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза

«Формулируя задачи долговременного, принципиального порядка, Центральный Комитет последовательно руководствуется марксизмом-ленинизмом — подлинно научной теорией общественного развития. Она выражает коренные интересы людей труда, идеалы социальной справедливости. Ее жизненная сила — в непреходящей молодости, постоянной способности к развитию, творческому обобщению новых фактов и явлений, опыта революционной борьбы и социальных преобразований».

Цит. по.: Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза // XXVII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 25 февраля — 6 марта 1986 г.: Стенографический отчет: В 3 т. М.: Политиздат, 1986. Т. 1. С. 25.

Только за счет роста энтузиазма работников производительность труда в 1985 году в СССР возросла почти на 1,5%¹. Возникла иллюзия быстрого решения всех проблем, наличия широкой общественной поддержки реформ и преобразований, проводимых М.С. Горбачевым.

Однако, как уже упоминалось, почти сразу после триумфального XXVII съезда КПСС обрушились мировые цены на нефть, а 26 апреля 1986 года произошла крупнейшая *техногенная катастрофа* — авария на четвертом энергетическом блоке Чернобыльской атомной электростанции (Украинская ССР). В условиях сжатия доходов государственного бюджета, роста расходов на переоснащение промышленного производства и ликвидацию последствий Чернобыльской аварии политическое руководство страны было вынуждено вновь решать экономические проблемы СССР за счет скрытого административного роста цен и увеличения объемов денежной эмиссии.

По состоянию на начало 1987 года дефицит государственного бюджета СССР превысил 45 млрд рублей, доля промышленных предприятий, которые не справлялись с выполнением государственного плана, достигла 25%, а более 12% предприятий оказывались просто убыточными². При этом сверхнормативные

¹ Народное хозяйство СССР за 70 лет: Юбилейный статистический сборник / Госкомстат СССР. М.: Финансы и статистика, 1987.

² Народное хозяйство СССР в 1990 г. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 17.

запасы предприятий (неиспользуемые материалы, сырье и оборудование) в стоимостном выражении превысили 80 млрд рублей¹.

2.3. Концепция «совершенствования хозяйственного механизма» — ключевое звено перестройки

В своем докладе XXVII Съезду КПСС М.С. Горбачев изложил ключевую идею перестройки — необходимость опережающего совершенствования производственных отношений с целью создания условий для роста производительных сил, которая в практическом приложении означала реформу системы экономического управления («совершенствование хозяйственного механизма», «радикальная реформа хозяйственного управления»²).

Формально теория хозяйственного механизма представляла собой особый раздел политической экономии социализма, который возник на рубеже 1960–1970-х годов и включал в себя анализ хозяйственного механизма плановой экономики с целью отыскания путей повышения ее эффективности. Начало исследованиям положила «косыгинская реформа» 1965 года, которая стала самой масштабной попыткой радикально усовершенствовать социалистическую систему хозяйствования, приспособить ее к условиям современной научно-технической революции.

Как известно, попытка реформы 1965 года оказалась половинчатой и не дала заметных, устойчивых результатов. По решению политического руководства активная экономическая политика в СССР была практически свернута. Но это не мешало размышлять и работать многим талантливым ученым-экономистам, принадлежавшим к поколению «шестидесятников» и выросшим на волне широких и откровенных дискуссий тех лет. Именно эти экономисты, не посягая на догматы экономической теории социализма, обосновали необходимость специального изучения проблем «совершенствования хозяйственного механизма» и стали рассматривать последний как самостоятельный объект исследования. Фактически им удалось обойти ограничения официальной идеологии и сформировать особую научную нишу, которая была вполне «легитимна», но

¹См.: *Согрин В.В.* Политическая история современной России. 1985–1994: от Горбачева до Ельцина. М.: Прогресс-Академия, 1994.

²См.: Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза // XXVII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 25 февраля — 6 марта 1986 г.: Стенографический отчет: В 3 т. М.: Политиздат, 1986. Т. 1. С. 54.

при этом позволяла заниматься актуальными вопросами экономической теории и практики, прежде всего развитием конкретных экономико-математических методов, вне идеологических ограничений официальной доктрины.

Понятие хозяйственного механизма

«Хозяйственный механизм социалистического общества — совокупность организационно-экономических форм и методов, с помощью которых осуществляется экономическая реализация общественной собственности и планомерное регулирование процесса воспроизводства. Хозяйственный механизм опосредует взаимодействие между системой производственных отношений и производительными силами, а также надстройкой общества. Одной из важнейших и сложнейших задач социалистического строительства В.И. Ленин считал создание условий, необходимых для того, чтобы «хозяйственный механизм работал действительно так, как работают часы» (Полн. собр. соч., т. 36, с. 156). Опираясь на общие, единые для социалистического общества принципы, хозяйственный механизм может существенно видоизменяться под воздействием достигнутого уровня производительных сил, зрелости производственных отношений, специфических особенностей той или иной страны. Хозяйственный механизм обладает сложной внутренней структурой, в состав которой входят планирование как его важнейшее, центральное звено, структурные звенья и методы управления экономикой, многообразные хозяйственные рычаги стимулирования производства, включая цены, финансово-кредитные инструменты, формы оплаты труда и материального поощрения»¹.

Академик АН СССР Л.И. Абалкин в начале 1980-х годов писал, что следует разделять отношения *присвоения* (собственности) и *организационно-экономические* отношения, связанные со способом хозяйствования. Стержень *хозяйственного механизма* как раз и составляют организационно-экономические отношения, в которые включены «элементы, расположенные на стыке производственных отношений как с производительными силами, так и с надстройкой».

Цит. по: *Абалкин Л.И.* Диалектика социалистической экономики. М.: Мысль, 1981. С. 68–107.

К началу политики перестройки *теория хозяйственного механизма* была одним из наиболее динамично развивающихся исследовательских направлений советской экономической науки, которое, к тому же, оказалось способно предложить некие оригинальные практические ответы на вызовы, стоявшие перед политическим руководством страны. Эти работы были сосредоточены в Москве в *Институте экономики АН СССР, Центральном*

¹Краткий экономический словарь / Под ред. Ю.А. Белика М.: Политиздат, 1987.

экономико-математическом институте АН СССР и только что созданном академиком АН СССР А.И. Анчишкиным *Институте экономики и прогнозирования научно-технического прогресса АН СССР* (февраль 1986 года)¹.

Концепция «совершенствования хозяйственного механизма» исходила из необходимости стимулирования производителя (в теоретических построениях его называли *хозяйственным агентом*) развивать производство и обновлять продукцию. Предполагалось, что этого можно добиться путем снижения централизованного вмешательства в оперативную деятельность «нижестоящих хозяйственных звеньев», расширения самостоятельности предприятий в принятии решений относительно объемов и номенклатуры выпускаемой продукции, увязывая перспективы развития производства и материальное благополучие работников с финансовыми результатами работы предприятий (прибыльностью, рентабельностью).

Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев, хорошо знакомый с большинством разработчиков теории хозяйственного механизма, так сформулировал основные элементы программы совершенствования производственных отношений: «На первый план выдвигаются такие коренные проблемы, как пути ускорения научно-технического прогресса и всесторонней интенсификации производства; совершенствование форм социалистической собственности, обеспечивающее все более органическое соединение непосредственного производителя с общественными средствами производства, укрепление у него чувства коллективного хозяина всего общественного достояния, активизация и оптимизация системы интересов при ведущей роли общенародного интереса; развитие научных основ и практики планирования народного хозяйства как главного средства осуществления экономической политики партии; совершенствование всей системы отношений распределения»².

В то время считалось, что перечисленные методы смогут подтолкнуть экономический рост, повысить эффективность работы государственных предприятий, которые, освободившись от ведомственной опеки и централизованного плана, поведут себя как полноценные рыночные хозяйственные агенты. Существование или возникновение других (негосударственных, частных) форм собственности тогда оценивалось как второсте-

¹ С 1991 года — Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук.

² *Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи: В 6 т. М.: Политиздат, 1987. Т. 2. С. 81.

пennyй фактор — желательный, но не способный ощутимо воздействовать на положение дел. В некоторых случаях, например при решении вопроса о возможности развития кооперативного движения, исходили, как и прежде, не из экономических, а из идеологических категорий, например, идеи возврата к «чистоте» ленинского учения, определявшего социализм «как строй цивилизованных кооператоров».

Как уже отмечалось выше, политическая экономия социализма противопоставляла бескризисное социалистическое развитие капиталистическому (рыночному) способу производства, который через серию кризисов движется к собственному краху. Считалось, что плановый характер советской экономики и система централизованно устанавливаемых государственных цен гарантируют антикризисное развитие. Однако в социалистической экономике на практике отсутствовал реальный собственник, т.е. тот самый хозяйственный агент, объективно и персонально заинтересованный в развитии производства (как сейчас принято говорить — «в стратегическом инвестировании на микроуровне»).

В СССР отсутствие реального собственника было заменено централизованным политическим контролем в советской хозяйственной системе. Отраслевые отделы Центрального Комитета КПСС, созданные «параллельно» министерствам и ведомствам союзного правительства, обеспечивали содержательное управление советской экономикой. Жесткий контроль производственных процессов был обусловлен самим характером социалистической экономики и объективно необходим, поскольку в противном случае интересы текущего потребления (в частности, выплата заработной платы) неизбежно оказывались доминирующими по сравнению с интересами накопления и роста производства.

М.С. Горбачев о проблемах с наличием заинтересованного «хозяйственного агента» в экономике

«Сейчас идет переоснащение Брянского машиностроительного завода, выпускающего двигателя для тепловозов. На него намечается затратить около 140 миллионов рублей, половина их уже освоена. Какой же эффект принесет обновление мощностей? Выясняется, что не предусмотрено применение прогрессивных технологий, численность рабочих уже увеличилась почти на тысячу человек, упала фондоотдача. А главное, на новых мощностях собираются выпускать устаревший двигатель, хотя разработана и прошла проверку более эффективная модель».

Цит. по: *Горбачев М.С.* Политический доклад Центрального комитета XXVII Съезду Коммунистической партии Советского Союза // Горбачев М.С. Избранные речи и статьи: В 6 т. М.: Политиздат, 1987. Т. 3.

По мере развития экономики СССР из-за роста числа предприятий возможности союзного Центра объективно оценивать соответствие их функционирования потребностям народного хозяйства и конкретных потребителей была в значительной степени утрачена. Чтобы выйти из положения, была разработана, в частности, «система оптимального функционирования экономики» (СОФЭ), позволяющая на основе математических моделей рассчитывать так называемые «сбалансированные цены»¹. Эти работы оказали большое влияние на развитие теоретической экономической мысли в СССР. В частности, в рамках системы СОФЭ была впервые разработана концепция программно-целевого планирования с учетом ресурсных ограничений. Однако попытка поставить в практическую плоскость внедрение «сбалансированных цен», не говоря уже о возможности допущения свободного (рыночного) ценообразования, столкнулась с сопротивлением консервативного большинства Центрального Комитета КПСС и нежеланием самих ученых-экономистов «связываться» с непопулярной политической идеей возможного быстрого роста цен.

Преимущества и ограничения неоклассической парадигмы

Участие в разработке в каком-то смысле «идеологически стерильной» теории совершенствования хозяйственного механизма открывало перед советскими экономистами возможность систематически знакомиться с результатами зарубежных исследований, с последними достижениями мировой экономической мысли. В начале 1980-х годов на Западе произошел так называемый «консервативный сдвиг», когда кризис кейнсианской теории о полезности дозированного государственного регулирования экономики привел к возрождению неоклассической экономической теории, основанной на философии неолиберализма, которая защищает чистоту основополагающих устоев капиталистической экономики — частной собственности, свободы личности, рыночного механизма «как наиболее эффективного инструмента регулирования производства максимальным ограничением вмешательства государства в его функционирование»². В результате самым востребованным и в каком-то смысле *модным* мировым

¹См., например: Федоренко Н.П. Вопросы оптимального функционирования экономики. М.: Наука, 1980; Хозяйственный механизм в системе оптимального функционирования социалистической экономики / Под ред. Н.П. Федоренко, Н.Я. Петракова. М.: Наука, 1986.

²См.: Мегаэнциклопедия Кирилла и Мефодия // <http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=641697>

трендом вновь оказались *неоклассические* представления, связанные со сведением всего многообразия реальных экономических процессов к идеальной математизированной теории рыночного равновесия.

Неоклассическая экономическая теория

Эта теория возникла в 1870-е годы и развивалась одновременно с марксизмом. В основе неоклассической парадигмы лежали идеи *А. Смита*, *Д. Рикардо* и *Дж. Милля*, связанные с изучением поведения хозяйственных агентов, или *Homo economicus* — субъектов экономических отношений (предпринимателя, наемного работника, потребителя).

Базовой для неоклассической парадигмы стала модель французского экономиста *Леона Вальраса (Marie-Ésprit-Léon Walras)*, который рассматривал взаимоотношения экономических агентов на основе обмена экономическими благами. При этом в теории поведение хозяйственных агентов носило рациональный и оптимальный характер, все товары были однородными, рынок был локализован, а сам обмен товаров и денег происходил мгновенно. Все хозяйственные агенты располагали объективной информацией об условиях обмена товаров на основании знания их цен, которые определялись в соответствии со спросом и предложением.

В рамках этих научных представлений в разное время были созданы *теория предельной полезности*, *экономическая теория благосостояния*, *теория рациональных ожиданий*, *теория общественного выбора*. Среди современных разработок в области неоклассической парадигмы можно указать макроэкономическую теорию *монетаризма* лауреата Нобелевской премии по экономике 1976 года американского экономиста *Милтона Фридмана (Milton Friedman)* и *новую институциональную теорию* лауреата Нобелевской премии по экономике 1991 года американского экономиста *Рональда Коуза (Ronald Harry Coase)*.

См., например: Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: Учебник для вузов / Я.И. Кузьминов, К.А. Бендукидзе, М.М. Юдкевич. М.: ГУ–ВШЭ, 2006.

Несмотря на предельную схематичность и очевидную ограниченность идеи сведения всех процессов экономического развития к единственному мотиву *максимизации прибыли*, представления о рациональном поведении хозяйственных агентов в условиях рыночного равновесия тем не менее продолжали оставаться основным направлением (*mainstream*) мировой экономической мысли в конце XX века. С одной стороны, это стало возможным благодаря наличию определенной культурной и научной традиции. Именно представления о конкуренции хозяйственных агентов за максимизацию прибыли, позволившие сформулировать научный базис для обоснования неизбежности развития капитализма и быстрого экономического подъема, ста-

ли важным дополнением протестантской этики и способствовали формированию особого культурного типа современных государств Западной Европы и Северной Америки.

Основанная на идеях либерализма с его особым сводом принципов, норм и правил поведения, неоклассическая парадигма порой воспринималась так же догматично, как и политическая экономия социализма. Предельным выражением догматического использования неоклассических экономических теорий является *рыночный фундаментализм*. В рамках этого представления способностям экономического агента добиваться максимизации прибыли отводится исключительная роль: финансовый успех становится смыслом жизни человека, единственным мерилем его свершений и личных качеств.

С другой стороны, удивительную живучесть неоклассической теории можно объяснить также сознательными усилиями международного сообщества, прежде всего США, по распространению либеральных экономических идей в качестве универсального рецепта трансформации посткоммунистических экономик в рамках политики глобализации.

Сегодня маятник качнулся в другую сторону: идеи стимулирования рынка в качестве инструмента исправления «провалов» государства вновь уступили место представлениям о необходимости усиления государственного вмешательства в экономику в целях сглаживания «провалов» рынка. Тем более что в результате научного анализа причин глобального экономического кризиса 2008 года и последовавшей рецессии стало ясно, что в основе кризисных явлений лежали ошибки крупных финансовых компаний, которые в борьбе за глобальные рынки и максимизацию прибыли стремились предельно ограничить государственное регулирование своей деятельности. При этом содержание экономической политики, которую проводили в это время международные институты развития, основывалось именно на представлениях рыночного фундаментализма.

Однако в начале 1980-х годов для многих советских экономистов неоклассическая парадигма играла роль едва ли не сакрального знания. Характерно, что и «экономические законы» социализма, формально предназначенные для удовлетворения бесконечно растущих потребностей человека, и неоклассические представления, сводящие экономическое поведение человека к некоей «бездушной» формуле удовлетворения постоянно возрастающего стремления к приумножению личного богатства, удивительным образом смыкались между собой. Обе теории отстаивали возможность бесконечного прогрессивного развития в целях удовлетворения все возрастающих потребностей челове-

ка. В полном соответствии с одним из законов диалектического материализма о единстве и борьбе противоположностей официальные представления политической экономии социализма и теория, фактически лежащая в основе капитализма, образовывали единый, хотя и крайне эклектичный «поток знания», который составлял основу научного мировоззрения советских ученых того времени.

О внутреннем сходстве идеологически различных экономических теорий

«Убедительным примером, иллюстрирующим научную несостоятельность выхолащивания человеческого начала в моделировании экономического поведения, является сопоставление двух логически наиболее развитых теорий, построенных на неоклассическом фундаменте — популярной сегодня теории рыночного равновесия и разработанной советскими экономистами-математиками теории оптимального функционирования экономики. Хотя они обосновывают противоположные по смыслу результаты (первая доказывает оптимальность рыночной организации хозяйства, а вторая — централизованного планирования), эти идеологически противоположные научные школы имеют общее основание — сведение экономического поведения к максимизации дохода. Только первая из них исходит из максимизации дохода экономических агентов, а вторая — из максимизации национального дохода всего общества. Каждая из этих теорий используется как научное доказательство целесообразности противоположных по смыслу экономических идеологий, основанных соответственно на рыночном и директивном принципах управления экономической системой. При этом каждая из них математически строго доказывает достижимость оптимального (наиболее эффективного) использования ресурсов и максимизации общественного благосостояния при соблюдении одних и тех же предпосылок об абсолютной рациональности и информированности экономических агентов. Только в первом случае в качестве таковых подразумеваются частные лица, а во втором — государственные органы.

По сути, каждая из указанных научных школ обожествляет хозяйствующих субъектов, приписывая им сверхъестественные качества абсолютного знания всех возможных состояний экономической системы и абсолютной воли принимать оптимальные решения... Только в теории оптимального функционирования экономики в качестве хозяйствующего субъекта выступает государство, а в теории рыночного равновесия последнее достигается через максимизацию прибыли частных лиц».

Цит. по: *Глазьев С.Ю.* Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса. М.: Экономика, 2010. С. 57–58.

Несмотря на то что в экономической науке «железный занавес» не был чересчур уж плотным, идеологические фильтры оказывали свое влияние на восприятие «буржуазных» концепций

советскими учеными. Отсутствие регулярных контактов между исследователями и цензура приводили к тому, что оригинальные работы зарубежных экономистов вводились в советский научный оборот с большим запозданием, по большей части вырванными из контекста и плохо переведенными. В результате отношение к этим теориям было либо гиперкритичным, либо абсолютно некритичным, а сами научные воззрения советских экономистов времен перестройки довольно причудливым образом сочетали в себе догматы политэкономии социализма с неточно понятыми и недостаточно критично воспринятыми концептами западной науки. Концепция «совершенствования хозяйственного механизма» по вполне понятным причинам не выходила за рамки идеологически дозволенного и в принципе не ставила под сомнение *возможность* построения *эффективной* хозяйственной системы в условиях социализма, когда сохраняется принципиальная несбалансированность рынка и отсутствуют реальные механизмы установления равновесия между спросом и предложением.

Между тем еще в период массового увлечения в Европе *социалистическими утопиями* в 1920–1930-е годы эта тема уже становилась предметом серьезного научного анализа. В частности, основатель австрийской школы экономики *Людвиг фон Мизес* (*Ludwig Heinrich Elder von Mises*)¹ еще в 1922 году теоретически обосновал вывод о принципиальной *невозможности* построения *эффективной* хозяйственной системы для *всех типов* социалистических (коллективистских) экономик².

В частности, Л. фон Мизес считал, что государственное планирование и централизованно устанавливаемые цены делают невозможным достижение экономического равновесия. Поскольку цена перестает отражать связь спроса и предложения, она уже не может служить указателем для производства, в каком направлении развиваться, какую избрать стратегию и статику, какие решения об инвестициях и использовании производственных ресурсов окажутся наиболее эффективными. По выражению Л. фон Мизеса, экономические системы, основан-

¹ *Людвиг фон Мизес* (1881–1973) — австрийский, затем американский экономист, философ, историк, сторонник классического либерализма. Внес значительный вклад в развитие австрийской школы экономики. Среди учеников Л. фон Мизеса — экономисты *Фридрих фон Хайек*, *Фриц Махлуп*, *Готфрид фон Хаберлер*, математик и философ *Карл Менгер-младший* и др.

² *Мизес Л.* Социализм: экономический и социологический анализ. М.: Catalaxu, 1994. С. 131–135. Эта книга была впервые опубликована Л. фон Мизесом в 1922 году под названием «Общественное хозяйство: Исследования социализма» (*Mises Ludwig von. Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1922) и с тех пор неоднократно переиздавалась.

ные на государственном вмешательстве, закономерно порождают «планируемый хаос». Следствием усиления роли государства и его бюрократического аппарата является неизбежное падение эффективности общественного производства, поскольку консервативная природа бюрократии ведет к «удушению» любой инициативы¹.

Позиции Л. фон Мизеса развил и продолжил его ученик *Фридрих фон Хайек (Friedrich August von Hayek)*², утверждавший, что социализм может существовать только при поддержке государства. Одной из методологических основ его критического анализа стала теория неполноты информации, которая объективно существует в сложных системах (так называемая «информационная асимметрия»).

Ученые-экономисты обратили внимание на роль доступа к информации в экономическом развитии. Один хозяйственный агент, как правило, ничего не знает о реальных предпочтениях другого хозяйственного агента. Рынок, позволяя ценам меняться вслед за действиями хозяйственных агентов, дает им возможность получать информацию из изменения цен, что снижает асимметрию информации и повышает эффективность деятельности хозяйственных агентов. Важность снижения асимметрии информации заключается в ее влиянии на два ключевых экономических процесса — эффективное распределение ресурсов и создание надлежащих стимулов поведения хозяйственных агентов.

В идеальной рыночной экономике сам рынок путем установления цен в соответствии со спросом и предложением обеспечивает свободное перераспределение ресурсов. А институты рыночной экономики создают стимулы деятельности хозяйственного агента, максимизирующие его выгоду от своих усилий. В социалистической экономике распределение ресурсов не оптимально, что называется, «по определению», поскольку цены формируются директивно, исходя из внеэкономических категорий. Также в рамках коллективистского хозяйства невозможно создать правильные стимулы для поведения отдельных хозяйственных агентов, поскольку вся собственность является общественной, т.е. ничьей.

¹ Подробнее см.: *Мизес Л.* Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело. При участии изд-ва «Catallaxy», 1993; *Кубедду Р.* Политическая философия австрийской школы. М.: ИРИСЭН, Мысль, Социум, 2008.

² *Фридрих Август фон Хайек (1899–1992)* — австрийский экономист и философ, представитель новой австрийской школы, сторонник либеральной экономики и свободного рынка, оппонент кейнсианской теории. Лауреат Нобелевской премии по экономике (1974, вместе со шведским экономистом *Гуннаром Мюрдалем*).

Несмотря на тот факт, что научная критика социалистической системы хозяйствования постоянно развивалась и совершенствовалась, ее аргументы не могли поколебать уверенность советского руководства и ученых-экономистов в объективности экономических законов социализма, в правильности постулатов марксистской политической экономии, которую наглядно подтверждали успехи и мощь Советского Союза.

В конечном итоге контуры «совершенствования хозяйственного механизма» в рамках политики «перестройки» сложились следующим образом. На начальном этапе, в 1987–1988 годах, основными элементами *новой экономической политики* М.С. Горбачева стали:

- расширение самостоятельности промышленных предприятий на принципах *хозяйственного расчета*¹ и самофинансирования;
- постепенный переход к *смешанной экономике*² через стимулирование кооперативного движения;
- отказ от *монополии внешней торговли* и постепенная интеграция советской экономики в мировой рынок;
- *административная реформа* и сокращение числа отраслевых министерств и ведомств.

На последнем этапе, в 1989–1991 годах, к указанным мерам экономической политики были добавлены:

- развитие *арендных отношений* на производстве вплоть до возможности передачи арендованного имущества предприятий (производительных сил — в терминах политической экономии социализма) в частные руки;
- развитие *негосударственных форм* собственности в финансовом секторе (частные коммерческие банки);
- *разгосударствление и приватизация* предприятий.

¹ В 1980-е годы под хозяйственным расчетом понимался «такой метод ведения хозяйства и управления, когда каждое предприятие в денежной форме соизмеряет затраты на производство и результаты своей хозяйственной деятельности, покрывает свои расходы денежными доходами от реализации продукции и обеспечивает рентабельность производства» (Большая советская энциклопедия). На современном языке это означает обычную предпринимательскую деятельность, связанную с извлечением прибыли (*Прим. науч. ред.*).

² «Смешанная экономика — экономика страны, в которой сочетаются черты рыночной и централизованной экономических систем. В смешанной экономике активную роль играет государство, взаимодействующее с рынком, дополняющее и корректирующее рыночные механизмы саморегулирования, компенсирующее их недостаточность. Фактически рыночная экономика в любой стране является смешанной, различие состоит в соотношении меры государственного регулирования и рыночного саморегулирования» (см.: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007).

2.4. Экономическая политика «перестройки»: непредусмотренные факторы риска

Политика «перестройки» должна была помочь преодолеть экономический кризис за счет повышения *эффективности* советской экономики и ее постепенной *трансформации* путем создания новых *стимулов* для промышленных предприятий и работников.

Сформулированная таким образом экономическая политика оставляла «за скобками» дискуссии о необходимых условиях для ее реализации. Ведь еще во времена «косыгинской реформы» 1965 года выяснилось, что для качественного повышения эффективности производства требуется серьезная перестройка механизма распределения ресурсов и регулирования цен, фактически демонтаж централизованной системы снабжения и государственного ценообразования, составивших ключевые элементы советской модели управления экономикой.

Решиться настолько глубоко погрузить реформаторскую «отвертку» в недра засбоившего хозяйственного механизма СССР было крайне сложно. Еще сложнее реализовать это на практике. Делу мог помочь, в соответствии с советской номенклатурной традицией, высокий политический статус лиц, непосредственно проводящих экономические преобразования. Однако представители экономической науки традиционно могли лишь участвовать в подготовке политических решений, но не определять их: окончательное слово всегда оставалось за лидером, а Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев в то время был твердо уверен в необходимости абсолютного господства социалистического государства в экономике.

Тем не менее в истории времен перестройки были случаи, когда экономисты-профессионалы получали доступ к рычагам реального экономического управления. Например, академик АН СССР Л.И. Абалкин в 1989 году получил возможность в ранге заместителя Председателя Правительства СССР сосредоточить в своих руках вопросы экономической реформы. Но даже при таких административных возможностях ему не удалось реализовать свои реформаторские идеи (частичные и ограниченные, с точки зрения современных представлений), поскольку они пришли в противоречие с текущими *политическими задачами*¹.

¹ Именно этими обстоятельствами можно объяснить решение Президента РСФСР Б.Н. Ельцина в ноябре 1991 года возглавить «правительство реформ» новой России. Он считал, что только авторитет президента страны позволит *Егору Тимуровичу Гайдару* реализовать программу радикальных рыночных ре-

Был еще один вопрос, имевший критическое значение для экономической системы социализма в СССР и перспектив ее возможной трансформации. Для достижения какой конкретно *политической цели* была разработана новая *экономическая политика*? Ведь выглядевшие с *политической* точки зрения логическим *развитием* друг друга лозунги «ускорения» и перестройки на практике означали попытку *одновременного* решения двух *противоречащих* друг другу экономических задач. Одна задача была связана с проведением структурной реформы экономики и предполагала модернизацию советской промышленности и рост *накоплений национального дохода*. А другая задача была ориентирована на повышение благосостояния советского народа, что предполагало быстрый рост средств, направляемых на *потребление*.

В научном сообществе экономистов того времени осознавалась внутренняя противоречивость лозунгов «ускорения» и перестройки. Тот же академик АН СССР Л.И. Абалкин в 1988 году на XIX партийной конференции открыто критиковал идеи «ускорения», считая, что *структурная реформа* экономики *важнее* увеличения *темпов* экономического роста. Но никаких значимых политических последствий это выступление не имело. В итоге обе эти задачи не были решены должным образом.

Наконец было еще одно обстоятельство, которое в то время *явно* не учитывали ни политики, ни экономисты. Речь идет об оценке возможных плюсов и минусов *институциональных изменений*, связанных с реализацией новой *экономической политики*.

Например, такие решения, как расширение *самостоятельности* промышленных предприятий, перевод их на полный хозяйственный расчет¹ и стимулирование *кооперативного движения*,

форм. Но даже здесь в конечном итоге возобладали интересы политической целесообразности. Собственно, «правительство реформ» смогло работать только один год, и в декабре 1992 года новым главой Совета Министров — Правительства Российской Федерации стал *Виктор Степанович Черномырдин*. (Прим. науч. ред.)

¹Решение о массовом переводе советских предприятий на хозяйственный расчет и самофинансирование было принято летом 1986 года. Фактически речь шла о широкомасштабном эксперименте по снижению затрат и повышению эффективности промышленного производства, в том числе за счет использования в планировании показателя чистой продукции. При этом объединения и предприятия должны были не просто работать по принципу самофинансирования, но также обеспечивать научно-техническое, производственное и социальное развитие «главным образом за счет заработанных средств, всецело отвечая за результаты своей хозяйственной деятельности и выполнение обязательств перед поставщиками и потребителями, бюджетом и банками». См.: Постановление Совета Министров СССР от 14 августа 1986 г. № 962 «О переводе объединений и предприятий Министерства химического и нефтяного машиностроения СССР

теоретически способствующие повышению эффективности хозяйствования, на практике приводили к появлению множества так называемых «*арбитражных возможностей*», которые порой могли самым непредсказуемым образом повлиять на реальные процессы в экономике.

Арбитраж

Арбитраж (от фр. *arbitrage* — справедливое решение) — в экономической деятельности обычно несколько логически связанных сделок, направленных на извлечение прибыли из разницы в ценах на одинаковые или связанные активы, либо в одно и то же время на разных рынках, либо на одном и том же рынке в разные моменты времени¹.

Предпринимателей арбитражные сделки привлекают возможностью получения прибыли при отсутствии первоначальных затрат. В настоящее время арбитражные операции являются наиболее распространенной инвестиционной тактикой на рынке ценных бумаг. Характерным примером арбитражных операций на рынке труда является всем хорошо известное стремление транснациональных компаний переносить трудоемкие производства в страны с более дешевой рабочей силой.

Советская экономика в принципе предоставляла большое количество возможностей для арбитражных сделок. Например, для расчетов в одной и той же иностранной валюте с разными странами и за разные товары официально использовалось *несколько* обменных курсов советского рубля. При этом на конвертируемую иностранную валюту обменивались не выпущенные в обращение рубли, которые были у каждого, а их специальные *безналичные* аналоги — так называемые *инвалютные* рубли. Цены многих экспортируемых товаров, особенно сырьевых, *многokратно* различались на внутреннем и внешнем рынках. Создание совместных предприятий с иностранными юридическими и физическими лицами открыло «окно арбитражных возможностей» во внешней торговле².

на полный хозяйственный расчет» // Свод законов СССР. 1990. Т. 6. С. 650-1; Постановление Совета Министров СССР от 14 августа 1986 г. № 965 «О переводе объединений и предприятий Министерства нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности СССР на полный хозяйственный расчет» // Свод законов СССР. 1990. Т. 6. С. 602; Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 14 августа 1986 г. № 972 «О мерах по совершенствованию хозяйственного механизма в строительстве» // СП СССР. 1986. № 30. Ст. 161 и др.

¹См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007.

²Советом Министров СССР 13 января 1987 года были приняты постановления по созданию совместных предприятий, международных объединений и

Ситуация, носившая более массовый характер, сложилась на внутреннем рынке, особенно на рынке *потребительских товаров*. Наиболее распространенной к 1989 году стала следующая схема. Руководители промышленных предприятий или их родственники выступали учредителями кооператива, который закупал или производил продукцию предприятия по установленным государственным ценам, а продавал по ценам «черного рынка», присваивая себе всю прибыль. Практически все крупные состояния, которые были созданы еще во времена позднесоветской экономики, возникли именно благодаря образовавшемуся «окну арбитражных возможностей»¹.

С точки зрения исторических судеб перестройки, *арбитраж* сыграл важную роль в быстром оформлении *групп интересов*, представители которых предъявили права на *свое* участие в *политическом* процессе. Среди этих групп интересов помимо пока еще очень узкого слоя разбогатевших *предпринимателей* следует прежде всего выделить так называемых «производственников» — представителей министерского звена ряда отраслей, заинтересованных в исправном функционировании подведомственных промышленных предприятий, а также самих руководителей промышленных предприятий, которые на рубеже 1980-х и 1990-х годов получили название «красных директоров» за свое увлечение социалистической риторикой.

Взросшие арбитражные возможности также объективно повышали *роль денег* в позднесоветской экономике. В каком-то смысле для советского человека деньги были не важны. В рамках определенной социальной группы все работники, например школьные учителя или инженеры на заводе, получали примерно *одинаковую* заработную плату. Семейное благополучие зависело скорее не от наличия денег, а от *возможности* приобрести дефицитные товары, начиная от продуктов питания и заканчивая предметами одежды и мебели. А эти возможности определялись совсем не экономическими категориями, а, например, членством в КПСС или работой не в местной механической мастерской, а на заводе, как тогда говорили, «союзного подчинения».

То же самое касалось и самих промышленных предприятий. Финансовые средства предприятий существовали в безличном виде, как записи на счетах. На практике возможности предприятия приобретать сырье и материалы зависели от решений

организаций СССР и других стран — членов СЭВ, а также совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран.

¹ *Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions // World Politics. 1998. Vol. 50. N 2. P. 203–234.*

Госплана СССР, определявшего так называемые «лимиты» — натуральные объемы сырья и материалов, которые предприятие могло использовать в определенное время. Деньги предприятию были нужны только в момент так называемого «отоваривания» уже выделенных «лимитов».

В позднесоветской экономике не существовало никаких других *официальных* источников денег, кроме средств государственного бюджета. «Окно арбитражных возможностей» резко увеличило объемы безналичных средств государственного бюджета, «перекачиваемых» при посредничестве частных (коммерческих) банков в наличные средства, выплачиваемые в виде заработной платы. Помимо роста инфляции это вело к расстройству *денежного обращения* и к потере *управляемости* экономикой, поскольку «красные директора» были заинтересованы не в поддержании экономически обоснованных пропорций производства, а в возрастании своей личной прибыли.

Эти *перекосы* в производстве наиболее востребованных товаров также резко увеличивали объективно существовавшие на союзном уровне *диспропорции* межреспубликанского разделения труда. В свою очередь попытки компенсировать такие перекосы требовали *дополнительных трансферов* из союзного бюджета, что углубляло *бюджетный кризис*, и одновременно стимулировали «войну бюджетов» между союзным Центром и республиками.

2.5. Рассогласование темпов политических и экономических реформ в СССР

Поначалу приход М.С. Горбачева к власти после череды смертей руководителей страны в начале 1980-х годов рассматривался в бюрократической среде как необходимый шаг к обновлению, а сам новый Генеральный секретарь ЦК КПСС пользовался всеобщей поддержкой. В 1985–1986 годах, в начальный период политики «перестройки», когда все решения о необходимости изменений согласованно принимались *внутри* партийного аппарата, перемены в сфере политики и в сфере экономики были *синхронизованы* друг с другом, а сама процедура проведения модернизации выглядела вполне традиционно для менталитета советского человека. Грядущие нововведения в экономической жизни всегда предварялись соответствующими официальными решениями Коммунистической партии Советского Союза, составлявшей стержень «вертикали власти» в СССР, и публично объявлялись на Пленумах Центрального Комитета или Съездах КПСС.

Однако М.С. Горбачев и его политическая команда, по мере осознания всей глубины и масштабов системного кризиса, в котором очутился Советский Союз, стали все чаще действовать против правил — принимать решения без согласования с аппаратом, «давить» на соратников по партии, бороться с несогласными путем кадровых чисток. Попытки М.С. Горбачева обращаться не к аппарату ЦК КПСС, а к ученым-экономистам за советом и поддержкой при разработке новой экономической политики также вызвали раздражение у функционеров ЦК КПСС и партийных руководителей союзных республик, поскольку несли в себе явную угрозу изменения сложившихся порядков.

Такая «чрезвычайная» манера подготовки и принятия решений наталкивалась на сопротивление партийной бюрократии прежде всего потому, что, по мнению многих из них, ничего особенного в СССР не происходило. Тем более что в это время система *номенклатурных привилегий*, которая включала, например, недоступные обычным гражданам «закрытые столы заказов» продуктов питания и специальные «закрытые секции» в больших универсальных магазинах, функционировала еще вполне исправно.

Требования перемен

Своеобразной точкой поворота стал Январский (1987) Пленум Центрального Комитета КПСС. Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев лично руководил подготовкой этого пленума. Необходимо было решить две ключевые задачи: добиться от партийного аппарата верности курсу перестройки и обновить принципы работы с партийной бюрократией. Именно поэтому названием пленума стало «О перестройке и кадровой работе». На пленуме М.С. Горбачев не только обвинил бюрократию в «торможении» реформ, но и впервые заговорил о необходимости демократизации общественных отношений, активном включении в перестройку новых социальных групп.

Необходимость действий и перемен

Из воспоминаний Секретаря Центрального Комитета КПСС *Вадима Андреевича Медведева*:

«...в отличие от западного капитализма, который сумел трансформироваться и адаптироваться к новым условиям и открыл тем самым простор для перехода к новой цивилизации, советская административно-командная система, называвшая себя социалистической, искусственно консервировалась. Отдельные попытки ее

реформирования оказались робкими, непоследовательными и не доводились до конца. Долго такое состояние сохраняться не могло. Усредненному благополучию неизбежно пришел бы конец. Рано или поздно, максимум через пять лет, это привело бы к взрыву колоссальной силы. Избежать такого спонтанного и такого грозного исхода событий можно было лишь проявив инициативу сверху, начав трудный и болезненный процесс перестройки всех основных сфер общественной жизни.

(...) Осуществление нового политического курса во многом упиралось в необходимость кадровых перемен в центре и на местах.

(...) Нужны были новые люди, не отягощенные старыми представлениями, формами и методами работы».

Цит. по: *Медведев В.А.* В команде Горбачева: взгляд изнутри. М.: Былина, 1994. С. 5, 69.

27 января 1987 года М.С. Горбачев выступил на Пленуме Центрального Комитета КПСС с докладом «О перестройке и кадровой политике партии».

Он, в частности, сказал: «...мы видим, что изменения к лучшему происходят медленно, дело перестройки оказалось более трудным, причины накопившихся в обществе проблем — более глубокими, чем это представлялось нам раньше. Чем больше мы углубляемся в работу по перестройке, тем яснее становятся ее масштабность и значение, выявляются все новые нерешенные проблемы, оставшиеся в наследие от прошлого.

(...) Сегодня мы знаем больше, и потому есть необходимость еще раз обстоятельно рассмотреть истоки сложившегося положения, разобраться в причинах того, что произошло в стране на рубеже 70–80-х годов. Такой анализ необходим, чтобы не допустить повторения ошибок... Тем более что в обществе, да и в самой партии еще остается определенное недопонимание сложности положения, в котором оказалась страна. Видимо, этим можно объяснить и появление у ряда товарищей вопросов по поводу мер, предпринимаемых Политбюро и правительством в ходе перестройки. Нередко спрашивают: не слишком ли круто мы берем? Нам нужна полная ясность во всех жизненно важных вопросах, в том числе и в этом»¹.

По мнению М.С. Горбачева, ясность «состояла в том, что ЦК КПСС, руководство страны прежде всего в силу субъективных причин не смогли своевременно и в полном объеме оценить необходимость перемен, опасность нарастания кризисных явлений в обществе, выработать четкую линию на их преодоление,

¹ *Горбачев М.С.* О перестройке и кадровой политике партии // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 27–28 января 1987 года. М.: Политиздат, 1987.

на более полное использование возможностей, заложенных в социалистическом строе.

(...) Возобладали консервативные настроения, инерция, стремление отмахнуться от всего, что не укладывалось в привычные схемы, нежелание решать назревшие социально-экономические вопросы. (...) Теоретические представления о социализме во многом оставались на уровне 30–40-х годов, когда общество решало совершенно иные задачи.

(...) Причины такого положения идут издалека, коренятся еще в той конкретной исторической обстановке, при которой в силу известных обстоятельств из теории и общественного ушли живая дискуссия и творческая мысль, а авторитарные оценки и суждения стали непререкаемыми истинами, подлежащими лишь комментированию. Произошла своего рода абсолютизация сложившихся на практике форм организации общества.

(...) Социальная структура общества изображалась схематично как лишенная противоречий и динамизма многообразных интересов его различных слоев и групп.

Ленинские положения о социализме трактовались упрощенно, нередко выхолащивались их теоретическая глубина и значимость. Это относится и к таким ключевым проблемам, как общественная собственность, классовые и межнациональные отношения, мера труда и мера потребления, кооперация, методы хозяйствования, народовластие и самоуправление, борьба с бюрократическими извращениями, революционно-преобразующая сущность социалистической идеологии, принципы обучения и воспитания, гарантии здорового развития партии и общества.

(...) Такое отношение к теории не могло не сказаться отрицательно — и действительно сказалось — на общественных науках, их роли в обществе. Ведь это, товарищи, факт, что у нас нередко даже поощрялось всякого рода схоластическое теоретизирование, не затрагивающее чьи-либо интересы и жизненные проблемы, а попытки конструктивного анализа и выдвижения новых идей не получали поддержки. Положение на теоретическом фронте оказало негативное влияние на решение практических вопросов. (...) Производство и стимулирование труда были, по существу, ориентированы на количественное, экстенсивное развитие. Особо следует сказать о социалистической собственности. Произошло серьезное ослабление контроля за тем, кто и как распоряжается ею. Она нередко разведалась ведомственностью и местничеством, становилась как бы “ничейной”, бесплатной, лишенной реального хозяина, во многих случаях стала использоваться для извлечения нетрудовых доходов.

(...) Нарушался принцип равенства коммунистов. Многие члены партии, занимающие руководящие посты, оказались вне контроля и критики, что приводило к провалам в работе, серьезным нарушениям партийной этики. Нельзя умолчать и о справедливом возмущении трудящихся поведением тех облеченных доверием и полномочиями руководящих работников, призванных стоять на страже интересов государства и граждан, которые сами злоупотребляли властью, глушили критику, наживались, а некоторые из них даже стали соучастниками, а то и организаторами преступных действий. В крайне уродливых формах негативные процессы, связанные с перерождением кадров, с нарушениями социалистической законности, проявились в Узбекистане, Молдавии, Туркмении, ряде областей Казахстана, Краснодарском крае, Ростовской области, а также в Москве и некоторых других городах, областях, краях и республиках, в системах Министерства внешней торговли и Министерства внутренних дел СССР».

М.С. Горбачев резюмирует: «В этой обстановке, товарищи, и был поднят вопрос об ускорении социально-экономического развития страны, о перестройке. По существу, речь идет о повороте и мерах революционного характера. Мы говорим о перестройке и связанных с ней процессах глубокой демократизации общества, имея в виду действительно революционные и всесторонние преобразования в обществе. Такой коренной поворот необходим, ибо другого пути у нас просто нет. Отступать нам нельзя и отступать некуда»¹.

Январский Пленум ЦК КПСС (1987) определил следующие направления демократизации общества: превращение КПСС из государственной структуры в реальную политическую партию; возможность выдвижения на руководящие посты беспартийных; расширение внутрипартийной демократии; изменение функций и роли Советов народных депутатов с целью превратить их в «подлинные органы власти на своей территории»; проведение выборов в Советы народных депутатов на альтернативной основе². Таким образом, в январе 1987 года задача перестройки *общественных отношений* впервые начинает играть *самостоятельную роль* на практике. Эта тема очень важна, а главное, более *привычна* для М.С. Горбачева. Последовательно развивая тезис, изложенный им на XXVII Съезде КПСС, о необходимости со-

¹ Горбачев М.С. О перестройке и кадровой политике партии // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 27–28 января 1987 года. М.: Политиздат, 1987.

² Система альтернативных выборов была апробирована во многих избирательных округах уже летом 1987 года на выборах в местные Советы.

вершенствования производственных отношений для создания необходимых условий развития производительных сил, он рассматривает *демократизацию* общественной жизни прежде всего как *эффективное средство* создания новой *социальной базы перестройки*. Открывая каналы для творческой энергии масс, демократизация одновременно позволяла создать механизмы для «принуждения к перестройке» бюрократического аппарата. Ведь, выходя на реальные альтернативные выборы, даже по разнарядке партийных органов, кандидаты должны будут *публично* продекларировать свою верность идеалам политики «перестройки».

На волне все возраставшей критики его действий М.С. Горбачев точно уловил то общее, что объединяло и его союзников и его критиков — желание перейти от слов к делу, требование *реальных перемен*.

Мы требуем перемен

Известные советские ученые социолог *Леонид Абрамович Гордон* и экономист *Наталья Михайловна Плискевич* так описывали «состояние умов» после первых лет перестройки:

«В СССР сложилась... ситуация, при которой большинство элит и контрэлит — правящих, оппозиционных, диссидентских — ощущало невозможность сохранения сложившихся порядков. В этом были едины и реформаторы, мечтавшие об укоренении в стране принципов демократии и рынка, и модернизаторы, убежденные, что все проблемы разрешит техническая реконструкция, и «ревизионисты», надеявшиеся на переход к демократическому социализму, и «ортодоксы», верившие в государственный социализм и желавшие восстановить слегка облагороженный сталинизм, очистив его от хрущевско-брежневских напластований».

Цит. по: *Гордон Л.А., Плискевич Н.М.* Перекрестки российской истории // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития / Ред. Т.И. Заславская. М.: Аспект Пресс, 1995. Вып. 2.

Была еще одна причина, которая способствовала такому решению М.С. Горбачева. Начинаясь *политическая либерализация* должна была создать более *широкую базу поддержки* самому Генеральному секретарю ЦК КПСС, вывести его из узких рамок *внутри* высшей партийной верхушки.

К началу 1987 года отсутствие внутреннего единства, *конфликты*, связанные с перестройкой, отчетливо заявили о себе как в самом Политбюро ЦК КПСС¹, так и в аппарате Централь-

¹В это время членами Политбюро ЦК КПСС являлись: М.С. Горбачев, Г.А. Алиев, В.Н. Воротников, А.А. Громыко, Л.Н. Зайков, Е.К. Лигачев, Н.И. Рыжков, М.С. Соломенцев, В.М. Чебриков, Э.А. Шеварднадзе, В.В. Щер-

ного Комитета КПСС¹. Ключевым стал конфликт *мировоззрений*, который рано или поздно должен был привести к реальному столкновению сил, по-разному понимавших перестройку.

Например, при выработке экономической политики острые противоречия возникли между неформальным лидером консервативного крыла ЦК КПСС, опытным партийным функционером *Егором Кузьмичем Лигачевым* и идеологом перестройки, членом-корреспондентом АН СССР *Александром Николаевичем Яковлевым*, в прошлом директором Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) АН СССР. Старейший член Политбюро ЦК КПСС *Андрей Андреевич Громыко* резко возражал против идеи А.Н. Яковлева о создании комиссии по реабилитации жертв политических репрессий и попыток ряда газет и журналов представить образ «обновленного» социализма. А на заседании Политбюро ЦК КПСС в январе 1987 года Б.Н. Ельцин выступил с критикой преувеличения М.С. Горбачевым успехов перестройки и осудил навязывание Е.К. Лигачевым административных методов работы партийного аппарата. Происходившее прогрессирующее разрушение единства в высшем партийном руководстве, пока скрытое от глаз широкой общественности, не только могло угрожать планам самого М.С. Горбачева, но и стало знаком грядущего *кризиса* в КПСС.

После событий пленума в январе 1987 года, когда управление ходом перестройки фактически вышло *за пределы* партийного аппарата, *синхронизация* изменений в политической и экономической сферах разрушается. Процессы в политике и экономике начинают продвигаться с разной скоростью, в соответствии со своей собственной внутренней логикой и динамикой. Более того, к началу 1989 года складывается впечатление, что политические перемены и экономические трансформации развиваются независимо друг от друга, практически в «параллельных пространствах».

бицкий, а кандидатами в члены Политбюро ЦК КПСС — П.Н. Демичев, В.И. Долгих, Б.Н. Ельцин, Н.Н. Слюньков, С.Л. Соколов, Ю.Ф. Соловьев, Н.В. Талызин, А.Н. Яковлев.

¹Своеобразным «ядром» аппарата Центрального Комитета КПСС был в то время Секретариат ЦК КПСС, объединявший партийных руководителей, которые возглавляли или координировали работу соответствующих отделов ЦК КПСС. Секретариат ЦК КПСС обеспечивал всю текущую работу с кадрами и партийными комитетами КПСС. Руководитель Секретариата ЦК неформально считался «вторым» человеком в КПСС после Генерального секретаря ЦК КПСС, поскольку имел полномочия замещать его, в том числе и на заседаниях Политбюро ЦК КПСС. В 1985–1990 годах работой Секретариата ЦК КПСС руководил Е.К. Лигачев.

Это рассогласование темпов политических и экономических изменений, как и сопротивление консервативного крыла партийно-хозяйственного аппарата, отчетливо осознавалось общественностью. Весной 1988 года знаменитый советский поэт *Евгений Александрович Евтушенко* так выразил свое понимание необходимости обеспечить гармоничное развитие реформ:

«Перестройка духовная и перестройка экономическая должны быть равными взаимогарантами. К сожалению, перестройка экономическая сейчас сильно отстает. Но ее тоже, как гласность, пытаются скомпрометировать, стреножить, запугивают, заматывают. В экономике, как и в литературе, тоже есть свои неприкосновенные “священные коровы”, которые, притворяясь, что защищают интересы народа, защищают свои стойла. Сегодня гласность должна помочь экономике как отстающей. А завтра, если гласности станет туго, ей поможет своим могучим плечом подымающаяся экономика. Без личной инициативы, без крупных индивидуальностей невозможно идти вперед ни в гласности, ни в экономике. А пока “глупый пингвин робко прячет тело жирное в утесах”, гласность, как буревестник, “молнии подобный”, будит гражданскую совесть народа».

Цит. по: *Евтушенко Е.А.* Притерпелость // Литературная газета. 1988. 11 мая.

2.6. Барьеры экономической реформы

Магистральным направлением обновления *общественных отношений* и развития перестройки становится почти религиозная, по своей сути, идея *возвращения* к чистоте и ясности первоначального социалистического учения. Поэтому основными *лозунгами* политики «перестройки» на этом этапе М.С. Горбачевым и его соратниками были выбраны:

- возврат к «ленинским нормам» партийной жизни;
- возрождение «идеалов Октября»;
- обращение к опыту ленинской «новой экономической политики» для обоснования возможности перехода к «социалистической рыночной экономике»;
- построение «социализма с человеческим лицом».

Для политической команды М.С. Горбачева, обнаружившей, что партийная элита и аппарат не могут служить опорой в проведении нового курса, жизненно необходимым становится найти новых сторонников, расширить социальную базу поддержки реформ, а это, в свою очередь, запускает процесс реального вовлечения в политику все более широких слоев населения. Таким образом, начатой «сверху» управляемой экономической реформе, требующей постоянных, слаженных, кропотливых и профессиональных действий, на практике противопоставляется гораздо

более мощный по энергетике процесс развития социальной активности, адресованный больше к эмоциям и чувствам людей, нежели к их разуму и профессионализму. Понятно, что апеллируя к лозунгам «развития социалистической демократии, всех ее сторон и проявлений», к необходимости активизации «живого творчества» масс (в ленинской терминологии), М.С. Горбачев решал, помимо прочего, текущие внутривнутрипартийные проблемы с начавшимся саботажем его курса. Но в обществе неожиданно прозвучавшее с самого верха «приглашение к свободе» вызвало мощный энергетический отклик, вылившийся в бурный поток социальной инициативы, которым в сложившихся условиях было трудно управлять. Разбудив инициативу масс, архитекторы экономических реформ в определенном смысле слова сильно осложнили себе жизнь, поскольку не предполагали, с каким характером и масштабом трансформационных процессов им придется столкнуться. Осложняло положение дел и то обстоятельство, что параллельно с экономическим и политическим обновлением начались неконтролируемые изменения социального порядка и механизмов социального контроля, что привело к серьезным проблемам в их функционировании.

Социальный порядок и социальный контроль

Понятие *социального порядка* выражает в общем виде идею организованности общественной жизни, согласованности, взаимности и предсказуемости действий индивидов. В более конкретном плане под социальным порядком понимается устойчивая система институтов и принципов взаимодействия, способная к воспроизведению существенных для общества структур, позволяющих ему сохраняться в качестве системного целого¹.

Социальный контроль — это механизм поддержания социального порядка, способ саморегуляции *социетальной* системы, обеспечивающий упорядоченное и согласованное функционирование ее элементов и воспроизведение ее существенных структур².

Социальный контроль выполняет свои функции как с помощью позитивных и негативных санкций со стороны общества по отношению к индивидам, так и в виде «самоконтроля» личности, которая действует на основании воспринятых ею культурных целей, ценностей и норм.

Социологи различают *неформальный социальный контроль*, осуществляемый вне системы явно сформулированных правил на основе обычаев и традиционных норм, и *формальный социальный контроль*,

¹ Российская социологическая энциклопедия / Под общей ред. академика РАН Г.В. Осипова. М.: Норма, ИНФРА-М, 1998.

² Социология: основы общей теории / Под ред. Г.В. Осипова и Л.Н. Москвичева. М.: Норма, 2008. С. 505.

осуществляемый государственными органами на основе писанных законов и инструкций¹.

Социальный контроль наряду с «охранительной» миссией выполняет и другую функцию — *конструктивную*, осуществляя селекцию постоянно возникающих в обществе изменений в зависимости от того, что представляется нормативно одобряемым и желаемым.

Конструктивная функция социального контроля особенно ярко проявляет себя в *трансформирующихся обществах*, где этот механизм активно воздействует на ход преобразований. При этом результаты «вмешательства» социального контроля в процессы перемен зачастую оказываются далеко не однозначны и плохо предсказуемы. В зависимости от существующих в обществе представлений о должном, желаемом, одобряемом (которые могут быть крайне противоречивы особенно в переходный период, когда проявляются глубокие конфликты по поводу оценки настоящего и «планов будущего») в итоге могут рождаться и закрепляться не самые полезные или эффективные социальные структуры, институты, системы отношений.

Та удивительная скорость, с которой в ходе перестройки начали рушиться казавшиеся незыблемыми системы контроля и порядка в СССР, неожиданно вскрыла до этого неосознаваемый факт: дело было не в разрушительной силе «ветра перемен», а в слабости обветшавших конструкций прежнего социального порядка, который начал буквально рассыпаться, когда открылись «шлюзы свободы».

Ситуация усугублялась еще и тем психологическим обстоятельством, что на протяжении 70 лет у нескольких поколений советских людей целенаправленно формировалось чувство полной социальной защищенности, которое давало гражданам СССР уверенность в собственном превосходстве и превосходстве советского образа жизни в сравнении с погрязшим в кризисах и проблемах капиталистическим миром. При этом главным было не качество такой защищенности, а ее равенство для всех. Однако в конце 1980-х годов союзная экономика уже не могла справляться не только с поддержанием уровня государственного потребления, но и с возросшим объемом социальных обязательств. Снижение качества жизни стало все острее ощущаться даже при таких аскетичных запросах, какие были у советских людей.

В результате стимулирование социальной активности, призывы к откровенному обсуждению трудностей и недостатков неизбежно выводили на передний план требования скорейшего решения неотложных житейских проблем. Например, подавляющее большинство советских людей искренне верили в то, что

¹ Там же. С. 510–511.

можно быстро изменить ситуацию на потребительском рынке при неизменном уровне цен, или в возможность постоянного роста заработной платы при снижающейся производительности труда и тому подобное. Проблема реальной социальной цены реформ встанет в повестку дня только в 1989 году, но так и останется предметом дискуссий специалистов. Большинство населения по-прежнему будет привычно ждать очередного советского экономического чуда.

В свою очередь у реформаторов из команды М.С. Горбачева также существовали стереотипы, которые под воздействием постулатов политической экономии социализма приобрели характер непререкаемых догм. Эти догмы запрещали не только практическую реализацию, но поначалу даже возможность обсуждения ряда принципиальных вопросов проведения осмысленной макроэкономической и социальной политики. Фактически они представляли собой дополнительные внутренние барьеры на пути реального развертывания экономических реформ. Среди них можно выделить четыре основных.

Во-первых, вытекающее из содержания основного закона политической экономии социализма требование необходимости обеспечить непрерывный рост благосостояния советского народа по мере осуществления курса на перестройку. Политически понятный тезис оказывался серьезным препятствием для принятия жизненно необходимых мер и на деле вел как раз к противоположному результату, обуславливая быстрый рост той социальной цены, которую придется заплатить в недалеком будущем за непоследовательность действий в предыдущем периоде.

Во-вторых, руководство СССР весьма болезненно воспринимало любые предложения о проведении реформы цен в целях сбалансирования спроса и предложения на потребительском рынке. И уж тем более недопустимым казался отказ от государственного ценообразования — даже свобода цен в кооперативном и индивидуальном секторах воспринималась многими как аномалия, нуждавшаяся в корректировке¹.

В-третьих, приватизация также оставалась одной из точек неприятия высшим советским руководством на протяжении практически всей второй половины 1980-х годов. Довольно долго господствовало убеждение, что для повышения экономической эффективности достаточно избавить государственные предприятия от «мелочной» партийной опеки и повысить демократич-

¹ В качестве примера здесь обычно приводили Германскую Демократическую Республику, где мелкие частные производители работали по ценам, устанавливаемым государством.

ность режима их функционирования без изменения отношений собственности.

В-четвертых, и политические вожди перестройки, и большинство их экономических советников до конца держались за лозунг «незыблемости социалистического выбора» советского народа. Этот лозунг сохранялся даже тогда, когда конкретный набор политических решений в области экономических реформ уже явно вышел за рамки собственно социалистических принципов хозяйствования.

И еще один момент. С точки зрения экономической теории, реформирование государственного управления и смена идеологии были логичными и необходимыми для того, чтобы могли «включиться» новые механизмы оздоровления и саморазвития экономики СССР, появились возможности для ее выхода из системного кризиса. Однако с точки зрения теории политической, за каждой идеей конца 1980-х — начала 1990-х годов, в том числе за новыми лозунгами о «социализме с человеческим лицом», «демократии» или «перестройке» стояли, помимо прочего, конкретные политические интересы и борьба различных элитных группировок за передел власти. Поскольку ситуация в стране реально ухудшалась, то возрастали риски, что общественное недовольство могло вылиться из тихого «кухонного диссидентства» в серьезное оппозиционное противостояние союзным властям. Поэтому «перестройка» была на самом деле не только инструментом антикризисного экономического управления, но также и попыткой отвести недовольство от «союзных верхов», реформировать структуры партии и государства под давлением объективных обстоятельств, купировать попытки республиканских элит «перехватить» власть и тем самым сохранить без особых изменений существование старой союзной номенклатуры.

Однако политическое усиление М.С. Горбачева как лидера реформ не могло не вызывать противодействия со стороны ортодоксальной части ЦК КПСС. Вместо того чтобы всерьез заниматься спасением экономики, партийное руководство погрузилось в интриги и начало саботировать «горбачевский курс».

Аппарат Центрального Комитета КПСС ответил на обвинения М.С. Горбачева в «торможении перестройки» единственным возможным способом — чисто бюрократическим. Летом 1987 года была развернута новая массовая кампания под лозунгом «перестройки управления экономикой». Это было сделано по нескольким причинам. Первая из них — защитить традиционную монополию КПСС на установление приоритетов в сфере общественных отношений. Вторая причина — лихорадочной ак-

тивностью отвести от себя подозрения в личной нелояльности Генеральному секретарю ЦК КПСС. И, наконец, третья причина — подготовка к празднованию 70-летия Великой Октябрьской социалистической революции.

25 июня 1987 года состоялся Пленум Центрального Комитета КПСС «О коренной перестройке управления экономикой».

Заново перечитывая наследие ленинизма, руководство страны фактически снимает идеологические запреты с обсуждения возможностей использования рыночных по своей сути методов управления экономикой и делает ставку на самостоятельность предприятий, хозяйственный расчет, повышение личной заинтересованности работников в результатах труда, отказ от монополии внешней торговли, создание совместных предприятий, стимулирование кооперативного движения.

На пленуме были утверждены представленные Политбюро ЦК КПСС «Основные положения коренной перестройки управления экономикой». В документе, в частности, было отмечено: «Суть коренной перестройки управления экономикой страны — переход от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, к управлению интересами и через интересы, к широкой демократизации управления, всемерной активизации человеческого фактора»¹. Однако упоминание «человеческого фактора» не должно вводить в заблуждение. Речь по-прежнему шла о незыблемых ценностях социализма: о централизованном руководстве народным хозяйством, сохранении общенародной собственности, государственного плана и государственного ценообразования.

30 июня 1987 года Верховный Совет СССР принял Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)», проект которого был представлен М.С. Горбачевым еще на Январском (1987) Пленуме Центрального Комитета КПСС². В этот же день Верховный Совет СССР принимает постановление «О перестройке управления народным хозяйством на современном этапе экономического развития страны». В соответствии с этим документом меры по перестройке управления должны быть направлены на «более полное раскрытие возможностей социализма, придание экономике высокого динамизма, гибкости и восприимчивости к научно-техническому прогрессу, на демо-

¹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 25–26 июня. 1987 г. М.: Политиздат, 1987.

² Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-XI «О государственном предприятии (объединении)» // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 385.

кратизацию производственной жизни, всемерное развитие живого творчества масс и активизацию человеческого фактора»¹.

По итогам Июньского (1987) Пленума Центрального Комитета КПСС и в развитие Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» в один день, 17 июля 1987 года, принимается сразу *десять* совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Среди них, в частности, постановления о перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР, о перестройке системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма и о совершенствовании системы банков в стране.

Перестройка финансового механизма и повышение роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования

Принято решение повысить роль перспективного финансового планирования (читай, улучшить сбалансированность бюджета), изменить систему управления финансами регионов путем разработки долговременных нормативов, увязывающих размеры бюджетов местных Советов от результатов деятельности предприятий, расположенных на их территории.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 819 «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования» // СП СССР. 1987. № 36. Ст. 119.

Об основных направлениях перестройки системы ценообразования

Официально признано, что цены на практике выполняли только учетно-расчетные функции и не создавали условий для улучшения хозяйственного механизма, что приводило в том числе к неоправданному росту дотаций. В этих условиях необходима радикальная реформа системы ценообразования, переход к планированию цен и тарифов как составной части пятилетних планов.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 820 «Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма» // СП СССР. 1987. № 36. Ст. 120.

О совершенствовании системы банков в стране

Для претворения в жизнь экономической стратегии партии признано необходимым повысить роль кредита и денежного обращения, сосредоточить кредитные ресурсы банков на развитии наукоемких отраслей и хозяйственных комплексов, определяющих

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 30 июня 1987 г. № 7283-XI «О перестройке управления народным хозяйством на современном этапе экономического развития страны» // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 384.

научно-технический прогресс. Была создана новая советская система государственных банков в следующем составе:

- Государственный банк СССР (Госбанк СССР);
- Банк внешнеэкономической деятельности СССР (Внешэкономбанк СССР);
- Промышленно-строительный банк СССР (Промстройбанк СССР);
- Агропромышленный банк СССР (Агропромбанк СССР);
- Банк жилищно-коммунального хозяйства и социального развития СССР (Жилсоцбанк СССР);
- Банк трудовых сбережений и кредитования населения СССР (Сберегательный банк СССР).

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. № 821 «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышение эффективности экономики» // СП СССР. 1987. № 37. Ст. 121.

В октябре 1987 года внутренний кризис в руководстве КПСС приобретает публичный характер, когда на Пленуме Центрального Комитета КПСС, посвященном празднованию 70-летия Октябрьской революции, кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС Б.Н. Ельцин открыто заявляет о своем несогласии с официальной оценкой КПСС положения дел в стране и просит об отставке со всех партийных постов¹.

Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев предпочитает «остаться над схваткой» и передает вопрос об отставке Б.Н. Ельцина в Московскую городскую организацию КПСС. В ноябре 1987 года Б.Н. Ельцин теряет пост первого секретаря МГК КПСС, а в феврале 1988 года выводится из состава кандидатов в члены Политбюро ЦК КПСС. Но в новой политической реальности, которая формируется при участии самого М.С. Горбачева, отставка человека, посмеявшегося открыто пойти против партийных правил, романтизирует образ Б.Н. Ельцина, резко повышает его известность и популярность. Фактически М.С. Горбачев своими руками создает *политического оппонента*, который уже в ближайшее время станет сравним с ним самим по авторитету и опыту. В то же время изгнание с партийного Олимпа сторонника радикальных мер Б.Н. Ельцина восприни-

¹ Б.Н. Ельцин, в прошлом первый секретарь Свердловского областного комитета КПСС, был в 1985 году приглашен М.С. Горбачевым в Москву, где возглавил Московский городской комитет КПСС. Б.Н. Ельцин стал одним из символов радикальных перемен политики «перестройки», приобрел широкую известность и популярность у москвичей своим демократизмом и решительными действиями против коррупции и номенклатурных привилегий. Московские партийные функционеры были деморализованы натиском Б.Н. Ельцина и в кулуарах постоянно обвиняли его в «перегибах».

мается в номенклатурной среде как знак того, что перестройка «выдыхается», а реформаторский задор молодого Генерального секретаря ЦК КПСС постепенно проходит. Как следствие, осмелевшее консервативное крыло КПСС предпринимает попытку взять реванш.

Первые политические кризисы перестройки

13 марта 1988 года происходит событие, которое впервые со всей очевидностью продемонстрировало общественности, что власть не едина в своем отношении к реформам. Фактически речь идет о первом открытом *политическом кризисе* в ходе перестройки. В этот день в газете «Советская Россия» публикуется письмо *Нины Александровны Андреевой* «Не могу поступиться принципами», направленное против политики «перестройки»¹.

Рядовая преподавательница Ленинградского технологического института в пространной публикации резко осуждала появившиеся в результате «гласности» материалы, критикующие социализм и в частности политику И.В. Сталина, а сторонников «леволиберального социализма» (читай — «перестройки») упрекала в западничестве, космополитизме и фальсификации истории.

Как резюмировала Н.А. Андреева, «сегодня вопрос о роли и месте социалистической идеологии принял весьма острую форму. Авторы конъюнктурных поделок под эгидой нравственного и духовного “очищения” размыывают грани и критерии научной идеологии, манипулируя гласностью, насаждают внесоциалистический плюрализм». Главное ее требование — вернуться к чистоте марксистско-ленинских принципов, которыми «мы не должны поступаться ни под какими предлогами»².

Поскольку М.С. Горбачев находился в это время в зарубежной поездке, Е.К. Лигачев, замещающий Генерального секретаря ЦК КПСС, дал рекомендацию перепечатать статью во всех региональных печатных изданиях КПСС. А московская парторганизация приняла решение включить изучение письма Н.А. Андреевой в систему политпросвещения.

Кроме того, буквально на следующий день после публикации письма Н.А. Андреевой издается указ Президиума Верхов-

¹ После этих событий имя Н.А. Андреевой стало нарицательным для обозначения сторонников плановой советской экономики и «противников перестройки».

² Андреева Н. Не могу поступаться принципами // Советская Россия. 1988. 13 марта. С. 2.

ного Совета СССР о *прогрессивном налогообложении* кооператоров, выходит постановление Правительства СССР об *усилении контроля* над финансово-хозяйственной деятельностью кооперативов и введении административной ответственности за *сокрытие доходов* членами кооперативов, создаются *налоговые инспекции*¹.

Публикация письма Н.А. Андреевой, как и меры, направленные на ограничение «сверхдоходов кооператоров», воспринимаются в номенклатурной среде как недвусмысленный и скоординированный сигнал к *прекращению* политики «перестройки». Советское общество впервые за многие годы стало свидетелем явного политического раскола в государственном руководстве.

Сложившаяся ситуация потребовала личного вмешательства М.С. Горбачева. Вернувшись в страну после визита в Социалистическую Федеративную Республику Югославию, Генеральный секретарь ЦК КПСС настоял на том, чтобы Политбюро ЦК КПСС немедленно обсудило и осудило письмо Н.А. Андреевой.

Ответом «противникам перестройки» стала подготовленная под руководством А.Н. Яковлева и В.А. Медведева редакционная статья «Принципы перестройки: революционность мышления и действий»², в которой письмо Н.А. Андреевой было подвергнуто жесткой критике и названо «манифестом антиперестроечных сил».

Поскольку статья была опубликована без подписи в главной партийной газете, она была воспринята всем обществом в качестве однозначной установки высшего руководства страны: никакого поворота вспять больше не будет, перестройке альтернативы нет.

Из статьи «Принципы перестройки: революционность мышления и действий»

«Все мы учимся жить в условиях расширяющейся демократии, гласности, проходим большую школу. Школа эта непростая. Освободиться от старого в мыслях и действиях оказалось труднее, чем мы

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 марта 1988 г. № 8614-XI «О налогообложении граждан, работающих в кооперативах по производству и реализации продукции и оказанию услуг, а также об изменении порядка выдачи патентов на занятие индивидуальной трудовой деятельностью» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 11. Ст. 174; Постановление Совета Министров СССР от 14 марта 1988 г. № 326 «О некоторых вопросах кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1988. № 15. Ст. 41.

² Принципы перестройки: революционность мышления и действий // Правда. 1988. 5 апреля.

предполагали. Но главное, что сегодня объединяет, — сознание того, что возврата назад нет. Губительность такого возврата очевидна.

(...) Новые задачи партии в перестройке всех сфер жизни на нынешнем этапе конкретизировал февральский Пленум ЦК КПСС. В речи на нем Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева “Революционной перестройке — идеологию обновления” дан четкий анализ сегодняшних проблем, изложена программа идеологического обеспечения перестройки. Люди хотят лучше осознать смысл начавшихся в обществе перемен, видеть, в чем суть и значение предлагаемых решений, знать, что понимается под тем новым качеством общества, которое хотим обрести. Борьба за перестройку ведется как на производстве, так и в духовной сфере. И хотя эта борьба и не принимает форму классовых антагонизмов, протекает она остро.

(...) Но в этой дискуссии нельзя не заметить весьма специфического направления. Оно нет-нет да и заявляет о себе не стремлением осмыслить происходящее, разобраться в нем, не желанием двинуть дело вперед, а, напротив, притормозить его, выкрикивая привычные заклинания: “изменяют идеалам!”, “отказываются от принципов!”, “подрывают устои!”.

Думается, мы имеем здесь дело с явлениями не только общественно-психологического характера. Подобная позиция уходит своими корнями в командно-административные и бюрократические методы управления. Она связана и с нравственным наследием того времени, равно как и с обнаженными прагматическими интересами и соображениями, стремлением любой ценой защитить собственные выгоды — будь то материальные, социальные или же духовные.

(...) Больше света. Больше инициативы. Больше ответственности. Быстрее овладевать всей глубиной марксистско-ленинской концепции перестройки, новым политическим мышлением. Мы можем и обязаны возродить ленинскую практику социалистического общества — самого человеческого, самого справедливого. Мы твердо и неуклонно будем следовать революционным принципам перестройки: больше гласности, больше демократии, больше социализма».

Источник: Принципы перестройки: революционность мышления и действий // Правда. 1988. 5 апреля.

Маятник политических событий, качнувшись к прошлому под влиянием консерваторов, опять начинает движение в сторону перемен.

Результатом этого движения, в частности, становится принятие 26 мая 1988 года Закона СССР «О кооперации в СССР». В статье 1 закона особо подчеркивалось, что «труд в кооперативах почетен, престижен и всемерно поощряется государством»¹. Закон не просто легализует сложившуюся практику развития нового кооперативного движения, но также разрешает органи-

¹ Закон СССР от 26 мая 1988 года № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 22. Ст. 355.

зацию кооперативов на базе *государственных* производственных предприятий. Еще одной новацией закона становится возможность создания ассоциациями кооперативов своих частных *банков*, их тогда чаще называли коммерческими, а также установления льгот в налогообложении кооператоров.

С одной стороны, на фоне все углубляющегося экономического кризиса эти меры, как когда-то во времена нэпа¹, были направлены на создание новых *стимулов* развития экономики за счет активизации *предпринимательской инициативы* людей. С другой стороны, поскольку, как тогда говорили, «частнособственнический интерес» и «стяжательство» противоречили принципам социализма, необходимо было их всячески ограничивать, и поэтому власть *одновременно* поддерживала критические дискуссии о «сверхдоходах» кооператоров. На практике тема социальной несправедливости «сверхдоходов» становится определяющей в *формировании* отношения людей к кооператорам.

«Слишком высокие» заработки в кооперативах становятся поводом для противопоставления кооператоров «народу и государству», с их «стяжательской» деятельностью напрямую связывают увеличение *дефицита* в торговле и рост *преступности*. Например, Министр финансов СССР *Борис Иванович Гостев* говорил в 1988 году: «У нас есть категории людей, которые получают слишком высокий доход. А в социалистическом обществе допускать большую дифференциацию нельзя. Непомерный заработок кооператоров вызывает законное раздражение рабочих...»² По данным социологических опросов, в 1990 году респонденты чаще всего называли среди людей, имеющих наиболее благоприятные *шансы* для увеличения своих доходов, «кооператоров» (68% опрошенных) и «жуликов, махинаторов» (65% опрошенных)³. То есть в повседневной практике и обыденном сознании между «кооператором» и «махинатором» был поставлен знак равенства. Позднее профессор Л.А. Гордон обратил внимание на любопытный феномен, связанный с тем, что возникающее экономическое расслоение в СССР нарушало ключевой принцип советской *номенклатуры* — иерархический доступ к материальным благам. Это, в свою очередь, вело к разрушению привычного для советского человека *образа* справедливого

¹ «Новая экономическая политика», проводившаяся в Советской России и СССР в период 1920-х годов с целью создания условий для восстановления разрушенного первой мировой и гражданской войнами народного хозяйства.

² Интервью А.Б. Боссарт «Железный занавес налога (об отношении к кооперативам и кооператорам)» // Огонек. 1988. № 29.

³ Червяков В.В., Чередниченко В.А., Шапиро В.Д. Россияне о предпринимательстве и предпринимателях // Социс. 1992. № 10. С. 44–52.

мира, в котором *социальное равенство* в экономическом смысле означало условное *равенство доходов* граждан¹.

Очевидно, что эти и многие другие неожиданные социальные эффекты перестройки приводили к тому, что подспудно накапливалось общественное нетерпение и одновременно — разочарование в связи с несовпадением ожидаемых результатов перемен с реальной действительностью. Это заставляло М.С. Горбачева и команду его единомышленников действовать более решительно.

События весны 1988 года, когда противники курса реформ своим демаршем фактически развязали руки М.С. Горбачеву в его наступлении на внутрипартийную бюрократию, стали катализатором реформы политической системы в целом и механизма государственного управления в частности. По мнению реформаторского крыла КПСС, только перестройка могла вывести страну из кризиса, а значит, стоила того, чтобы начать принимать решения, ориентируясь на потребности практики, без оглядки на догматы ортодоксального социализма и интересы партийной элиты: «Лучший учитель перестройки, к которому мы должны постоянно прислушиваться, — это жизнь, а жизнь диалектична. Следовало бы нам постоянно помнить слова Энгельса о том, что для диалектики нет ничего раз навсегда установленного, безусловного, святого. Именно это непрерывное движение, постоянное обновление природы и общества, и нашего мышления и есть исходный, первый, кардинальнейший принцип нового мышления»².

Фактически именно весной 1988 года начинается обратный отсчет неотвратимого *краха* КПСС, который закончится осенью 1991 года, когда вследствие самороспуска или выхода из единой организации компартий всех союзных республик КПСС прекратит свое существование.

Основные направления реформы политической системы

В период с 28 июня по 1 июля 1988 года в Москве проходит XIX партийная конференция, на которой М.С. Горбачев заявил, что ЦК КПСС считает ключевым вопросом реформу политиче-

¹ Гордон Л.А. Социальные основы оплаты труда в советском обществе: ретроспективы и перспективы // Социология перестройки. М.: Наука, 1990. С. 137–165.

² Принципы перестройки: революционность мышления и действий // Правда. 1988. 5 апреля.

ской системы СССР и обнародовал ее основные направления¹. Ключевыми элементами этой реформы становятся:

- разграничение функций партийных и советских (хозяйственных) органов;
- восстановление демократического механизма альтернативных выборов²;
- создание новой структуры государственной власти СССР.

Главной политической целью политики «перестройки» объявляется «передача реальных властных полномочий народу» в лице его представительных органов — Советов народных депутатов под ленинским лозунгом «Вся власть Советам!». Высшим органом государственной власти в стране должен стать Съезд народных депутатов СССР, выборы которого намечены на первую половину 1989 года. Съезд, в свою очередь, из числа своих делегатов должен сформировать двухпалатный Верховный Совет СССР — новый постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган власти.

Через месяц, 29 июля 1988 года, проходит Пленум Центрального Комитета КПСС, посвященный «организаторской работе по практической реализации решений XIX партийной конференции». Декларируется курс КПСС на отказ от «мелочной опеки» исполнительной власти. Это выражается, в частности, в решении о реформировании комитетов КПСС, которые отныне освобождаются от «несвойственных им функций» и фактически отстраняются от управления союзной экономикой³. Были сокращены, ликвидированы или укрупнены отраслевые отделы Центрального Комитета КПСС, а также сокращено количество секретарей ЦК КПСС. В результате этих действий фактически прекращает деятельность Секретариат ЦК КПСС, хотя формально он будет существовать до 1991 года.

¹ XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня — 1 июля 1988 года: Стенографический отчет: В 2 т. М.: Политиздат, 1988. Т. 1. С. 19.

² Формально в СССР руководители партийных комитетов КПСС и народные депутаты разных уровней определялись по итогам выборов. На практике решениями партийных собраний лишь утверждались кандидатуры, заранее отобранные в соответствии с уровнями номенклатуры. Например, кандидатуры руководителей региональных партийных комитетов (обкомов) определялись и предварительно согласовывались в Политбюро ЦК КПСС, это была номенклатура Политбюро ЦК КПСС. (*Прим. науч. ред.*)

³ О практической работе по реализации решений XIX Всесоюзной конференции КПСС: Постановление Пленума ЦК КПСС // Правда. 1988. 31 июля; см. также: РГАНИ. Фонд 2, Оп. 5 141–162 ед. хр., 1988 г.

Место и роль Коммунистической партии Советского Союза в системе государственного управления СССР

Поручения Центрального Комитета КПСС носили обязательный характер для всех органов государственной власти и управления СССР. До 1988 года из 20 отделов Центрального Комитета КПСС подавляющее большинство — 16 отделов непосредственно контролировали и руководили органами государственного управления, народного хозяйства, науки, культуры, кинопроизводства, телевидения и печати. Как правило, отраслевые отделы ЦК КПСС, связанные с промышленным производством, делились, в свою очередь, на секторы, которые курировали деятельность соответствующих министерств и ведомств. Структура отдела ЦК КПСС обычно точно соответствовала структуре отрасли. Например, в середине 1980-х годов в отдел оборонной промышленности ЦК КПСС помимо сводного сектора экономики входили секторы машиностроения, среднего машиностроения, общего машиностроения, оборонной промышленности, авиационной промышленности, судостроительной промышленности, электронной промышленности, радиопромышленности¹.

В советской иерархии партийные руководители Центрального Комитета КПСС относились к *высшей* категории должностей. Например, объем полномочий и уровень транспортного и социально-бытового обслуживания Секретаря Центрального Комитета КПСС соответствовал уровню Министра СССР. Всем кандидатам и членам Политбюро ЦК КПСС дополнительно полагалась постоянная государственная охрана и специальный транспорт. Фактически аппарат Центрального Комитета КПСС заменял собой органы государственного управления.

Следуя курсу на политическое обновление, М.С. Горбачев 30 сентября 1988 года на Пленуме Центрального Комитета КПСС провел крупнейшую с начала периода «ускорения» и «перестройки» *реорганизацию* высшего партийного руководства. Политбюро ЦК КПСС покидают практически все так называемые «старрики», кто пришел туда прежде М.С. Горбачева, а их место занимают верные соратники Генерального секретаря ЦК КПСС. Например, в Политбюро ЦК КПСС был избран один из ключевых членов горбачевской команды — В.А. Медведев. Среди тех, кто стал в это время кандидатом в члены Политбюро ЦК КПСС, был и юрист *Анатолий Иванович Лукьянов*, который к началу перестройки руководил Общим отделом ЦК КПСС, а в дальнейшем сосредоточил в своих руках все вопросы работы партийного аппарата.

¹ Материалы Экспертного заключения к заседанию Конституционного Суда Российской Федерации, подготовленные экспертами Комиссии Президиума Верховного Совета Российской Федерации по передаче-приему архивов КГБ СССР и КПСС на государственное хранение / Н.Г. Охотин, Н.В. Петров, А.Б. Рогинский, С.В. Мироненко. Москва. 1992. 26 мая.

Конфликт «радикалов» и «консерваторов» в Политбюро ЦК КПСС, начавшийся с демарша Б.Н. Ельцина, был завершён избранием Е.К. Лигачева, бывшего в 1985–1988 годах Секретарем ЦК КПСС по идеологии (а значит — вторым человеком в партии и государстве), на пост Секретаря ЦК КПСС по сельскому хозяйству, тогда как его противник А.Н. Яковлев стал Секретарем ЦК КПСС по международным вопросам. Затем сам М.С. Горбачев был избран Председателем Президиума Верховного Совета СССР вместо А.А. Громыко, поскольку в то время именно этот пост ассоциировался в глазах международной общественности с должностью Президента Советского Союза. Таким образом, М.С. Горбачеву удается решить в свою пользу главный в советской политической традиции вопрос — вопрос о власти. Отстранение противников реформ от рычагов влияния и разрешение *кризиса* в руководстве партии должны были укрепить позиции М.С. Горбачева как Генерального секретаря ЦК КПСС и подлинного лидера страны, стать новым шагом в развитии перестройки.

2.7. Изменения в институциональной структуре советской экономики

Несмотря на то что в 1987–1988 годах акцент смещается на вопросы идеологического и политического обеспечения перестройки, процесс экономических трансформаций идет своим чередом. В рамках реализации концепции совершенствования хозяйственного механизма и опережающего развития производственных отношений возникают новые экономические институты, принимаются необходимые нормативные акты для правового обеспечения нововведений в советской экономике.

Так, например, главными *экономическими итогами* знаменитого Январского (1987) Пленума Центрального Комитета КПСС стали принципиальное решение о разрешении кооперативной деятельности в СССР и представление проекта Закона СССР о государственном предприятии (объединении).

На этом пленуме М.С. Горбачев заявил, что считает «неправильным» существующее отношение к развитию кооперативной деятельности, которая советским политическим руководством традиционно связывалась с потребительской кооперацией на селе и воспринималась как «нечто второсортное» и бесперспективное. Этого выступления Генерального секретаря ЦК КПСС оказалось достаточно, чтобы уже через неделю после пленума Совет Министров СССР приступил к практическим действиям

по развитию кооперативного движения. Идеологическим обоснованием этого процесса стал лозунг возвращения к принципам учения В.И. Ленина, который определял социализм как «строй цивилизованных кооператоров».

Как известно, в советской экономике производство товаров и услуг для населения традиционно осуществлялось государственными предприятиями. Разрешение гражданам, не занятым в общественном производстве, *производить* определенные товары повышенного спроса или оказывать отдельные услуги стало первым реальным шагом на пути становления *смешанной экономики*.

Хроника развития кооперативного движения в СССР

5 февраля 1987 года Совет Министров СССР разрешает создание кооперативов общественного питания¹, бытового обслуживания населения² и по производству товаров народного потребления³. Утверждаются примерные уставы деятельности таких кооперативов.

10 сентября 1987 года принимаются решения о создании кооперативов по выработке кондитерских и хлебобулочных изделий⁴.

24 сентября 1987 года принимаются решения о создании торговых кооперативов, специализирующихся на реализации товаров, изготовленных кооперативами и гражданами, занимающимися индивидуальной трудовой деятельностью⁵.

7 марта 1988 года принимаются решения о создании кооперативов по разработке программных средств вычислительной техники и оказанию посреднических услуг в области информатики⁶.

¹Постановление Совета Министров СССР от 5 февраля 1987 года № 160 «О создании кооперативов общественного питания» // Собр. постановлений Правительства СССР. 1987. № 10. Ст. 4.

²Постановление Совета Министров СССР от 5 февраля 1987 года № 161 «О создании кооперативов по бытовому обслуживанию населения» // Собр. постановлений Правительства СССР. 1987. № 11. Ст. 43.

³Постановление Совета Министров СССР от 5 февраля 1987 г. № 162 «О создании кооперативов по производству товаров народного потребления» // Собр. постановлений Правительства СССР. 1987. № 10. Ст. 42.

⁴Постановление Совета Министров СССР от 10 сентября 1987 года № 1042 «О создании кооперативов по выработке кондитерских и хлебобулочных изделий» // Собр. постановлений Правительства СССР. 1987. № 44. Ст. 148.

⁵Постановление Совета Министров СССР от 24 сентября 1987 года № 1097 «О мерах по улучшению организации продажи товаров, производимых кооперативами и гражданами, занимающимися индивидуальной трудовой деятельностью» // Собр. постановлений Правительства СССР. 1987. № 45. Ст. 152.

⁶Постановление Совета Министров СССР от 7 марта 1988 г. № 307 «О создании кооперативов по разработке программных средств вычислительной техники, а также по оказанию информационно-вычислительных и посреднических услуг в области информатики» // Собр. постановлений Правительства СССР. 1988. № 14. Ст. 37.

По состоянию на 1 января 1988 года, только в РСФСР было создано 7326 кооперативов¹, в первом квартале 1989 года их было уже более 50 тыс., а к январю 1990 года число кооперативов превышало 200 тыс. В начале 1989 года доля продукции кооперативов по разным оценкам составляла более 4% в валовом национальном продукте СССР².

1 января 1988 года официально вступил в силу принятый 30 июня 1987 года Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)». Помимо активизации участия работников предприятий в принятии экономических решений в нем предусматривалась замена плановых заданий контрольными показателями и экономическими нормативами. На предприятиях создавались *Советы трудовых коллективов* и вводилась *выборность* их руководителей. Ряд положений закона был направлен на развитие негосударственных (но и не частных) форм собственности, прежде всего собственности *трудовых коллективов* (аренда с правом выкупа, так называемые «народные предприятия»). Также вводился *государственный заказ* на производимую продукцию.

Однако основные элементы советской экономической системы — общенародная собственность, государственный план, система государственного ценообразования — оставались неизблемыми. В частности, предприятиям разрешалось продавать произведенную сверх государственного заказа продукцию только по централизованно устанавливаемым ценам и, в исключительных случаях, по договорным ценам. Предприятия обязаны были «руководствоваться централизованно установленными ценами, а также ценами, определенными министерствами и ведомствами». При нарушении дисциплины цен и получении так называемой «необоснованной прибыли», вся эта прибыль подлежала изъятию в государственный бюджет, а на предприятие накладывался штраф.

1 июля 1988 года вступил в действие принятый в мае 1988 года Закон СССР «О кооперации в СССР». Легализация производственных кооперативов открывала государственным предприятиям широкие возможности для игнорирования дисциплины цен. В итоге к началу 1989 года в советской экономике сложился уникальный механизм приватизации прибыли государственных предприятий, который положил начало так называемой «ползу-

¹ Народное хозяйство РСФСР в 1987 году: Статистический ежегодник / Госкомстат РСФСР. М.: Финансы и статистика, 1988. С. 433.

² Jones A., Moskoff W. Co-ops: The Rebirth of Entrepreneurship in the Soviet Union. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1991. P. 16–18.

чей» (т.е. не урегулированной законодательно, неформальной) приватизации самих предприятий. В этот период кооперативы фактически стали частью государственного сектора экономики. Кооперативы, производившие товары народного потребления реализовывали государственным предприятиям около 75% своей продукции, а строительные и научно-исследовательские кооперативы — свыше 90%. К началу 1990 года тема «социалистического предпринимательства» стала угасать сама собой. А получившие поддержку «производственников» и «красных директоров» кооперативы постепенно стали трансформироваться в общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества, поскольку в рамках этих организационно-правовых форм права на прибыль и собственность были защищены более надежно¹.

8 августа 1990 года выходит Постановление Правительства СССР «О мерах по созданию и развитию малых предприятий», которое открывает возможность создания полноценных хозяйственных агентов рыночной экономики.

Еще одним экономическим нововведением стало решение о возможности перехода от преимущественно торговых связей с зарубежными странами к совместной предпринимательской деятельности («к прямым хозяйственным связям» — в терминологии того времени). Первые постановления о новых механизмах международного экономического сотрудничества вышли в свет в августе 1986 года², а 25 декабря 1986 года Политбюро ЦК КПСС принципиально одобрило решение о создании совместных предприятий с участием иностранного капитала³.

В январе 1987 года Совет Министров СССР принял специальные постановления о порядке создания совместных предприятий с иностранными государствами (отдельно — с капита-

¹Член кооператива был обязан лично принимать участие в его деятельности. В случае общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества учредителю было достаточно ограничиться участием в формировании капитала общества. В этом случае предприниматель был отделен от конкретного бизнеса. Это не только снижало риски и позволяло повысить эффективность деятельности за счет организации различных юридических лиц. Предпринимательство на этом этапе позволяло создавать полноценную рыночную среду, что способствовало и увеличению занятости вне рамок государственных предприятий.

²Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 августа 1986 г. № 991 «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями» // Свод законов СССР. 1990. Т. 9. С. 48-5; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 августа 1986 г. № 992 «О мерах по совершенствованию управления экономическим и научно-техническим сотрудничеством с социалистическими странами» // Свод законов СССР. 1990. Т. 9. С. 50.

³См.: *Воротников В.И.* А было это так... Из дневника члена Политбюро ЦК КПСС. М.: Совет ветеранов книгоиздания: SIMAR, 1995. С. 118.

листическими странами, отдельно — с государствами так называемого «социалистического лагеря»¹.

По данным Министерства финансов СССР, на 5 ноября 1987 года в СССР было зарегистрировано 11 совместных предприятий, половина из которых имела сырьевую и потребительскую направленность. Причины невысоких темпов развития прямых хозяйственных связей специалисты связывали с отсутствием в советском праве четких юридических гарантий защиты вложенных средств, с несовершенством банковской системы обслуживания совместных предприятий, наличием жестких директивных регламентаций внешнеэкономической деятельности (например, на структуру экспорта продукции, на вывоз прибыли за рубеж), а также с тем, что «весьма распространены еще сомнения в неизменности курса перестройки в нашей стране»².

Особое место в обновлении институтов советской экономики занимал процесс совершенствования банковской системы. Уже в 1988 году в СССР появляются первые частные банки. Как таковых лицензий на банковскую деятельность в то время не существовало. Нормативную базу составляли разрешение Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова на регистрацию уставов коммерческих банков Государственным банком СССР и соответствующая норма закона СССР о кооперации, наделявшая ассоциации кооперативов правом создавать собственные банки.

Возникновение в СССР первых частных банков

24 августа 1988 года был зарегистрирован первый «учредительный» (коммерческий) банк Советского Союза. Им стал казахский банк из Чимкента — Союзбанк, или банк «Союз» (в настоящее время прекратил свое существование).

Вторым зарегистрированным частным банком 26 августа 1988 года стал банк «Патент» из Ленинграда (в настоящее время — банк «Ви-

¹ Постановление Совета Министров СССР от 13 января 1987 г. № 48 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран — членов СЭВ» // Свод законов СССР. 1990. Т. 9. С. 50-9; Постановление Совета Министров СССР от 13 января 1987 г. № 49 «О порядке создания на территории СССР и деятельности совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран» // Свод законов СССР. 1990. Т. 9. С. 50-20.

² *Виноградов В.В., Любомудров Д.В.* Проблемы банковского обслуживания совместных предприятий в СССР // Тезисы докладов Всесоюзной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития прямых хозяйственных связей» (Секция «Проблемы финансирования, кредитования, ценообразования и материального обеспечения в развитии прямых хозяйственных связей»). М.: МИНХ имени Г.В. Плеханова, 1988. С. 33–39.

кинг»), а 29 августа состоялась регистрация Московского кооперативного банка (ныне — банк «Премьер»). Банк «Патент» стал первым коммерческим банком РСФСР, а Московский кооперативный банк — первым коммерческим банком Москвы.

Первым банковским совместным предприятием стал в 1989 году «Международный московский банк», в настоящее время — UniCredit Bank. В число учредителей «Международного Московского банка» вошли три советских банка (Внешэкономбанк — 20%, Сбербанк — 10%, Промстройбанк — 10%) и пять зарубежных банков (Bayerische Hypo- und Vereinsbank, Creditanstalt-Bankverein, Banca Commerciale Italiana, Credit Lyonnais и Kansalis-Osaki-Pankki с равными долями 12%). Именно с «Международного московского банка» Государственный банк СССР стал вести новый реестр банковских совместных предприятий. В 1991 году этот банк получил в Центральном банке России генеральную лицензию № 1.

К концу 1988 года в СССР было зарегистрировано 43 коммерческих банка, 25 из них — на территории РСФСР. К концу 1990 года число частных (коммерческих) банков в СССР превысило 1350.

Несмотря на решительность, с которой осуществлялись меры по «совершенствованию хозяйственного механизма», и обилие планов, никакой согласованной, точно прочерченной «дорожной карты» модернизации экономики не было, хотя советские экономисты, безусловно, понимали важность выверенных, сбалансированных действий. Например, в октябре 1987 года академик-секретарь Отделения экономики АН СССР А.Г. Аганбегян, обсуждая вопрос о перспективах создания фондового рынка в СССР, говорил следующее: «Мы пока не собираемся создавать акционерный капитал, выпускать акции. Просто нельзя все сразу. Мы развиваем и углубляем рынок потребительских товаров, создаем новый для нас рынок средств производства, будет оптовая торговля ими, намечаем реформу цен. Если ко всему этому мы еще создадим рынок капитала, биржи, то это может нас вывести из экономического равновесия»¹.

Невозможность заранее оценить реальные последствия «разновекторных» и противоречивых попыток директивной трансформации советской экономики в условиях разрушения прежнего социального порядка и роста политической активности масс приводила к тому, что реформаторская политика очень скоро стала реактивной: не столько лидер перестройки и его команда управляли событиями, сколько внешние обстоятельства вынуж-

¹Цит. по: Аганбегян А.Г., Заславская Т.И. Ответ — вопрос // Аргументы и факты. 1987. №. 44. С. 8.

дали М.С. Горбачева реагировать на те или иные неотложные вызовы и тем самым формировали линию его поведения.

Самым ключевым и неотложным вызовом было прогрессирующее ухудшение экономической ситуации. К 1 января 1988 года дефицит государственного бюджета СССР достигает 50 млрд рублей (по сравнению с 18 млрд рублей за 1985 год), а к концу 1988 года уже превышает 90 млрд рублей. Государственный долг СССР на начало 1989 года составляет более 310 млрд рублей¹. Кроме того, начинается *спад* (т.е. сокращение абсолютных объемов) производства и системный кризис в сельском хозяйстве СССР. Затем это положение усугубится кризисом в промышленности.

¹ *Petrakov N.* Monetary Stabilization in Russia: What is to Be Done? // *Cato Journal*. 1993. Vol. 12. P. 610– 611.

3.

ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭТАП ПЕРЕСТРОЙКИ: 1989–1991 годы

В СССР 1989 год становится первым годом завершающего этапа политики «перестройки». Сама перестройка, начавшись с попыток партийно-хозяйственной элиты исключительно *административными методами* остановить *экономический кризис* в СССР, превращается к этому времени в массовое *политическое движение* демократической направленности по реформированию *советских институтов*. М.С. Горбачев становится Президентом СССР. Плачевное состояние советской экономики стало уже всем очевидно, но надежды на удачный исход реформ как никогда сильны. Скорость изменения событий политической жизни так велика, что кажется, будто в один день спрессованы десятилетия. «Горизонты планирования» резко расширились — вместо традиционных «пятiletок» большинство планов экономических реформ, которые стали появляться в этот период, были рассчитаны на период до 1993–1995, а то и до 2000 года.

В 1990 году в рамках перестройки завершаются процессы формирования новых органов власти в союзных республиках и в полной мере проявляется *новый тренд* на отделение республик от союзного Центра, со временем он получит название «парада суверенитетов». М.С. Горбачев и его команда в условиях углубления кризиса поначалу не будут противиться стремлению к экономическому обособлению ряда республик, но затем, осознав опасность экспериментов с «национальными экономиками», постараются отыграть ситуацию назад и возглавить процесс, предложив модель обновленного СССР как *Союза Суверенных Государств*.

Положение в союзной экономике продолжает ухудшаться. К прогрессирующему дефициту союзного бюджета и «черному рынку» потребительских товаров добавляется начавшийся *спад* промышленного производства. Резко возрастают диспропорции

межреспубликанского разделения труда. Проявляются первые признаки *распада* единого политического и экономического пространства СССР. В экономике появляется много новых *действующих лиц* — индивидуальные предприниматели, кооператоры, частные банкиры и биржевики, работники хозрасчетных и арендных предприятий. Все эти различные социальные группы, опираясь на *популизм* народных депутатов СССР, предъявляют активный спрос на защиту своих *интересов*, что запускает процесс оформления разнообразных политических партий и объединений, порой самого радикального толка.

Все эти процессы *обостряют* политическую ситуацию в стране и ложатся дополнительной ношей на быстро слабеющую союзную экономику. К 1989 году становится ясно, что перестройка в рамках социалистической системы исчерпала себя. На смену долгосрочным планам *реформирования* СССР приходит неотложная задача — *стабилизировать* ситуацию, остановить начинающийся распад Советского Союза. Президент СССР М.С. Горбачев принимает решение о *централизации* власти и реформе органов государственного управления. Создаются Совет Безопасности СССР и Кабинет Министров СССР при Президенте СССР. Попытка в начале 1991 года союзного руководства во главе с М.С. Горбачевым остановить «разбегание» союзных республик путем введения прямого президентского правления в Литовской ССР заканчивается *неудачей* и человеческими жертвами. Одновременно в результате непродуманных действий в предыдущем периоде катастрофически усиливается *спад* промышленного производства, параметры которого в течение нескольких месяцев достигают характеристик, превышающих критические.

Консервативная часть советского руководства решает по своему *стабилизировать* ситуацию: изолирует Президента СССР М.С. Горбачева и создает в августе 1991 года Государственный Комитет по Чрезвычайному Положению (ГКЧП). Попытка государственного переворота в СССР была пресечена новым российским руководством во главе с Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным, к которому переходит *инициатива* политических перемен.

Главным итогом событий августа 1991 года становится *юридическое оформление фактического* распада СССР. К началу декабря 1991 года в составе СССР юридически продолжают оставаться лишь Казахстан и Россия. По инициативе российского руководства во главе с Б.Н. Ельциным на смену СССР приходит *Содружество Независимых Государств*, в которое объединяется большинство бывших республик СССР.

3.1. Первый Съезд народных депутатов СССР: ускорение и усложнение социально-экономических процессов

К началу 1989 года появляются явные признаки того, что процесс модернизации советского общества вступил в новую фазу. Перемены набирают скорость и приобретают собственный мощный *инерционный потенциал*. Можно сказать, перефразируя известное высказывание, что теперь ни «верхи», ни «низы» уже не могут жить по-прежнему. Более того, повернуть вспять тоже практически невозможно. Прежде всего от логики перемен не могут отказаться сами реформаторы во главе с М.С. Горбачевым — они должны довести начатое до конца. Но дело не только в этом. В связи с углублением процессов демократизации, проведением непривычно яркой кампании по выдвижению делегатов на Первый Съезд народных депутатов СССР (с первыми теледебатами, открытыми дискуссиями, митингами) к началу 1989 года втянутым в политическую жизнь оказалось практически все население страны. Массовый рост социальной активности привел к появлению на политической сцене множества новых, разнообразных и ярких личностей, что в свою очередь поддерживало интерес общественности к происходящему, создавало впечатление освежающих перемен во власти.

Известный российский социолог *Ольга Викторовна Крыштановская* писала о делегатах первого Съезда: «Выборы, ставшие альтернативой номенклатурного назначения, вывели на политическую арену новых лидеров не по отлаженным *карьерным лабиринтам*, а благодаря их *личным* качествам»¹.

С момента начала работы Съезда народных депутатов СССР фактически и начинается отсчет последнего этапа существования Советского Союза. Незаурядные *личные* качества большинства народных депутатов провоцируют почти взрывной по своему характеру процесс политического оформления множества групп интересов сначала в виде депутатских групп и политических объединений клубного типа. Поскольку других массовых партий, кроме КПСС, в то время в советском государстве просто не существовало, практически каждый народный депутат СССР представлял собой своеобразную «мини-партию», а его деятельность в силу этого носила исключительно популистский характер. В результате скорость политических процессов в СССР резко возрастает.

¹ *Крыштановская О.В.* Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // Общественные науки и современность. 1995. № 1. С. 65.

Изменение приоритетов экономической политики

Этому в значительной мере способствует трансляция Центральным телевидением в прямом эфире всех заседаний Съезда. Народные депутаты СССР, постоянно ощущая интерес огромной аудитории жителей страны, борются за внимание своих избирателей и, как правило, не задумываются об экономической и социальной «цене» своих идей. В этих условиях *долгосрочные* интересы развития страны отступают под давлением *сиюминутных* политических лозунгов. Заложником слишком «быстрых» политических преобразований и слишком «медленных» экономических реформ становится экономика позднего СССР.

Первый Съезд народных депутатов СССР проходил с 25 мая по 9 июня 1989 года. Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев, выступая на открытии Съезда народных депутатов СССР, назвал главной задачей в экономической области «гармонизацию отношений между Союзом и республиками на основе органического сочетания их экономической самостоятельности и активного участия в общесоюзном разделении труда. Под таким углом следовало бы перестроить регулирование единого народнохозяйственного комплекса страны, органически включив перевод республик, регионов, краев и областей на самоуправление и самофинансирование в общий процесс обновления советской экономики»¹.

Именно со Съездом связывали М.С. Горбачев, который был избран Председателем Верховного Совета СССР, и его политическая команда надежды на *новый импульс* политики «перестройки». Принятые в 1986–1988 годах решения о демократизации управления экономикой не только не привели к росту благосостояния, но и способствовали быстрому росту экономических проблем.

Результаты опроса населения СССР, проведенного ВЦИОМ² в начале осени 1989 года, показывали, что свыше половины советских граждан (54%) характеризовали экономическое положение Союза как критическое и еще свыше трети (38%) — как

¹ Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. М.: Политиздат, 1990. С. 582. Т. 7.

² *Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ)* — старейшая и наиболее известная российская компания, проводящая опросы общественного мнения. Был основан в декабре 1987 года при Министерстве труда СССР и ВЦСПС. До 1992 года носил название «Всесоюзный центр изучения общественного мнения». Среди основателей центра — известные советские и российские социологи: член-корреспондент РАН Борис Андреевич Грушин (2 августа 1929 — 18 сентября 2007 г.), доктор философских наук, профессор Юрий Андреевич Левада (24 апреля 1930 — 16 ноября 2006 г.), академик РАН Татьяна Николаевна Заславская (род. 9 сентября 1927 г.) (Прим. науч. ред.).

неблагополучное. Почти каждый второй житель страны (49%) говорил о дороговизне продуктов питания и промышленных товаров, чуть меньше опрошенных (44%) отмечали незаинтересованность работников в результатах труда, треть (31%) — не совершенство планирования, более четверти (28%) — монополизм государственных предприятий и отсутствие конкуренции¹. В целом доминировала точка зрения (64%), что стране не удастся перестроить свою экономику².

Продолжала разрушаться финансовая система СССР. По оценкам Совета Министров СССР, дефицит государственного бюджета в 1989 году ожидался на уровне 92 млрд рублей, или около 10% валового национального продукта (ВНП)³. По различным экспертным оценкам, на самом деле дефицит бюджета был еще больше — около 97,7 млрд рублей, или 11% ВВП⁴.

В декабре 1988 года Политбюро ЦК КПСС впервые в своей истории обсудило ситуацию бюджетного дефицита. Решение о проведении специального слушания на Политбюро ЦК КПСС было принято лично М.С. Горбачевым на основании докладной записки в его адрес, подготовленной сотрудниками редакции журнала Центрального Комитета КПСС «Коммунист» О.Р. Лацисом и Е.Т. Гайдаром. Главным содержанием этой записки стала демонстрация на простых примерах взаимосвязи и взаимозависимости состояния финансовой системы, денежного обращения и нарастания дефицита товаров на потребительском рынке.

Крах советской системы экономического управления

Из воспоминаний известного российского ученого и публициста, доктора экономических наук *Отто Рудольфовича Лациса*:

«Вместе с Гайдаром написал подробную записку Горбачеву и приложил к ней вырезки из журнала: статьи последнего времени на эту тему... Записка настолько заинтересовала Горбачева, что он зачитал ее в начале очередного заседания Политбюро, в повестке которого этот вопрос даже не стоял. Два часа длилось обсуждение, и, как рассказывал Иван (Фролов И.Т.), никто не мог вспомнить, когда вообще Политбюро обсуждало проблемы финансов, бюджета.

¹ Общественное мнение в цифрах. 1989. Вып. 4. С. 4.

² Там же. С. 3–4.

³ Записка в ЦК КПСС Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова, Председателя Госплана СССР Ю.Д. Маслокова, Председателя Госснаба СССР Л.А. Воронина от 17 июля 1988 года «Предложения о мерах по развитию и углублению радикальной экономической реформы и устранению недостатков, выявленных в ходе ее осуществления» // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 149. Д. 1. Л. 37–56.

⁴ *Синельников С.Г.* Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия, 1995.

(...) Наблюдал печальную судьбу нашей попытки открыть глаза руководству страны и самому обществу на происходящее, я негодовал на председателя правительства Николая Рыжкова и на Юрия Маслюкова, уверенный, что эти ставленники военно-промышленного комплекса саботируют решение Политбюро и тем ведут экономику страны к краху. Вероятно, было и это, но в круговерти событий у меня не было времени додуматься до единственно верного вывода: советская государственная машина утратила способность выполнять свои основные функции. Даже перед лицом неизбежной катастрофы, о которой было осведомлено все Политбюро во главе с Горбачевым, наш “Титаник” не мог уйти от столкновения с айсбергом».

Цит. по: *Лацис О.Р.* Тщательно спланированное самоубийство. М.: Московская школа политических исследований. 2001. С. 195–197.

По итогам этого заседания 15 марта 1989 года было принято совместное постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР, в соответствии с которым предусматривалось сокращение *расходов* государственного бюджета СССР и увеличение его *доходов* в 1989 году на 29,3 млрд рублей, а в 1990 году — на 33,7 млрд рублей соответственно¹.

Эти плановые задания были связаны в большей степени с надеждами советского политического руководства на улучшение экономической ситуации, нежели с реальным состоянием дел в области повышения доходов союзного бюджета. Например, в период с 1985 по 1989 год доходы от экспорта нефти упали с 28,2 млрд рублей до 18,6 млрд рублей, а доходы от внешней торговли за этот же период снизились с 66,0 млрд рублей до 38,2 млрд рублей².

Однако, осознав после первых трех лет перестройки опасность *дестабилизации* государственного бюджета, советское руководство в то время еще совершенно не представляло масштабов и глубины экономического кризиса. Именно поэтому М.С. Горбачевым и Н.И. Рыжковым было решено в итоге принять меры к *ограничению* дефицита, выбрав для этого стандартный путь сокращения расходов на *социально-культурные нужды* — это не затрагивало интересов никаких влиятельных групп политического давления. В результате в бюджете СССР 1989 года проблема *сокращения дефицита* была частично решена ограничением расходов на образование, науку, государственное социальное стра-

¹ Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 15 марта 1989 г. № 231 «О мерах по финансовому оздоровлению экономики и укреплению денежного обращения в стране в 1989–1990 годах и в тринадцатой пятилетке» // СП СССР. 1989. № 22. Ст. 69.

² *Arefiyeva E.* Opening the Soviet Economy // Paper presented at the IIASA Conference on Economic Reform and Integration, Sopron, Hungary, July-August 1990.

хование и здравоохранение. По данным Госкомстата СССР, в общих расходах союзного бюджета их доля сократилась на 2%, а в абсолютных величинах — на 2 млрд рублей.

М.С. Горбачев, выступая 30 мая 1989 года на Съезде народных депутатов с докладом об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР, впервые *публично* признал наличие проблемы *бюджетного дефицита*. Он заявил: «Государство продолжает жить не по средствам. Расходы бюджета в этой пятилетке растут быстрее национального дохода. Отсюда — увеличивающийся дефицит бюджета. Экономически это просто недопустимо и нельзя рассматривать иначе, как серьезный просчет в хозяйственной политике, за который в первую очередь несут ответственность Министерство финансов СССР и его аппарат»¹.

Однако после Первого Съезда народных депутатов СССР о подобном курсе пришлось забыть. Высшее советское руководство уже не могло больше принимать решения, явно идущие вразрез с *общественными настроениями*, что стало сказываться на содержании и характере экономической политики. Решения съездов народных депутатов, настроения людей, обманутых в своих ожиданиях быстрого подъема благосостояния, обуславливали курс на расширение *социальных программ*. Поэтому в 1990 году ситуация изменилась в *противоположную* сторону: социальные расходы государственного бюджета возросли в размере, компенсирующем задолженность 1989 года. И этот рост уже не сопровождался никакими другими бюджетными ограничениями (табл. 7).

Таблица 7

Удельный вес изменения расходов на социально-культурные мероприятия в изменении расходов государственного бюджета СССР

Финансовые показатели	1989	1990
Изменение расходов государственного бюджета СССР, млрд рублей	23,1	30,6
Изменение расходов на социально-культурные мероприятия, млрд рублей	–2,0	20,7
Доля изменения расходов на социально-культурные мероприятия в изменении расходов государственного бюджета СССР, в %	–8,7	67,6

Источник: Данные Госкомстата СССР. Цит. по: *Мау В.А.* Соч.: В 6 т. / Т. 2: Государство и экономика: опыт посткоммунистической трансформации. М.: Дело, 2010. С. 56.

¹ *Горбачев М.С.* Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР: Доклад на Съезде народных депутатов СССР 30 мая 1989 г. М.: Политиздат, 1989. С. 8.

Со временем первого Съезда совпадает одно парадоксальное событие, произошедшее в советской экономике, которое, как показало дальнейшее развитие, стало верным знаком ее грядущего распада. В 1989 году проявляются макроэкономические последствия политики «ускорения», начатой в 1985 году. Как известно, в ее основе лежал структурный маневр, связанный с опережающим инвестированием машиностроительного сектора экономики. Последовавший быстрый рост темпов капитальных вложений, не подкрепленный комплексом других мер, нарушил сложившиеся традиционные пропорции промышленного производства. В свою очередь, рост инвестиционной активности резко повысил потребности промышленности в продукции топливно-энергетического комплекса и добывающих отраслей. В результате к началу 1989 года в СССР на фоне прогрессирующего экономического кризиса достигается абсолютный максимум добычи нефти, угля, производства стали, проката черных металлов и цемента (табл. 8).

Таблица 8

Производство некоторых видов промышленной продукции, млн тонн

Вид промышленной продукции	1975	1980	1985	1989
Нефть, включая газовый конденсат	491	603	595	607
Уголь	701	716	726	740
Сталь	141	148	155	160
Прокат черных металлов	115	118	128	136
Цемент	122	125	131	140

Источник: Нуреев Р.М. Россия: особенности институционального развития. М.: Норма, 2009. С. 85.

Однако в 1989 году продвижение политической реформы ставит в повестку дня приоритеты социальной политики, а не развития *промышленного* производства. На практике это означает, что на смену политике *накопления* общественных богатств приходит политика стимулирования социальных расходов. В условиях нарастающего бюджетного дефицита это оборачивается практически полной остановкой инвестиций в добывающие отрасли. Сочетание этих факторов и предопределило выглядевший для неискушенного наблюдателя внезапным резкий спад промышленного производства в СССР на рубеже 1990–1991 годов. Если в 1990 году ВВП СССР снизился, по разным оценкам, на 2–2,5%, то уже в первые три месяца 1991 года падение ВВП

превысило 8%. Диспропорции в народном хозяйстве СССР приобрели *самовоспроизводящийся* и *необратимый* характер¹.

Социальная цена экономических реформ

Поскольку Первый Съезд народных депутатов СССР продемонстрировал сильный *спрос* на расширение социальных программ, то тогда же *впервые* явно встал вопрос и о «социальной цене реформ». Более того, четко прозвучал тезис о неизбежности *болезненного* характера *экономической реформы* — ранее все разговоры на эту тему в лучшем случае сводились к *заклинаниям* о необходимости провести реформы так, чтобы в результате все от них только выиграли.

С этой точки зрения, ключевую роль на Съезде сыграло выступление народного депутата СССР, доктора экономических наук *Николая Петровича Шмелева*, избранного по квоте Академии наук СССР. Он объяснил своим коллегам-депутатам необходимость выработки ясной и последовательной программы реформ и прежде всего скорейшего решения проблемы *бюджетного дефицита, либерализации* экономики и формирования на этой основе *конкурентной среды* для отечественных товаропроизводителей, причем указывал, что предлагаемые меры будут и затратными, и сложными². Фактически он попытался еще раз донести до людей, принимающих решения, суть своих взглядов на экономические реформы, подробно изложенных в его нашумевшей работе 1987 года «Авансы и долги»³.

Из работы Н.П. Шмелева «Авансы и долги»

(...) Без признания того факта, что отказ от ленинской новой экономической политики самым тяжким образом осложнил социалистическое строительство в СССР, мы опять, как в 1953 и в 1965 годах, обречем себя на половинчатые меры, а половинчатость бывает, как известно, нередко хуже бездеятельности. Нэп с его экономическими стимулами и рычагами был заменен административной системой управления. Такая система по самой своей природе не могла заботиться о росте качества продукции и о повышении эффективности производства, о том, чтобы наибольший результат достигался при наименьших затратах. *Нужного количества — вала — она добивалась*

¹ *Белецкий Ю.В.* Экономика бывшего СССР накануне 1991 года // Российская экономика в 1991 году: тенденции и перспективы. М.: Институт экономической политики. Январь. 1992.

² Выступление Н.П. Шмелева // Первый Съезд народных депутатов СССР: Стенографический отчет. М.: Издание Верховного Совета СССР, 1989. Т. 3. С. 48–57.

³ *Шмелев Н.П.* Авансы и долги // Новый мир. 1987. № 6. С. 142–159.

не в согласии с объективными экономическими законами, а вопреки им (курсив. — *Науч. ред.*). А раз вопреки — значит, ценой немислимо высоких затрат материальных и, главное, людских ресурсов...

(...) Сегодня мы имеем дефицитную, несбалансированную фактически по всем статьям и во многом неуправляемую, а если быть до конца честными, почти не поддающуюся планированию экономику, которая не принимает научно-технический прогресс. Промышленность сегодня отвергает до 80% новых апробированных технических решений и изобретений. У нас одна из самых низких среди индустриальных стран производительность труда, в особенности в сельском хозяйстве и строительстве, ибо за годы застоя массы трудящегося населения дошли почти до полной незаинтересованности в полном, добросовестном труде.

Однако наиболее трудноизлечимые результаты «административной экономики» лежат даже не в экономической сфере.

Глубоко укоренились сугубо административный взгляд на экономические проблемы, почти религиозная «вера в организацию», нежелание и неумение видеть, что силой, давлением, призывом и понуканиями в экономике никогда ничего путного не сделаешь. Как показывает и наш, и мировой опыт, главное условие жизнеспособности и эффективности сложных общественных систем — это самонастройка, саморегулирование, саморазвитие. Попытки полностью подчинить социально-экономическое «броуновское движение» с его неизбежными, но в итоге приемлемыми издержками некоему центральному пункту управления были бесплодны изначально, и чем дальше, тем это становится все более очевидным.

Массовыми стали апатия и безразличие, воровство, неуважение к честному труду и одновременно агрессивная зависть к тем, кто много зарабатывает, даже если зарабатывает честно. Появились признаки почти физической деградации значительной части народа на почве пьянства и безделья. И наконец, неверие в провозглашаемые цели и намерения, в то, что возможна более разумная организация экономической и социальной жизни. (...)

По-видимому, нереально рассчитывать на то, что все это может быть быстро изжито, — потребуются годы, а может быть, и поколения. (...) Но нет и времени на топтание на месте и половинчатость.

Однако сегодня нас больше всего тревожит именно нерешительность в движении к здравому смыслу. Призывы не могут изменить мировоззрение многих руководящих кадров, владеющих только техникой голого администраторства и аппаратного искусства. Точно так же никакая разъяснительная работа не победит известное недоверие людей к словам, к тому, что лидеры всерьез взялись за дело и доведут намеченные перемены до конца, что после полушага вперед опять не будет двух шагов назад. Убедить может только само дело. Для того чтобы вдохнуть веру в оздоровление экономики, уже в ближайшее время необходимы успех, осязаемые, видимые всем признаки улучшения жизни. *Прежде всего должен быть насыщен рынок — и насыщен как можно скорее* (курсив. — *Науч. ред.*). Это непросто, но при должной решимости возможно. (...)

Нам следует наконец перестать обманывать самих себя, перестать верить кабинетным невеждам и спокойно признать, что проблема «выбора для потребителей», проблема конкуренции, не имеет под собой никакой социально-классовой подоплеки. Идеологией здесь и не пахнет. Это чисто экономическая, даже технико-экономическая проблема. Выбор, конкуренция — это объективное условие, без соблюдения которого ни одна экономическая система не может быть жизнеспособной или, по крайней мере, достаточно эффективной. Всеобщий дефицит, диктат производителя — это не та экономическая обстановка, в которой производители будут сами (а не из-под палки) искать новые технические решения. Всякая монополия неизбежно ведет к застою, абсолютная монополия — к абсолютному застою. (...)

Чем скорее мы признаем, что силой, окриком, угрозой здесь мало что возьмешь, что качество — это итог всей системы экономических отношений, тем быстрее примемся за дело. Для перевода советского рынка из «рынка продавца» в «рынок покупателя» необходимо прежде всего расширить и укрепить сам этот рынок. Для этого у нас есть огромные возможности. (...)

См.: Шмелев Н.П. Авансы и долги // Новый мир. 1987. № 6. С. 142–159.

Предложенная Н.П. Шмелевым экономическая концепция реформ подчеркивала неизбежность роста внешнего долга и необходимость использования *международных резервов СССР* (золотовалютных запасов и иностранных кредитов) не на финансирование *текущих расходов*, а для структурных *экономических реформ*. Идея проведения *ответственной экономической политики* была также поддержана на Съезде одним из авторов научных основ хозяйственного расчета, народным депутатом СССР, членом-корреспондентом АН СССР *Павлом Григорьевичем Буничем*.

К сожалению, яркие образы Н.П. Шмелева опередили свое время. Они не были восприняты большинством делегатов Съезда народных депутатов и руководством советского правительства. Предметной дискуссии не состоялось, поскольку в полемике в основном использовались аргументы морального плана, восходящие к догматам политической экономии социализма и требованиям проводить реформы «без снижения жизненного уровня народа». В итоге в полном соответствии с позднесоветскими представлениями о логике экономических реформ был избран путь *постепенного* перехода в направлении к планово-рыночным отношениям на основе социалистической идеологии.

В специфических условиях советского времени, когда главенствовала идеология «социалистического оптимизма», а реальные проблемы замалчивались, общество в массе своей не было *способно* заметить признаки *внутреннего ослабления* экономических, политических, идеологических основ государства,

которые неуклонно развивались на протяжении десятилетий. В начале 1989 года статистически спад производства еще отчетливо не проявился, и речь шла больше о *необходимости* реформ, нежели о *стабилизации* ситуации. Поэтому постановка с самой высокой трибуны вопроса о «социальной цене реформ» была знаком, что тревожные предчувствия стали проникать уже и в общественное сознание. О кризисе пока вслух не говорили, но его приближение стало очевидно уже всем — по росту товарного дефицита, по ухудшению финансового положения страны.

3.2. Совет Министров СССР: проблемы продолжения экономической политики «перестройки»

Формирование новых органов государственной власти в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР сопровождается изменениями в структуре и составе советского правительства. 7 июня 1989 года Верховный Совет СССР, избранный делегатами Первого Съезда народных депутатов СССР, принимает к сведению заявление Совета Министров СССР о сложении полномочий. В этот же день Председателем Совета Министров СССР вновь назначается Н.И. Рыжков. Государственный банк СССР подчиняется Совету Министров СССР, а его руководитель становится членом советского правительства. Формирование правительства завершается 17 июля 1989 года.

В течение нескольких месяцев на ответственные посты в советском правительстве пришла большая группа профессиональных ученых и экономистов, которая составила новую интеллектуальную волну в развитии реформ. Все эти видные специалисты впоследствии сыграли важную роль как в истории последних дней Советского Союза, так и в становлении новой экономики России:

- директор Института экономики АН СССР, академик Л.И. Абалкин в июле 1989 года становится заместителем Председателя Совета Министров СССР, председателем Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе и автором новой официальной программы экономических реформ — так называемой «*программы Рыжкова–Абалкина*»;
- академик *Степан Арамаисович Ситарян*, один из авторов закона СССР о кооперации, в октябре 1989 года был назначен заместителем Председателя Совета Министров СССР, в будущем — разработчик первой советской программы по развитию малого предпринимательства;

- бывший председатель Государственного комитета СССР по ценам, доктор экономических наук *Валентин Сергеевич Павлов* в июле 1989 года утверждается на пост Министра финансов СССР, в дальнейшем будет первым и последним Премьер-министром СССР, одним из участников ГКЧП;
- доктор экономических наук *Владимир Иванович Щербаков* в июле 1989 года становится председателем Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам — Министром СССР, а в 1991 году — первым заместителем Премьер-министра СССР;
- профессор *Виктор Владимирович Геращенко* в августе 1989 года назначается председателем Правления Государственного банка СССР, в будущем — Председатель Центрального банка Российской Федерации.

Почти сразу после начала работы обновленного советского правительства отчетливо проявилась его объективная *неспособность* проводить эффективную и последовательную экономическую политику, причиной чего стали внешние и внутренние факторы. Внешние факторы этой неспособности были прежде всего связаны с выявившейся *неопределенностью* положения союзного правительства в изменившейся системе *институтов* государственной власти, с незавершенностью «переформатирования» принципов и процедур стратегического и тактического управления экономикой.

С одной стороны, к этому времени серьезно ослабло влияние Центрального Комитета КПСС на принятие оперативных экономических решений, с другой стороны, в системе управления появился новый орган государственной власти — Съезд народных депутатов СССР, который был правомочен «принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Союза ССР», в том числе утверждать перспективные государственные планы и важнейшие общесоюзные программы экономического и социального развития СССР¹. Кроме того, Совет Министров СССР столкнулся с непривычными для себя управленческими проблемами — в частности с необходимостью урегулирования все возрастающего числа экономических *конфликтов*, наиболее известным среди которых стало массовое *забастовочное движение*, начавшееся практически сразу после завершения работы Первого Съезда народных депутатов СССР. В этих условиях *стратегическая* функция правительства как ли-

¹ Закон СССР от 1 декабря 1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

дера экономических реформ объективно была «разменяна» на решение сиюминутных, тактических задач.

Внутренние факторы были связаны с психологической неспособностью политического тандема М.С. Горбачева и Н.И. Рыжкова быстро приспосабливаться к меняющейся социально-экономической обстановке и решительно действовать в экономике на опережение, особенно в случае необходимости принятия непопулярных мер. Пожалуй, наиболее известным примером такой нерешительности «с далеко идущими последствиями» стала неудачная попытка Н.И. Рыжкова постепенно начать реформу цен на основные продукты питания, что в итоге вызвало массовую панику в Москве и придало проблеме дефицита основных продовольственных товаров в СССР необратимо тотальный характер.

Органы исполнительной власти Советского Союза, едва успев выйти из-под опеки партийного аппарата Центрального Комитета КПСС, очень быстро попали в зависимость от вновь возникшего советского «прото-парламента» в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. Одновременно в условиях роста массовой политической активности, помноженной на завышенные социальные ожидания, советское правительство оказалось заложником *популярности* собственных стратегических и тактических решений. В конечном итоге все это быстро привело к постоянному росту общего уровня *конфликтности*, который продолжался до самого конца существования Советского Союза.

Одной из причин углубления дисбаланса стало то обстоятельство, что разрушение прежней директивной системы управления экономикой вследствие «расширения демократизации» происходило гораздо более быстрыми темпами, чем формирование нового управленческого инструментария органов исполнительной власти, к тому же объективно не имевших опыта работы в условиях быстро меняющейся реальности и обвального нарастания непредвиденных вызовов. Вдобавок советская традиция, образно говоря, идеологического (мифологического) отношения к действительности приводила к тому, что кропотливая деятельность по перенастройке механизма управления подменялась увлеченностью абстрактной демократической *фразеологией*, как будто после произнесения «правильных» слов-заклинаний конкретная социально-экономическая реальность должна была поменяться сама собой.

Кроме того, привычные советскому общественному сознанию постулаты о бескризисном развитии социалистического

общества, единстве власти и народа психологически связывали руки правительству в выборе антикризисных мер, особенно в случае необходимости принятия болезненных и непопулярных решений: в результате руководители не столько действовали *единой* командой, сколько стремились переложить ответственность друг на друга.

Именно формирование общей *конфликтной* среды явилось доминантой процесса выработки и осуществления экономической политики в конце 1980-х годов, основным фактором, определяющим экономическое положение страны. Теперь вместо былой уверенности во *всесилии советской власти* пришла растерянность, неготовность на практике принять личную ответственность за последовательное проведение непопулярных мер, необходимость в которых стала уже очевидной.

С увеличением скорости политических процессов также быстро углублялась *поляризация* общественных сил. Все более очевидным становился тот факт, что возникающие новые социальные группы имеют разные, порой диаметрально противоположные представления о перспективах политического и экономического переустройства советской системы. При этом возникающие противоречия все более *политизировались*, и даже те проблемы, которые поначалу выступали как неполитические, в этот период перестройки обнаруживали свой политический характер.

Забастовочное движение в СССР

Рост числа шахтерских забастовок стал своеобразным *индикатором восприимчивости* различных групп населения к возросшей *скорости* социально-политических перемен. Работники угледобывающих предприятий традиционно представляли собой одну из самых *организованных* групп населения СССР. Сначала они горячо поддержали идеи «ускорения» и «перестройки» в том числе и потому, что увидели в переходе угольной промышленности на принципы *хозяйственного расчета* возможности для *увеличения* своей заработной платы. Однако на практике, в новых экономических условиях невыполнение планов добычи угля, что называется, «автоматически» приводило к *задержкам* с выплатой, а то и к *сокращению* заработной платы.

Локальные шахтерские протесты возникали уже весной 1989 года, а с лета они приобрели массовый характер. 10 июля 1989 года в Междуреченске Кемеровской области на участке № 5 шахты имени Л.Д. Шевякова началась забастовка, быстро

перекинувшаяся на другие угольные предприятия города. Фактически это событие можно считать точкой отсчета для истории всего забастовочного движения в последние годы существования СССР.

Поводом для забастовки шахтеров Междуреченска стала обида рабочих на то, что их многочисленные жалобы в советские государственные органы, включая письма в телепрограмму «Прожектор перестройки», оставались без внимания. Всего шахтеры выдвигали около 50 требований, связанных в основном с выплатой заработной платы и решением неотложных социально-бытовых вопросов.

Из требований работников шахты имени Л.Д. Шевякова

«С десятого июля спецодежду выдавать по установленным графикам; всем рабочим выдавать полотенце и мыло из расчета 800 г. на человека в мойке; выдавать телогрейки всем рабочим и ИТР; организовать работу столовой в течение 7 дней в неделю; вывешивать заработок ИТР шахты на доску; организовать питание шахтеров в ночные смены бесплатно из расчета один рубль на человека; улучшить снабжение рабочих продуктами для дома».

Цит. по: *Полторанин М.Н.* Власть в тротиловом эквиваленте: Наследие царя Бориса. М.: Эксмо; Алгоритм, 2011. С. 71–72.

Практически все вопросы, волнующие шахтеров, могли быть решены на уровне местных властей и руководства отрасли, но те в силу разных причин предпочли сначала пустить ситуацию на самотек, а потом и «возглавить» ее. Как отмечал в своем исследовании В.А. Борисов, с расширением протестного движения местные власти начали исподволь добавлять к требованиям забастовщиков свои собственные, и «в результате многочисленные жалобы угольщиков были быстро сведены к одному центральному требованию перевода шахт на самофинансирование за счет повышения цен на уголь»¹. Тем самым местным советским и партийным органам удалось снять с себя ответственность за проблемы развития шахтерской отрасли и направить недовольство рабочих на Москву, «затяевшую перестройку».

Ситуация в Междуреченске была настолько необычна и тревожна, что уже 11 июля в Кузбасс прибыл Министр угольной промышленности СССР *Михаил Иванович Щадов*, который вместо того, чтобы, как в былые времена, решить проблему путем вызова «на ковер» областных руководителей, был вынужден на

¹ *Борисов В.А.* Забастовки в угольной промышленности: Анализ шахтерского движения за 1989–1999 гг.. М.: ИСИТО, 2001.

протяжении нескольких дней лично выполнять миссию посредника между бастующими шахтерами и союзным Центром.

В полном соответствии с новой демократической *фразеологией* министр объявил о предоставлении всем угольным предприятиям «экономической и юридической самостоятельности». Но проблемы это не решило, и волна забастовки росла. Если 14 июля в Кемеровской области не работали 103 предприятия, то 16 июля — уже 142. Численность бастующих за то же время выросла в два раза — с 70 до 140 тыс. человек¹.

Как писала газета «Известия», к этому времени чисто экономические требования шахтеров дополняются политическим призывом «отмены льгот должностным лицам и вынесения на всенародное обсуждение проекта новой Конституции СССР»².

Только после того, как 17 июля в Кемерово прибыла комиссия ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС во главе с Секретарем ЦК партии *Николаем Никитовичем Слюньковым*, сторонам удалось прийти к соглашению. На следующий день был подписан совместный документ из 35 пунктов, в котором отразились тогда еще наивные представления рабочих о способах улучшения жизни в отрасли и регионе³.

О степени политической зрелости участников забастовок

Из интервью шахтера в Междуреченске: «Нам говорили: “давайте больше угля и не о чем не беспокойтесь...” И мы вкалывали, давали уголь, а теперь слышим: “Не только уголь давайте, но и сами себя всем обеспечивайте”. Каким образом? Куда и кому только не обращались со своими просьбами и жалобами — никакого толка, одни обещания».

Цит. по: Наша газета. 1989. 11 августа.

Забастовки, начатые шахтерами, быстро распространялись на другие отрасли и сферы производства. Требования были самые различные — от повышения заработной платы и улучшения условий труда на отдельном предприятии до изменения закупочных цен на продукцию аграрного сектора (на этом, на-

¹ Календарь знаменательных и памятных дат по Кемеровской области на 2009 год / Кемеровская обл. науч. б-ка имени В.Д. Федорова; Сост. Н.Н. Котышева; Ред. О.Д. Крылева; Сбор и подготовка материалов Е.В. Бейлина. Кемерово, 2008. С. 98.

² Известия. 1989. 15 июля.

³ Забастовка прекратилась 20 июля 1989 года, когда все угольные предприятия Кемеровской области приступили к работе. За десять дней забастовки потери добычи угля составили почти 2,7 млн т, не было выпущено продукции почти на 50 млн рублей. Общий экономический ущерб для промышленности Кузбасса составил 66 млн рублей (Календарь знаменательных и памятных дат по Кемеровской области на 2009 год. С. 98).

пример, настаивали колхозно-совхозные руководители, также угрожая начать забастовку). И хотя в целом забастовки в СССР по причине не слишком больших масштабов и плохой координации действий участников не представляли особой политической угрозы для государственной власти (за исключением, пожалуй, массового шахтерского движения весной 1991 года), они в конечном итоге резко дестабилизировали общую ситуацию в стране и внесли свой вклад в возрастание конфликтного потенциала.

Бремя забастовок стало серьезным дополнительным испытанием для Совета Министров СССР. Фактически союзное правительство было вынуждено взять на себя ответственность за все экономические провалы республиканских министерств и ведомств, за произвол и попустительство местных партийных и советских органов власти. В результате в условиях нарастающего общеэкономического кризиса центральное правительство тратило драгоценное время на то, чтобы буквально «в ручном режиме» решать социально-экономические конфликты регионального уровня. Универсальным инструментом стали тогда специальные протоколы о согласованных мерах, в соответствии с которыми оперативно решались вопросы по повышению оплаты труда лицам, непосредственно занятым на подземных работах, организовывались перевыборы директоров шахт и тому подобное¹. Правительство Н.И. Рыжкова быстро слабело под лавиной нарастающих социально-экономических проблем, что усугублялось фактическим развалом прежних рычагов управления и демонстративным отсутствием поддержки, особенно в решении неотложных оперативных вопросов, со стороны делегатов Съезда народных депутатов и депутатов Верховного Совета СССР.

Более того, зачастую именно действия депутатов резко «осложняли жизнь» Совету Министров СССР. Например, по инициативе Верховного Совета СССР 9 октября 1989 года был принят Закон СССР «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)»², в соответствии с которым право на забастовку как крайнюю меру разрешения трудового спора получило свое законодательное оформление.

¹ См., например, «Протокол о согласованных мерах между региональным забастовочным комитетом Кузбасса и Комиссией ЦК КПСС, СМ СССР и ВЦСПС»; «Протокол о согласованных мерах между шахтерским стачкомом г. Донецка и Комиссией СМ СССР и ВЦСПС» // Россия сегодня: политический портрет в документах 1985–1991 гг. / Сост. Б.И. Коваль и др. М.: Международные отношения, 1991. С. 341, 343.

² Закон СССР от 9 октября 1989 г. «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)» // Свод законов СССР. 1990. Т. 2. С. 464-1.

Из стенограммы выступления Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова на заседании Президентского Совета 17 октября 1990 года

«Больше работать так не будем. Или мы — власть, или будем ставить вопрос перед Президентом об уходе. Профсоюзы оппозиционны правительству; Партия — тоже... Мы прокоммунистическое правительство, а родная партия говорит, что она нас не поддерживает. В Верховном Совете у нас нет поддержки депутатов-коммунистов. Я уж не говорю о прессе. Никто нас не поддерживает, ни одна газета. Делать из нас недоумков не получится. В правительстве 7 академиков, 20 докторов наук.

Нас ждут худшие времена. Любые меры для 91-го года не проходят. Идет полный раздрой. На заводах директора озверели... “Правда” тоже шатается...»

Цит. по: Союз можно было сохранить: Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2007. С. 178.

Вопрос о ценах

Одним из наиболее ярких и катастрофических по своим последствиям примеров неумения советского руководства работать в новых условиях стало решение Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова «посоветоваться с народом» относительно проведения реформы цен.

В начальный период перестройки, особенно на этапе политики «ускорения», М.С. Горбачев и Н.И. Рыжков затрачивали колоссальные усилия на то, чтобы объяснить и обосновать необходимость экономических реформ, при этом сами реформы разворачивались и протекали почти незаметно для большинства населения страны. С 1989 года складывается прямо противоположная ситуация.

Происходящее в экономике начинает касаться буквально всех, но при этом никаких внятных объяснений о сути проблем, а тем более убедительной информации о перспективах по нормализации ситуации население практически не получает. В стране из-за всеобщего дефицита товаров практически перестает функционировать легальный потребительский рынок и расцветает «черный рынок» продуктов питания, лекарств, одежды, предметов быта. Постоянно возрастающий неудовлетворенный платежный спрос приобретает выраженный структурный характер.

Начиная с 1990 года советское государство фактически утрачивает возможности по контролю над заработной платой и доходами населения. С одной стороны, фактические темпы роста

доходов населения в несколько раз превышают запланированные показатели (табл. 9), с другой стороны, реальная обеспеченность денежной массы товарами катастрофически падает (табл. 10).

Таблица 9

Рост заработной платы и личных доходов граждан, %

	1986	1987	1988	1989	1990	
					План	Факт
Средняя заработная плата рабочих и служащих	3,2	3,6	8,2	13,1	н.д.	10,9 32,0*
Личные доходы граждан	3,6	3,9	9,2	12,9	7,1	16,8

* 10,9% — рост в государственном секторе, 32,0% — рост в кооперативах.

Источник: Статистический пресс-бюллетень. 1990. № 22. С. 19; Вавилов А., Вьюгин О. Реформы в 1991: Деньги, цены и финансы. Препринт Института экономики и прогнозирования научно-технического прогресса. М., 1991. С. 4. Цит. по: Aven P. O. Economic Policy and the Reforms of Mikhail Gorbachev: A Short History // What is To Be Done? Proposals for the Soviet Transition to the Market / Eds. Merton J. Peck, Thomas J. Richardson. New Haven; L.: Yale University Press, 1991. P. 192.

Таблица 10

Соотношение денежных накоплений населения с наличием товарных запасов в торговле и промышленности

Финансовые показатели (на конец соответствующего года)	1970	1980	1985	1990
Денежные средства населения (вклады, наличные деньги, ценные бумаги), млрд руб.	73	228	320	568
Денежные средства населения, % ВВП	19,3	36,8	41,2	55,4
Товарные запасы на 1 руб. денежных средств населения (руб.)	0,62	0,29	0,30	0,13

Источник: Гайдар Е.Т. Гибель империи: Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006. С. 396.

Как отмечал в своем выступлении на Февральском Пленуме ЦК КПСС (1990) Н.Н. Слюньков, за предыдущие четыре года «вклады населения на счетах банков выросли в полтора раза, а наличные деньги на руках — на одну треть. Такой наплыв денег расстроил потребительский рынок. Смел с полок, прилавков все товары, создал определенную социальную напряженность и даже посеял сомнения людей в перестройке. Из 1200 ассортиментных групп товаров около 1150 попало в разряд дефицитных»¹.

¹ РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 403. Л. 3.

Но сухие цифры статистики слабо дают представление о реальном положении населения. Несмотря на «темпы роста доходов», на практике представителям многих массовых профессий зачастую просто не хватает средств на приобретение самого необходимого. И одновременно в стране появляются целые группы людей, готовых платить *любые* деньги за качественные импортные товары или предметы длительного использования. Особо сложная ситуация складывается на рынке основных продовольственных товаров.

Как известно, в СССР долгие десятилетия в области продовольственного обеспечения реализовывался макроэкономический принцип поддержания чрезвычайно низких цен на основные продукты питания независимо от роста доходов населения и темпов сельскохозяйственного производства.

В результате к 1989 году доля дотаций на потребление превысила 30% всех *расходов* государственного бюджета, а доля дотаций в розничных ценах на основные продукты питания достигла 80%. Например, доля дотаций в розничной цене сыра составляла 48%, молока — 61%, масла — 72%. Еще выше в розничных ценах были дотации на мясо: на свинину они составляли 60%, говядину — 74%, баранину — 79%¹.

Из воспоминаний Председателя Совета Министров СССР

Н.И. Рыжкова

«Если за последние 35 лет произведенный национальный доход увеличился в 6,5 раз, то государственные дотации к ценам — более чем в 30 раз! В том же 90-м году дотация только на продовольственные товары составила около 100 млрд рублей... Производство одного килограмма говядины, например, обходилось государству в то время в 5 рублей 88 копеек. Продавался этот килограмм в госторговле... максимум за два рубля... Чтобы полностью отказаться от дотаций сельскому хозяйству надо было бы килограмм той же говядины продавать за 9 рублей».

Цит. по: *Рыжков Н.И.* Перестройка: история предательства. М.: Новости, 1991. С. 312–313.

В сложившихся условиях жизненно необходимым становится либо пересмотр цен в сторону их увеличения (*реформа цен*), либо отказ от государственного установления цен (*реформа ценообразования*). Понятно, что подлинная *реформа ценообразования* в условиях 1989 года была практически невозможна по идеологическим соображениям, хотя в партийных документах употреблялся именно этот термин. Но, как уже упоминалось

¹Стратегия реформ в продовольственном и аграрном секторах экономики бывшего СССР. Вашингтон: Всемирный банк, 1993. С. 253.

выше, в то время под реформой ценообразования советские руководители понимали изменение уровня государственных цен.

Летом 1988 года в своих предложениях по развитию и углублению радикальной экономической реформы советское правительство предлагает провести *реформу цен* не позднее первой половины 1989 года. Но, по мнению ученых-экономистов, в частности академика АН СССР Л.И. Абалкина, повышение розничных цен, являясь само по себе крайне непопулярной мерой, может привести к социальному взрыву, и его следует отложить на 2–3 года¹.

Чтобы не рисковать и не брать на себя «лишнюю» ответственность за возможные социально-политические последствия, советское правительство в конце 1989 года обращается ко Второму Съезду народных депутатов СССР с предложением вынести вопрос о *реформе цен* на всенародное обсуждение. А в феврале 1990 года М.С. Горбачев на очередном Пленуме Центрального Комитета опять заявляет о том, что «необходимо ускорить решение этой проблемы. Причем партия остается на принципиальной позиции. Реформу ценообразования надо проводить так, чтобы это не сказалось на жизненном уровне населения, особенно малообеспеченных слоев»².

Наконец, Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков, представляя 24 мая 1990 года Верховному Совету СССР концепцию «регулируемой рыночной экономики», во всеулышание заявляет о планах правительства начать повышение цен на некоторые продовольственные товары, в том числе на хлеб, с 1 июня 1990 года³. Это заявление, растиражированное СМИ, производит эффект взорвавшейся бомбы. В течение нескольких дней *дефицит* потребительских товаров в стране приобретает *тотальный* характер, который сохранится до момента прекращения существования СССР. Особенно сложная ситуация складывается

¹ Предложения Института экономики АН СССР по совершенствованию проводимой в стране экономической реформы от 1 декабря 1988 г. // ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 150. Д. 2. Л. 94–138.

² Пленум ЦК КПСС, 5–7 февраля 1990 года. О проекте платформы ЦК КПСС к XXVIII Съезду партии // РГАНИ. Ф. 2. Оп. 5. Д. 403. Л. 17–21.

³ После избрания М.С. Горбачева Президентом СССР его помощником по экономике стал член-корреспондент АН СССР Н.Я. Петраков, который акцентировал внимание М.С. Горбачева на неотложности реформы цен. На заседаниях Президентского Совета СССР обсуждались различные варианты решения проблемы, в том числе «либерализации» цен за счет отказа от дотаций и субсидий. Н.И. Рыжков подхватил эти идеи и в своем докладе попытался заручиться поддержкой народных депутатов в переходе правительства к «справедливым ценам» путем административного роста цен на различные группы товаров. См.: *Рыжков Н.И.* Об экономическом положении страны и концепции перехода к регулируемой рыночной экономике // Правда. 1990. 25 мая (*Прим. науч. ред.*).

в Москве, где в результате возникшей паники в магазинах скупают абсолютно все имеющиеся в наличии товары, включая даже все торговые запасы пищевой соли. По данным Государственного комитета СССР по статистике, к октябрю 1990 года из 115 потребительских товаров, входящих в потребительскую корзину граждан СССР, в свободной продаже не было ни одного.

Под давлением народных депутатов СССР пересмотр *розничных цен* вновь откладывается. В июле 1990 года М.С. Горбачев, выступая на XXVIII съезде КПСС, заявляет: «...вопрос о ценах оказался (сегодня — Ред.) чуть ли не главным, будто это едва ли не единственная мера, с которой надо начинать переход к рынку. При переходе к рынку нужно выделить первоочередные меры. Никто не мешает уже сегодня начать акционирование государственных предприятий, создать реальную свободу предпринимательства, передавать в аренду мелкие предприятия, магазины, включать в сферу купли-продажи жилье, акции и другие ценные бумаги, часть средств производства. Нужно ускорить образование товарных и фондовых бирж, реформировать банковскую систему, привести в действие процентную политику, создать условия для появления конкурирующих производств и объединений, мелких и средних предприятий, особенно в сфере производства товаров народного потребления»¹.

В качестве паллиативной меры, не покушающейся на «жизненный уровень населения», осенью 1990 года была начата частичная либерализация *оптовых цен* в промышленности. В соответствии с указом Президента СССР вводилось «широкое применение в народном хозяйстве договорных оптовых цен»². В указе Президента СССР, как и в Законе СССР «О государственном предприятии (объединении)», принятом в 1988 году, содержалась оговорка о введении *предельного уровня* рентабельности на продукцию производственно-технического назначения и об *изъятии* всей прибыли, полученной сверх этого уровня, в союзный и республиканские бюджеты. На практике это выразилось в наделении государственных предприятий правом изменять в пределах от 50 до 100% так называемые «прейскурантные цены» на свою продукцию. Множественность цен на промышленные товары открывала новое «окно арбитражных возможностей», на этот раз связанное с перепродажей партий однородных товаров и сырья, произведенного на государственных предприятиях.

¹ XXVIII Съезд Коммунистической партии Советского Союза. 2–13 июля 1990 г. Стенографический отчет. М.: Политиздат, 1991. С. 67.

² Указ Президента СССР от 4 октября 1990 г. № УП-809 «О первоочередных мерах по переходу к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 41. Ст. 827.

Это, в свою очередь, привело к быстрому возникновению многочисленных товарных бирж, новых профессий (например, биржевых брокеров), а также к развитию новых бизнесов, в частности по предоставлению конъюнктурной информации о рынках.

Появление первых бирж в позднесоветской экономике

21 мая 1990 года Исполнительный комитет Московского городского Совета народных депутатов (Исполкомом Моссовета) зарегистрировал акционерное общество для оптовой торговли промышленными товарами — Московскую товарную биржу (МТБ), ставшую первой биржей в позднесоветской экономике.

16 ноября 1990 года была учреждена Российская товарно-сырьевая биржа (РТСБ) с уставным капиталом 50 млн рублей. В число учредителей РТСБ вошло более двухсот государственных и общественных учреждений и организаций, совместных предприятий, кооперативов и отдельных предпринимателей. Преемником РТСБ в настоящее время стала российская фондовая биржа — Российская торговая система (РТС).

По данным Госкомстата СССР, к августу 1991 года в СССР было создано 182 биржи, из них 110 бирж — в РСФСР. Примерно такое же количество биржевых структур — 101 биржа — возникло в СССР в рамках политики нэпа к 1925 году.

Что касается фондового рынка, то его становление началось с создания валютной биржи. 12 апреля 1991 года в Центре межбанковских валютных операций (так называемой «Валютной бирже») Государственного банка СССР начались еженедельные торги долларами США, которые заменили существовавшие ранее с ноября 1989 года валютные аукционы Внешторгбанка СССР. В январе 1992 года на базе «Валютной биржи» создается Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ). Первая сделка на ММВБ на сумму 50 тыс. долларов США была заключена между Государственным банком СССР и Международным московским банком. Позднее, в мае 1993 года, на ММВБ впервые были организованы торги государственными краткосрочными бескупонными облигациями (ГКО) — бездокументарными государственными ценными бумагами, эмитируемыми Министерством финансов Российской Федерации. Начало торговли ГКО дало толчок развитию рынка государственного долга в Российской Федерации.

С одной стороны, все это помогало быстрому институциональному оформлению новых возможностей для деятельности хозяйственных агентов вне государственного контроля цен, что способствовало общему продвижению к рыночной экономике. С другой стороны, такая деятельность, фактически спровоцированная *нерешительностью* властей в области *политики цен*, еще больше и быстрее ослабляла возможности позднесоветского государства управлять реальными экономическими процессами.

3.3. Попытки руководства СССР остановить экономический сепаратизм и «разбегание» союзных республик

Пожалуй, одной из самых сложных проблем, с которой столкнулось последнее советское руководство во главе с М.С. Горбачевым, стали негативные последствия национальной политики СССР. Как известно, ее основным содержанием был тезис об «ускоренном развитии», как тогда говорили, «бывших национальных окраин». С одной стороны, во многом благодаря этой политике в 1920–1970-е годы в СССР был создан многоотраслевой индустриальный комплекс, сбалансированы уровни социально-экономического развития союзных республик и возникло внутрисоюзное разделение труда. С другой стороны, в начале 1980-х годов в условиях демократизации политических режимов ряда государств Восточной Европы и набравшего обороты кризиса союзной экономики у представителей республиканских элит стала крепнуть уверенность в неэквивалентном характере экономического обмена между Центром и союзными республиками.

Из доклада Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева

«Позволю себе привести некоторые цифры, характеризующие межреспубликанские связи на основе межотраслевого баланса. Доля ввозимой промышленной продукции в ее общем республиканском потреблении составляла в 1987 году: в РСФСР — 18 процентов, в Украинской ССР — 26, Белорусской — 39, Казахстане — 33, в республиках Закавказья — от 33 до 40, Прибалтики — от 39 до 42, Средней Азии — от 37 до 47 и в Молдавской ССР — 44 процента.

Мощный нефтегазовый комплекс России обеспечивает большую часть потребностей всех республик в энергетических ресурсах. РСФСР, Украина и Казахстан снабжают всю страну металлом, производят 90 процентов зерна, Средняя Азия наряду со многими другими товарами поставяет такой уникальный продукт, как хлопок. Белоруссия, Литва, Латвия, Эстония производят продукцию точного машиностроения и легкой промышленности, являются крупными поставщиками мяса, молока и картофеля. Свое лицо в экономике имеют закавказские республики и Молдавия. Анализ показывает, что практически ни одна республика не смогла бы самостоятельно создать такой потенциал, каким она сегодня располагает. И точно так же ни одна не смогла бы обеспечить нормальное его функционирование и эффективное использование. Таков результат объединения усилий народов.

Реальности таковы. В Латвийской ССР, например, за счет ввоза удовлетворяется 96 процентов потребностей в топливе, 50 — в электроэнергии, 84 — в черных металлах, 97 — в цветных металлах,

68 — в сырьевых химических материалах, 46 процентов — в продукции машиностроения и металлообработки. Ежегодно для нужд животноводства завозится около полутора миллионов тонн зерна — больше половины используемых здесь концентрированных кормов.

Аналогичная картина в других республиках. Армения, скажем, за счет ввоза удовлетворяет 100 процентов потребностей в топливе, 93 — черной металлургии, 56 — в продукции химической и нефтехимической промышленности, 32 — машиностроения и металлообработки, 37 — в мясных и более 64 процентов в молочных продуктах. В Узбекской ССР за счет ввоза удовлетворяется 50 процентов потребностей в продукции нефтегазовой промышленности, 56 — угольной, 80 — черной металлургии, 48 — цветной металлургии.

(...) Одна из важнейших предпосылок нормального функционирования любой экономики — наличие развитого рынка. Известно, какая ожесточенная борьба идет в мире за рынки сбыта. И, бесспорно, большим преимуществом всех наших республик и регионов является существование практически неограниченного общесоюзного рынка.

Вот пример. Литва поставляет другим республикам вычислительную, телевизионную и звукозаписывающую технику, продукцию станкостроения, электротехнической, легкой и пищевой промышленности, получая взамен технологическое оборудование, автомобили, тракторы, комбайны, нефтепродукты России, металл и уголь Украины, калийные удобрения Белоруссии, хлопок Средней Азии, цветные металлы и шерсть Казахстана, фрукты Молдавии и Закавказья».

Цит. по: *Горбачев М.С.* О национальной политике партии в современных условиях // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19–20 сентября 1989 г. М.: Политиздат, 1989. С. 19–21.

На бытовом уровне вопрос о неэквивалентности экономического обмена между союзными республиками приобрел форму массовых дискуссий о том, «кто кого кормит» и не будет ли лучше выходить из кризиса «поодиночке». Опасность этих психологических настроений для сохранения целостности советского экономического пространства не была вовремя осознана. Напротив, М.С. Горбачев до конца 1989 года считал, что наполнение национальной политики реальным экономическим содержанием может стать важным фактором успеха перестройки.

Несмотря на все предпринимаемые меры, с 1989 года становится реальностью нарастание центробежных процессов, получившее образное название «парада суверенитетов». На начальном этапе своеобразными «лидерами» этого процесса выступают республики Советской Прибалтики и Грузия, к которым вскоре присоединятся Азербайджан, Армения, Республика Молдова, западные регионы Украины.

Нужно признать, что сам союзный Центр косвенно способствовал разбалансированию прежней системы отношений с

республиками. Например, для того чтобы получить дополнительный ресурс в борьбе с «консерваторами» за продолжение перестройки, М.С. Горбачев сделал попытку привлечь на свою сторону политические элиты союзных республик и регионов, поддержав их стремление к самостоятельности и повышению статуса, а также идею закрепить эти изменения в «новом Союзном договоре».

Как следствие возник самоподдерживающийся процесс: необходимость сохранить управляемость системы в момент проведения сложнейших реформ заставляла руководство СССР временно идти на уступки республиканским элитам, но очевидное ослабление Центра вело к постоянному росту амбиций союзных республик¹. Политическая линия руководства СССР в итоге оказывалась половинчатой и противоречивой: систематическое «заигрывание» с республиками перемежалось с попытками ограничить рост авторитета их новых лидеров и купировать наиболее серьезные проявления центробежных тенденций².

Республики Советской Прибалтики и Северного Кавказа

Начало политики «гласности» и «перестройки», первые демократические изменения в функционировании промышленных предприятий, становление кооперативного движения дают старт развитию процессов национальной *самоидентификации*. Драйвером перемен выступает *интеллигенция* союзных республик — писатели, художники, философы, ученые. Их деятельность по созданию *национальных фронтов* в поддержку перестройки разрушает один из ключевых советских *мифов* об интернациональном характере интересов рабочего класса. Быстрое развитие национального самосознания также выявляет неспособность действующих политических руководителей этих союзных республик быть *подлинными* национальными лидерами. В условиях перемен, когда дают сбой отлаженные номенклатур-

¹ Например, на Втором Съезде народных депутатов СССР (декабрь 1989 г.) прозвучали требования признания права республик на выход из СССР и подписания нового Союзного договора.

² Примеры попыток союзного руководства остановить эскалацию сепаратизма и межнациональных конфликтов: введение чрезвычайного положения в Нагорном Карабахе (январь 1990 г.), в Баку (январь 1990 г.), в Душанбе (февраль 1990 г.); фактическое объявление экономической блокады Литвы (апрель, 1990 г.); Февральский (1990) Пленум ЦК КПСС и развитие договорного принципа строительства СССР; Законы СССР «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР» и «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзных республик из СССР» (3-4 апреля 1990 г.) и др.

ные механизмы власти, эти руководители становятся в глазах своих земляков послушными *наместниками* союзного Центра и потому изолируются от реальных процессов.

В Таллине 13 апреля 1988 года во время передачи местного телевидения «Подумаем еще» кандидат философских наук *Эдгар Сависаар* выдвинул идею создания эстонского Народного фронта — *массового движения в поддержку перестройки*. Уже к началу мая в республике были созданы сотни опорных групп Народного фронта Эстонии, местом действий которого становится Певческое поле под Таллинном, а сам традиционный певческий праздник — постоянным митингом.

В июне 1988 года инициативная группа Движения за перестройку — «Саюдис» была образована в Литовской ССР. В число уполномоченных «Саюдиса», в частности, вошли *Витаутас Ландсбергис* (в будущем — Председатель Верховного Совета Литвы) и *Казимира Дануте Прунскене* (впоследствии — первый премьер-министр независимой Литовской Республики).

Сентябрьский (1988) Пленум Центрального Комитета КПСС, на котором была проведена крупнейшая реорганизация советского высшего партийного руководства, становится своеобразным «спусковым крючком» для быстрого организационного оформления народных фронтов, которые сразу начинают выдвигать политические лозунги:

- 1 октября 1988 года прошел I Съезд Народного фронта Эстонии. Главной целью фронта объявлено достижение политической, экономической и культурной самостоятельности Эстонской ССР и признание прав Эстонской ССР как суверенной республики. Впервые в документах республиканских общественных организаций поддержана идея введения *хозяйственного расчета*;
- 8 октября состоялся учредительный съезд латвийского национально-демократического движения в поддержку перестройки — Народного фронта Латвии;
- 22 октября прошел учредительный съезд Движения за перестройку «Саюдис». Целью движения «Саюдиса» объявлено достижение государственного, экономического и культурного суверенитета Литовской ССР, превращение Литвы в безъядерную, демилитаризованную зону¹.

Фактически народные фронты в республиках Советской Прибалтики неожиданно трансформируют уже привычную для М.С. Горбачева риторику экономических реформ в эффектив-

¹ В этот же период создается и оргкомитет Белорусского народного фронта за перестройку «Адрадженьне» («Возрождение») (19 октября 1989 г.).

ный политический инструмент борьбы за самостоятельность, а затем и за полную независимость от союзного Центра. И уже с осени 1988 года начинается процесс юридического оформления решений союзных республик о суверенитете и государственной независимости.

Хроника юридических шагов к независимости республик Советской Прибалтики

16 ноября 1988 г. — Эстония — Декларация Верховного Совета Эстонской ССР от 16 ноября 1988 г. «О суверенитете Эстонской ССР»; Закон Эстонской ССР от 16 ноября 1988 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Эстонской ССР».

26 мая 1989 г. — Литва — Декларация Верховного Совета Литовской ССР от 26 мая 1989 г. «О государственном суверенитете Литвы».

28 июля 1989 г. — Латвия — Декларация Верховного Совета Латвийской ССР от 28 июля 1989 г. «О государственном суверенитете Латвии».

2 февраля 1990 г. — Эстония — Декларация республиканского Собрания Народных Депутатов Эстонской ССР от 2 февраля 1990 г. «По вопросу о государственной независимости Эстонии».

11 марта 1990 г. — Литва — Акт Верховного Совета Литовской Республики от 11 марта 1990 г. «О восстановлении независимого Литовского Государства»; Закон Литовской Республики от 11 марта 1990 г. «О наименовании государства и гербе».

4 мая 1990 г. — Латвия — Декларация Верховного Совета Латвийской ССР от 4 мая 1990 г. «О восстановлении независимости Латвийской Республики».

Союзному руководству во главе с М.С. Горбачевым, несмотря на постоянные обсуждения ситуации в Советской Прибалтике, не сразу удалось оценить реальный *масштаб* надвигающихся перемен. Свойственная советскому сознанию непоколебимая вера в могущество и *всесилие* союзного Центра сыграла с руководством страны злую шутку. М.С. Горбачев, уверенный в полном контроле над происходящим, дает согласие на «эксперименты с национальной экономикой» и упускает момент, когда процесс становится необратимым. К тому времени, когда истинные намерения руководства и большинства населения республик Советской Прибалтики станут очевидными, никаких шансов повлиять на ситуацию уже не остается.

«Введение» республиканского хозрасчета и экономической самостоятельности прибалтийских республик проходило в привычной форме очередной массовой кампании.

24 января 1989 года на заседании Политбюро ЦК КПСС принимается решение об образовании Комиссии Политбюро ЦК КПСС по Прибалтике под руководством члена Политбюро ЦК КПСС В.А. Медведева. М.С. Горбачев заявляет: «Мы готовы на эксперимент с “национальной экономикой” и “демократией”, но для этого нужен механизм, который не позволил бы разрушить весь союзный комплекс»¹.

Спустя неделю, 1 февраля 1989 года, в Центральном Комитете КПСС прошло совещание по вопросам укрепления социально-экономических основ содружества союзных республик. На совещании было отмечено, что действующий экономический механизм построен без должного учета региональных факторов, и потому все участники высказались «за существенное расширение экономической самостоятельности республик, передачу им ряда функций, прав и ответственности, чему «должен способствовать переход на самофинансирование, создание в республиках надежной материально-финансовой базы»².

27 июля 1989 года вновь созданный Верховный Совет СССР рассмотрел предложения Верховных Советов Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР о совершенствовании экономического механизма и принял решение о переходе этих республик на хозяйственный расчет с 1 января 1990 года. При этом было установлено, что «законодательные акты Союза ССР, регулирующие хозяйственные отношения, действуют на территории указанных союзных республик постольку, поскольку они не препятствуют их переходу на хозяйственный расчет»³. Наконец, 27 ноября 1989 года принимается Закон СССР «Об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР». В преамбуле закона, в частности, отмечалось, что, преследуя «цели, отражающие демократизацию Союза ССР и перестройку экономической политики», «Закон закрепляет право суверенных союзных республик на самостоятельное ведение хозяйства и предусматривает равноправное их участие в межреспубликанской союзной деятельности»⁴.

¹ Союз можно было сохранить: Белая книга: Документы и факты политики М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: АСТ: АСТ Москва, 2007. С. 54.

² Правда. 1989. 1 февраля.

³ Постановление Верховного Совета СССР от 27 июля 1989 г. № 278-I «О предложениях Верховных Советов Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР о переходе этих республик на хозяйственный расчет» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 8. Ст. 187.

⁴ Закон СССР от 27 ноября 1989 г. № 832-I «Об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25. Ст. 490.

«Прибалтийский вариант» республиканского хозяйственного расчета

Из постановления Президиума Верховного Совета СССР: «Законодательные акты Эстонской ССР в части установления нормативов распределения бюджетных доходов, поступающих на территории республики в союзный бюджет и бюджет республики, повышения цен на алкогольные напитки и табачные изделия, законодательные акты Литовской ССР в части приостановления налогообложения фонда оплаты труда государственных предприятий (объединений), кооперативов в сфере производства и услуг, организаций арендаторов и предприятий других общественных организаций, направления в распоряжение предприятий 30 процентов налога с оборота, полученного от прироста производства товаров народного потребления, а также выплаты пенсий по старости работающим пенсионерам в полном объеме за счет средств государственного социального страхования не соответствуют Конституции СССР и законам СССР».

Цит. по: Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 16 января 1990 г. № 1064-I «О несоответствии некоторых законодательных актов Эстонской ССР и Литовской ССР Конституции СССР и законам СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 3. Ст. 42.

Что касается республик Северного Кавказа, то там логика событий идет другим путем. В Азербайджанской ССР и Армянской ССР «парад суверенитетов» развивается в рамках первого в истории СССР *вооруженного конфликта* республик на национальной почве, связанного с территориальной принадлежностью Нагорно-Карабахской автономной области, населенной преимущественно армянами, но расположенной в административных границах Азербайджанской ССР.

Уже в начале февраля 1988 года кризис принял масштабные кровопролитные формы. И 27 февраля Генеральный секретарь ЦК КПСС был вынужден лично обратиться к народам Армении и Азербайджана, чтобы попытаться убедить противостоящие стороны внять голосу разума: «Обращаюсь к вам в связи с событиями в Нагорном Карабахе и вокруг него. Поднят вопрос о переходе этой автономной области из Азербайджанской ССР в состав Армянской ССР. Этому придана острота и драматичность, которые привели к напряженности и даже к действиям, выходящим за рамки закона. Скажу откровенно: ЦК КПСС обеспокоен таким развитием событий, оно чревато самыми серьезными последствиями. Мы не за то, чтобы уклоняться от откровенного обсуждения различных идей и предложений. Но делать это надо спокойно, в рамках демократического процесса и законности,

не допуская ни малейшего ущерба интернационалистской сплоченности наших народов. Нельзя отдавать серьезнейшие вопросы народной судьбы во власть стихии и эмоций»¹.

«Центробежные процессы» и конфликты на Северном Кавказе

23 сентября 1989 г. — Азербайджан — Конституционный закон Азербайджанской ССР от 23 сентября 1989 г. «О суверенитете Азербайджанской Советской Социалистической Республики»².

1 декабря 1989 г. — Армения — Совместное Постановление Верховного Совета Армянской ССР и Национального Совета Нагорного Карабаха от 1 декабря 1989 г. «О воссоединении Армянской ССР и Нагорного Карабаха».

15 января 1990 г. — объявлено чрезвычайное положение в Нагорно-Карабахской области³.

9 марта 1990 г. — Грузия — Постановление Внеочередной XIII сессии Верховного Совета Грузинской ССР от 9 марта 1990 г. «О гарантиях защиты государственного суверенитета Грузии».

В Грузинской ССР, где к власти приходит бывший диссидент и националист, председатель Хельсинкского союза Грузии, известный в республике ученый-филолог *Звиад Константинович Гамсахурдия*, принимается серия актов, чья юридическая риторика приобретает резко выраженный сепаратистский характер.

В частности, в постановлении от 9 марта 1990 года Верховный Совет Грузинской ССР заявил, что «Советская Россия совершила в 1921 г. международное преступление, оккупировав и аннексировав территорию Грузии». Исходя из этого, в отношении Грузии объявлялись незаконными и недействительными следующие акты: Союзный рабоче-крестьянский договор между ГССР и РСФСР от 21 мая 1921 года, Союзный договор об образовании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья от 12 марта 1922 года, а также Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик от

¹Обращение Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева «К трудящимся, к народам Азербайджана и Армении» // Бакинский рабочий. 1988. 27 февраля.

²В статье 5 закона было установлено, что «суверенитет Азербайджанской ССР распространяется на всю территорию республики, включающую Нахичеванскую АССР и Нагорно-Карабахскую автономную область, являющиеся неотъемлемой частью Азербайджана» (см.: Конституционный закон Азербайджанской ССР от 23 сентября 1989 г. «О суверенитете Азербайджанской ССР» // Бакинский рабочий. 1989. 5 октября).

³Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 января 1990 г. № 1060-1 «Об объявлении чрезвычайного положения в Нагорно-Карабахской автономной области и некоторых других районах» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 3. Ст. 40.

30 декабря 1922 года¹. Принимаются также решения о национализации природных богатств республики, о праве накладывать вето на законы Союза ССР.

Идея обновления Союзного договора и попытки остановить центробежные процессы

В начале 1990 года, когда стало окончательно ясно, что ряд союзных республик взяли курс на отделение от СССР, политическое руководство страны во главе с М.С. Горбачевым пытается *перехватить* инициативу и возглавить процесс, чтобы вернуть его вспять или ввести в какие-то более-менее приемлемые юридические рамки.

В феврале 1990 года Пленум ЦК КПСС поддержал выдвинутую Первым Съездом народных депутатов СССР идею *обновления* Союзного договора 1922 года и принял решение развивать договорный принцип построения СССР как *Союза Суверенных Государств* на основе укрепления экономической самостоятельности союзных республик при координирующей роли союзного Центра².

15 марта 1990 года Президент СССР М.С. Горбачев заявляет, что считает «безотлагательной разработку нового Союзного договора, который отвечал бы нынешним реальностям и потребностям». В этот же день внеочередной, Третий Съезд народных депутатов СССР объявляет *недействительным* одностороннее провозглашение Литовской ССР независимости. В своем постановлении Съезд так объяснил эту позицию: «Подтверждая право каждой союзной республики на свободный выход из СССР (статья 72 Конституции СССР), Съезд определяет, что впредь до установления законом порядка и последствий выхода из состава Советского Союза односторонние решения Верховного Совета Литовской ССР... являются недействительными»³.

Дело в том, что с самого начала образования СССР все союзные республики обладали правом свободного выхода из его состава, но никогда этим правом на практике не пользовались.

¹ Постановление Верховного Совета Грузинской ССР от 9 марта 1990 г. «О гарантиях защиты государственного суверенитета Грузии» // Ведомости ВС Грузинской ССР. 1990. № 3. Ст. 52.

² Платформа ЦК КПСС к XXVIII съезду партии «К гуманному, демократическому социализму» // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 5–7 февраля 1990 г. М.: Политиздат, 1990. С. 370–371.

³ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 15 марта 1990 г. № 1366-1 «В связи с решениями Верховного Совета Литовской ССР от 10–12 марта 1990 года» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 194.

Третий Съезд народных депутатов, не решаясь посягнуть на норму действующей Конституции, тем не менее нашел юридический способ «потянуть время», заявив о необходимости законодательно урегулировать порядок и процедуры осуществления права на сепессию.

2 апреля 1990 года принимается Закон СССР «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР»¹. А на следующий день выходит в свет Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»². При этом в документе были установлены сложные процедурные ограничения и переходный период сроком до пяти лет, что практически делало *невозможным* выход союзных республик из СССР.

Несмотря на попытки купировать сепаратистские настроения, они охватывали все большие слои населения, широко распространялись на бытовом уровне, чему в немалой степени способствовали как переживаемые населением социально-экономические трудности, так и яркие, эмоциональные выступления народных депутатов, которыми тогда заслушивалась вся страна.

Из выступления народного депутата СССР В.Г. Распутина

Уже в 1989 году на Первом Съезде народных депутатов СССР в выступлении известного советского писателя *Валентина Григорьевича Распутина* впервые прозвучала тема выхода России из состава Союза СССР в ответ на «русофобские» и сепаратистские настроения в других республиках:

«Мы, россияне, с уважением и пониманием относимся к национальным чувствам и проблемам всех без исключения народов и народностей нашей страны. Но мы хотим, чтобы понимали и нас. Шовинизм и слепая гордыня русских — это выдумки тех, кто играет на ваших национальных чувствах, уважаемые братья. Но играет, надо сказать, очень умело. Русофобия распространилась в Прибалтике, Грузии, проникает она и в другие республики, в одни меньше, в другие больше, но заметна почти повсюду. Антисоветские лозунги соединяются с антирусскими. Эмиссары из Литвы и Эстонии едут с ними, создавая единый фронт, в Грузию. Оттуда местные агитаторы направляются в Армению и Азербайджан. Это не борьба с бюро-

¹Закон СССР от 2 апреля 1990 г. № 1403-I «Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 15. Ст. 247.

²Закон СССР от 3 апреля 1990 г. № 1409-I «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 15. Ст. 252.

кратическим механизмом, это нечто иное. Здесь, на Съезде, хорошо заметна активность прибалтийских депутатов, парламентским путем добивающихся внесения в Конституцию поправок, которые позволили бы им распрощаться с этой страной. Не мне давать в таких случаях советы. Вы, разумеется, согласно закону и совести распорядитесь сами своей судьбой. Но по русской привычке бросаться на помощь, я размышляю: а может быть, России выйти из состава Союза, если во всех своих бедах вы обвиняете ее и если ее слаборазвитость и неуклюжесть отягощают ваши прогрессивные устремления? Может, так лучше? Это, кстати, помогло бы и нам решить многие проблемы, как настоящие, так и будущие. (...) Поверьте, надоело быть козлом отпущения и сносить издевательства и плевки. Нам говорят: это ваш крест. Однако крест этот становится все больше неподъемен».

Цит. по: Первый Съезд народных депутатов СССР: Стенографический отчет. М.: Политиздат, 1989. Т. 2. С. 458–459.

Помимо политики увещевания и затягивания времени в обсуждении вопросов о претензиях ряда республик СССР на самостоятельность союзный Центр все больше начинает применять методы угроз и давления.

Так, например, 21 марта 1990 года Президент СССР принял Указ «О дополнительных мерах по обеспечению прав советских граждан, охране суверенитета Союза ССР на территории Литовской ССР». В частности, пограничным войскам КГБ СССР было поручено усилить охрану участка государственной границы СССР, проходящего по территории Литовской ССР. В республике была приостановлена продажа огнестрельного оружия, а гражданам, проживающим на территории Литовской ССР, было предложено в семидневный срок сдать все находящееся у них огнестрельное оружие. Кроме того, МИД СССР и МВД СССР было поручено усилить контроль над выдачей виз и разрешений для иностранных граждан на въезд в Литовскую ССР¹.

А 14 апреля 1990 года в газете «Правда» было опубликовано Послание Президента СССР М.С. Горбачева и Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова Верховному Совету и Совету Министров Литовской ССР. В документе помимо привычных призывов к необходимости отмены принятых решений о независимости содержится недвусмысленное *предупреждение*, что в противном случае будут прекращены централизованные поставки в республику продуктов и товаров, реализуемых за свободно конвертируемую валюту.

¹ Указ Президента СССР от 21 марта 1990 г. № 3 «О дополнительных мерах по обеспечению прав советских граждан, охране суверенитета Союза ССР на территории Литовской ССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 13. Ст. 207.

Поскольку руководство республики вновь проигнорировало этот сигнал, 18 апреля 1990 года союзный Центр перешел к реализации своих угроз на практике — начинается так называемая «экономическая блокада» Литвы и на этом бесславно заканчивается эксперимент с «национальными экономиками».

Взаимоотношения союзного Центра и РСФСР

Особая ситуация складывается во взаимоотношениях союзного и российского руководства. РСФСР была крупнейшей республикой Советского Союза, в которой проживало больше половины населения страны. Она также была главным ресурсным и промышленным центром СССР, который производил около 60% союзного валового национального продукта.

Об отношении к России

Из доклада Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева: «При всей важности того, что происходит сейчас в стране, во всех республиках, проблемы России имеют для судеб перестройки, упрочения прогресса нашего многонационального Союза ключевое значение. Эти проблемы накапливались в течение длительного времени, и их решение требует совместных усилий народа, скоординированных действий коммунистов республики, Советов, всех государственных и общественных организаций. Если сказать кратко, Российская Федерация, безусловно, заслуживает иного отношения и иного внимания.

(...) Известно, каким уникальным экономическим и научно-техническим потенциалом обладает Российская Федерация. На ее территории проживает более половины, а если быть точным — 51,2 процента, населения страны. Удельный вес Российской Федерации в национальном доходе составляет около 60 процентов. В России сосредоточена преобладающая часть топливно-энергетических, водных и лесных ресурсов, запасов полезных ископаемых. Республика производит 92 процента нефти и древесины, 84 процента грузовых автомобилей, 74 процента газа, 62 процента электроэнергии, около 60 процентов цемента, пластмасс, синтетических смол, основную долю оборонной продукции. За счет экспортной выручки от продукции Российской Федерации покрывается большая часть импорта, потребляемого в стране. Поистине правы те, кто называет РСФСР стеновым хребтом нашего Союза».

Цит. по: *Горбачев М.С.* Об образовании Российского бюро ЦК КПСС // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 9 декабря 1989. М.: Политиздат, 1989. С. 29–30.

Политическое руководство СССР всегда воспринимало Россию и Москву как свою главную штаб-квартиру, в которой может действовать абсолютно самостоятельно и свободно. Если в

отношении республик Средней Азии, Северного Кавказа или Советской Прибалтики считалось хорошим тоном хотя бы на словах учитывать их национально-культурные особенности (М.С. Горбачев нередко использовал термин «букет культур»), то в отношении РСФСР реверансов никто никогда не делал. Органы государственного управления РСФСР были сосредоточены на решении неотложных социально-экономических вопросов, а все *политические* решения принимались в рамках союзного руководства, прежде всего в Центральном Комитете КПСС. Характерно, что именно в РСФСР, единственной из союзных республик, до начала перестройки отсутствовала республиканская Коммунистическая партия. Тем тревожнее для союзного Центра стал процесс оформления «политической воли» России.

Внесенные в декабре 1988 года изменения и дополнения в Конституцию СССР о совершенствовании в соответствии с новыми демократическими веяниями системы государственной власти предусматривали возможность создания Съездов народных депутатов во всех союзных республиках¹, однако этим правом воспользовалась только РСФСР. Фактически Россия берет курс на *полное* воспроизводство структуры создаваемых на союзном уровне органов власти.

В марте 1990 года состоялись два тура выборов делегатов на Первый Съезд народных депутатов РСФСР, которые способствовали резкому повышению интереса населения республики к политической жизни и общего уровня социальной активности. 16 мая 1990 года открывает свою работу Съезд народных депутатов РСФСР, который формирует двухпалатный Верховный Совет РСФСР. Необходимость двух палат обосновывается, в частности, наличием в составе РСФСР большого числа автономных образований различного типа и статуса. Председателем Верховного Совета РСФСР становится бывший кандидат в члены Политбюро ЦК КПСС, бывший первый секретарь МГК КПСС, народный депутат СССР и опальный политик Б.Н. Ельцин.

В итоге впервые более чем за 70-летнюю советскую историю складывается ситуация, когда в Москве одновременно функционируют зеркально соответствующие друг другу структуры власти, во главе которых находятся сравнимые по политическому опыту и популярности лидеры.

В настоящее время достаточно широко распространено мнение, что именно формирование новых органов власти РСФСР

¹ Закон СССР от 01 декабря 1988 г. № 9853-ХІ «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

и принятие Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете РСФСР стали факторами, приведшими к распаду СССР. Однако создание обновленных структур власти в республике происходило в точном соответствии с нормами Конституции СССР и союзного законодательства, а действия и лозунги российского руководства в это время отнюдь не отличались радикализмом. Вдобавок, в отличие от деклараций о суверенитете большинства союзных республик, за которыми вскоре последовали акты об их государственной независимости, в Декларации о государственном суверенитете РСФСР содержалась формулировка о «решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР» и ни слова не говорилось о выходе из СССР. Для России, в отличие, например, от прибалтийских республик и Грузии, тема суверенитета носила абсолютно иной политический подтекст, поскольку речь шла не о формуле «ухода» из СССР, а о способе юридической защиты своей целостности от попыток союзного Центра «поднять статус» входящих в состав РСФСР автономий до республиканского уровня и, сделав их самостоятельными субъектами в отношениях с Москвой, тем самым ослабить российское руководство.

План «автономизации»

Весной 1990 года по инициативе ставшего Председателем Верховного Совета СССР А.И. Лукьянова был запущен так называемый «план автономизации», который формально представлял собой своеобразное правовое оружие Центра против попыток союзных республик выйти из состава СССР или пересмотреть условия своего нахождения в едином государстве. Этот план фактически подменял решение задачи *разграничения полномочий* союзного Центра и союзных республик, поставленной Первым Съездом народных депутатов СССР, задачей повышения *статуса* автономных республик и фактического «уравнивания» его со статусом союзных республик.

Вопрос о «выравнивании статуса» административно-территориальных образований советской федерации в 1989 году с подачи народных депутатов СССР превратился из теоретической проблемы конституционного права в одну из неотложных политических задач в рамках строительства обновленного СССР. При этом неявно считалось, что наиболее простым и быстрым способом разом преодолеть все имеющиеся затруднения в этой области является создание подходящей теоретической модели,

что позволит не разбираться с конкретно-историческими обстоятельствами и последствиями возникновения так называемой «асимметричности» субъектов федерации.

Одно из решений было, в частности, предложено народным депутатом СССР, известным ученым-физиком и правозащитником *Андреем Дмитриевичем Сахаровым*. В ноябре 1989 года он представил свой проект *Конституции Союза Советских Республик Европы и Азии*, где ключевое место как раз и занимала идея уравнивания статуса союзных и автономных образований¹.

В частности, А.Д. Сахаров писал в статье 25 своего проекта: «Первоначально структурными составными частями Союза Советских Республик Европы и Азии являются Союзные и Автономные республики, Национальные автономные области и Национальные округа бывшего Союза Советских Социалистических Республик. Бывшая РСФСР образует республику Россия и ряд других республик. Россия разделена на четыре экономических района — Европейская Россия, Урал, Западная Сибирь, Восточная Сибирь. Каждый экономический район имеет полную экономическую самостоятельность, а также самостоятельность в ряде других функций в соответствии со Специальным протоколом»².

Несмотря на декларируемые цели укрепления единства СССР и борьбы с сепаратизмом союзных республик, на практике «план автономизации», реализуемый ЦК КПСС, стал оружием борьбы с растущей политической самостоятельностью именно российского руководства. Во всех остальных союзных республиках, имевших в своем составе автономные образования, — в Узбекской ССР, Грузинской ССР и Азербайджанской ССР эта тема была не слишком актуальной в связи с малым количеством автономий. Вдобавок в отдельных регионах уже множилось вооруженные конфликты и фактически начиналась гражданская война.

Воплощение в жизнь «плана автономизации» началось очень стремительно и последовательно.

15 марта 1990 года М.С. Горбачев на Третьем внеочередном Съезде народных депутатов СССР в своей речи по случаю избрания Президентом СССР впервые произнес формулу: «...исхожу из того, что предметом особой заботы президентской вла-

¹ Парадоксально, что именно это предложение А.Д. Сахарова было в конечном итоге воплощено в жизнь. Из материалов съездов известно, что большинство идей А.Д. Сахарова вызывало неоднозначную реакцию, а то и отторжение со стороны М.С. Горбачева и многих других народных депутатов СССР.

² Конституция Союза Советских Республик Европы и Азии (проект) // *Сахаров А.Д. Тревога и надежда*. М.: Интер-Версо, 1991. С. 266–276.

сти должно стать принятие мер по укреплению суверенитета союзных республик, их экономической и политической самостоятельности, повышение статуса автономных республик, других национально-территориальных образований»¹.

22 марта 1990 года Председатель Верховного Совета СССР А.И. Лукьянов форсирует работу по подготовке проекта закона СССР об обновлении Союзного договора и разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками. Этот законопроект принимается в первом чтении одновременно Советом Национальностей и Советом Союза Верховного Совета СССР, но его название изменяется: теперь речь идет о разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации².

10 апреля 1990 года принимается Закон СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик». В соответствии с этим актом все полномочия и гарантии по обеспечению экономической самостоятельности закрепляются для союзных и автономных республик одинаково. Союзные и автономные республики получают равное право обращаться к Президенту СССР с ходатайством о приостановлении актов Правительства СССР, противоречащих экономическим интересам республик, а их высшие органы управления могли опротестовывать в Совет Министров СССР акты подведомственных ему органов³.

26 апреля 1990 года принимается Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации». Союзные республики определяются в законе как «суверенные государства, добровольно объединившиеся в СССР», а автономные республики — как «государства, являющиеся субъектами федерации — Союза СССР»⁴. Этот акт стал детонатором цен-

¹ Речь Президента СССР М.С. Горбачева на Третьем внеочередном Съезде народных депутатов СССР // Правда. 1990. 16 марта.

² Постановление Совета Национальностей Верховного Совета СССР от 22 марта 1990 г. № 1373-1 «О проекте Закона об обновлении Союзного договора и разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 13. Ст. 202; Постановление Совета Союза Верховного Совета СССР от 22 марта 1990 г. № 1375-1 «О проекте Закона об обновлении Союзного договора и разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 13. Ст. 203.

³ Закон СССР от 10 апреля 1990 г. № 1421-1 «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 270.

⁴ Закон СССР от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

требужных процессов уже внутри РСФСР, последствия которых сказываются до сих пор.

За фасадом внешне демократичного «плана автономизации» скрывался сугубо прагматичный расчет, связанный с решением сиюминутных политических задач союзного Центра. Планировалось предотвратить «разбегание республик» и компенсировать объективное ослабление институтов и механизмов сохранения внутренней стабильности СССР в условиях системного кризиса путем «переформатирования» союзной структуры. Вместо государства с 15-ю союзными республиками, каждая из которых обладала правом свободного выхода из СССР, предполагалось создать государство из гораздо большего числа субъектов (путем повышения статуса автономий), но при этом исключить право сецессии. На практике это означало фактическое «выделение» автономий из состава союзных республик.

Поскольку на тот момент в составе РСФСР находились 16 автономных республик, то в результате их «выделения» Россия потеряла бы более 51% территории с 20 миллионами населения и почти со всем объемом стратегических ресурсов и природных богатств. А буквальное прочтение норм Закона СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации», где наряду с автономными республиками упоминаются и «автономные образования», означало, что юридически и политически РСФСР могли бы «покинуть» в общей сложности более 30 субъектов (рис. 1).

Таким образом, идея принятия российскими народными депутатами Декларации о государственном суверенитете РСФСР была продиктована стремлением противостоять негативным последствиям «плана автономизации».

Но, несмотря на юридические формулы, направленные на сохранение территориального единства республики, обеспечение приоритета ее законодательства над законодательством автономий, джинн сепаратистских настроений уже был выпущен из бутылки. Политика союзного Центра спровоцировала мощный «парад суверенитетов» уже внутри РСФСР, поскольку идеи «плана автономизации» нашли самый горячий отклик у партийно-хозяйственной элиты российских национальных автономий.

Первую серьезную политическую проблему «парад суверенитетов» создал для российского руководства в августе 1991 года, когда практически все руководители республик в составе РСФСР поддержали действия ГКЧП. Затем начались попытки ряда прежних автономий выйти из состава России и добиться

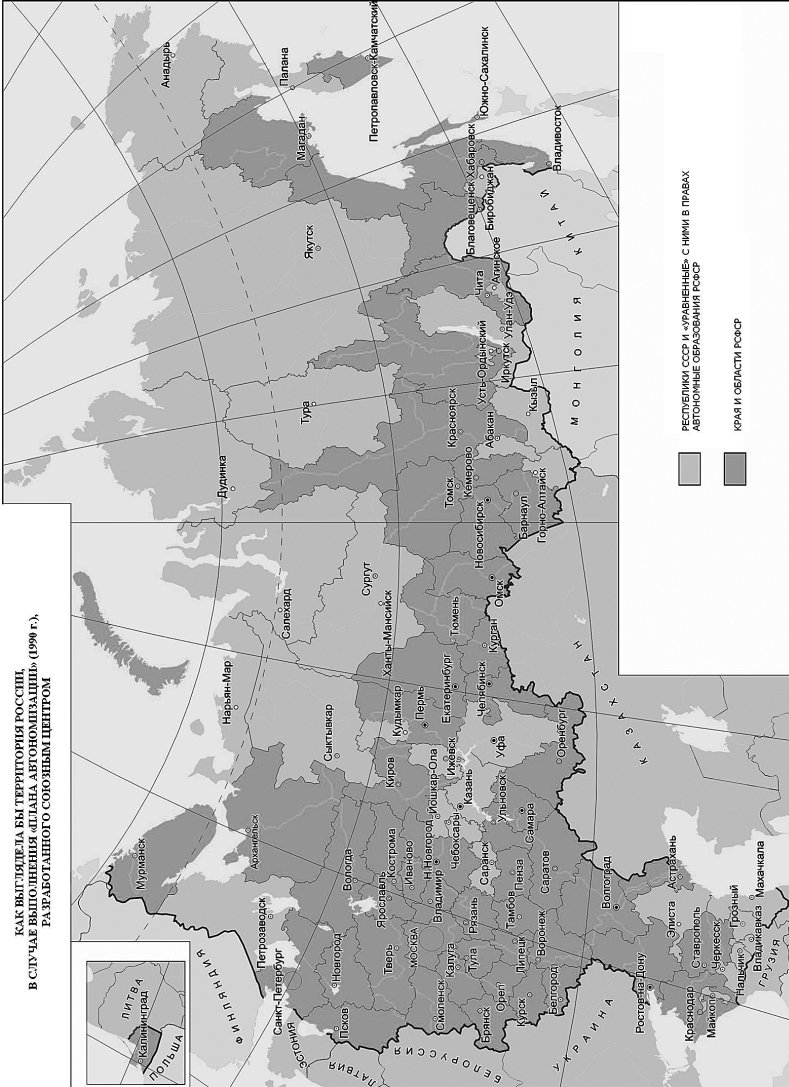


Рис. 1. Как выглядела бы территория России в случае выполнения «плана автономизации»

международной правосубъектности. И если в дальнейшем серьезные политические конфликты с такими субъектами Российской Федерации, как Республика Татарстан или Республика Башкортостан, удалось разрешить мирным, правовым путем, то затяжной конфликт с руководством Чеченской Республики привел к вооруженному противостоянию и сохранению долговременного очага нестабильности в этом российском регионе Северного Кавказа. Понятно, что в охлаждении отношений между руководством СССР и РСФСР, а затем и в углублении противостояния есть доля вины обеих сторон. С одной стороны, союзное руководство понимало, что без послушной России оно просто «повисает в воздухе», и потому, обжегшись на экспериментах с прибалтийским суверенитетом, слишком активно занялось «профилактикой» нарастания самостоятельности российского руководства. С другой стороны, в 1990 году в условиях прогрессирующего экономического кризиса, разрушения прежней системы управления и роста политической активности населения новое российское руководство, по логике вещей, уже не могло пассивно ждать, когда М.С. Горбачев и его команда примут необходимые решения, в правильности которых все уже начали сомневаться. Справедливо полагая, что лучше разбираются в реальном положении дел на местах, российские власти пытались получить рычаги управления развитием экономической ситуации в республике (отражением этого стала, например, так называемая «война законов» между РСФСР и союзным Центром летом-осенью 1990 года).

Не последнюю роль сыграло и то обстоятельство, что деятельный и харизматичный Б.Н. Ельцин, сумевший опереться на *всенародную* поддержку своей линии, психологически стремился к *личному* «политическому рваншу».

Но тем не менее, в отличие от большинства других союзных республик, во взаимоотношениях России и союзного Центра не было и не могло быть синдрома «парада суверенитетов» — России было просто «некуда» территориально отделяться от СССР. По существу, борьба между союзным и российским руководством, между слабеющим М.С. Горбачевым и усиливающим свои позиции Б.Н. Ельциным стала *борьбой за власть* над символическим *центром* советского пространства¹ и за право определять стратегию будущего развития страны.

¹ В качестве иллюстрации — свидетельство академика РАН Виктора Антоновича Садовниченко, ректора Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: «Я помню одно из заседаний правительства, когда мы тогда еще робко делили, что относится к Советскому Союзу, что к России. (...) И тог-

Что характерно, эту нерасчленимость СССР и России, как и собственную зависимость друг от друга, понимали и сами политические антиподы — Б.Н. Ельцин и М.С. Горбачев.

«Буду драться за Горбачева...»

«По Москве бродят слухи, что на ближайшем пленуме намечается переворот. Хотят снять Горбачева с поста Генерального секретаря ЦК КПСС и оставить ему руководство народными депутатами. Я не верю этим слухам, но уж если это действительно произойдет, я буду драться на Пленуме за Горбачева. Именно за него — своего вечного оппонента, любителя полушагов и полумер. Эта тактика его в конце концов и погубит, если, конечно, он не осознает этой своей главной ошибки сам. Но сейчас, по крайней мере до ближайшего съезда, на котором, может быть, появятся новые лидеры, он единственный человек, который может удержать партию от окончательного развала».

Цит. по: *Ельцин Б.Н.* Исповедь на заданную тему. М.: РОССПЭН, 2008. С. 191.

«Без России ничего не будет...»

«Ельцин поехал по России раздавать свободу всем республикам, краям и областям, “сколько смогут взять”, и в своем обычном стиле “сокрушал” центр. По этому поводу 26 августа М.С. жаловался мининделу Франции Дюма, с которым у него “товарищеская доверительность”. Ельцин, мол, натравливает толпу на меня, сознательно усугубляет дестабилизацию, нагнетает ненависть и раздражение в людях, чтобы “взять власть”. Я, говорил он, вижу свою первейшую задачу в том, чтобы “не отдать власть”: в такой обстановке это означает хаос, чреватый диктатурой. Среда для нее уже созрела... И буду последовательно держать курс на компромисс с Россией: без России ничего не будет...»

Цит. по: *Черняев А.С.* Шесть лет с Горбачевым: По дневниковым записям. М.: Издательская группа «Прогресс», «Культура», 1993. С. 365.

События августа 1991 года показали, что борьбу за символический центр страны и право определять ее будущее М.С. Горбачев *проиграл*. Конечно, все не могло закончиться мгновенно. 18 октября 1991 года М.С. Горбачев делает последнюю попытку восстановить контроль. В Москве по формуле «8+1» руководителями Армении, Беларуси, Казахской ССР, Кыргызстана, РСФСР, Таджикистана, Туркменской ССР, Узбекистана и Президентом СССР подписан Договор об Экономическом сообществе. Как говорилось в преамбуле договора, его заключили «неза-

дашний Председатель Правительства Борис Николаевич Ельцин сказал: «Все, что было в Советском Союзе, и есть наше наследие, это и будет Россия» (цит. по.: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999) // Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т. 1. С. 13–14).

висимые государства, являющиеся и бывшие субъектами Союза Советских Социалистических Республик, безотносительно к их нынешнему статусу» в целях «образования объединенного рынка и проведения согласованной экономической политики как неперемennого условия преодоления кризиса»¹. Однако инерцию *центробежных* процессов уже невозможно было остановить.

В результате дальнейшее развитие событий пошло фактически по законам мифологического жанра: поражение, а затем и символическая *гибель* главного Героя (отказ от власти) привели к моментальному распаду его «сказочного королевства».

3.4. Эволюция концепций экономических реформ

Особенностью ситуации конца 1980-х — начала 1990-х годов в СССР стало нарастание неравновесности социально-политических и экономических процессов.

Подобно тому как вследствие политической либерализации в общественной жизни множилось субъекты политических взаимодействий, в сфере экономики также начинают возникать в большом количестве различные новые субъекты хозяйственных отношений — индивидуальные и семейные предприятия, кооперативы, акционерные общества, хозрасчетные и арендные предприятия, частные банки, биржи. Наступает своеобразный этап «экономики физических лиц»², а частные интересы руководителей предприятий нередко начинают преобладать над экономической целесообразностью производства.

¹ Договор об Экономическом сообществе от 18 октября 1991 г. // Правительственный вестник. 1991. № 42. С. 1–3.

² Этот термин, предложенный членом-корреспондентом РАН Георгием Борисовичем Клейнером, использован исключительно в иллюстративных целях. Один из создателей «наноэкономики» Г.Б. Клейнер высказал в свое время идею о возможности описания эволюции хозяйственного механизма в СССР и в России через изменение масштабов основных экономических агентов.

Согласно этим взглядам, начальный этап реформ, когда основное внимание уделялось административным методам изменения структурных пропорций экономики, а ключевыми объектами воздействия были различные отрасли и подотрасли промышленного производства СССР, можно назвать этапом «экономики отраслей». Затем объектом экономической политики становятся промышленные предприятия, на первый план выдвигаются вопросы расширения их самостоятельности, демократизации управления, повышения их эффективности в рамках *хозяйственного расчета*. Таким образом, в перестройке наступает этап «экономики предприятий». Ставка на частную инициативу означает переход к следующему этапу — к «экономике физических лиц».

Подробнее см.: Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность. М.: Экономика, 1997.

Взрывной рост новых форм экономических отношений на фоне углубления экономического кризиса и постепенного распада старой системы управления приводит к тому, что к этому времени в значительной мере утрачивается *управляемость* союзной экономикой как единым целым. События в политике и экономике переплетаются, влияют друг на друга и генерируют очередные волны трансформаций, которые приобретают в итоге необратимый характер. Прежде относительно *единый* поток экономических реформ распадается на множество параллельных процессов, каждый из которых носит вполне самостоятельный характер, обладает собственной драматургией и внутренней логикой развития.

Например, один из этих процессов — возникновение множества предприятий новых форм собственности, расширение возможностей их участия во внешнеэкономической деятельности, становление негосударственного сектора экономики в целом. В 1990 году только в РСФСР было создано более 940 *совместных* предприятий¹, а доля работающих на государственных предприятиях сократилась с 91,1% от общего числа занятых в 1985 году до 82,6%².

Другой процесс — развитие регионального хозяйственного расчета, проведение экономических реформ в союзных и автономных республиках, проблемы межрегионального разделения труда.

Еще одна «сюжетная линия» — это законодательное обеспечение мероприятий перестройки. К началу 1990-х годов стало очевидным, что скорость и качество реформ в значительной степени зависят от наличия адекватного правового регулирования. Однако превращение идей и лозунгов в хорошо продуманные законы требовало времени, а принятые акты в силу своей новизны нередко плохо вписывались в советскую юридическую реальность. В результате их практическое применение порождало разнообразные коллизии и риски, ведущие к самым непредсказуемым последствиям, включая искажение первоначальных замыслов реформаторов и рост криминализации экономики.

Особое место занимает процесс, связанный с попытками «на ходу» переосмыслить происходящее, усовершенствовать концептуальные подходы и обеспечить научное управление реформами. На практике это вылилось в разработку на общесоюзном

¹ Народное хозяйство СССР в 1990 г.: Статистический сборник. М.: Госкомстат СССР, 1990.

² Труд и занятость в России в 2003 году: Статистический сборник. М.: Госкомстат РФ, 2003.

уровне различного рода планов, концепций и программ перехода к рынку. Этот сюжет получил свое максимальное развитие в 1990 году, когда во всех республиках СССР, вслед за союзным Центром, было завершено формирование новых органов государственной власти, и на фоне падения авторитета центральной власти как лидера реформ возник широкий спрос на *альтернативные пути* преодоления экономического кризиса.

Так, например, еще до «официальной» постановки вопроса о выходе из СССР республики Советской Прибалтики продемонстрировали явное стремление к формированию на своей территории современных рыночных демократий западного типа. К тому же склонялось новое руководство РСФСР, Украины и Армении. Лидеры большинства республик Средней Азии предпочитали в основном сохранить прежнюю советскую систему директивного хозяйствования, но с более сильной национальной компонентой. А некоторые союзные республики и вовсе не имели достаточно выраженной позиции, предпочитали, как говорится, «колебаться вместе с линией партии».

Понятно, что подобная ситуация никак не способствовала ни укреплению союзного государства, ни проведению сколько-нибудь целостной и согласованной политики реформ. В идеальном случае для успеха любой модернизационной политики (особенно, если речь идет о масштабных социально-экономических трансформациях) от государства требуется опережающая, проактивная стратегия действий, которая, помимо прочего, позволяла бы контролировать риски «перегрева реактора перемен» и вовремя создавать институциональные «плотины и каналы» для перенаправления к нужной цели мощных выбросов экономического творчества и социальной энергии. Но подобный уровень готовности лидеров реформ к управлению реформами вряд ли возможен в реальности. Тем более он не был возможен в условиях СССР в последние годы его существования. И чем больше разогревался «котел перестройки», тем более неуверенный и противоречивый характер носили действия М.С. Горбачева и его команды, а сама реформаторская политика начинала катастрофически отставать от темпов реальных перемен.

На сегодняшний день известно о нескольких попытках проследить эволюцию идей экономической реформы 1980–1990-х годов путем анализа факторов преобразований, построения различных периодизаций, выделения ключевых лозунгов либо группировок экономистов, участвующих в разработке решений¹.

¹ Ясин Е.Г. Российская экономика: Истоки и панорама рыночных реформ: Курс лекций. М.: ГУ–ВШЭ, 2002; Шматко Н.А. «Научная революция» в рос-

Некоторые агрегированные результаты таких исследований приведены в табл. 11.

Таблица 11

Эволюция концепций экономических реформ

Годы	1985–1986	1987–1989	1990 г. и далее
<i>Идеологический вектор</i>			
Общий курс	Совершенствование социализма	Обновление социализма	Формирование рыночной экономики
Ключевые слова	Ускорение социально-экономического развития; перестройка хозяйственного механизма	Радикальная реформа управления	Либерализация экономики
Характер полемики	Борьба за интерпретацию провозглашенного курса	Размежевание «целевых моделей». Публичное проявление несоциалистических ориентаций	Политическая борьба вокруг выбора социально-экономической системы
<i>Прагматический вектор</i>			
Основные направления реформирования	Расширение самостоятельности предприятий, хозрасчет, демократизация управления	Самофинансирование, аренда, акционирование	Приватизация, формирование факторных рынков

Источник: Шестаков Д.Е., Хаиткулов Р.Г., Самулкин А.С. Эволюция концепции российских экономических реформ 1980–1990-х гг. Серия «Экономические реформы конца XX в.: опыт и уроки новейшей истории». Препринт WP11/2007/01. М.: ГУ–ВШЭ, 2007. С. 10.

Как пишет экономист Г.И. Ханин, «в конце перестройки обществу предлагалось множество моделей экономического развития: от возврата к классической модели командной экономики до анархосиндикализма... К числу самых популярных и

сийской экономике как зеркало радикальной экономической реформы // Неприкосновенный запас. 2003. № 5 (31); Шматко Н.А. «Топосы» российской экономической реформы: от ортодоксального марксизма к радикальному либерализму // Социология под вопросом. М.: Практикс; Институт экспериментальной социологии, 2005; Шестаков Д.Е., Хаиткулов Р.Г., Самулкин А.С. Эволюция концепции российских экономических реформ 1980–1990-х гг. Серия «Экономические реформы конца XX в.: опыт и уроки новейшей истории». Препринт WP11/2007/01. М.: ГУ–ВШЭ, 2007; Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакишин С.С. Идеология экономической политики: проблема российского выбора. М.: Научный эксперт, 2008; Ханин Г.И. Экономические дискуссии конца перестройки // ЭКО. 2008. № 12. С. 39–55; и др.

влиятельных концепций можно отнести (по степени отхода от сложившейся экономической системы и реалистичности) следующие: 1) модифицированная командная экономика; 2) рыночный социализм; 3) теория постепенного перехода к рыночной экономике; 4) радикальная рыночная экономика¹. За каждой концепцией стояли свои «группы поддержки», конфигурации которых могли значительно меняться из прагматических соображений.

С формальной точки зрения, в сложившихся общественно-политических условиях руководство страны имело потенциальную возможность свободно «перебирать» как модели экономического развития, так и команды, готовые их реализовать на практике. Сегодня среди историков и социологов широко распространено мнение, что процесс эволюции идеологии экономических реформ в позднесоветский период последовательно развивался в направлении от традиционных представлений марксистской политической экономии к неоклассическим концепциям и далее — к революционным моделям².

В основе такого подхода лежит, на первый взгляд, очевидная гипотеза о том, что постоянное ухудшение экономической ситуации и «неотзывчивость» внешней среды на управляющие воздействия объективно вели к радикализации методов реформ, а следовательно — к смене концепций и «обслуживающих» их команд.

Соответственно с каждым новым этапом экономических реформ принято связывать различные группы экономистов, условно говоря, от «статусных советских политэкономов» до «молодых реформаторов». Поэтому основным трендом в эволюции идей считается переход от постулатов политической экономии социализма к принципам экономического равновесия и далее — к либеральным экономическим концепциям. На персональном уровне своеобразными маркерами этого «движения» принято выделять творческие «команды» Л.И. Абалкина, С.С. Шаталина—Г.А. Явлинского и Е.Т. Гайдара. Неявно с каждой из этих групп также принято соотносить и определенный модернизационный проект.

Но все-таки смена команд была больше связана не только с радикализацией представлений самих лидеров реформ, но также с их чисто прагматической необходимостью найти группу

¹ Ханин Г.И. Экономические дискуссии конца перестройки // ЭКО. 2008. № 12. С. 39–55.

² См., например: Шматко Н.А. «Топосы» российской экономической реформы: от ортодоксального марксизма к радикальному либерализму // Социология под вопросом. М.: Практис, 2005.

профессионалов, соединяющих теоретические знания с умением превращать концепции в руководство к действию, а самое главное, способных в каждодневной рутинной работе не потерять суть происходящего и непосредственно реализовать задуманное на практике. При этом от экономистов, вовлеченных в процесс интеллектуального обеспечения перестройки, а затем и радикальных рыночных реформ, требовались определенное личное мужество, готовность рискнуть карьерой и достигнутым положением, на что было крайне трудно решиться в условиях номенклатурной системы.

Возрастание спроса на научное обеспечение реформ

В СССР с его плановой экономикой всегда было развито научное обеспечение управления народным хозяйством. Понятно, что в ситуации, когда руководство страны осознало наличие кризисной ситуации и необходимость проведения реформ, спрос на экспертное мнение экономистов постоянно возрастал.

В результате обстоятельства сложились таким образом, что на очень короткое время власть «приоткрыла двери» для притока в систему новых людей, и профессиональная деятельность по интеллектуальному обеспечению реформ, по разработке разного рода экономических концепций и программ стала для многих амбициозных и талантливых экономистов в СССР, а затем и в России реальной возможностью проявить себя, добиться серьезных перемен в личной карьере и судьбе. По существу, в ситуации системного кризиса и слома прежних механизмов воспроизводства номенклатуры заработал новый «социальный лифт», благодаря которому целая плеяда ярких, высокоинтеллектуальных, пассионарных личностей смогла изменить свою жизненную траекторию и достигнуть высот, которые вряд ли были возможны в иных обстоятельствах. Но как ни парадоксально, почти все свободные места в этом «лифте» оказались заняты едва ли не до начала перестройки, причем многие кандидаты на «взлет» поначалу даже не догадывались, чем все это закончится.

Это сообщество экономистов-реформаторов представляло собой довольно большую группу специалистов, заметно различавшихся по возрасту, социальному статусу, личному темпераменту, научным пристрастиям и политическим взглядам. Но все они оказались востребованы либо непосредственно в период горбачевских реформ, либо чуть позже — в первые годы становления экономики новой России. Одни были официально «мобилизованы» руководством СССР или России, допущены к

экспертному обеспечению стратегических решений государства или непосредственно заняли ключевые посты в правительстве, другие стали инициаторами и участниками неформальных движений, вызванных к жизни перестройкой и оказавших большое влияние на ход событий в «эпоху перемен». Сегодня часть из этих ярких личностей уже ушла из жизни, другие изменили свои позиции по поводу прежних решений о стратегии и тактике реформ. Но, тем не менее, все они имели непосредственное отношение к проведению масштабной социально-экономической трансформации в СССР и России в конце XX века, а их роль в истории последней российской модернизации трудно переоценить.

С точки зрения положения в официальной системе «интеллектуального обеспечения» реформ, целесообразно различать так называемые «статусные», публичные фигуры, с именами которых был связан тот или иной политический этап развития экономических реформ, и когорту тех, кто формально находился «в тени», но по факту непосредственно обеспечивал разработку важнейших теоретических позиций и практических решений. История «перестройки» и российских реформ показывает, что по мере нарастания трудностей и необходимости принимать непопулярные решения, «статусные» экономисты все больше уходили на позиции сторонних наблюдателей и критиков, а их место в неблагодарной реформаторской работе заняла «экономическая молодежь», полная амбиций и готовая к риску.

Известный экономист, заместитель Министра экономики и финансов в российском «правительстве Ельцина–Гайдара» *Леонид Маркович Григорьев* спустя двадцать лет с начала перестройки предложит шутивную периодизацию реформ, основанную на изменении ранга «статусных» фигур, определявших стратегию и тактику модернизации: «Говорят, первая группа реформаторов состояла исключительно из академиков. Вторая — из членов-корреспондентов. На третьей стадии были только доктора, а я, кандидат, принял участие уже в четвертой попытке»¹.

Несмотря на то что одни ученые-экономисты были востребованы во времена М.С. Горбачева, а другие лишь спустя несколько лет составили команду российских реформаторов, их жизненные пути так или иначе пересекались еще с самого начала 1980-х годов.

¹ *Григорьев Л.М.* Хронология реформ. Серия «Экономические реформы конца XX в.: опыт и уроки новейшей истории». Препринт WP11/2006/01. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. С. 6.

Одним из знаковых событий стало создание в январе 1984 года по решению Генерального секретаря ЦК КПСС Ю.В. Андропова Комиссии Политбюро ЦК КПСС по совершенствованию системы управления народным хозяйством. Комиссию возглавили член Политбюро ЦК КПСС, Председатель Совета Министров СССР Н.А. Тихонов, которому на тот момент было уже 78 лет, и 55-летний Секретарь Центрального Комитета КПСС по экономике, будущий союзный премьер Н.И. Рыжков. При этой Комиссии были сформированы два органа — рабочая группа и так называемая научная секция. В рабочую группу традиционно входили заместители руководителей, как сейчас принято говорить, «экономического блока» советского правительства, а научная секция объединяла директоров ведущих экономических научных институтов СССР.

Научную секцию Комиссии возглавил академик АН СССР, заместитель председателя Государственного комитета СССР по науке и технике *Джермен Михайлович Гвишиани* — известный советский философ, социолог и специалист в области управления, директор *Всесоюзного научно-исследовательского института системных исследований (ВНИИСИ)* Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике и Академии наук СССР.

Этот институт занимал особое положение в советской системе, поскольку не только имел необычное двойное подчинение (одновременно ГКНТ СССР и АН СССР)¹, но также являлся филиалом Международного института прикладного системного анализа, учрежденного в октябре 1972 года СССР, США и представителями еще 10 государств «западного и восточного блоков» в рамках реализации идей Председателя Совета Министров СССР А.Н. Косыгина и Президента США Л. Джонсона о необходимости развития научной кооперации в качестве первого шага к поиску взаимопонимания между странами после долгих лет «холодной войны». Как часто повторял Д.М. Гвишиани, основной идеей создания ВНИИСИ была попытка построения советского аналога американской *RAND Corporation*.

¹Подчинение ВНИИСИ одновременно Академии наук СССР и Государственному комитету СССР по науке и технике (а следовательно, Совету Министров СССР) выводило этот институт из-под непосредственного контроля Отдела науки Центрального Комитета КПСС, который выполнял в основном идеологические функции. Таким образом, институт мог создать в своих стенах своего рода «интеллектуальный заповедник», свободный от идеологического диктата партии. (*Прим. науч. ред.*)

Всесоюзный научно-исследовательский институт системных исследований (ВНИИСИ)

ВНИИСИ ГКНТ СССР и АН СССР был создан в Москве в 1976 году для комплексного исследования научно-технических и социально-экономических проблем, имеющих большое народно-хозяйственное значение. Одновременно институт являлся филиалом Международного института прикладного системного анализа (МИПСА), учрежденного в 1972 году в Лаксенбурге (Австрия) международной неправительственной научно-исследовательской организацией «Римский клуб» и выполнял функции головной организации по научно-методическому обеспечению советского участия в деятельности МИПСА¹. С 1992 года — Институт системного анализа РАН.

С момента своего создания ВНИИСИ был сосредоточен на научном обеспечении процессов формирования стратегий государственной политики и участвовал в разработке долгосрочных программ развития СССР, в частности созданной по инициативе академика АН СССР А.И. Анчишкина Комплексной программы научно-технического прогресса СССР.

Важным международным направлением деятельности ВНИИСИ было участие в исследованиях по моделированию глобальной динамики. Одним из ключевых результатов этой работы стало научное доказательство принципиальной возможности управлять негативными последствиями мирового развития². Однако выявившаяся высокая чувствительность предложенных моделей к качеству статистических данных привела к тому, что акцент деятельности ВНИИСИ сместился в сторону разработки компьютерных систем поддержки принятия решений³.

С ВНИИСИ была также связана деятельность выдающегося советского экономиста *Леонида Витальевича Канторовича*, лауреата Нобелевской премии по экономике 1975 года «за вклад в теорию оптимального распределения ресурсов». В этом же институте в разное время работали С.С. Шаталин, В.И. Данилов-Данильян, А.Д. Жуков, М.Ю. Зурабов, В.М. Лопухин, Ю.А. Дубов, Н.К. Сванидзе.

¹ «Римский клуб» — одна из глобальных «фабрик мысли», которая существует и в наши дни, был основан в 1968 г. Академией наук Итальянской Республики (*Accademia dei Lincei*) по инициативе видного итальянского промышленника *Аурелио Печчеи (Aurelio Peccei)* и шотландского ученого, пионера движения за устойчивое развитие *Александра Кинга (Alexander King)* как «сообщество людей, разделяющих общее беспокойство о будущем человечества».

² *Геловани В.А., Егоров В.А., Митрофанов В.Б., Пионтковский А.А.* Об одной задаче управления в глобальной экономической модели Форрестера // Доклады Академии наук. 1975. Т. 220. № 3. С. 536–539.

³ Практическим результатом анализа мировой динамики стала получившая мировую известность модель «ядерной зимы», разработанная под руководством академика АН СССР Н.Н. Моисеева в Вычислительном центре Академии наук СССР (см.: *Моисеев Н.Н., Александров В.В., Тарко А.М.* Человек и биосфера: Опыт системного анализа и эксперименты с моделями. М.: Наука, 1985).

В 1984 году заместителем Д.М. Гвишиани во ВНИИСИ был будущий академик АН СССР (1987) *Станислав Сергеевич Шаталин*, который сразу привлек к работе по научному обеспечению работы Комиссии Политбюро ЦК КПСС по совершенствованию системы управления народным хозяйством сотрудников одной из лабораторий своего направления. В частности, это были молодые экономисты *Егор Тимурович Гайдар*, *Петр Олегович Авен*, *Олег Игоревич Ананьин* и *Вячеслав Михайлович Широнин*, занимавшиеся сравнительным анализом экономик социалистических стран. Таким образом, эта группа тогдашней молодежи с самого начала принимала участие в работе над стратегией и тактикой реформирования советской экономики.

О деятельности комиссии Политбюро ЦК КПСС по совершенствованию управления народным хозяйством

«Пожалуй, наиболее серьезным документом, вышедшим из научной секции Комиссии, стала «Концепция совершенствования хозяйственного механизма предприятия», подготовленная по заданию Рыжкова. В довольно большом, 120-страничном, документе обозначались основные направления возможной экономической реформы в масштабах Союза. К работе над ним, помимо сотрудников нашей лаборатории, привлекли молодую команду ленинградских экономистов, в которую входили *Анатолий Чубайс*¹, *Сергей Васильев*, *Сергей Игнатьев*, *Юрий Ярмагаев* и другие. Для них сам факт привлечения к работе по линии Комиссии политбюро был своеобразной индульгенцией, защищающей от возможных серьезных неприятностей, ведь Ленинград в те годы славился идеологической кондовостью.

Речь в названном документе шла о достаточно осторожной экономической реформе, важнейшей предпосылкой которой было ужесточение финансовой и денежной политики. Предполагалось отказаться от директивных плановых заданий, ввести стимулы, связанные с прибылью, сохранить строгое нормативное регулирование заработной платы, постепенно либерализовать цены по мере стабилизации

¹Привлечение к деятельности научной секции Комиссии Политбюро ЦК КПСС по совершенствованию системы управления народным хозяйством помимо специалистов ВНИИСИ молодых ленинградских экономистов было неслучайным. Фактически ядро экономистов, которые в начале 1990-х будут названы «молодыми реформаторами», начало формироваться еще в самом начале 1980-х годов. В частности, работавший во ВНИИСИ О.И. Ананьин познакомился в 1982 году на одном из семинаров Института экономики АН СССР с *Григорием Юрьевичем Глазковым* из Ленинградского инженерно-экономического института имени Пальмиро Тольятти. Именно в этом институте тогда работал молодой доцент *Анатолий Борисович Чубайс*, который вместе с заведующим лабораторией Ленинградского финансово-экономического института имени Н.А. Вознесенского *Сергеем Александровичем Васильевым* (будущим первым руководителем Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РСФСР) уже создал неформальный кружок молодых ленинградских экономистов.

положения на отдельных рынках, осуществить осторожные меры по либерализации внешнеэкономической деятельности, создать рядом с государственным частнопредпринимательский и кооперативный секторы экономики.

За основу многих предлагаемых решений были взяты наработки венгерской реформы 68-го года и ее последующих модификаций, приспособленные, естественно, к советской специфике. Мы отдавали себе отчет в том, что предлагаемая модель ни в коей мере не может рассматриваться в качестве идеала, но считали важным осуществить хотя бы эти осторожные шаги в направлении рынка, создания эталонов негосударственной экономики как предпосылки для последующей эволюции системы, мягкого выхода из социализма».

Цит. по: *Гайдар Е.Т.* Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1997. С. 207–208.

Несмотря на «политкорректные» отсылки к опыту социалистических стран, практически все предложения научной секции Комиссии Политбюро ЦК КПСС по совершенствованию системы управления народным хозяйством, в частности последняя версия доклада под названием «Общая концепция развития хозяйственного механизма предприятий и объединений», летом 1985 года были признаны Секретариатом Центрального Комитета КПСС неприемлемыми. Немалую роль в такой оценке сыграло отрицательное заключение Института экономики АН СССР (директор в то время — член-корреспондент АН СССР Е.И. Капустин)¹.

Несмотря на такой разочаровывающий результат, в процессе совместной работы, как позднее вспоминал Е.Т. Гайдар, «сформировалась команда людей, которые понимали, что происходит в Советском Союзе, способны вместе работать, адаптировать свои предложения к тому, что происходит в стране... Это был серьезный капитал, который пригодился в 1991–1992 годах и на протяжении многих последующих лет. Люди, которые занимали места в экономическом блоке правительства, менялись, но контекст, общее понимание проблем, способность работать вместе — оставались»².

В начале 1980-х годов востребованность этих специалистов была основана как на их включенности в профессиональное экономическое сообщество (почти все они имели степень кандидата или доктора экономических наук), так и на сложной системе социальных связей. Эти связи складывались на базе их

¹ См. подробнее: *Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б.* Развилки новейшей истории России. М.: ОГИ, 2011. С. 29–30.

² *Гайдар Е.Т.* Откуда пошли реформаторы // www.polit.ru/analytics/2006/09/06/gaidar.html

общей принадлежности либо к советскому истеблишменту (как в случае с большинством работников ВНИИСИ), либо к той или иной определенной научной школе (что было характерно для сотрудников Института экономики, или Центрального экономико-математического института (ЦЭМИ) АН СССР, или НИИ Госплана СССР). Либо, наконец, прочные социальные связи возникали в процессе кооперации усилий для реализации идеи общего профессионального роста, что было наиболее характерно для работников ленинградских экономических институтов того периода. В любом случае современный социолог сказал бы, что все эти люди в силу разного рода обстоятельств обладали серьезным социальным капиталом, которым, как показала жизнь, смогли разумно распорядиться.

Личные жизненные траектории новой генерации российских экономистов в 1980-х — начале 1990-х годов менялись и пересекались самым причудливым образом. Например, Г.А. Явлинский, М.М. Задорнов и А.Ю. Михайлов — будущие авторы программы «400 дней доверия», которая легла в основу программы «Переход к рынку» или Программы «500 дней», окончили Московский институт народного хозяйства имени Г.В. Плеханова, где будущий академик АН СССР Л.И. Абалкин работал в это же время преподавателем. Будущий исполнительный директор Международного валютного фонда от Российской Федерации К.Г. Кагаловский, будущий заместитель Министра финансов Российской Федерации и член Совета Федерации Федерального Собрания России А.П. Вавилов, известный российский политик и будущий академик РАН С.Ю. Глазьев работали в Центральном экономико-математическом институте АН СССР в лаборатории профессора Е.Г. Ясина¹. В этой же лаборатории начиналась научная карьера В.М. Машица — будущего председателя Государственного комитета Российской Федерации по экономическому сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств.

О.И. Ананьин в конце 1984 года возвращается из ВНИИСИ на работу в Институт экономики АН СССР, а спустя два года ВНИИСИ покидает большая группа сотрудников во главе с С.С. Шаталиным и переходит на работу в новый Институт экономики и прогнозирования научно-технического прогресса АН

¹С именем Е.Г. Ясина связано начало научной деятельности нескольких поколений ученых, внесших вклад в российские экономические реформы. Среди них, в частности, будущие Министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина и ректор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Я.И. Кузьминов.

СССР, который размещался в одном здании с ЦЭМИ. В состав этой группы входил и Е.Т. Гайдар.

Молодой ученый П.О. Авен, участвовавший в ряде полевых исследований по экономической социологии в Западной Сибири под руководством академика АН СССР Т.И. Заславской, в 1988 году уедет работать в МИПСА и пробудет в Австрии до осени 1991 года. Что касается Е.Т. Гайдара, то он в конце 1986 года перейдет на должность заведующего отделом экономической политики журнала «Коммунист», а затем возглавит отдел экономики газеты «Правда» — формально станет крупным партийным функционером в ранге заведующего сектором Центрального Комитета КПСС. Но, как бы не менялись пути «молодых экономистов» 1980-х годов, все они, подобно выпускникам престижных западных университетов, хранили ощущение своеобразного «родства душ» и не теряли связей друг с другом.

В отличие от не слишком удачного политического старта молодых экономистов ВНИИСИ и «ленинградской школы», их старшие товарищи, работавшие в Институте экономики АН СССР, Центральном экономико-математическом институте АН СССР, Институте экономики и прогнозирования научно-технического прогресса АН СССР, в группе консультантов ЦК КПСС, оказались более успешны в начальный период перестройки. Помимо уже упомянутых академиков АН СССР Л.И. Абалкина, А.И. Анчишкина, А.Г. Аганбегяна и С.С. Шаталина, можно назвать члена-корреспондента АН СССР *Николая Яковлевича Петракова* (в 1990 году — помощник Генерального секретаря ЦК КПСС по экономическим вопросам, затем — помощник Президента СССР по экономике), члена-корреспондента АН СССР *Павла Григорьевича Бунича* (в 1989 г. — народный депутат СССР, заместитель Председателя Комитета по вопросам экономической реформы Верховного Совета СССР), профессора *Евгения Григорьевича Ясина* (в 1989 году — руководитель отдела в Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе, в 1994 году — Министр экономики Российской Федерации).

Во второй половине 1980-х годов ученые-экономисты были не только востребованы властью, но и нередко становились кумирами общества благодаря своим ярким и смелым выступлениям. Достаточно вспомнить все ту же историю со статьей Н.П. Шмелева «Авансы и долги» в журнале «Новый мир», которая в 1987 году имела эффект разорвавшейся бомбы: ее беспощадная логика, ясность и простота аргументов вызвали у многих современников ощущение, будто с глаз внезапно упала пелена. Еще раньше в том же издании была опубликована совместная

статья публициста В.И. Селюнина и экономиста Г.И. Ханина «Лукавая цифра», которая всколыхнула общественность, развенчав «убаюкивающие» показатели советской экономической статистики¹.

В общем и целом с развитием «гласности» и общей политической активности недостатка в критической информации, в ярких идеях и дельных предложениях уже не было. Проблема состояла лишь в том, что на фоне горячих дискуссий, куда и как двигаться дальше, возник спрос не столько на стратегов и экспертов, сколько на людей, способных к рутинной реформаторской работе. Образно говоря, возникла потребность в тех, кто имеет практический опыт «делания реформ». Но этот опыт не мог возникнуть на пустом месте и мгновенно — требовались время и новые знания.

Начальные этапы становления «молодых реформаторов»

Как уже отмечалось, в первые годы перестройки основной вектор советской экономической мысли был направлен на решение задач «совершенствования хозяйственного механизма» (эту тему активно разрабатывали не только «статусные» экономисты, но и будущие «молодые реформаторы»²). Политика «гласности» открыла возможности для обсуждения самых острых тем и дала импульс для возникновения новых форм научных контактов, широких информационных обменов, постоянно действующих дискуссионных площадок, в рамках которых будущие «архитекторы российских реформ» активно расширяют свои профессиональные знания и связи.

Так, например, одним из знаковых событий в «краткой истории» рождения новой московско-ленинградской школы экономистов стала первая неформальная научно-практическая конференция-семинар, проведенная по инициативе А.Б. Чубайса в сентябре 1986 года в пансионате «Змеиная горка» (Ленинградская область) с участием Е.Т. Гайдара³. Эта встреча фак-

¹ Селюнин В.И., Ханин Г.И. Лукавая цифра // Новый мир. 1987. № 2. С. 181–201.

² См., например: Ананьин О.И., Гайдар Е.Т., Герасимович В.Н., Шаталин С.С. Проблемы совершенствования хозяйственного механизма в СССР на современном этапе // Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник. 1986 / ВНИИСИ АН СССР; Под ред. Д.М. Гвишиани; В.Н. Садовский и др. М.: Наука, 1987.

³ Идея проведения собственной научно-практической конференции появилась у С.А. Васильева и А.Б. Чубайса после посещения в январе 1986 года «Гаврилиады» — конференции, которую проводил декан экономического факультета МГУ, будущий мэр Москвы Гавриил Харитонович Попов со своими соратника-

тически стала первым публичным мероприятием, на котором предпринимается попытка обсуждать и исследовать реальные проблемы советской экономической системы без оглядки на идеологию и авторитеты. Но при этом молодежь, еще не пропитавшаяся духом привычного советского конформизма, не готова заниматься исключительно научным обоснованием «руководящих указаний» партии и много размышляет об ответственности ученых за последствия внедрения на практике идей, не соответствующих законам реальной экономики.

«Молодые реформаторы» об ответственности ученых

«Искушение внедрять в экономику идеологически верные, но технологически непроработанные предложения, неувязанные с действующим хозяйственным механизмом, приводит к необходимости отвечать насилием на сопротивление экономической системы, отторгающей инородные конструкции. Такое насилие редко оборачивается удачей... Подобные неудачи не только затрагивают жизнь миллионов людей, но и дискредитируют хорошие идеи, терпящие неизбежную трансформацию в процессе насильственной реализации.

(...) Предлагаая любые нововведения, экономисты обязаны отдавать себе отчет в том, к каким последствиям приведет практическое внедрение этих нововведений. (В частности, реализация предложения повысить цены на продовольствие и компенсационно увеличить заработную плату неизбежно приведет к опережающему росту цен, хотя такое опережение вовсе не предполагается авторами соответствующих предложений.)

(...) Подготовка программы реформы и ее реализация требуют осуществления ряда исключительно серьезных мер по политическому, институциональному, научному и информационному обеспечению. Только целенаправленное и согласованное решение этих задач может обеспечить успех».

См.: *Авен П.О., Широкин В.М.* Реформа хозяйственного механизма: реальность намечаемых преобразований // Известия СО АН СССР. Серия «Экономика и прикладная социология». 1987. № 13. Вып. 3.

Семинар в «Змеиной горке» имел большой успех, и в 1987–1989 годах подобные мероприятия проходили еще не раз. В итоге круг экономистов новой генерации, из которых со временем будет создана российская команда реформаторов¹, приобретает

ми. Позднее, уже в начале 2000-х годов, была предпринята попытка считать семинар в «Змеиной горке» моментом рождения новой московско-ленинградской научной школы, но она не получила развития.

¹ Например, в семинаре на «Змеиной горке» участвовал молодой ученый из Ленинградского института советской торговли имени Фридриха Энгельса, специалист по экономике Югославии, будущий заместитель министра экономики и финансов «правительства Ельцина–Гайдара» и будущий Председатель Центрального банка России С.М. Игнатьев.

формальные черты — еще не школы, но уже единомышленников. Фактически с этого момента группа молодых московских и ленинградских ученых¹ превращается в особую часть научного экономического сообщества.

Новый тренд в процессе самоорганизации сообщества «молодых реформаторов» возник в конце 1986 года, когда появилась идея создания межпрофессионального клуба в поддержку реформ М.С. Горбачева. Уже следующей весной клуб «Перестройка» создается сначала в Москве, а затем в Ленинграде. При этом «географические особенности» научных школ участников этих неформальных объединений перестают играть какую-то существенную роль — важнее была общность взглядов и своего рода «корпоративный дух». Например, главным организатором работы московского клуба, действовавшего на площадке ЦЭМИ, был член «ленинградского кружка» Г.Ю. Глазков, который учился в аспирантуре этого института.

В период 1987–1989 годов московский и ленинградский клубы «Перестройка» станут местом, где «молодые реформаторы», помимо прочего, получают свой первый общественно-политический опыт. Например, в московском клубе «Перестройка» начнется общественная деятельность известного ученого-экономиста, будущего Министра внешнеэкономических связей Российской Федерации *Сергея Юрьевича Глазьева*, а в ленинградском клубе начнется карьера будущего председателя подкомитета по приватизации Комитета Верховного Совета РСФСР по вопросам экономической реформы и собственности *Петра Сергеевича Филиппова*.

Примерно в то же время при Ленинградском дворце молодежи создается дискуссионный клуб общественных наук «Синтез». В этом клубе профессиональные научные споры быстро уступают дорогу горячим дискуссиям о неотложных вопросах политической жизни. Тем не менее, несмотря на «отход от экономики в политику», этот клуб остается местом постоянных встреч для молодых выпускников Ленинградского финансово-экономического института. Среди них — *Борис Михайлович Львин*, получивший известность как публицист по проблемам экономической реформы (будущий сотрудник русской дирекции Международного валютного фонда), *Михаил Эгонович Дмитриев* (будущий народный депутат РСФСР, а затем первый заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации и руководитель Центра стратегических разработок), *Михаил Владиславович Маневич* (будущий руководитель Комите-

¹ Е.Т. Гайдару в то время было 30 лет, А.Б. Чубайсу — 31 год.

та по управлению имуществом города Санкт-Петербурга, впоследствии трагически погибший от руки наемного убийцы), а также будущий председатель Правления ОАО «Газпром» *Алексей Борисович Миллер*. В клубе «Синтез» начнется и публичная деятельность преподавателя Ленинградского государственного университета *Андрея Николаевича Илларионова*, будущего первого заместителя руководителя Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РСФСР, затем — советника Президента Российской Федерации В.В. Путина по экономическим вопросам¹.

Падение «информационного занавеса»

Необходимо отметить, что с началом политики «перестройки» у советских экономистов появились невиданные ранее возможности получать вне рамок идеологического контроля доступ к актуальным результатам международных экономических исследований. Дело в том, что прежде в СССР в академической и отраслевой науке существовала сложная многоступенчатая система предоставления исследователям литературы, изданной за рубежом. В научных библиотеках свободно можно было получить только публикации ученых СССР и социалистических стран, а также международные издания по естественным наукам и математике. Все зарубежные журналы и книги по общественным наукам, к которым относилась и экономика, закупались в СССР централизованно, в очень ограниченном количестве и помещались в фонды специального хранения (их еще называли «спецхраны»), фактически засекречивались.

Для того чтобы просто прочитать эти публикации, необходимо было пройти сложную бюрократическую процедуру в духе абсурдистских произведений чешского писателя Франца Кафки. Сначала нужно было получить разрешение для работы в «спецхране», т.е. продемонстрировать лояльность руководителям научных организаций и при этом объяснить, какие конкретно зарубежные издания и с какой целью требуются. Чтобы получить доступ к определенной книге или журналу, необходимо было точно знать, как они называются и где хранятся. Но для того, чтобы это узнать и точно сформулировать запрос, нужно было предварительно получить доступ к материалам конкретного «спецхрана». И так далее. Неудивительно, что за пределами

¹ Вместе с А.Н. Илларионовым в Ленинградском государственном университете учился будущий заместитель мэра Санкт-Петербурга, а впоследствии заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — Министр финансов Российской Федерации *Алексей Леонидович Кудрин*.

Москвы и ряда крупных научных центров АН СССР многие ученые-экономисты практически не имели представлений о реальном состоянии и уровне международных научных исследований и не могли публиковать за границей собственные научные результаты. Поэтому в советское время работа в ведущих научных институтах, помимо прочего, давала их сотрудникам еще одно неоспоримое преимущество — было намного проще получить информацию о современном состоянии дел в своей «отрасли», в том числе и чисто технически. Например, Институт экономики АН СССР и ЦЭМИ территориально были размещены буквально рядом с Институтом научной информации по общественным наукам (ИНИОН) АН СССР, где находилась Фундаментальная библиотека АН СССР, регулярно получавшая последние зарубежные новинки.

С середины 1980-х годов важную роль в расширении возможностей доступа к современным научным экономическим знаниям стал играть журнал Сибирского отделения АН СССР «ЭКО» («Экономика и организация промышленного производства»), который издавался под редакцией академика АН СССР А.Г. Аганбегяна в Академгородке под Новосибирском¹. Журнал последовательно занимался популяризацией современных экономических идей, в том числе и зарубежных. Эта программа поддерживала постоянный интерес общественности к его публикациям, что, в свою очередь привело к возникновению многочисленных Клубов друзей журнала «ЭКО» по всей стране. В частности, одним из наиболее массовых стал ленинградский Клуб друзей журнала «ЭКО», созданный по инициативе сотрудничавшего с журналом П.С. Филиппова. Члены этой неформальной организации впоследствии составили костяк ленинградского клуба «Перестройка».

К середине 1980-х годов кумиром молодых советских экономистов становится известный венгерский ученый *Янош Корнай* (*János Kornai*), интерес вызывают его исследования проблем социалистической экономики, в частности классическая работа по экономике дефицита, опубликованная в 1980 году². Дело в том, что венгерский экономический журнал «*Acta Oeconomica*» публиковался не на венгерском, а на английском языке и был относительно доступен, поскольку формально считался «социа-

¹Академик АН СССР А.Г. Аганбегян до 1984 года работал директором Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения АН СССР, затем стал академиком-секретарем Отделения экономики АН СССР, а в 1989 году возглавил Академию народного хозяйства СССР.

²На русском языке работа Я. Корнай, посвященная экономике дефицита, впервые издана в 1990 году: *Корнай Я. Дефицит*. М.: Наука, 1990.

листическим изданием». Во второй половине 1980-х годов этот журнал для многих советских экономистов становится настоящим «окном» в мир современных экономических проблем.

В 1989 году период «научных кружков» и неформального обсуждения актуальных экономических проблем постепенно заканчивается.

Подготовка к выборам народных депутатов СССР и заседания Первого Съезда народных депутатов СССР необратимо изменяют политическую ситуацию в стране. Многие ведущие экономисты стали народными депутатами СССР, а их идеи звучали с трибуны Съезда.

Что касается группы будущих «молодых реформаторов», то круг их постоянно расширяется, причем многие на профессиональной основе начинают заниматься вопросами стратегии и тактики трансформации централизованной директивной экономики. С учетом общественно-политических перемен, которые принесла политика «перестройки» и «гласности», появляются новые, невозможные в прежних условиях, перспективы для профессионального роста молодых экономистов. Часть из них получает возможность непосредственно заниматься вопросами разработки экономической политики страны, а другая часть начинает карьеру в области государственного управления¹.

3.5. Идея радикальных экономических реформ

Академик АН СССР Л.И. Абалкин написал в 1989 году: «...экономика страны находится в тяжелом, кризисном положении и не имеет шансов на выживание при плановом развитии

¹ Например, научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений АН СССР *Борис Григорьевич Федоров*, будущий министр финансов первого правительства РСФСР, в 1989 году начинает работать консультантом Центрального Комитета КПСС. Будущий руководитель аппарата «правительства реформ» *Алексей Леонардович Головкин* (в 1989 году — научный сотрудник ЦЭМИ, один из создателей Клуба избирателей при АН СССР) занимается избирательной кампанией будущего народного депутата СССР академика АН СССР А.Д. Сахарова, а после выборов участвует в организации так называемой «демократической фракции» народных депутатов СССР — Межрегиональной депутатской группы (МДГ). Эта группа формируется вокруг московских депутатов Первого Съезда народных депутатов СССР — А.Д. Сахарова, Ю.Н. Афанасьева и Г.Х. Попова. В ее состав, в частности, войдет народный депутат СССР *Геннадий Эдуардович Бурбулис*, будущий Государственный секретарь РСФСР и первый заместитель председателя «правительства Ельцина–Гайдара», а сам Б.Н. Ельцин будет избран одним из сопредседателей МДГ. А.Б. Чубайс в 1990 году избирается заместителем председателя Исполнительного комитета городского Совета народных депутатов (Исполкома Ленсовета) (*Прим. науч. ред.*).

событий. Нужно решиться на радикальные изменения — самые радикальные за всю историю Советского государства»¹.

По инициативе М.С. Горбачева и Н.И. Рыжкова 24 июля 1989 года в рамках обновленного советского правительства создается Государственная комиссия Совета Министров СССР по экономической реформе во главе с академиком АН СССР Л.И. Абалкиным². Впервые публично перед советским государственным органом, вместо ставших привычными разговоров о реформировании системы управления экономикой, поставлена задача поиска конкретных мер по радикальному изменению основ самой экономической системы.

Ответственным секретарем Государственной комиссии стал ранее работавший в Государственном комитете СССР по труду и социальным вопросам *Григорий Алексеевич Явлинский*, который по инициативе Л.И. Абалкина перешел на работу в аппарат Совета Министров СССР. А формированием ее экспертных групп занимались академик АН СССР С.С. Шаталин и профессор Е.Г. Ясин, перешедший на работу в аппарат Совета Министров СССР. В деятельности Государственной комиссии по экономической реформе также принимают участие и несколько молодых ученых из ЦЭМИ, в частности будущий первый заместитель Председателя Центрального банка России *Сергей Владимирович Алексащенко*.

Главным результатом деятельности Государственной комиссии стала разработка концепции радикальной экономической реформы.

13–15 ноября 1989 года в Колонном зале Дома Союзов в Москве прошла Всесоюзная научно-практическая конференция «Радикальная экономическая реформа: первоочередные и долговременные меры». Документ с аналогичным названием был подготовлен экспертами под руководством Л.И. Абалкина и распространен перед конференцией как материал для обсуждения. Как отмечает один из участников работы Е.Г. Ясин, «это было первое после документов Июньского (1987) Пленума ЦК КПСС изложение концепции реформы, отразившее произошедшие с тех пор изменения в понимании происходящего»³.

¹Трудный поворот к рынку / Науч. ред. Л.И. Абалкин; Сост. Е.М. Юдина. М.: Экономика, 1990. С. 10.

²Постановление Совета Министров СССР от 24 июля 1989 г. № 581 «О Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе» // СП СССР. 1989. № 28. Ст. 108.

³*Ясин Е.Г.* Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ–ВШЭ, 2002.

В своем докладе участникам конференции председатель Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе Л.И. Абалкин заявил, что при всей неизменности социалистического выбора «главной формой координации деятельности участников общественного производства» является рынок¹.

На тот момент было по-прежнему не слишком понятно, что «рынок» означает на практике, но ясно было одно: административные методы уже не работают, а иные, рыночные, методы пока отсутствуют. По мнению академика Л.И. Абалкина и его коллег², ключевым звеном в формировании новой системы экономики должно было стать обновление отношений собственности. Предлагалось отказаться от тезиса о государственной собственности как высшей формы социалистической собственности и принять тезис о возможности многообразия отношений общественной собственности в СССР.

Но главный итог конференции заключался, пожалуй, в другом. Для анализа возможных вариантов перехода к рыночной экономике в докладе был использован прием противопоставления крайних теоретических альтернатив: *консервативного* варианта, предполагающего постепенное «врастание» страны в новую хозяйственную систему, и *радикального* варианта, связанного с одновременным и быстрым «снятием» ограничений рыночного механизма. Последний вариант предполагал также отказ от контроля над ценами и доходами, но при этом не предусматривал приватизацию, поскольку считалось, что государственные предприятия необходимо переводить на аренду, преобразовывать в народные предприятия, кооперативы и акционерные общества³. Третий из представленных вариантов был промежуточным — «*радикально-умеренным*».

С момента проведения Всесоюзной конференции 1989 года сюжеты о возможности осуществления в стране радикальных

¹ Абалкин Л.И. Радикальная экономическая реформа: первоочередные и долговременные меры // Абалкин Л.И. Избр. труды: В 4 т. М.: Экономика, 2000. Т. 3. С. 310–336.

² В разработке основных положений доклада главную роль сыграли секретарь Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе Г.А. Явлинский и начальник отдела Государственной комиссии Совета Министров СССР Е.Г. Ясин.

³ В многочисленных интервью и воспоминаниях экономистов того времени эти идеи часто было принято называть в терминах ранних *попыток экономических реформ* в социалистических странах, например, «венгерским опытом» (рыночные экономические реформы и либерализация цен без приватизации, начавшиеся в 1968 году) или «югославским опытом» (сочетание методов макроэкономического регулирования и процессов приватизации).

экономических реформ, об экономических выигрышах и политических рисках этой идеи входят в повседневный публичный дискурс, а отношение к этой проблематике становится своеобразным индикатором принадлежности к разным «политическим лагерям». Сам Л.И. Абалкин понимал, что речь идет о крутом повороте, радикализм которого (пусть и умеренный) может спровоцировать попытку контрреформ. В своем докладе он говорил об этом так: «...в период самых интенсивных преобразований социальное напряжение может достигнуть наибольшей силы. В этот момент создаются благоприятные условия для деятельности тех, кто стремится к реставрации административно-командных структур в экономике и политике»¹.

Концепция «социалистического рынка»

Как и следовало ожидать, ни крайне консервативная, ни крайне радикальная стратегии реформ не получили поддержки: в заключительном документе Всесоюзной конференции в качестве оптимального варианта был назван промежуточный «радикально-умеренный» вариант реформ. Его главной особенностью было желание сохранить управляемость реформ², поскольку считалось, что для этого есть еще и время, и возможности. В соответствии с этим вариантом действий предполагалось создать особый хозяйственный механизм переходного периода (в дальнейшем его часто стали называть «социалистическим рынком»), а всю работу планировалось закончить за пять лет, к концу 1995 года. В основу концепции «социалистического рынка» были положены принципы разнообразия форм собственности, всестороннего развития рынков товаров, услуг, труда и капитала, а также идеи макроэкономического регулирования на основе методов индикативного планирования.

Экономическая политика в этот период должна была включать:

- разработку ряда законов, создающих основу для преобразования отношений собственности;

¹ Абалкин Л.И. Радикальная экономическая реформа: первоочередные и долговременные меры // Абалкин Л.И. Избр. труды: В 4 т. М.: Экономика, 2000. Т. 3. С. 310–336.

² На советском политико-экономическом «языке» того времени этот процесс было принято называть «градуалистическим», т.е. когда скорость изменений определяется углом поворота стрелки воображаемого компаса, очень медленно, градус за градусом. Как научное течение *градуализм* является проявлением эволюционного подхода в экономике, противоположного методу *шоков* для стабилизации экономической ситуации.

- введение единой налоговой системы и проведение кредитной реформы, исключающей возможность субсидирования неэффективного производства с целью регулирования доходов и объема денежной массы;
- перестройку системы оплаты труда путем создания условий для проведения гибкой политики цен и доходов;
- реформу цен, позволяющую последовательно приближаться к ценам, балансирующим спрос и предложение, наряду с перестройкой планирования и материально-технического обеспечения производства;
- создание новой современной системы социальной поддержки населения и реформу регионального управления.

Главной целью и особенностью радикально-умеренного варианта реформ было придание динамизма и большей осмысленности процессам перестройки советской экономики. Предполагалось, что реформа должна проходить в три этапа.

На первом этапе, в 1990 году, планировалась подготовка и настройка советской экономики к реформе. В частности, на этом этапе должны были быть разработаны и приняты все необходимые законодательные акты. Ключевым содержанием этапа должны были стать радикальные меры по сокращению бюджетного дефицита, ограничению доходов населения и сокращению кредитования предприятий. Убыточные предприятия предполагалось перевести на аренду.

На втором этапе, в течение 1991–1992 годов, предполагался запуск нового рыночного механизма, главным содержанием которого становилось введение цен, определяемых спросом и предложением на продукцию, производимую сверх государственного заказа. При этом сохранялись фиксированные цены на продукцию, производимую в рамках государственного заказа. Для повышения эффективности сельскохозяйственного производства предполагалось закрытие всех убыточных колхозов и совхозов.

Разработчики считали, что при выполнении задач первых двух этапов на третьем этапе, в течение 1993–1995 годов, удастся обеспечить макроэкономическую стабильность советской экономики. Главным содержанием этапа должны были стать меры, способствующие развитию конкуренции и ограничению монополистической деятельности. Кроме того, на этом этапе предполагался переход к современной двухуровневой банковской системе.

В период с 12 по 24 декабря 1989 года проходят заседания Второго Съезда народных депутатов СССР, который принимает официальное решение о необходимости *ускорения* экономиче-

ской реформы. В частности, 19 декабря 1989 года Съезд дает поручения Верховному Совету СССР и Конституционной комиссии СССР ускорить принятие союзных законов о собственности, о земле, о социалистическом предприятии, об общих началах руководства экономикой и социальной сферой в союзных и автономных республиках, о разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками¹.

На следующий день Второй Съезд народных депутатов СССР принимает постановление «О мерах по оздоровлению экономики, этапах экономической реформы и принципиальных подходах к разработке тринадцатого пятилетнего плана». В этом постановлении, в частности, было указано: «Съезд народных депутатов СССР... отмечает, что современное состояние экономики является сложным. Разбалансирован потребительский рынок, ухудшилось состояние денежного обращения и финансов, валютное положение страны. Необоснованно растут цены на многие виды продукции и услуг. Экономика пока остается мало восприимчивой к научно-техническому прогрессу. Особую озабоченность вызывает медленный рост эффективности производства. Все это обусловлено недостаточной гибкостью государственного регулирования в сфере народного хозяйства в период перехода на экономические методы управления, некомплектностью и непоследовательностью в проведении экономической реформы, внедрении хозрасчета... Народному хозяйству нанесены серьезные потери из-за забастовок и межнациональных конфликтов»².

«Обновление» отношений собственности

В рамках эволюции концепции реформ вопрос об изменении отношений собственности становится не только важным экономическим, но и модным политическим сюжетом этого периода. В многочисленных дискуссиях обсуждаются вопросы расширения видов собственности. В полном соответствии с советской юридической традицией, которая считала легальным и возможным только то, что прямо указано в законе, составля-

¹Постановление Съезда народных депутатов СССР от 19 декабря 1989 г. № 951-I «О поручениях Верховному Совету СССР и Конституционной комиссии по некоторым конституционным вопросам» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 28. Ст. 537.

²Постановление Съезда народных депутатов СССР от 20 декабря 1989 г. № 962-I «О мерах по оздоровлению экономики, этапах экономической реформы и принципиальных подходах к разработке тринадцатого пятилетнего плана» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 28. Ст. 539.

ются обширные перечни объектов, которые могут находиться в собственности граждан, собственности трудовых коллективов и в государственной собственности. Это постепенное движение в сторону плюрализма форм собственности становится важным этапом осознания неизбежности перехода к тому или иному варианту рыночной экономики.

В сложившихся условиях особенно сложно приходилось идеологам перестройки и теоретикам КПСС, поскольку требовалось изобретать все более и более изощренные объяснения, почему использование в социалистических реалиях капиталистических по своей сути форм и методов экономического управления не является «изменой делу социализма». Для любого советского человека между понятием «частная собственность» и капитализмом, построенном на эксплуатации человека человеком, автоматически стоял знак равенства, поэтому экономисты могли рассуждать о плюрализме форм собственности только в идеологически корректных определениях, вроде «коллективная», «трудовая», «индивидуальная».

Например, горячая дискуссия развернулась на Февральском Пленуме ЦК КПСС (1990) при обсуждении тезиса о формах собственности в проекте платформы партии к XXVIII Съезду КПСС.

В черновом документе отношение КПСС к изменению форм собственности было сформулировано так: «Коммунистическая Партия Советского Союза считает, что современному этапу экономического развития страны не противоречит и наличие индивидуальной трудовой и групповой собственности, в том числе и на средства производства. Использование любой формы собственности должно исключать эксплуатацию человека человеком». Однако и сам М.С. Горбачев, и участники дискуссии заволновались, что слишком явное одобрение возможности появления частной собственности в СССР вызовет «в массах» негативное отношение.

Академик Л.И. Абалкин предложил считать «кооперативную, арендную, акционерную» собственность формами социалистической коллективной собственности. «Таким образом, — суммировал он, — будет трехступенчатая система: индивидуальная собственность или личная, коллективная и государственная формы»¹, но при этом требовал обязательно подчеркнуть недопустимость эксплуатации человека человеком.

Присутствующий на заседании академик С.С. Шаталин попытался объяснить, что хотя бы в узком кругу партийной элиты

¹Цит. по: Известия ЦК КПСС. 1990. № 3. С. 46–49.

нужно все-таки ясно давать себе отчет, какие реалии кроются за предлагаемыми терминами («есть понятие акционерной собственности. И если я и товарищ Горбачев вдруг покупаем акции, ценные бумаги этого акционерного общества, то, простите, Михаил Сергеевич, мы с Вами начинаем, так сказать, как и все другие, кто захочет купить эти акции, эксплуатировать человека человеком»), но эта позиция не нашла понимания у участников пленума¹.

Как отмечает в своей работе венгерский историк *Тамаш Краус* (*Tamás Krausz*), итоговый документ, принятый пленумом, «был составлен так, чтобы успокоить общественность, умалчивая об истинном положении дел. Он продвигал принцип множественности форм собственности — ведущую роль общественной собственности, “дебюрократизацию” или обобществление государственной собственности и поддержку собственности рабочих и коллективной собственности при гармоничном сосуществовании плановой и рыночной экономик. В то же время был взят курс на интеграцию в глобальную экономику, конвертируемость рубля, развитие рыночных стимулов. Другими словами, соединялись положения, несовместимые ни в теории, ни на практике»².

В рамках реализации идей о расширении форм собственности Верховный Совет СССР 28 февраля 1990 года принял «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле». Согласно этому акту, граждане СССР получали право на пожизненное наследуемое владение земельными участками, но условия, при которых это право могло возникнуть, были детально регламентированы. Гражданин мог получить землю в пожизненное наследуемое владение в следующих случаях:

- для ведения крестьянского хозяйства;
- для ведения личного подсобного хозяйства;
- для строительства и обслуживания жилого дома;
- для садоводства и животноводства;
- для дачного строительства;
- в случае получения по наследству или приобретения жилого дома;
- для традиционных народных промыслов³.

¹ Там же.

² *Краус Т.* Перестройка и передел собственности в Советском Союзе: политические трактовки и исторические свидетельства / Пер. с англ. Д. Субботина // Contemporary Politics. Vol. 13. N 1. March. 2007. P. 3–36; То же. Электронный ресурс: URL: http://scepsis.ru/library/id_2612.html.

³ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле от 28 февраля 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 10. Ст. 129.

6 марта 1990 года в соответствии с поручением Второго Съезда народных депутатов СССР принимается Закон СССР «О собственности в СССР», который утверждает существенно расширенный перечень форм и видов собственности¹. Помимо государственной собственности, собственности трудовых коллективов и собственности граждан с 1 июля 1990 года законной на всей территории СССР признавалась также собственность иностранных государств, международных организаций, иностранных юридических лиц и граждан. Законом допускалась «возможность объединения имущества, находившегося в собственности граждан, юридических лиц и государства, и образование на этой основе *смешанных* форм собственности, в том числе собственности совместных предприятий с участием советских юридических лиц и иностранных юридических лиц и граждан».

А спустя неделю 14 марта 1990 года Третий внеочередной Съезд народных депутатов СССР принял важные изменения и дополнения в текст Конституции СССР 1977 года. Помимо учреждения поста Президента СССР и образования Совета Федерации СССР, в состав которого вошли высшие государственные должностные лица союзных республик, было исключено положение о социалистической (общенародной) собственности как «основе экономической системы СССР». С этого момента конституционно закрепляется положение о плюрализме форм собственности в СССР в виде «собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности», а также об обязанности государства обеспечивать равные условия для их развития и защиты².

В развитие этой линии 4 июня 1990 года принимается Закон СССР «О предприятиях в СССР», который в соответствии с измененной системой форм собственности устанавливает новый перечень видов и возможных форм предприятий³. Отныне в СССР разрешается создание трех основных видов предприятий: основанных на собственности советских граждан (индивидуальное, семейное предприятия), на коллективной собственности (коллективное предприятие; производственный кооператив, предприятие, принадлежащее кооперативу; предприятие, соз-

¹ Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 11. Ст. 164.

² Закон СССР от 14 марта 1990 года № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

³ Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 460.

данное в форме акционерного общества и иного хозяйственного общества или товарищества либо принадлежащее такому обществу или товариществу; предприятие общественной организации; предприятие религиозной организации) и на государственной собственности (государственное союзное предприятие; государственное республиканское предприятие (союзной республики); государственное предприятие автономной республики, автономной области, автономного округа; государственное коммунальное предприятие). В преамбуле закона впервые фиксируется, что он определяет «общие правовые, экономические и социальные основы организации предприятия при многообразии форм собственности и его деятельности в условиях развития товарно-денежных отношений и регулируемого рынка».

Кроме того, в июне 1990 года Совет Министров СССР утвердил положение об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью, а также определил порядок создания и функционирования нового вида финансовых активов — ценных бумаг¹. Таким образом, неоднократные призывы «шире использовать акционерную форму мобилизации денежных средств во всех секторах общественного производства» в целях «более рационального использования финансовых ресурсов предприятий, объединений, организаций и населения»² находят свое практическое воплощение.

Однако отсутствие ясного понимания, какие по своей природе явления на самом деле кроются за новыми и довольно «лукавыми» понятиями, означало, что на практике многие новые процессы, происходящие в экономике, оказывались вне зоны внимания руководства страны, поскольку не соответствовали их представлениям о действительности, а значит — были абсолютно неуправляемыми.

Идея стимулирования арендных отношений

Одной из практических задач политического руководства страны становится поиск такого *субъекта* хозяйственной деятельности, который не только способен обеспечить рост эф-

¹ Постановление Совета Министров СССР от 19 июня 1990 г. № 590 «Об утверждении положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью и положения о ценных бумагах» // СП СССР. 1990. № 15. Ст. 82.

² См., например: Постановление Центрального Комитета КПСС, Совета Министров СССР от 15 марта 1989 г. № 231 «О мерах по финансовому оздоровлению экономики и укреплению денежного обращения в стране в 1989–1990 годах и в Тринадцатой пятилетке» // СП СССР. 1989. № 22. Ст. 69.

фективности промышленного производства, но и, что называется, «взять на себя», пусть временно, ответственность за судьбу предприятия. При этом ключевым ограничителем по-прежнему выступает социалистический принцип доминирования государственной собственности на средства производства. Основным претендентом на роль такого субъекта в этих условиях, конечно, оказывается *трудовой коллектив* предприятия. В итоге одним из двигателей экономических перемен 1989 года становится стимулирование арендных отношений в народном хозяйстве СССР.

Еще до начала работы Первого Съезда народных депутатов СССР, 7 апреля 1989 года был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об аренде и арендных отношениях в СССР», где *аренда* (срочное и возмездное хозяйственное пользование) называется «новой прогрессивной формой социалистического хозяйствования»¹. Главной новацией указа становится правовая норма о том, что арендатор может *самостоятельно* определять направления своей хозяйственной деятельности и распоряжаться произведенной им продукцией (работами, услугами) и полученным доходом. В частности, в аренду допускалось передавать:

- землю и другие природные объекты;
- имущество государственного, кооперативного или иного общественного предприятия (организации);
- имущество цехов, отделений, участков, ферм и бригад;
- отдельные здания, хозяйственные постройки, сооружения, а также сельскохозяйственную технику, транспортные средства, рабочий и продуктивный скот.

Арендованное имущество, за исключением объектов, составляющих исключительную собственность государства, могло переходить в *собственность* арендатора. Также собственностью гражданина могло становиться арендованное имущество, необходимое для ведения личного подсобного хозяйства или индивидуальной трудовой деятельности.

23 ноября 1989 года Верховный Совет СССР принимает «Основы законодательства Союза СССР и союзных республик об аренде», развивающие положения Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об аренде и арендных отношениях в СССР». Принятым документом был существенно расширен круг возможных арендаторов, в качестве которых могли теперь быть: «советские юридические лица и граждане СССР, совместные предприятия, международные объединения и организа-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1989 г. № 10277-ХI «Об аренде и арендных отношениях в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1989. № 15. Ст. 105.

ции с участием советских и иностранных юридических лиц, а также иностранные государства, международные организации, иностранные юридические лица и граждане»¹. Помимо уточнения норм выкупа арендованного имущества и сроков аренды в Основах законодательства был определен порядок создания *арендного предприятия*. В соответствии с положениями закона трудовой коллектив государственного предприятия получал право образовывать организацию арендаторов в качестве *самостоятельного* юридического лица, которому и передавалось в аренду предприятие как *имущественный комплекс*, т.е., что называется, «целиком». Фактически тем самым было открыто окно возможностей для «ползучей приватизации».

Этот пример в очередной раз демонстрирует, как идеологические и психологические барьеры (в данном случае уверенность в том, что собственность, принадлежащая не одному человеку, а группе, является коллективной и значит — социалистической²) препятствовали адекватной оценке всех плюсов и минусов принимаемых экономических решений.

Еще одним идеологическим барьером, который мешал отчетливо видеть суть происходящего в экономике, была упомянутая ранее номенклатурная привычка советских реформаторов понимать социальное равенство как примерное равенство доходов определенных социальных групп. Такая установка заставляла их с большим подозрением относиться к росту доходов в возникающем негосударственном секторе экономики, поскольку это явление означало нарушение принципа равной оплаты труда работников сходных специальностей. В результате появившаяся в ходе реформ возможность больше работать и зарабатывать неизбежно воспринималась не как стимул для повышения трудовой активности населения или дополнительный ресурс пополнения государственного бюджета и продвижения экономической модернизации, а как досадная *несправедливость*.

¹ Основы законодательства Союза СССР и союзных республик об аренде от 23 ноября 1989 г. № 810-XI // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25. Ст. 481.

² Во время саммита на Мальте (2–3 декабря 1989 года) М.С. Горбачев в неформальной беседе пытался убедить президента США Дж. Буша-старшего, что собственность, принадлежащая более чем одному, не является частной. По его мнению, даже в США на тот момент практически не было частной собственности. «Да и откуда ей взяться, — сказал он Дж. Бушу, — ведь в вашей стране множество фирм с более чем двадцатью тысячами акционеров!». Цит. по: Краузе Т. Перестройка и передел собственности в Советском Союзе: политические трактовки и исторические свидетельства / Пер. с англ. Д. Субботина // Contemporary Politics. March. 2007. V. 13. N 1. P. 3–36; То же. Электронный ресурс: URL: http://scepsis.ru/library/id_2612.html (Прим. науч. ред.)

Таким образом, чем дальше, тем больше экономические решения реформаторов и особенно их непредвиденные последствия вступали в противоречие с принципиальными положениями социалистического мировоззрения. Это рассогласование, как уже неоднократно отмечалось, приводило к неадекватной оценке реальности и неспособности контролировать именно те процессы, которые как раз и требовали наибольшего внимания со стороны инициаторов «перестройки».

Например, с одной стороны, многие решения, направленные на активизацию «человеческого фактора» в экономике, действительно объективно способствовали рождению предпринимательской инициативы, появлению целых социальных групп, готовых к экономическому творчеству, риску, трудовой мобильности. С другой стороны, отсутствие у реформаторов опыта регулирования нарождающегося рынка, неумение предвидеть возможные эксцессы со стороны новых самостоятельных «хозяйствующих субъектов» приводили к тому, что первые предприниматели (не только кооператоры, но и «красные директора») могли развивать свою активность фактически «в диком поле», поскольку государство как регулятор серьезно запаздывало с осознанием происходящего и, следовательно, с установлением «правил игры».

Отсутствие внутреннего единства реформаторов

В процессе подготовки и проведения Всесоюзной научно-практической конференции в ноябре 1989 года, а затем и на Втором Съезде народных депутатов СССР, когда обсуждались вопросы ускорения экономических реформ, проявили себя два фактора, которые до настоящего времени играют важную роль при разработке разного рода общенациональных планов, концепций и программ.

Первый фактор имеет субъективный характер и демонстрирует скорее особенности личностных отношений в среде профессиональных экспертов. Постоянный рост спроса со стороны государства и общества на высококласные экономические знания привел к парадоксальному результату: экспертное сообщество довольно быстро атомизировалось и распалось на конкурирующие группы, члены которых тратили время и силы не столько на поиск консенсуса, сколько на доказательство правоты своей собственной позиции. В условиях углубляющегося кризиса и, следовательно, резкого сокращения времени на раскачивание в принятии решений экспертное сообщество как целое не смогло «мобилизоваться» и предложить согласован-

ную стратегию, объединившись хотя бы вокруг минимального числа принципиальных позиций. Так сложилось, что в конце 1980-х — начале 1990-х годов главными критиками и, образно говоря, «могильщиками» практически любой программы экономических реформ становились свои же коллеги-экономисты, которые по разным причинам не участвовали в подготовке соответствующих документов.

Второй фактор связан с тем, что практически ни в одной из предложенных на тот момент программ экономических реформ не содержались оценки перспектив ее «реализуемости» в конкретных социально-политических условиях. Говоря современным языком, в этих документах принципиально отсутствовал блок, связанный с анализом возможных социально-политических рисков реализации предлагаемой стратегии и, следовательно, не было плана мероприятий, направленных на их предупреждение или преодоление негативных последствий. Фактически единственным инструментом обеспечения «политической безопасности» программ была надежда разработчиков на способность руководства страны (а точнее — конкретного лидера государства) понять и оценить особенности той или иной концепции, защитить ее своим политическим авторитетом и превратить в руководство к действию. Не последнюю роль в таком отношении к подготовке программных документов играло вполне понятное нежелание многих ученых-экономистов жертвовать научной репутацией, переходя в стан «делателей политики» и разделяя ответственность за возможные непопулярные политические решения.

Тем не менее, с точки зрения современного уровня понимания стратегии и тактики рыночных реформ в переходных экономиках, те многочисленные теоретические разработки, которые циркулировали в СССР в конце 1980-х — начале 1990-х годов, в сумме своей содержали все необходимые для практических действий идеи, принципы, модели. Проблема заключалась в отсутствии внутреннего и внешнего единства лиц, вовлеченных в процесс реализации экономических реформ. Представляется, что именно это обстоятельство, а отнюдь не радикализм некоторых теорий, сыграло существенную роль в последующем крахе экономики СССР.

Сразу после начала работы Государственной комиссии академик АН СССР Л.И. Абалкин и его команда экономических советников очень быстро столкнулись с ситуацией отсутствия внутреннего единства не только среди экспертов, но и среди руководства страны в понимании ключевых идей и принципов дальнейшего развития реформ.

Так, по поручению Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова в союзном правительстве над программой, которую предстояло представить Второму Съезду народных депутатов СССР в декабре 1989 года, помимо группы Л.И. Абалкина работали еще несколько групп. Главной из них была группа, которую возглавлял первый заместитель Председателя Совета Министров СССР, председатель Государственного планового комитета (Госплана) СССР *Юрий Дмитриевич Маслюков*. Эта группа занималась основными проработками государственного плана XIII пятилетки (1990–1995), а ее участники традиционно считали, что для экономики гораздо важнее сначала сбалансировать пропорции промышленного производства. Поэтому, чтобы «не вносить сумятицы», предлагалось отложить радикальную компоненту экономических реформ еще на два года.

В конечном итоге Н.И. Рыжков предложил съезду именно консервативный вариант, который и был утвержден (в дальнейшем после ряда изменений он получил название «*Концепция перехода к регулируемой рыночной экономике*»). Стало понятно, что союзное правительство, несмотря на заявления о необходимости «ускорения» реформ, вовсе не собирается заниматься быстрыми экономическими преобразованиями. Именно с этим обстоятельством и было связано уже упоминавшееся поручение Второго Съезда народных депутатов СССР союзному правительству ускорить принятие ряда экономических законов.

Таким образом, уже в декабре 1989 года в команде правительственных реформаторов произошел раскол.

Сам академик Л.И. Абалкин так писал об этом в своих воспоминаниях: «Среди разработчиков правительственной программы шли долгие споры, медленно находилось согласие, сохранялось и несовпадение позиций. В конце концов подписывал документ один человек — председатель Совета Министров СССР... Все это, однако, не освобождало от внутренних переживаний и душевных тревог, внутренней борьбы самого с собой. Ведь всегда существует вопрос, до каких пор возможен разумный компромисс и где его границы. Усиливало эту внутреннюю драму и давление, которое оказывалось на меня. А оно было. Достаточно близкие мне люди предлагали отмежеваться от правительственной программы, занять свою, особенную позицию, поставить условия и, в крайнем случае, заявить о выходе из состава правительства Н. Рыжкова»¹.

Несмотря на давление своих коллег-ученых, Л.И. Абалкин поддержал принятый правительством курс осторожных изме-

¹ *Абалкин Л.И.* Неиспользованный шанс. М.: Политиздат, 1991. С. 99–100.

нений и отверг предложения о своей добровольной отставке. Профессор Е.Г. Ясин так вспоминал о событиях того времени: «...стало понятно, что наша концепция — это флер, словесные декорации, удобные для прикрытия прежней политики»¹.

3.6. Польский опыт «шоковой терапии»

«Топтание на месте» вокруг новой программы союзных экономических реформ разительно контрастировало не только с ускорением социально-политических процессов внутри самого СССР, но и с переменами, происходившими вне СССР — в странах так называемого «советского блока».

В 1989 году в результате перестройки в СССР проявились явные признаки распада военного и экономического союза социалистических государств Центральной и Восточной Европы. В октябре был ликвидирован коммунистический режим в Венгрии, провозглашена Венгерская Республика и открыта ее граница с капиталистической Австрией. В ноябре «бархатная революция» в Чехословакии завершилась ликвидацией коммунистического режима и формированием правительства национального согласия. Тогда же ушло в отставку прежнее руководство Коммунистической партии Болгарии, а Германская Демократическая Республика открыла границы с ФРГ и Западным Берлином. Символом необратимости перемен стало разрушение Берлинской стены. Чуть позже — в декабре 1989 года в Румынии в результате восстания был свергнут и казнен *Николае Чаушеску (Nicolae Ceaușescu)* — глава государства и Румынской коммунистической партии.

Б.Н. Ельцин о переменах в странах «соцлагеря»

«Под занавес осенней сессии (1989 года. — *Науч. ред.*), как бы в назидание нам, в трех социалистических странах рухнул тоталитарный социализм, навязанный Сталиным этим государствам после войны. И почти в насмешку над нашими вымученными четырьмя с лишним годами перестройки за считанные дни и ГДР, и Чехословакия, и Болгария совершили такой скачок из прошлого вперед к нормальному человеческому, цивилизованному обществу, что уже и неясно теперь, сможем ли мы их когда-нибудь догнать. Разрушенная Берлинская стена, новые правила въезда и выезда, законы о печати и общественных организациях, отмена статей в конституциях о руководящей роли коммунистической партии, отставка ЦК, созыв внеочередных съездов партий, осуждение ввода

¹ Ясин Е.Г. Российская экономика: Истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ–ВШЭ, 2002. С. 72.

войск в Чехословакию — все это еще четыре года назад должно было произойти у нас, и все эти годы мы топчемся на месте, с испугом делаем шаг вперед и тут же отпрыгиваем на два прыжка назад.

Я очень рад, что у наших соседей в соцстранах произошли такие перемены. Рад за них. Но мне кажется, эти перемены заставят по-новому и нас оценить то, что мы так гордо именуем перестройкой. И скоро мы поймем, что остались на Земле практически единственной страной, пытающейся войти в новый, XXI век с отжившей идеологией века XIX. Совсем скоро мы останемся последними жителями победившего нас социализма, как сказал один умный человек».

Цит. по: *Ельцин Б.Н.* Исповедь на заданную тему. М.: РОССПЭН, 2008. С. 190–191.

В этих условиях активно развивается процесс научной кооперации советских и зарубежных ученых. С одной стороны, отечественные экономисты активно изучают «горячий» опыт социально-экономической модернизации в странах «социалистического блока». С другой стороны, в международном научном сообществе резко возрастает интерес к процессам в СССР и государствах Восточной Европы. При этом, в отличие от советологов, сосредоточенных на проблемах «политического транзита», западных экономистов главным образом занимала угроза коллапса Советского Союза в результате прогрессирующего экономического кризиса.

Проект «Экономическая реформа и интеграция»

В конце 1989 года академик АН СССР С.С. Шаталин, который в это время считался за рубежом одной из ключевых фигур советской правительственной «команды» экономических реформ, предлагает МИПСА организовать проект «Экономическая реформа и интеграция» (*ERI — Economic Reform and Integration Project*). Научным лидером проекта становится декан экономического факультета Йельского университета, профессор *Мертон Пек (Merton J. Peck)*. Координатором проекта, ответственным за формирование групп советских экспертов и организацию контактов с Государственной комиссией Совета Министров СССР по экономической реформе, назначается советник Министерства иностранных дел СССР П.О. Авен.

С точки зрения масштаба и скорости экономических реформ, наиболее важные события в Восточной Европе происходили в Польше. Внутриполитический и структурный кризис начала 1980-х годов способствовал старту польских рыночных реформ задолго до системной трансформации страны. С 1982 года предприятия Польской Народной Республики начали получать все большую самостоятельность, наряду с административными ценами появились регулируемые и свободные цены. В 1987 году

были легализованы различные формы собственности, включая частную собственность. В апреле 1989 года в Польше была легализована деятельность созданного в 1980 году независимого самоуправяемого объединения профсоюзов «Солидарность».

По итогам комплексного переговорного процесса с лидерами оппозиции, известного как «Круглый стол»¹, первым Президентом Республики Польша был избран генерал *Войцех Ярузельский* (*Wojciech Witold Jaruzelski*), а правительство Польши возглавил представитель «Солидарности» *Тадеуш Мазовецкий* (*Tadeusz Mazowiecki*). Перед новым правительством была поставлена задача обеспечения в максимально короткие сроки перехода от плановой социалистической экономики, оставшейся в наследство от Польской Народной Республики, к современной рыночной экономике.

Глава «Солидарности» и будущий Президент Республики Польши *Лех Валенса* (*Lech Wałęsa*) предложил возглавить экономические реформы известному польскому экономисту, координатору Европейской экономической ассоциации в Польше и консультанту «Солидарности» *Лешеку Бальцеровичу* (*Leszek Balcerowicz*). В итоге 12 сентября 1989 года Л. Бальцерович занял пост вице-премьера и министра финансов в правительстве Т. Мазовецкого. Он также возглавил Экономический комитет при Совете Министров Республики Польши.

Так называемый «план Бальцеровича» был рассчитан на то, чтобы быстро, в течение года, подавить инфляцию, сбалансировать государственный бюджет, добиться равновесия товарных и денежных рынков. Для достижения этих целей была запущена макроэкономическая программа финансовой стабилизации, которая предусматривала резкое сокращение дотаций и субсидий, бюджетного дефицита, ограничение эмиссии денег и денежных доходов, отказа от налоговых льгот и введение единого обменного курса польской национальной валюты — злотого. Была

¹ В сентябре 1988 года по инициативе Председателя Государственного совета Польской Народной Республики и Первого секретаря Польской объединенной рабочей партии (ПОРП) В. Ярузельского прошли консультации между представителями коммунистического руководства ПОРП и объединения «Солидарность» во главе с Л. Валенсой. По итогам консультаций и было достигнуто согласие о созыве «Круглого стола», который начал свою работу в феврале 1989 года. В апреле 1989 года в рамках «Круглого стола» было принято компромиссное решение о создании нового двухпалатного законодательного собрания — Сейма и Сената, введении поста президента страны и проведении в Польше всеобщих демократических выборов. Гарантом решений «Круглого стола» стали представители епископата польской католической церкви, которые участвовали в заседаниях в качестве «третьей силы». (*Прим. науч. ред.*)

также начата налоговая реформа, а экономика Польши открыта для прямых иностранных инвестиций.

При этом самая непопулярная мера — полная либерализация цен проводилась постепенно на протяжении конца 1980-х годов последним коммунистическим польским правительством под руководством *Мечислава Раковского* (*Mieczysław Franciszek Rakowski*), которое проложило путь для трансформации и стабилизации, но которому и досталась вся ответственность за скачки цен и всплески инфляции. Например, перед введением свободных цен на продовольственные товары осенью 1989 года доля свободных и договорных цен в общем объеме реализации товаров уже превышала 70%. Одновременно в Польше была начата политическая реформа, которая привела на смену принципа единства власти одной партии — ПОРП принцип разделения ветвей властей — законодательной, исполнительной и судебной.

Скачок инфляции¹ в Польше был преодолен в течение нескольких месяцев, в эти же примерно сроки удалось ликвидировать в основном дефицит товаров на потребительском рынке, в течение года был сбалансирован государственный бюджет. Экономический рост в Польше начался уже в 1992 году, а объем валового внутреннего продукта страны превысил уровень 1990 года уже в 1994 году. Поэтому польский опыт считается самым удачным примером радикальных рыночных трансформаций, каноническим примером успеха «шоковой терапии».

Именно благодаря реализации «плана Бальцеровича» стал широко известен и сам термин «шоковая терапия», которым польские журналисты называли неизбежный скачок цен. Хотя в 1989–1990 годах многие экономисты, в том числе и в СССР, чаще использовали в качестве синонима радикальных реформ английский термин «*big bang*» (большой взрыв, или большой скачок), который применялся американскими и европейскими учеными для описания хода экономических реформ в Латинской Америке.

Вообще представление о чистом варианте «шоковой терапии» в Польше, как показали дальнейшие исследования российских ученых, оказалось мифом. Польские реформаторы, в частности, очень быстро поняли, что использование методов шока непригодно для изменений в сфере материального производства, поскольку при резком ужесточении условий хозяйствования неизбежен быстрый спад промышленного производства. В эко-

¹ В декабре 1989 года, несмотря на сравнительно небольшие объемы либерализации цен, скачок инфляции в Польше в годовом исчислении превысил 1000%.

номическую политику были внесены изменения, связанные с переносом акцента на преодоление накопившихся структурных деформаций экономики при сохранении жесткой финансовой политики. В течение второй половины 1989 — 1990 года темпы роста потребления превышали темпы роста ВВП, были существенно перестроены функции государства по созданию экономических основ функционирования мелкого бизнеса, подъему роли местного самоуправления и другим, не предусмотренным методами «шоковой терапии» вопросам¹.

Поскольку «план Бальцеровича» во многих деталях соответствовал теоретическому радикальному варианту реформ, который был первоначально разработан экспертами Л.И. Абалкина, польский опыт оказался особенно интересен для Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе. В январе 1990 года в Варшаву была направлена группа советских экономистов, в которую вошли С.В. Алексащенко, К.Г. Кагаловский, Б.М. Львин, В.М. Машиц и Г.А. Явлинский². Из поездки советские эксперты вернулись с убеждением, что для СССР радикальный вариант экономических реформ является не просто единственно возможным, но в каком-то смысле неизбежным³.

За скобками оставался вопрос о принципиальной реализуемости избранных мер в СССР. Ведь в Польше радикальная экономическая реформа стала возможной в результате согласия элит, после длившейся почти десять лет политической борьбы и конфронтации, и проходила при относительной поддержке общества, хотя спад производства, безработица и рост цен были значительными и больно ударили по большинству населения. Однако, несмотря на временные трудности, массовые забастовки в Польше почти сразу прекратились.

В СССР в этот период основные надежды на успешную модернизацию экономики были связаны не с поиском широкого консенсуса вокруг идей общественного развития, а с учреждением поста Президента СССР. Считалось, что обновление системы советской государственной власти, ее концентрация в

¹См. подробнее: *Бухарин Н.И., Синицина И.С., Чудакова Н.А.* 10 лет рыночной трансформации в Польше // Новая и новейшая история. 2000. № 4. С. 38–57.

²В 1983 году в Польше уже побывали советские экономисты. Группу возглавлял первый заместитель Председателя Госплана СССР С.А. Ситарян, в состав группы, в частности, входили: член Коллегии Госплана СССР В.С. Павлов и заведующий отделом Института экономики мировой системы социализма АН СССР О.Р. Лацис.

³*Алексащенко С.В.* Экономическая реформа: польский путь // Мировая экономика и международные отношения. 1990. № 7. С. 17–30.

руках М.С. Горбачева откроет новые возможности, в том числе и для ускорения экономических реформ.

3.7. «Вашингтонский Консенсус» VS «Пекинский Консенсус»

«Вашингтонский Консенсус» и глобализация

«Польский опыт», впечатливший советских экономистов, по большому счету не был сугубо национальным. Экономическая политика, избранная Л. Бальцеровичем для своей страны, была близка к набиравшему популярность комплексу макроэкономических реформ, которые эксперты Всемирного банка разработали для преодоления экономического кризиса в ряде государств Латинской Америки, прежде всего в Чили. Этот инструментарий получил название «*Вашингтонский Консенсус*».

«Вашингтонский Консенсус»

Термин «Вашингтонский Консенсус» впервые прозвучал на конференции в вашингтонском Институте международной экономики (Институт Петерсона) в ноябре 1989 года и сразу же стал популярным. Известный американский экономист *Джон Уильямсон (John Williamson)* использовал это выражение (правда, сам он вначале чаще говорил о «Вашингтонской повестке дня») для того, чтобы суммировать рекомендации ключевых экспертов Всемирного банка о путях преодоления экономического кризиса в развивающихся странах Латинской Америки¹.

Рекомендации включали в себя десять ключевых элементов экономической политики, которые вместе составляли так называемый «стандартный пакет» макроэкономических реформ:

- ужесточение фискальной политики;
- переход в политике бюджетных расходов от субсидирования к инвестированию проектов в области начального образования, общего здравоохранения, развития инфраструктуры и т.п.;
- расширение налоговой базы и снижение налоговых ставок в рамках налоговой реформы;
- внедрение рыночных механизмов установления ставок рефинансирования;
- переход к рыночным обменным курсам валют;
- либерализация импорта путем отказа от количественных ограничений (например, от лицензирования) и перехода к относительно

¹ *Williamson J. A Short History of the Washington Consensus: Paper for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, Sept. 24–25, 2004 // <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>; Idem. What Should the World Bank Think About the Washington Consensus? // World Bank Research Observer. 2000. Vol. 15. N 2. P. 251–264; и др.*

низким и однородным тарифам в рамках либерализации внешней торговли;

- открытость страны для прямых иностранных инвестиций;
- приватизация государственных предприятий;
- радикальное снижение барьеров для частного предпринимательства в рамках политики дерегулирования;
- законодательная защита прав собственности.

Вопреки тому «узкому» инструментальному смыслу, который Дж. Уильямсон вкладывал в придуманное им словосочетание, и несмотря на все разъяснения и протесты автора, термин «Вашингтонский Консенсус» стал повсеместно использоваться в другом, более широком смысле, как обозначение идей *воинствующего неолиберализма* и *глобалистской политики*, проводимой международными финансовыми организациями. В публичных дискурсах уильямсоновский «стандартный пакет» из десяти позиций быстро сократился до неточного, но яркого лозунга «*Либерализация, стабилизация и приватизация*», который в 1990-е годы стал символом радикальных рыночных реформ и финансовой глобализации. Кроме того, сам термин стал нередко использоваться как синоним предельного *рыночного фундаментализма*¹.

Дискуссии вокруг «Вашингтонского Консенсуса» длятся до сих пор, во многом это связано с отсутствием единых представлений о том, что, собственно, следует понимать под этим термином. Остроту споров провоцируют неоднозначные последствия рыночных реформ, осуществленных с использованием мер макроэкономической стабилизации, а также глобальный финансовый кризис, начавшийся в 2008 году.

На практике элементы из «стандартного пакета» мер «Вашингтонского Консенсуса» в том или ином виде были использованы при проведении экономических реформ в Центральной и Латинской Америке, а также в Восточной Европе. Наиболее известными проектами, реализованными в этой парадигме, стали Соглашение о зоне свободной торговли между США, Мексикой и Канадой (*North American Free Trade Agreement — NAFTA*), Соглашение о зоне свободной торговли между Доминиканской Республикой и государствами Центральной Америки (*Dominican Republic-Central America Agreement — DR-CAFTA*), а также экономические реформы в Чили, Сальвадоре, Уругвае и Аргентине. Считается, что примерно по той же схеме проводились реформы в Польше, Словении, Чехии и России.

Сами по себе элементы «стандартного пакета», описанного Дж. Уильямсоном, не отличаются какой-то исключительной новизной, поскольку входят в набор практических инструмен-

¹ Против чего активно протестует сам Дж. Уильямсон, который рассматривает это как «полное искажение смысла» (*Williamson J. A Short History of the Washington Consensus: Paper for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, Sept. 24–25, 2004 // <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>*).

тов, по сути, любой макроэкономической политики. На деле ключевое значение имеет *алгоритм действий*: выбор конкретных решений, принципы их сочетания и последовательность применения.

Уже упоминаемый известный венгерский экономист, профессор Я. Корнай, предложивший в 1990 году один из первых вариантов комплексной стратегии перехода от социалистической к капиталистической системе¹, спустя 10 лет написал так: «Даже сегодня я не отвергаю идею “пакета” радикальных реформаторских мер, когда ряд шагов предпринимается одновременно. Хорошо составленный набор выверенных мер способен восстановить равновесие сразу в нескольких областях макроэкономики или, по крайней мере, приблизить экономику страны к терпимой степени неравновесия (например, сократив дефицит текущего платежного баланса или бюджетный дефицит до приемлемого уровня)»².

Специалисты в области макроэкономического регулирования по-прежнему считают, что рецепты «Вашингтонского Консенсуса» представляют собой достаточно надежную технологическую основу макроэкономической политики, пригодную для трансформации находящихся в кризисе директивных экономик в устойчивые рыночные системы. Однако, по мнению многих исследователей, опыт, накопленный в результате реформ в Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе, России и странах СНГ, показал, что «политическое измерение» этого стандартного пакета в виде так называемой «*Вашингтонской гипотезы*» (идея о том, что следствием глобального внедрения либеральной экономики является развитие либеральной демократии) не оправдывает возлагаемых на него сторонниками глобализации надежд³.

Логические заключения, породившие «Вашингтонскую гипотезу» и основанную на ней глобальную политику, выглядят довольно простыми: «Страны, более открытые для притока международного капитала, становятся также более склонными к предоставлению своим гражданам политических прав и граж-

¹ Корнай Я. Путь к свободной экономике (страстное слово в защиту экономических преобразований) / Пред. Н.Я. Петракова. М.: Экономика, 1990.

² Корнай Я. «Путь к свободной экономике»: десять лет спустя (переосмысливая прошлое) // Вопросы экономики. 2000. № 12. С. 41–55.

³ Rudra N. Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World // American Journal of Political Science. 2005. Vol. 49. № 4. P.704–730; Eichengreen B., Leblang D. Democracy and Globalization // Economics & Politics. Vol. 20. № 3. 2008. P. 289–334; Giavazzi F., Tabellini G. Economic and Political Liberalization // Journal of Monetary Economics. 2005. Vol. 52. № 7. P. 1297–1330; и др.

данских свобод»¹; «Обмен товарами и услугами является проводником для обмена идеями, а более разнообразный набор идей способствует политической конкуренции»².

На практике политика содействия распространению демократии либерального типа через вовлечение стран с директивными экономиками в рыночные реформы фактически означала, что глобализация должна была продемонстрировать их элитам и населению «преимущества либеральных ценностей» наиболее простым и очевидным образом: предоставив возможность всем трансформирующимся государствам извлечь выгоду на быстро растущем глобальном финансовом рынке.

Действительно, на первых порах развития глобализации привело к общему росту мирового богатства и позволило многим развивающимся странам достичь серьезных экономических успехов. Рост иностранных инвестиций, расширение международной торговли и развитие глобальных сетей коммуникаций способствовали «открытию» мира, усилению его взаимозависимости и стали доказательством успеха глобализации.

Однако приглашение к глобализации, ориентированной на поддержание и распространение моделей жизни и ценностей богатого среднего класса стран Запада, одновременно привело к вовлечению в глобальные рынки огромных масс низкоквалифицированных работников из развивающихся стран. Для развитых экономик это обернулось процессами деиндустриализации, рост международной торговли вызвал фискальные дисбалансы, а массовый доступ «новичков» к рынкам капитала обернулся множеством скандалов и крахов на фондовом рынке. В итоге сегодня последствия глобализации бумерангом вернулись к самим развитым странам Запада. Эта политика не только в определенном смысле истощила их экономическую мощь, но и поставила под угрозу сам западный стиль жизни, провоцируя снижение жизненных стандартов, рост неравенства и межэтнической нетерпимости на фоне эскалации новых транснациональных угроз — таких, как терроризм, нежелательная миграция, прогрессирующая деградация окружающей среды. В свою очередь, глобализация также нарушила сложившиеся на протяжении XX века мировые пропорции, инициировав множество новых масштабных социальных и политических процессов в самом развивающемся мире. Фактически идея универсализма

¹ *Dailami M.* Financial Openness, Democracy, and Redistributive Policy: Policy Research Paper. № 2372. Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

² *Eichengreen B., Leblang D.* Democracy and Globalization // *Economics & Politics*. 2008. Vol. 20. N 3. P. 289.

западных моделей, ценностей и практик (включая политики, основанной на идеях «Вашингтонской гипотезы») оказалась не слишком состоятельной за пределами Запада и переживает глубокий кризис. Очередной период глобальной «турбулентности» пока не завершен, и сегодня вряд ли кто сумеет дать надежный прогноз, в какое новое устойчивое состояние перейдет мировая система и ее отдельные элементы. Но ясно одно, что будут серьезно меняться (и уже меняются) как принципы самого миропорядка, так и представления о целях и критериях успешности мирового и национального развития.

Выяснилось, что в условиях глобального кризиса традиционные политические механизмы либеральной системы оказались малоприспособлены для быстрого реагирования на непредвиденные ситуации, что привело к снижению качества государственного управления, основанного на ценностях демократии. Фактически именно глобализация стала причиной углубляющегося разрыва между объемом требований, которые предъявляют избиратели к своим правительствам, чтобы сохранить преимущества текущего образа жизни и уровень социальной защиты, независимо от объективного изменения ситуации, и реальными возможностями органов власти соответствовать этим ожиданиям и одновременно справляться с новыми объективными вызовами.

Кроме того, с постоянным ростом рефлексивного знания, технологий информационного обмена, социальной коммуникации и способности людей к социальному действию все большие слои населения приобретают политические навыки на фоне сокращения возможностей государства и его органов диктовать свою волю индивидам. Отсутствие в современных постиндустриальных обществах ценностного консенсуса и десакрализация власти ведут к разрушению традиционных механизмов социального контроля, а разумность действий власти уже не является для индивидов аксиомой и требует постоянных доказательств (при этом оценочная шкала строится, скорее, по принципу «выгодно — не выгодно лично мне», чем «полезно в целом для страны»).

Например, европейский долговой кризис, который в 2010 году охватил практически всю зону евро, стал наглядной иллюстрацией того факта, что крайне зависимые от своей электоральной популярности демократические лидеры в сложной финансовой ситуации предпочли продолжить «жить не по средствам», расширяя объем заимствований на международных рынках капитала, вместо того, чтобы начать кропотливую (и абсолютно непопулярную) работу, направленную на восстановление кре-

дитоспособности страны, создание новых источников саморазвития экономики и ее конкурентоспособности.

События последних лет показывают, что когда в условиях социально-экономического кризиса «менеджеры, нанятые избирателями для управления государством», оказываются перед дилеммой спасти экономику или спасти свою популярность, то решение зачастую принимается не в пользу экономики. Относительно короткий срок полномочий (4–6 лет) провоцирует желание перебросить «горячую картофелину» непопулярных мер в руки последующего главы государства и правительства. Или, напротив, в условиях затяжного кризиса, превышающего сроки legislatures действующего правительства, реализация жесткой антикризисной политики часто находится под угрозой срыва, поскольку избиратели, скорее всего, предпочтут «облегчить себе жизнь», поменяв руководство страны, а пришедшие на волне популизма новые власти будут вынуждены отказаться от продолжения политики прежнего кабинета.

В итоге растущее несоответствие реальных возможностей демократической власти завышенным ожиданиям избирателей превратилось в наши дни в один из наиболее серьезных вызовов, угрожающих сохранению статус-кво стран Запада.

Кризис управляемости

Известный политолог, профессор Джорджтаунского университета (Вашингтон, США), в прошлом директор по Европейским делам Совета национальной безопасности США *Чарлз Канхэн* (*Charles Andrew Kupchan*) считает, что сегодня демократические правительства стран Запада становятся все более неэффективными¹, и выделяет три ключевых причины этой проблемы.

Во-первых, открытость рынков и взаимозависимость, принесенная глобализацией, существенно ослабила эффективность традиционных политических инструментов либеральной демократии. Например, стагнирующие экономики стран Запада практически перестали реагировать на рост государственных расходов или на другие подобные меры, которые раньше широко использовались для стимулирования экономического роста. В современных условиях масштаб и скорость глобальных потоков торговли и капиталов таковы, что предпринимаемые суверенными правительствами антикризисные меры могут быть блокированы масштабными действиями международных инвесторов или решениями рейтинговых агентств.

Во-вторых, резкое расширение числа «участников игры» (например, в результате ускоренного приема новых членов в Европейский Союз) привело к тому, что эффективность действий демократий Запада

¹ *Kupchan C.A. The Democratic Malaise: Globalization and the Threat to the West // Foreign Affairs. 2012. Vol. 91. N 1. P. 62–67.*

перестала зависеть от умения быстро находить консенсус в оценках ситуации и стратегии действий среди узкого круга «себе подобных». Теперь успех зависит от способности добиться согласия среди множества различных и, зачастую, более «неповоротливых» в принятии решений групп государств, различающихся по типу культуры, пониманию общих интересов и смысла происходящего.

Наконец, в-третьих, так называемые «демократические лидеры» гибки и находчивы только тогда, когда рассчитывают на явную поддержку избирателей. И наоборот, они неуклюжи, неловки и инертны, когда понимают, что их возможные действия не отвечают требованиям граждан. В условиях, когда необходимо, что называется, «затянуть пояса», политики, зависимые от мнения избирателей, предпочитают официальные мероприятия и речи, вместо того, чтобы принимать непопулярные решения, необходимые для восстановления кредитоспособности экономики¹.

Перефразируя предсмертные слова известного деятеля Великой французской революции Жоржа Дантона, можно сказать, что «глобализация пожирает своих детей». Вернее, не детей, а своих родителей, поскольку экономики самых открытых и демократически развитых стран сегодня более всего страдают от последствий реализации идеи глобального распространения либеральных ценностей. Но именно проблемы глобализации сделали как никогда актуальными старые истины о том, что эффективность социально-экономического управления в кризисной ситуации (независимо от типа экономики и политического режима) в конечном счете зависит от внеэкономических факторов: от внутреннего согласия элит, от их способности адекватно оценивать ситуацию и выбирать эффективные стратегии, от возможности разумно контролировать медиа и умения убеждать общественность.

Внеэкономические факторы рыночных реформ

Даже самая эффективная экономическая политика может, что называется, «повиснуть в воздухе», если не принимать во внимание другие факторы, не связанные напрямую с компонентами собственно экономических реформ. Например, в Чили, когда в конце 1980-х годов президентом страны был генерал *Аугусто Пиночет* (*Augusto José Ramón Pinochet Ugarte*), таким фактором стал авторитарный характер политического режима, который был использован для «насильственного» восстановления минимальных институтов рынка.

¹Ibid.

В процессе радикальных экономических реформ в Центрально-Восточной Европе и России постепенно пришло понимание, что в случае системного кризиса экономические реформы не могут проводиться вне контекста реформ политических институтов. Но для успеха реформ в условиях масштабных трансформаций крайне важна способность государства быть сильным и последовательным. Известный американский политолог и социолог *Френсис Фукуяма (Francis Fukuyama)* — постоянный консультант RAND Corporation, который не только предсказал «конец истории», но и воссоединение Германии, называет это свойство государства *capacity* (в данном случае — дееспособность)¹. Фундаменталистская идея «сокращения и ослабления государства» для того, чтобы дать свободу рынку, на самом деле провоцирует его «провалы».

Сегодня под «силой государства» чаще понимается не столько ничем ни ограниченная способность к «властному принуждению», сколько эффективность государственных институтов и дееспособность в выполнении своих функций. Ф. Фукуяма выделяет четыре составляющие эффективности государства:

- организационную структуру;
- характер политической системы;
- легитимность;
- культуру.

Он делает вывод, что если в наличии нет эффективных институтов, работоспособной политической системы и необходимого набора базовых общественных ценностей, то результатом самых демократических выборов становится возникновение формально легитимных, но абсолютно бесполезных структур².

На практике эффективность государственных институтов играет в целом более важную роль, чем собственно ширина диапазона функций государства. Более того, нередко подлинная эффективность государства связана именно с его умением не «прыгать выше головы».

Профессор Ф. Фукуяма отмечает, что либеральные реформы не принесли во многих странах желаемых результатов именно потому, что в погоне за максимальной либерализацией политики вслед за учеными стали смешивать два измерения государства — диапазон его функций и дееспособность. Стремясь максимально сократить функции государства для того, чтобы

¹ *Fukuyama F. State-building: Governance and World Order in the Twenty-first Century. L.: PROFILE BOOKS, 2004. P. 55–56.*

² Цит. по: *Волошин О. Государство только начинается: о круглом столе журнала «Эксперт» с участием Френсиса Фукуямы // Эксперт-Украина. 2006. 23 октября.*

обеспечить необходимый «прирост свободы», реформаторы упустили из виду, что либерализация вне рамок эффективно функционирующих сильных государственных институтов чаще всего проваливается.

По мнению ряда авторитетных ученых, «закат» американской версии капитализма в ближайшее десятилетие будет способствовать тому, что развивающиеся страны станут более активно модифицировать свою экономическую политику. Причем главным направлением станет поиск оптимального сочетания преимуществ использования модели свободного рынка внутри национальной экономики и повышения устойчивости страны перед вызовами международной конкурентоспособности. Спустя двадцать лет после обнародования идеи «Вашингтонского Консенсуса» окончательно стало ясно, что финансовая глобализация сама по себе не способна решить проблемы развития¹.

Радикальные экономические реформы в России выявили действие своеобразного «принципа дополнительности», когда каждый верный шаг экономических или политических реформ создает дополнительные возможности для государства двигаться в нужном направлении и достигнуть поставленных целей. Изменения происходят как бы в два такта: на первом такте обеспечивается «прирост свободы», а на втором — институты государства подстраиваются, чтобы компенсировать возникшие перекосы и «провалы рынка». С этой точки зрения, происходящее в России усиление государства в течение первого десятилетия XXI века не является чем-то неожиданным и уникальным. Подчеркнутые тревоги относительно «судеб демократии» в нашей стране выглядят надуманными. На самом деле сегодня в России происходит не «откат» от реформ 1990-х годов, а их логическое завершение.

Теперь уже ясно, что в случае распада механизмов государственной власти, как это случилось в СССР, запуск радикальных экономических реформ выступает необходимым, но не достаточным условием восстановления внутренних механизмов саморазвития системы. Степень консолидации политических сил, наличие согласия элит и общества на необходимость изменений намного важнее, чем собственно методы реформирования экономики. Именно поэтому «Вашингтонский Консенсус», несмотря на надежды своих создателей, не смог стать универсальным рецептом удачных экономических реформ для всех стран с переходной экономикой, в том числе в силу значительных раз-

¹New Ideas on Development after the Financial Crisis / Eds. N. Birdsall, F. Fukuyama. John Hopkins University Press, 2011.

личий конкретно-исторических условий, традиций экономической жизни и типов культуры. Данное обстоятельство особенно ярко проявилось при попытках перенести практически без адаптации эти методы в страны Центрально-Восточной Европы и республики бывшего Советского Союза.

«Пекинский Консенсус» и возможность «китайского пути» для СССР

Наиболее ярким примером для такого вывода служит опыт рыночных преобразований конца XX — начала XXI века в Китайской Народной Республике и в СССР (затем в Российской Федерации). Обе страны представляют собой уникальные цивилизации, на протяжении многих столетий доминирующие на пространствах Евразии. Цивилизации, различные по типу культуры, но похожие в своем стремлении к сильной централизованной государственной власти. Как отмечал в своей книге «Цивилизации: Запад и Остальной мир» Н. Фергюсон, Китай и Россия также похожи в своем стремлении достичь уровня экономического могущества стран, принадлежащих к европейскому типу культуры, особенно после периода начала промышленной революции¹.

Можно сказать, что идея модернизации как способ обретения еще большей мощи являлась основным драйвером экономических перемен, как в Китае, так и в Советском Союзе и России. В процессе реформ на рубеже XX и XXI веков в КНР и Российской Федерации были построены достаточно развитые рыночные экономики, произошла интеграция в глобальное экономическое пространство, однако прилагающиеся «в пакете» к рынку идеи либерализма и соответствующие политические практики оказались не слишком востребованы ни элитами, ни населением. В итоге была построена более привычная историческим традициям и культурному типу модель так называемого *регулируемого рынка*, в которой, по словам известного политолога, профессора Университета Уэсли (США) *Путера Ратленда* (*Peter Rutland*), «элементы рынка оказались вплетены в посткоммунистические авторитарные институты и практики»².

История перемен в Советском Союзе и Китае активно интересует зарубежных исследователей в качестве уникальных примеров управляемой трансформации огромных государственных

¹ *Ferguson N.* Civilization: The West and the Rest. L.: Penguin Books. 2011.

² *Ратленд П.* Россия и Китай: Сага о двух переходах к рыночной экономике // Полис. 2009. № 3. С. 162–175.

систем — «коммунистических империй»¹. При этом завоевания России последних лет привлекают меньше внимание, нежели сравнительный анализ «неудачного опыта» реформирования СССР и «успешной рыночной модернизации» Китая.

Действительно, коммунистическое руководство КНР на протяжении последних нескольких десятков лет реализует масштабные комплексные преобразования, связанные с постепенным «уходом» страны от централизованной плановой экономики советского типа. Внешние экономические успехи Китая, в основном связанные с особенностями централизованного государственного управления и многовековыми меритократическими принципами формирования бюрократии, выгодно контрастируют с нарастающим параличом управления в большинстве стран Западного мира. А это, в свою очередь, вызывает соблазн рассматривать так называемую «китайскую модель» в качестве реальной альтернативы стратегии либерализации и ценностей либеральной демократии.

В 2000-е годы новой формулой прогресса стал «Пекинский Консенсус», который заменил собой идеологию «Вашингтонского Консенсуса». Этот термин был предложен советником консалтинговой фирмы *Goldman Sachs*, бывшим редактором журнала «Тайм» *Джошуа Рамо (Joshua Cooper Ramo)* и стал широко известен после публикации доклада независимого Лондонского центра международной политики². Сам по себе «Пекинский Консенсус», конечно, является больше плодом аналитического воображения западных экономических экспертов, нежели некой реальной политикой, сформулированной в привычных Западу терминах и осознанно проводимой китайскими официальными властями. Пожалуй, главная ценность идеи «Пекинского Консенсуса» заключается в том, что на практике она стала признанием возможности множественности видов глобализации.

¹См., например: *Sachs J., Woo W.T., Fischer S., Hughes G. Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union // Economic Policy. 1994. Vol. 9. N 18. P. 101–145; Lai H.H. Contrasts in China and Soviet reform: Sub-national and National Causes // Asian Journal of Political Science. Vol. 13. N 1. 2005. P. 1–21; Bernstein T. Economic and Political Reform in China and the Former Soviet Union // CSD Working Papers. 2009; Marsh C. Unparalleled Reforms: China's Rise, Russia's Fall, and the Interdependence of Transition. Portland: Lexington Books, 2005; Pei M. From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union. Harvard University Press, 1998; Padgett J.F. The Politics of Communist Economic Reform: Soviet Union and China // Political Networks Paper Archive, 2012 // <http://opensiu.lib.siu.edu/pnconfs> 2011; Gurtov M. The Transformation of Socialism: Perestroika and Reform in the Soviet Union and China. Boulder: Westview Press, 1990; и мн. др.*

²См. подробнее об идее «Пекинского Консенсуса»: *Ramo J.C. The Beijing Consensus. L.: Foreign Policy Centre. May. 2004 // <http://www.fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>*

«Мумбайский консенсус»

В середине 2010 года *Ларри Саммерс (Larry Summers)*, американский экономист и ключевой эксперт Администрации Президента США Б. Обамы, ввел в оборот термин «Мумбайский Консенсус», имея в виду необходимость внимательного изучения индийской модели «народной экономики», которая потенциально могла бы быть использована в качестве примера для других развивающихся стран:

«И возможно — возможно — в 2040 году будут намного меньше говорить по поводу Вашингтонского или Пекинского Консенсусов, нежели по поводу Мумбайского Консенсуса — третьего пути, не основанного ни на идеях либерального капитализма, уже доказавшего, что он устарел, ни на идеях авторитарного капитализма, который еще покажет, что его успех не является устойчивым. Вместо этого будет Мумбайский Консенсус, основанный на идее демократически развивающегося государства, движимого не меркантилистскими экспортно-ориентированными целями, но “народно-ориентированными” целями на повышение уровня внутреннего потребления и расширение среднего класса»¹.

В рамках «Пекинского Консенсуса» на смену характерной для современных западных демократий экономической модели «минимального» государства, политики дерегулирования (либерализации) и «раскрытия» внутреннего рынка была выдвинута экспортно-ориентированная модель экономического роста при сохранении централизованного управления и целостности государственного суверенитета. Базовыми механизмами экономических перемен в рамках этой модели стали заимствование инноваций и накопление инструментов «асимметричной» силы, т.е. валютных резервов. Сторонники «Пекинского Консенсуса» считают, что жесткость государственного регулирования банковской деятельности в сочетании со снижением зависимости от конъюнктурных колебаний международных рынков капитала может стать универсальным ответом на вызовы современности. По крайней мере, глобальный экономический кризис 2008 года продемонстрировал достаточную эффективность подобного «экранирования» национальных экономик от проблем глобальной экономической волатильности.

Очевидный экономический успех Китайской Народной Республики привел к возникновению довольно распространенных представлений, что распада СССР можно было бы избежать, если бы М.С. Горбачев взял на вооружение «китайский опыт»,

¹Цит. по: *Quinn A.* Time-traveling Larry Summers Envisions “Mumbai Consensus”. 2 June. 2010 // Официальный сайт «Reuters»: <http://blogs.reuters.com/talesfromthetrail/2010/06/02/time-traveling-larry-summers-envisions-mumbai-consensus/>

а российская стратегия модернизации начала 1990-х годов, в отличие от китайских реформ, не отвечала критериям оптимальности¹.

Сравнительный анализ истории реформ СССР и Китая является полезным с точки зрения «наработки» опыта управления изменениями, но увлеченное обсуждение принципиальной возможности или невозможности «исторической альтернативы» в каком-то смысле является умственной спекуляцией, поскольку история не терпит сослагательного наклонения и никогда не повторится в неизменности. Кроме того, анализируя прошлое с высот сегодняшнего опыта, всегда существует риск впасть в гиперкритическую назидательную позицию, предъявляя к деятелям прошлого требования и стандарты, которых просто не существовало в контексте того времени и которым они объективно не могли соответствовать.

На самом деле некоей оформленной стратегии, сложившегося набора методов и рецептов, который сегодня называется «китайским путем», в конце XX века не существовало. Масштабные социально-экономические изменения были начаты в СССР и КНР примерно в одно и то же время, и в тот период политическое руководство обеих стран действовало в соответствии с древней китайской мудростью: «Переходя реку, нащупываем камни». Так что в конце 1980-х годов еще не было отделенного от практики «аналитического опыта», которым можно было бы обмениваться.

Кроме того, в это время видимые изменения происходили по большей части в политической области, а не в экономике². Но, столкнувшись с угрозами дестабилизации политической власти и углублением экономического кризиса, национальные элиты обеих стран повели себя совершенно по-разному. Как отмечает исследователь японской «фабрики мысли» — Международного Центра по изучению развития Восточной Азии (ICSEAD) *Назрул Ислам (Nazrul Islam)*, «в отличие от Китая, СССР явно не желал переходить к рынку, стараясь остаться в системе коорди-

¹ См., например: *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ: Китай и Россия // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. Вып. 2.; *Islam N.* Was the Gradual Approach Not Possible in the USSR? A Critique of the Sachs-Woo 'Impossibility Hypothesis' // Comparative Economic Studies. 2011. Vol. 53. N 1. P. 83–147; и др.

² Причем удивительно совпадала динамика роста политической напряженности: например, достаточно вспомнить студенческие волнения 1986 года в Китае и выступления на этнической почве студентов Якутского университета, которые произошли в том же году, или разгон митинга на площади Руставели в Тбилиси в апреле 1989 года и события на площади Тяньаньмэнь в Пекине в июне 1989 года.

нат плановой экономики»¹. Таким образом, если в СССР курс на модернизацию страны привел к распаду единства в руководстве КПСС, а политическая реформа стала средством внутренней борьбы элитных групп, то в КНР необходимость реформ послужила средством консолидации политической власти страны перед новыми вызовами. Пожалуй, именно в этой части «китайский опыт» был бы действительно полезен для России.

Известный участник политики «перестройки», философ и политолог *Александр Сергеевич Ципко* так пишет в предисловии к своей книге воспоминаний: «Теперь, в начале нового, 2011 года... я понимаю, что в СССР, в отличие от Китая, не было самого главного, что могло бы удержать старую, настоящую Россию от распада: не было национальной элиты в точном смысле этого слова, не было среди верхов (и прежде всего среди столичных верхов) тех, кто бы ставил национальные интересы выше собственных. Не обладали российским национальным сознанием ни те, кто решал судьбу страны, ни народные массы, которые слепо шли за своими поводарями»².

Политика реформ и открытости

Реализация модели экономических реформ, которая в Китае получила название политики реформ и открытости, была начата по инициативе лидера так называемых «прагматиков» в китайском политическом руководстве *Дэн Сяопина* в 1978 году. Политика реформ и открытости стала программой экономического возрождения Китая после событий «Культурной революции» — массовой кампании в поддержку государственной идеологии маоизма, организованной председателем Коммунистической партии Китая (КПК) *Мао Цзэдуном* в 1966—1976 годах и деятельности так называемой «Банды четырех» во главе с *Цзэн Цин* — вдовой Мао Цзэдуна. Перемены возглавил новый Генеральный секретарь Центрального Комитета КПК *Ху Яобан*, которому симпатизировал Дэн Сяопин. Китай стал активно участвовать в международном разделении труда, страна была открыта для иностранных инвестиций в результате создания ряда свободных экономических зон вокруг приморских городов. Политика реформ и открытости после потрясений «Культурной революции» быстро привела к стабилизации социально-политической обстановки в стране, но одновременно обернулась укреплением номенклатурных привилегий бюрократии.

В 1986 году во многих крупных городах Китая проходят массовые волнения молодежи и студентов, в основном связанные с борьбой

¹ *Islam N.* Was the Gradual Approach Not Possible in the USSR? A Critique of the Sachs-Woo 'Impossibility Hypothesis'// Comparative Economic Studies. 2011. Vol. 53. N 1. P. 83–147

² *Ципко. А.С.* Исповедь одессита-антисоветчика: «Агент “Солидарности”» в команде Горбачева: Мемуары. М.: Навона, 2011. С. 6.

против резко усиливавшейся коррупции среди государственной бюрократии и партийных чиновников низового уровня под лозунгом: «Долой продажных чинуш!». В этих условиях Дэн Сяопин решает замедлить темпы либерализации экономики, и Ху Яобан покидает пост Генерального секретаря Центрального Комитета КПК. После заседания Пленума ЦК КПК 15 апреля 1989 года Ху Яобан, который принимал в нем участие, скоропостижно умирает от сердечного приступа. Его неожиданная смерть выступает поводом для возобновления массовых протестов молодежи в более чем 300 городах Китая. Центром протестов становится митинг в Пекине на площади Тяньаньмэнь, который приобретает постоянный характер, для защиты участников митинга сооружаются многочисленные баррикады.

4 июня 1989 года части и соединения Народной армии Китая с участием танков штурмом берут баррикады и освобождают площадь Тяньаньмэнь. Операция сопровождается большим количеством человеческих жертв с обеих сторон. События 1989 года на площади Тяньаньмэнь выступают самым серьезным политическим кризисом в Китае после событий «Культурной революции». Именно «кризис 4 июня» становится точкой отсчета новой консолидации коммунистической элиты страны и начала, как тогда говорили, «политически ограниченных» рыночных реформ¹.

Собственно рыночные изменения начинаются в Китае только в начале 1990-х годов с отказа от централизованного планирования экономики, с построения современной банковской системы и организации рынков капитала. Неформальной деловой столицей Китайской Народной Республики становится Шанхай — главная «витрина» экономических перемен. Основной упор коммунистическим руководством КНР делается на создание и развитие новых государственных предприятий и стимулирование малых коллективных форм собственности в сельском хозяйстве. Вместо массовой приватизации в конце 1990-х годов большинство неэффективных государственных предприятий было попросту закрыто, и в Китае были начаты работы по формированию основ современных систем социального страхования и пенсионного обеспечения, которые до этого фактически отсутствовали.

До сих пор нет ясного понимания того, насколько устойчивой окажется в будущем «китайская модель» экономического роста. Более того, в настоящее время основные тренды такой модели роста уже не внушают уверенности самим китайцам.

Как отмечают сами китайские экономисты, с учетом сегодняшнего опыта представляется ошибочной линия, связанная с упором «на стимулирование экономического роста путем инвестиционных проектов, реализуемых государственными предпри-

¹The Impact of China's Tiananmen Massacre / Ed. by J.-Ph. Béja (China Policy Series). Routledge, 2010.

ятиями с огромными займами из государственных банков». Например, в провинции Чонкинг (*Chongqing*) экономический рост составил в 2011 году 16,4% — рекордный среди всех муниципалитетов. Но при этом региональные и местные государственные предприятия набрали займов на общую сумму в 160 млрд долларов. И многие из них вряд ли будут возвращены¹.

В условиях мирового кризиса 2008 года многие международные и национальные компании начали выводить из Китая свои исследовательские подразделения, что резко ослабило возможности заимствования инноваций. Накопленные валютные резервы обесцениваются, а их рост сокращается в результате сжатия доходов от экспорта. На смену избытку дешевой рабочей силы быстро приходит ее дефицит, меняется структура занятости, быстро растет экономическое неравенство.

По данным, обнародованным 17 января 2012 года Государственным статистическим управлением КНР, к концу 2011 года в стране количество городских жителей составило 690 млн 790 тыс. человек, а сельских — 656 млн 560 тыс. человек. Первые городское население Китая превысило число жителей деревень. Однако эта огромная масса людей является городскими жителями лишь формально. По разным оценкам, до 200 млн человек из числа нынешних горожан составляют трудовые мигранты, которые просто живут на территории промышленных предприятий, практически не покидая их пределы². Внеэкономические методы перераспределения земли в пользу крупных проектов стимулируют пауперизацию сельского населения³. Все говорит о том, что экономический рост в Китае, основанный на модели «авторитарного капитализма», может остановиться в любой момент: например, рост заработной платы в Китае, которая увеличивается на 10–15% в год, в том числе и для удержания рабочей силы, уже перестал компенсироваться ростом

¹ Wong E. “China Model” Losses Some of its Luster // International Herald Tribune. 2012. May 11. P. 1, 9.

² Цит. по: <http://ru1.chinabroadcast.cn/1281/2012/01/18/1s412001.htm>

³ Изъятие сельскохозяйственных земель, находящихся в коллективной собственности, под строительство недвижимости, промышленных предприятий и объектов инфраструктуры является одним из слагаемых китайского экономического «чуда». Например, согласно данным доклада Государственного совета КНР, из 1,1 млн гектаров участков земли в прибрежных районах, переданных под застройку, более 700 тыс. гектаров было оформлено с нарушением закона. В результате примерно 75 млн крестьян полностью лишились земли и вынуждены были пополнить более чем 200 млн сельских жителей, которые ежедневно в поисках средств к существованию перемещаются по территории Китая (*Muldavin J. China's Shaky Economic Foundation // The New York Times. 2011. December 30*).

производительности труда. По данным экспертов, к 2015 году в Китае производственные издержки будут лишь на 10% ниже, чем в США, а значит, традиционная модель китайского экспорта обречена¹.

Чтобы этого избежать, китайское руководство начало новую программу реформ в рамках 12-го пятилетнего плана (2011–2015), связанную с постепенным отказом от экспортной модели роста с высоким уровнем накоплений, переходом к расширению внутреннего потребления и поддержкой частных предприятий. В связи с отказом от массового производства товаров с низкой добавленной стоимостью на китайских предприятиях начинает быстро расти доля квалифицированного персонала и развиваться высокотехнологичные производства. С одной стороны, это повышает конкурентоспособность китайской экономики на падающем глобальном рынке. С другой стороны, постепенный рост покупательной способности населения Китая должен в перспективе резко повысить привлекательность гигантского внутреннего рынка страны.

По мнению большинства иностранных специалистов по экономике Китая, именно переход к модели роста внутреннего потребления способен «вытащить» экономику страны из развившихся неустойчивостей прежней модели экономического роста.

Однако единства по этому вопросу среди китайской элиты нет. Сегодняшняя ситуация в КНР начинает напоминать СССР конца 1980-х годов: основным «тормозом» дальнейших реформ становятся представители влиятельных групп интересов, которые научились извлекать реальные дивиденды из проводимой на протяжении десятилетий экономической политики и поэтому всячески тормозят какие-либо серьезные изменения в ней. Одна из существенных проблем заключается в том, что «как уходящие, так и вновь приходящие лидеры тесно связаны с государственными предприятиями и потому заинтересованы в сохранении статус-кво»². Сложившееся положение дел выглядит настолько тупиковым, что некоторые западные эксперты всерьез считают, что последней реальной надеждой на дальнейшее продвижение рыночных реформ является Коммунистическая партия Китая, поскольку только она одна способна подавить

¹ Цит. по: Made in America, Again: Why Manufacturing Will Return to the US / H.L. Sirkin, M. Zinser, D. Hohner. The Boston Consulting Group. August 2011.

² Wong E. 'China model' Loses some of its Luster // International Herald Tribune. 2012. May, 11. P. 1, 9.

влияние этих групп интересов и содействовать проведению жизненно необходимых изменений¹.

Неопределенность в отношении следующего этапа китайских реформ усиливается прогрессирующим «охлаждением» китайской экономики. Темпы экономического роста замедлились до 8,1% в первом квартале 2012 года, а Премьер-Министр КНР *Вен Джабао (Wen Jiabao)* в марте 2012 года понизил прогноз на текущий год до 7,5%².

Таким образом, вопрос о реальной направленности социально-экономической трансформации КНР до сих пор остается открытым. Существует целый спектр различных мнений по поводу экономической системы современного Китая — от признания существования китайского варианта социалистической рыночной экономики до полного отрицания приверженности этой страны идеям социализма. Судя по всему, тот путь, по которому идет Китай, возможен только в Китае.

Как отмечает известный исследователь экономики Дальнего Востока, профессор *Владимир Яковлевич Портяков*, «формирующаяся рыночная экономика в КНР еще долго будет сохранять черты, говоря словами [Людвига] Эрхарда, “принудительной направленности хозяйства”. Это продиктовано как экономическими причинами ориентации Китая на модернизацию, требующую высокой степени централизации ресурсов, так и обстоятельствами иного рода (необходимостью контроля за социальной и демографической ситуацией)»³.

Что касается собственно масштабных экономических реформ, связанных с переходом на новую модель экономического роста, то они начались в Китае одновременно с радикальными экономическими реформами в России. В итоге к середине 2000-х годов экономики России и Китая больше соответствовали параметрам «Пекинского Консенсуса», чем «Вашингтонского Консенсуса».

На самом деле, в последние десятилетия «экономическое чудо» произошло не только в Китае, но и в России, и с этой точки зрения российская ностальгия по «китайскому опыту» лишена смысла. Достаточно взглянуть на некоторые параметры экономик двух стран. За десять лет (1997–2007 годы в России и 1996–2006 годы в Китае) среднегодовые темпы роста ВВП

¹ *Lardy N.R.* Sustaining China's Economic Growth After the Global Financial Crisis. Washington, DC: Peterson Institute Press, 2012.

² *Wong E.* 'China model' Losses some of its Luster // International Herald Tribune. 2012. May, 11. P. 1, 9.

³ *Портяков В.Я.* Экономическая реформа в Китае: 1979–1999 гг. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2002. С. 26.

составили 6,3% в России и 10,5% — в Китае. При разнице в числе населения в 9,3 раза, ВВП Китая сегодня превышает ВВП России только в 2,7 раза. В канун глобального экономического кризиса 2008 года среднедушевой уровень ВВП в России составил 6930 долларов США, а в Китае — 2000 долларов США¹.

Важно также учитывать крайне высокую степень территориального и социального неравенства в современном Китае. Например, если в начале 90-х годов разница в годовых доходах сельского и городского населения КНР была 2,95, то к 2007 году она составила 3,33 раза. В 2005 году годовой доход на душу населения в Пекине составил 17653 юаня (или 2263 доллара США по текущему курсу), тогда как в одной из беднейших китайских провинций на западе страны Цинхай — 8057 юаней (1033 доллара США) в год. При этом годовой доход крестьян (на душу населения) в провинции Цинхай в том же 2005 году составил 2165 юаней (или 277 долларов США), т.е. 25% от дохода горожанина той же провинции. По данным опроса 7140 домохозяйств, проведенного в 2007 году Академией общественных наук КНР, богатейшие 10% населения страны владеют 40% всех частных активов Китая, тогда как беднейшим 10% принадлежит менее 2% совокупного богатства².

Понятно, что с течением времени общий уровень благосостояния в Китае постепенно возрастает (поскольку он начал расти практически от нуля)³, но темпы роста социально-экономических диспропорций, которыми сопровождается китайское «экономическое чудо», нарастают еще быстрее. Рост этих диспропорций формирует уже не экономическую, а политическую повестку будущего развития страны.

* * *

Безусловно, важнейшая функция эффективного (дееспособного) государства заключается в умении выбирать из потенциально возможных стратегий или траекторий развития только те, которые являются перспективными, т.е. имеют высокие шансы на успех благодаря выполнению определенных требований. Однако вполне очевидный вывод о необходимости целенаправ-

¹The Economist: Pocket World in Figures. 2009 Edition. L.: PROFILE BOOKS, 2008. P. 132, 204.

²Цит. по: Интервью главного редактора редакции информации на китайском языке «РИА Новости» А. Ефимова // <http://www.kreml.org/interview/181087499>

³По ряду ключевых экономических показателей, например по значениям удельного ВВП или доле городского населения, уровень экономического развития Китая в 1980 году примерно соответствовал уровню развития СССР в 1930 году.

ленного участия государства в обеспечении условий перехода общества к новой стадии развития чрезвычайно сложно перевести в плоскость практических решений. И дело не только в масштабности и комплексности самой задачи. Одна из серьезных проблем заключается в необходимости обеспечить постоянное согласование публично заявленных и нормативно одобряемых целей и задач с индивидуальными прагматическими интересами конкретных живых людей, которые являются объективной «человеческой составляющей» административного аппарата любого государства.

Кроме того, нужно учитывать, что в условиях современной демократии срок legislatures (период полномочий) главы государства, парламента, правительства, отдельных министров ограничен, в связи с чем у органов власти возникает постоянная потребность в достижении быстрых и конкретных успехов, наглядно демонстрирующих избирателям эффективность их деятельности. Но глубинные социально-экономические трансформации, переход к новой стадии общественного развития — это задача, несоизмеримая по масштабу и времени со сроками нахождения у власти того или иного лидера. И здесь особое значение имеет принципиальное единство элит и преемственность курса, поскольку «точная дата» достижения успеха никому неизвестна: государство как единое целое должно целенаправленно заниматься управлением изменениями, постоянно «вкачивать» энергию и ресурсы в общество (повышать уровень материального благосостояния, развивать системы образования, здравоохранения, оберегать личные свободы граждан и т.д.), чтобы достичь задуманного вне зависимости от того, на «чь правление» это придется.

Поэтому всерьез решиться на долгосрочный модернизационный проект, который, скорее всего, «выстрелит» далеко за пределами legislatures его инициаторов, могут либо по настоящему пассионарные лидеры, способные положить на алтарь неясного будущего свою политическую популярность и судьбу, либо те страны, где со сменой главы государства не происходит нарушение преемственности курса, обеспечивается стабильность основных законов, сохраняется внутреннее единство элит и общественный консенсус относительно путей развития. Именно эти переменные являются определяющими, когда оценивается возможность заимствования тех или иных экономических решений, и почему-то именно о них забывают, когда пытаются напрямую сравнивать опыт экономических реформ в СССР и Китае.

3.8. От эволюции концепций экономических реформ в СССР к «борьбе программ»

Как отмечалось выше, к концу 1989 года в команде правительственных реформаторов произошел раскол: даже радикально-умеренная программа «градуалистских» реформ, разработанная под руководством академика АН СССР Л.И. Абалкина, оказалась слишком радикальной для Совета Министров СССР. Решительные меры было решено отложить, что вызвало глубокое разочарование не только среди части экономистов, но и среди руководства союзных республик.

Острота возникшего конфликта была обусловлена не столько фактом отказа от комплекса решительных экономических мер, а тем, что Совет Министров СССР продемонстрировал неспособность адекватно оценивать ситуацию в союзной экономике, соотносить темпы углубления кризиса с реальными возможностями совершить маневр.

Внутренний конфликт в команде правительственных экспертов-экономистов способствовал тому, что они стали разрабатывать свои собственные программы экономических реформ. Наибольшую известность из них получают программа «400 дней доверия», разработанная Г.А. Явлинским, «программа Рыжкова–Абалкина» и «Переход к рынку», более известная как *Программа «500 дней»*, разработанная под руководством С.С. Шаталина и Г.А. Явлинского.

Программа «400 дней доверия»

Еще в середине февраля 1990 года Г.А. Явлинский совместно со своими коллегами *Алексеем Юрьевичем Михайловым* и *Михаилом Михайловичем Задорновым* готовит для будущего Президента СССР собственный вариант программы реформ под названием «400 дней доверия», который должен ответить на три основных вопроса. Первый: как вывести страну из экономического тупика? Второй: как перейти к рынку с наименьшими негативными социальными последствиями? Третий: есть ли мировой опыт успешного перехода к рынку? Программа содержала два блока реформ, которые должны были быть реализованы в четыре этапа (рис. 2).

Считалось, что 400 дней достаточно для изменения, как писали авторы, «генотипа» существующей в СССР социально-экономической системы, чтобы создать условия для развития рыночной экономики. Главной содержательной новинкой программы была идея разгосударствления — так тогда называли пе-

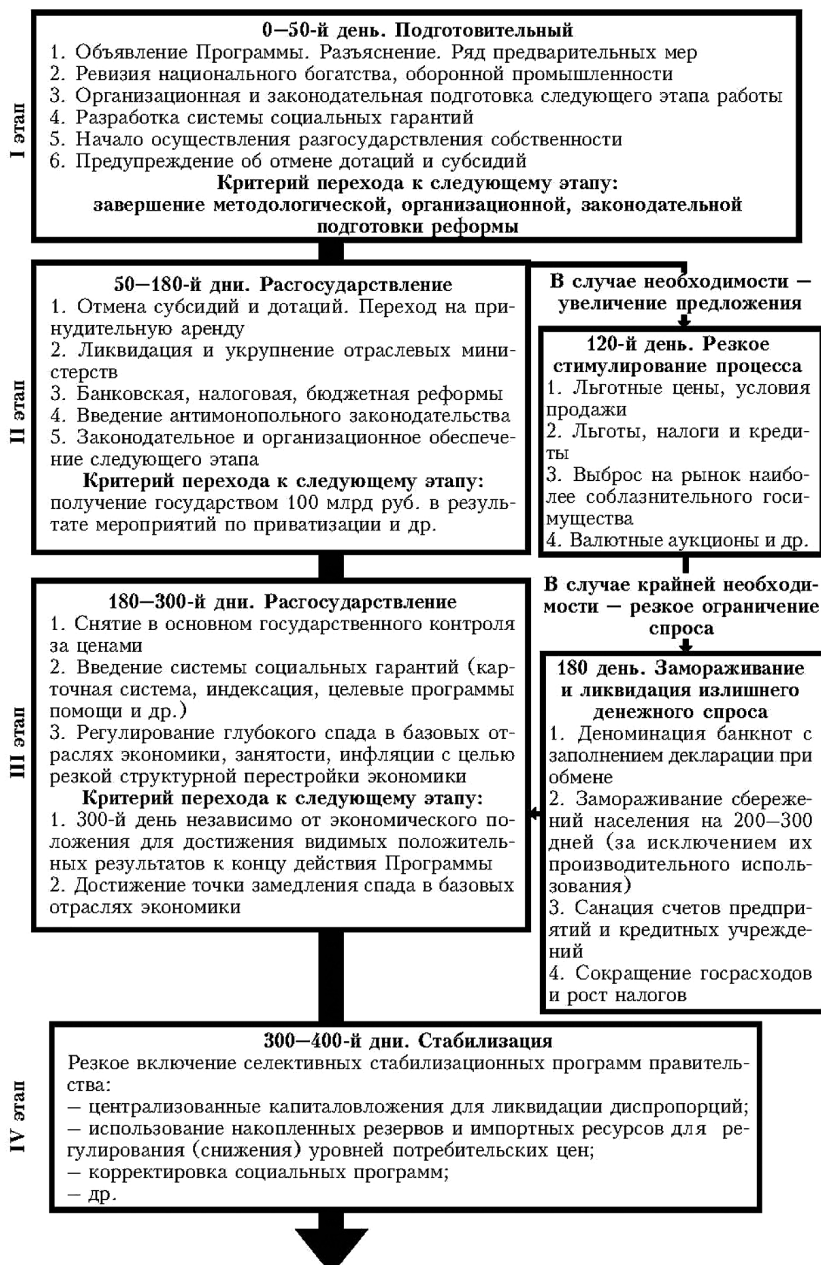


Рис. 2. Программа «400 дней доверия»: Основные этапы экономической реформы

Источник: Явлинский Г.А., Михайлов А.Ю., Задорнов М.М. 400 дней доверия. М.: Недра, 1990. С. 17.

реход от тотально государственной к смешанной экономике через акционирование промышленных предприятий — и денежной приватизации государственного имущества. Авторы программы писали: «Наличие в стране излишнего денежного спроса и отсутствие субъекта свободных рыночных отношений позволяют в едином процессе приватизации государственной собственности объединить достижение двух необходимых для эффективных рыночных отношений целей: восстановления сбалансированности и создания системы свободных хозяйствующих субъектов путем передачи накопленных денежных средств (прежде всего, частных лиц) государству в обмен на государственную собственность, которая передается частным лицам и их объединениям»¹. Расчет делался на то, что денежная приватизация не только поможет снять «денежный навес», но и сократит негативные последствия скачка инфляции при проведении мер макроэкономической стабилизации экономики.

В программе «400 дней доверия» впервые систематически был использован прием разработки последовательности действий в форме *расписания* для контроля хода реформ. Конкретные даты, конечно, имели косвенное отношение к реализации мер на практике. Авторы программы сами понимали это и использовали прием расписания, сознательно превращая программу в манифест, более понятный политическому руководству.

«Программа Рыжкова—Абалкина»

Ситуацией с грядущим избранием М.С. Горбачева Президентом СССР также воспользовался академик АН СССР Л.И. Абалкин. После решения Н.И. Рыжкова об отказе от радикально-умеренной программы и реализации *консервативного* варианта экономических реформ А.И. Абалкин оказался в двойной *изоляции*, как внутри советского правительства, так и среди экспертов возглавляемой им Государственной комиссии. В этих условиях он решает обратиться прямо к М.С. Горбачеву и направляет ему специальную записку, посвященную необходимости *ускорения* перехода к планово-рыночной экономике.

Как вспоминал профессор Е.Г. Ясин, руководитель группы Совета Министров СССР по подготовке «Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике», Ю.Д. Маслюков в это же время сам обратился к Л.И. Абалкину с предложением объединить усилия. В конечном итоге на основе записки Л.И. Абал-

¹ Яелинский Г.А., Михайлов А.Ю., Задорнов М.М. 400 дней доверия. М.: Недра, 1990. С. 6.

кина с учетом мнения экспертов Государственной комиссии и Госплана СССР Ю.Д. Маслюковым и Л.И. Абалкиным была подготовлена специальная докладная записка Председателю Совета Министров СССР «О путях преодоления экономического кризиса». Эта записка и была вручена авторами Председателю Совета Министров СССР Н.И. Рыжкову при возвращении его из заграничной командировки 17 февраля 1990 года среди других документов¹.

Собственно, по результатам этой записки Н.И. Рыжковым было принято решение вновь вернуться к идеям отвергнутого *радикально-умеренного варианта* и переработать «Концепцию перехода к регулируемой рыночной экономике» с учетом новых, более жестких сроков ее реализации. Тем самым был дан старт работам по созданию *последней* советской правительственной программы рыночных реформ, которая позднее получила название «программа Рыжкова–Абалкина». Первоначально же речь шла о подготовке материалов к совместному заседанию Совета Федерации и Президентского Совета СССР в апреле 1990 года.

В основе решения Н.И. Рыжкова вернуться к отвергнутым ранее идеям Л.И. Абалкина лежал прежде всего не экономический, а политический расчет. Опытный политический функционер Н.И. Рыжков, хорошо знакомый с образом мышления М.С. Горбачева, своего давнего коллеги по Политбюро ЦК КПСС, тем самым решал сразу две задачи. Во-первых, он пытается лично возглавить ставший политически популярным процесс разработки экономических реформ и, во-вторых, чисто бюрократически таким образом организовать работу, чтобы продемонстрировать Президенту СССР чрезмерность политических *рисков* радикальных экономических реформ и, соответственно, отвлечь его внимание от этой темы.

14 апреля 1990 года в Кремле состоялось совместное заседание Совета Федерации и Президентского Совета СССР, на котором с докладом «О переходе к регулируемой рыночной экономике в СССР» выступил заместитель Председателя Совета Министров СССР, председатель Госплана СССР Ю.Д. Маслюков. Главным в его выступлении был вывод о том, что задержки с экономическими реформами становятся фактором ослабления государства и нарушают единство СССР. В официальном сообщении о мероприятии было отмечено: «При большом разнообразии суждений и точек зрения все... согласны с тем, что жизнь диктует необходимость ускорения экономической реформы, поиска и

¹ Ясин Е.Г. Российская экономика: Истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ–ВШЭ, 2002. С. 76.

активного включения новых методов руководства экономикой и новых форм хозяйствования. Подчеркивалось, что медлить с осуществлением мер в этой области больше нельзя»¹.

Предлагается резко интенсифицировать экономические реформы, вернуться к идеям *радикального* варианта реформ, но начать их осуществление на два года раньше, лучше всего в конце 1990 или в начале 1991 года. Однако впрямую ничего не говорится о резком *сокращении бюджетных расходов*, только об ограничении размеров государственных инвестиций. Вместо программы *либерализации цен* предлагается компромиссный вариант *реформы оптовых цен*, связанный с предложением Министра финансов СССР В.С. Павлова об административном пересмотре *прейскурантных (оптовых) цен*. Считалось, что централизованное *изменение цен*, в отличие от их *либерализации*, способно быстро устранить накопившиеся *диспропорции* цен без опасности раскручивания инфляции².

Одновременно для того, чтобы продемонстрировать опасность предлагаемых мер, в докладе были приведены расчеты *экономических последствий* радикальных экономических реформ, которые впервые в СССР были выполнены *Яковом Моисеевичем Уринсоном* и *Иваном Сергеевичем Матеровым* в Главном вычислительном центре Госплана СССР. По этим предварительным расчетам получалось, что при проведении радикальных реформ в течение двух лет валовой национальный продукт СССР сократится на 18–20%, потребительские цены вырастут не менее, чем на 100%, реальные доходы населения сократятся на 20%, спад инвестиций достигнет 60%, а безработица вырастет на 8%. Оценка трудовых ресурсов, высвобождаемых в результате структурной реформы экономики, давала цифру в 40 млн человек³.

Как и следовало ожидать, радикальный вариант программы экономических реформ не находит поддержки политического руководства страны и отправляется на очередную доработку. После попытки Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова 24 мая 1990 года в выступлении перед Верховным Советом СССР «посоветоваться с народом» по поводу административного

¹Официальное сообщение о совместном заседании Совета Федерации и Президентского Совета СССР 14 апреля 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 16. Раздел 3. С. 348.

²Постановление Совета Министров СССР от 14 июня 1988 г. № 741 «О пересмотре оптовых цен и тарифов в промышленности и других отраслях народного хозяйства» // Информационный банк «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³*Ясин Е.Г.* Российская экономика: Истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ–ВШЭ, 2002. С. 78.

повышения цен на хлеб судьба «программы Рыжкова—Абалкина» висела на волоске. Однако в июне 1990 года Верховный Совет СССР принимает постановление «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР». В соответствии с ним Совету Министров СССР надлежало «представить к 1 сентября 1990 г. программу взаимосвязанных по направлениям и срокам мер по формированию... структуры и механизма регулируемой рыночной экономики». Правительству СССР также поручено «предусмотреть сокращение дефицита бюджета за счет уменьшения объемов незавершенного строительства, ассигнований на оборону, содержание государственного аппарата, оказание помощи зарубежным государствам, проведения распродажи излишков материальных запасов, укрепления режима экономии... повышения эффективности внешнеэкономических связей»¹.

Политическая цена экономических реформ

Интрига вокруг «программы Рыжкова—Абалкина» интересна тем, что впервые была предпринята попытка не только *количественно* определить *социальную цену* радикальных экономических реформ, но также оценить их политические риски. В докладной записке Ю.Д. Маслюкова и Л.И. Абалкина в адрес Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова впервые был недвусмысленно поставлен вопрос о *политической цене* экономических реформ. Авторы, в частности, писали: «Следует совершенно четко представлять, что на первом этапе возникнет ряд серьезных социальных проблем: значительный рост цен, инфляция... появление безработицы.

(...) Для выхода из нарастающего кризиса потребуются серьезные административные меры и полномочия, а также достижение общественного согласия. Имеется в виду отказ на неопределенный срок... от забастовок, отмена всех решений о закрытии предприятий, от которых зависит успешное функционирование народного хозяйства, приостановка выборности руководителей предприятий, ряд других мер»². К сожалению, невзирая на призывы к поиску общественного согласия, никто не собирался обсуждать с общественностью возможности и риски реформ. Экспертные мнения, подобные вышеупомянутым, в то время циркулировали только в узком кругу партийной элиты и были недоступны широкой публике.

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1558-I «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 25. Ст. 464.

² Абалкин Л.И. Неиспользованный шанс. М.: Политиздат, 1991. С. 122–123.

Единственным исключением, подтверждающим правило, стала подготовленная в марте 1990 года специалистами ленинградской Ассоциации социально-экономических наук при участии А.Б. Чубайса аналитическая записка о социально-политических проблемах перехода к рыночной экономике. Эта записка включала конкретные политические механизмы реализации радикальных мер и впервые *публично* ставила вопрос о *политической цене* экономических реформ. В документе, в частности, было заявлено, что ситуация, сложившаяся на тот момент в экономике, не может быть преодолена на основе правительственной «программы Рыжкова–Абалкина», и потому нужна *ускоренная рыночная реформа*, которая неизбежно станет тяжелым испытанием для *политической власти*.

Жестким курсом...

«Ускоренная реформа связана с резким ростом дифференциации в ценах на однородные товары по признаку качества. Это предотвратит экстремальные негативные последствия (не оставит человека голодным, раздетым и бездомным). Но, с другой стороны, неизбежно приведет к формированию открытой для всеобщего обозрения иерархии жизненных стандартов различных слоев населения. Неравномерное накопление денежных накоплений по регионам и национальностям в результате приватизации может спровоцировать серьезные конфликты даже на национальной почве. Третье последствие реформы — появление массовой безработицы и высокая вероятность экономических забастовок в базовых отраслях промышленности и политических забастовок в крупных городах. Основными лозунгами этих забастовок будет недопущение роста цен, поддержание высокого уровня занятости, повышение заработной платы в соответствии с ростом цен и недопущение высокой дифференциации доходов...

Запуск радикальной рыночной реформы имеет в настоящее время благоприятные предпосылки, так как основная часть населения уже устала ждать улучшений или хотя бы каких-то радикальных изменений в экономической сфере. В то же время в ходе своего проведения реформа рискует встретить недовольство, и даже сопротивление большинства социальных групп и политических сил общества. Мотивы противодействия всех властных структур, как официальных, так и теневых, в центре и на местах очевидны.

Сопротивление реформе широких масс связано с необходимостью осуществления в ее ходе жестких и непопулярных мер и неизбежных издержек, к которым следует отнести не только снижение уровня жизни, но и резкий рост, а главное — легализацию социально-экономической дифференциации, гигантские масштабы легальной спекуляции, а также связанное с ней “неправедное обогащение” отдельных лиц и социальных слоев, отмывание денег теневой экономики, вызывающее поведение нуворишей...

Следует ожидать, что данное противоречие отчетливо проявит себя уже на стадии подготовки и принятия основных политических решений по реформе. В ходе реформы оно будет проявляться в резких и непоследовательных движениях правительства, попятных шагах и проч.

Фундаментальным является противоречие между целями реформы (построение демократического хозяйства и общества) и средствами ее осуществления, среди которых не последнее место займут меры антидемократического характера. Данное противоречие тяжело отразится на легитимности реформы и в особенности на отношениях правительства с отдельными группами работников, политическими движениями и средствами массовой информации.

Проведение реформы неизбежно потребует поддержания сложного политического и идеологического баланса между преемственностью реформы в ряду демократических преобразований после апреля 1985-ого года и отказом от прежних “перестроечны” программ и обещаний. Если преемственность требуется для сохранения у власти высшего политического руководства, что, в свою очередь, необходимо для поддержания минимальной стабильности в стране, то без отказа от прежних лозунгов (разрыв преемственности) невозможно обеспечить необходимую для проведения реформы “свободу рук”.

Не будет преувеличением сказать, что от степени успешности соединения этих противоположных начал зависит политическая судьба нынешнего руководства страны и самой реформы. Укрупненно оценивая ситуацию с этой точки зрения, можно ожидать следующие сценарии развития событий:

1. Остроту социальной напряженности и масштабы ее распространения в обществе удастся удержать в управляемых пределах. Балансируя между “преемственностью” и “отказом” от “старой политики”, нынешнее политическое руководство благополучно преодолевает критический период. Существенным позитивным фактором в этом сценарии будет собственно институт президентства и прямая идентификация с ним реформы (выступление М.С. Горбачева на первом заседании Президентского совета заложило для него необходимую основу).

2. Масштабы социальных конфликтов и острота кризиса приобретут трудноуправляемый характер. Высшее политическое руководство станет центром массового недовольства и мощного давления со стороны названных выше политических сил. Сохранение его в нынешнем составе становится уже невозможным, а демонстративная смена (или существенное обновление) еще могут сдержать нарастающую нестабильность. Смена правительства откроет возможность радикального смещения приоритета на лозунг отказа от старой политики при одновременном углублении самой реформы. В этом сценарии сам акт смены правительства выступает инструментом реализации рыночной реформы, а сохранение президентского поста за М.С. Горбачевым служит гарантом последовательного и целенаправленного реформирования.

3. Масштабы и острота конфликтов создают неуправляемую ситуацию, которая приводит к полной смене высшего политического руководства страны».

Цит. по: «Жестким курсом...»: Аналитическая записка Ленинградской ассоциации социально-экономических наук // Век XX и мир. 1990. № 6. С. 15–19.

Как уже отмечалось выше, тот факт, что союзный Центр в очередной раз откладывает момент перехода к решительным действиям, на фоне углубления социально-экономических проблем и одновременного роста политической активности вызывает не просто разочарование в союзных республиках, но и желание двигаться вперед самостоятельно. С одной стороны, идея продолжения реформ в отдельно взятых республиках, не дожидаясь, «пока раскачаются эти ретрограды в Центре», все больше имела успех у населения, уже уставшего от дефицита и неопределенности. С другой стороны, она давала в руки новых лидеров союзных республик дополнительные козыри для политической игры с Центром за изменение в свою пользу прежней конфигурации властных отношений внутри СССР.

В мае-июне 1990 года проходит Первый Съезд народных депутатов РСФСР, на котором Б.Н. Ельцин избирается Председателем Верховного Совета РСФСР и в противовес «плану автономизации» принимается Декларация о государственном суверенитете РСФСР.

В преамбуле Декларации было, в частности, отмечено, что Первый Съезд народных депутатов РСФСР «торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР». Соглашаясь с необходимостью «существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР», российские депутаты указали, что «конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации»¹.

16 июня 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР принимает Постановление «О социально-экономическом положении РСФСР», в котором признает «положение Российской Феде-

¹ Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

рации в экономике, социальной сфере, экологии кризисным». В качестве основных причин исключительно тяжелой ситуации были названы «многолетнее господство административно-командной системы, усиленное идеологическим догматизмом, и присущий ей монополизм, подчиненное положение интересов Российской Федерации, ее народов, ее граждан интересам Союзного государства и его структур, неравноправное положение республики в союзной системе экономических и социальных отношений»¹.

Съезд народных депутатов РСФСР заявил, что выход из кризиса он видит в консолидации всех сил на основе суверенитета для проведения «радикальных экономических преобразований, направленных на создание эффективно действующей рыночной экономики», и поручил Верховному Совету РСФСР и Совету Министров РСФСР разработать соответствующие меры.

Менее чем через месяц по инициативе депутатского блока «Демократическая Россия», имевшего относительное большинство на съезде и объединявшего депутатов так называемой «демократической оппозиции» курсу КПСС, Верховный Совет РСФСР принимает решение о выведении российской банковской системы из-под контроля Государственного банка СССР: Российский республиканский банк Государственного банка СССР преобразуется в Государственный банк РСФСР².

14 июля 1990 года принимается Закон РСФСР «О собственности на территории РСФСР»³. Его основное содержание заключалось в том, что на территории РСФСР «право собственности на землю, ее недра, воды, леса, другие природные богатства, основные производственные фонды, иное имущество и фонды регулируется законами РСФСР и автономных республик»⁴.

Фактически новые органы власти РСФСР берут курс на полную *экономическую* самостоятельность России во внутрисоюзных делах. Эти решения, как и Декларация о государственном суверенитете РСФСР, становятся «симметричным» ответом

¹Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 16 июня 1990 г. «О социально-экономическом положении РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 27.

²Постановление Верховного Совета РСФСР от 13 июля 1990 г. № 92-1 «О Государственном банке РСФСР и банках на территории республики» // Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.): В 2 т. / Т. 1: Нормативные акты. Официальные сообщения. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 534–535.

³Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О собственности на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 7. Ст. 101.

⁴Этот закон прекратил действие в связи с принятием Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР».

российских властей на введение союзным Центром плана «автономизации».

Первый раунд противостояния союзных и российских властей, начавшийся в июне 1990 года и получивший впоследствии название «войны законов», заканчивается серьезным *обострением* политической обстановки. Исторический парадокс заключался в том, что это обострение было на руку как ортодоксам из Центрального Комитета КПСС, так и представителям российской «демократической оппозиции». И те и другие любой ценой стремились добиться политического перевеса. Например, в один день, 22 июня 1990 года, проходит учредительный съезд Коммунистической партии РСФСР, а Съезд народных депутатов РСФСР принимает постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)». В начале июля 1990 года на XXVIII Съезде КПСС предпринимается попытка альтернативных выборов Генерального секретаря Центрального Комитета КПСС, и одновременно Б.Н. Ельцин заявляет о своем выходе из КПСС.

Программа «Переход к рынку» (Программа «500 дней»)

В конце июня 1990 года народный депутат СССР и РСФСР *Михаил Александрович Бочаров*, директор Бутовского комбината строительных материалов, претендуя на пост Председателя Совета Министров РСФСР от депутатского блока «Демократическая Россия», распространил в качестве основы своей программы ускоренного перехода к рынку программу «400 дней доверия» без указания ее авторов, но с некоторыми дополнениями. К четырёмстам дням добавляется еще сто, а «СССР» во всем тексте заменено на «РСФСР»¹. Соответственно оригинальное название программы было изменено на «500 дней», а в своем выступлении перед делегатами съезда М.А. Бочаров добавил к ней несколько идей, что называется, «от себя». В частности, он предложил использовать в качестве одного из источников финансирования будущих экономических реформ сокровища с кораблей, затонувших у берегов России². После выяснения отношений в кулуарах съезда М.А. Бочаров признает авторство Г.А. Явлинского и его коллег. В результате Б.Н. Ельцин отказывается от поддержки М.А. Бочарова и снимает его кандидатуру

¹ Колобова В.В. Григорий Явлинский. Ростов-на-Дону: Феникс, 1998; Цит. по эл. версии: http://www.yabloko.ru/Publ/Colobova/500_days.html

² Октябрь / Комментарии С.В. Храмова и А.В. Андросюка // НЛО. 2007. № 84. Эл. версия: <http://magazines.russ.ru:81/nlo/2007/84/okt12-pr.html>

со второго тура *рейтингового* голосования в Верховном Совете РСФСР¹.

Как бы то ни было эта история сыграла важную роль в пропаганде программы «400 дней доверия», или «500 дней», в том числе привлекла к ней внимание Б.Н. Ельцина. Главная политическая притягательность программы заключалась в *простой идее*: всего через 500 дней жизнь в стране изменится. Как показал пример депутатов Верховного Совета РСФСР, в эту идею легко поверили многие, включая миллионы простых россиян.

По предложению Б.Н. Ельцина 16 июля 1990 года Г.А. Явлинский назначается заместителем Председателя Совета Министров РСФСР, председателем Государственной комиссии РСФСР по экономической реформе. Фактически Г.А. Явлинский выполняет в новом правительстве РСФСР те же функции, что Л.И. Абалкин в союзном Совете Министров.

Но, в отличие от Л.И. Абалкина, Г.А. Явлинский считал, что время для постепенных преобразований уже упущено и залогом эффективности реформ должны стать их комплексность и радикальность. Он убеждает Б.Н. Ельцина попытаться использовать оставшиеся шансы и вместе с Президентом СССР М.С. Горбачевым незамедлительно начать разработку *общей* программы действий.

В этот момент, как часто бывает в преддверье решительных перемен, совпали *интересы* всех основных участников событий. Для Г.А. Явлинского это был реальный шанс сделать свои разработки основой *новой всесоюзной программы* реформ, для Б.Н. Ельцина — возможность подтвердить свое *лидерство* в руководстве новой России, для М.С. Горбачева — начать *новый этап перестройки*, перейти к реальным экономическим реформам в СССР, выполнить то, что от него так нетерпеливо ждали его западные политические партнеры в США и Западной Европе.

На основе совместного поручения Президента СССР М.С. Горбачева и Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина создается рабочая группа по подготовке *союзной программы* перехода на рыночную экономику как основы Союзного договора. За базу для ее разработки берется внесенная Б.Н. Ельциным российская Программа «500 дней».

¹ В июле 1990 года М.А. Бочаров возглавил Высший Экономический Совет при Верховном Совете РСФСР, где продвигал свой вариант программы по борьбе с кризисом «Возрождение». В СМИ этот проект получил название программы «экономической диктатуры» за преобладание административных методов. В конечном итоге все идеи М.А. Бочарова были отклонены, и в октябре 1991 года он ушел в отставку и занялся частными проектами, в частности созданием Международного Русского клуба. (Прим. науч. ред.)

Совместное поручение М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина

«Поручение

В целях подготовки согласованной концепции программы перехода на рыночную экономику как основы экономической части Союзного договора, максимального учета всего положительного, что уже накоплено при подготовке и обсуждении проектов аналогичных документов, и в первую очередь разрабатываемой Российской программы и поступающих предложений союзных республик, считаем необходимым:

1. Образовать рабочую группу для подготовки концепции союзной программы перехода на рыночную экономику как основы Союзного договора в составе гг.: Шаталина С.С., Петракова Н.Я., Абалкина Л.И., Явлинского Г.А., Вавилова А.П., Григорьева Л.М., Задорнова М.М., Мартынова В.А., Машица В.М., Михайлова А.Ю., Федорова Б.Г., Шмелева Н.П., Ясина Е.Г.

Включить в состав группы полномочных представителей правительств союзных республик.

Разрешить при необходимости привлекать для участия в работе над концепцией ученых и специалистов независимо от учреждений и ведомств, в которых они работают.

2. Поручить рабочей группе подготовить концепцию программы не позднее 1 сентября 1990 года.

3. Обязать все министерства, ведомства, организации и учреждения предоставлять в распоряжение рабочей группы всю необходимую экономическую и другую специальную информацию без ограничений.

4. Поручить Управлениям Делами Президентского совета и Совета Министров РСФСР обеспечить техническое обслуживание рабочей группы.

Непосредственный контроль за работой группы будут осуществлять гг. М. Горбачев и Б. Ельцин.

Москва 27 июля 1990 г.»

Цит. по: *Абалкин Л.И.* Неиспользованный шанс: Полтора года в Правительстве. М.: Издательство политической литературы, 1991. С. 197–198.

М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин решили, что их *совместное поручение* должны также подписать руководители правительств СССР и РСФСР. Н.И. Рыжков, которому поручение Президента СССР принесли на подпись уже после отъезда М.С. Горбачева из Москвы в отпуск, был глубоко уязвлен. Он посчитал, что под сомнение поставлен единственный аргумент *политического выживания* возглавляемого им Советом Министров СССР — «Концепция перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР». Позднее он так вспоминал об этом: «Дело в том, что кое-кого не устраивает политическая линия правительства, его твердая позиция в том, что касается сохранения нашего государства, недопущения хаоса в народном хозяйстве, обеспечения

социальных гарантий тем, кто живет на плату, пенсии и стипендии, кто может не выдержать ударов рыночной стихии, если будут сняты все или почти все регуляторы. Спекулируя на этом, кто-то утверждает, будто правительство не может избавиться от консервативного мышления. Неправда! Правительство открыто для всего, что может помочь выходу из кризиса... Но если народ, его представители в Верховном Совете сочтут, что правительство действует в ущерб интересам общества, то пусть они решают вопрос о нашей судьбе»¹.

Из этих слов Н.И. Рыжкова становится понятно, что глава советского правительства воспринимал пресловутый «переход к рынку» не как необходимость, жестко заданную сложившимися параметрами советской экономики, а как политический проект, прежде всего самого М.С. Горбачева, не имеющий к реальному состоянию экономики СССР никакого отношения. В сложившейся ситуации он чувствует себя преданным М.С. Горбачевым, но Л.И. Абалкин уговаривает его подписать поручение, объясняя, что речь все-таки идет не о программе *поэтапного перехода к рынку*, над которой работает Совет Министров СССР, а о разработке основы *новых экономических отношений* союзных республик в рамках будущего Союзного договора. И действительно, распоряжение Президента СССР, которое было выпущено на основе совместного поручения М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина 2 августа 1990 года так и называется: «О подготовке концепции союзной программы перехода на рыночную экономику как основы Союзного договора». Совету Министров СССР ничего не препятствует продолжать «шлифовку» своей экономической «программы Рыжкова–Абалкина».

Таким образом, изначально в разработке новой союзной программы был заложен *конфликт* между группами С.С. Шаталина и союзного Совета Министров. Несмотря на то что Л.И. Абалкин формально входил в состав обеих рабочих групп и мог содействовать сближению позиций, начинается их жесткое *противостояние*.

Как пишет в своих мемуарах М.С. Горбачев, он лично пытался принять меры к урегулированию конфликта: «По моей просьбе состоялась встреча рабочей группы с Рыжковым и Абалкиным с участием Силаева. Но разговор получился жесткий, по сути дела, непримиримый. Совместная работа над программой фактически так и не была начата. Группа Шаталина–Явлинского продолжала работать сама по себе, отдельно от союзного пра-

¹ Рыжков Н.И. Перестройка: история предательства. М.: Новости, 1992. С. 319.

вительства. А правительство Рыжкова–Абалкина трудилось над собственной программой перехода к рынку в соответствии с поручением Верховного Совета¹.

Все эти события происходят на фоне нового тура «войны законов» между РСФСР и союзным Центром.

9 августа 1990 года под давлением «демократической оппозиции» и в соответствии с логикой Экономического союза, предусмотренного Программой «500 дней», Президиум Верховного Совета РСФСР принимает постановление о защите экономической основы суверенитета РСФСР. В постановлении, в частности, говорилось: «Признать недействительными заключенные после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР без согласования с РСФСР внешнеэкономические и союзно-республиканские соглашения и сделки по продаже алмазов, золота, платины, драгоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных, цветных и черных металлов, лесоматериалов, пушнины, зерна и других стратегических ресурсов и товаров»².

Досрочно вернувшийся из отпуска М.С. Горбачев 23 августа 1990 года подписывает Указ «О Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 августа 1990 года». В указе говорилось, что «разграничение полномочий и собственности Союза и республик может быть осуществлено лишь на основе нового Союзного Договора... Решение Президиума Верховного Совета РСФСР может нанести серьезный ущерб интересам страны, осложнив возможности закупки товаров и получения кредитов... оно, по сути дела, направлено на подрыв экономического суверенитета других союзных республик, так как узурпирует право на распоряжение продукцией, принадлежащей Союзу ССР»³. В итоге Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 августа 1990 года было объявлено не имеющим юридической силы, а все иностранные партнеры были проинформированы о том, что «внешнеэкономические сделки, которые заключены Советским Союзом, будут выполняться неукоснительно».

¹ Горбачев М.С. Жизнь и реформы. М.: Новости, 1995. Кн. 1. С. 580–585. Эл. версия: http://www.gorby.ru/gorbachev/zhizn_i_reformy1/page_20/

² Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 августа 1990 г. «О защите экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 10. Ст. 133.

³ Указ Президента СССР от 23 августа 1990 г. № 628 «О Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 августа 1990 года» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 35. Ст. 682.

Хотя события разворачиваются в августе — традиционном времени отпусков и политического затишья, конфликтная ситуация выплескивается в СМИ, что усугубляет полемику.

Поскольку команда Рыжкова—Абалкина работала в санатории Центрального Комитета КПСС «Сосны» на Рублево-Успенском шоссе, а команда Шаталина—Явлинского — в дачном поселке Совета Министров РСФСР «Архангельское» на Калужском шоссе возле деревни Сосенки, это дало повод известному журналисту *Михаилу Львовичу Бергеру*, работавшему тогда в газете «Известия», написать статью с символическим названием «Сосенки без “Сосен”»¹.

По содержанию план Шаталина—Явлинского во многом повторял идеи весеннего проекта Г.А. Явлинского «400 дней действия». В то же время политические аргументы Программы «500 дней» были пересмотрены и тщательно выверены с учетом текущей ситуации.

Человек. Свобода. Рынок

«Наше общество в результате многолетнего господства тоталитарной социально-политической системы оказалось в состоянии глубокого кризиса. Нерешительность правительства, допущенные им просчеты в экономической политике поставили страну на грань катастрофы. Жизнь людей становится все труднее, а надежды на лучшее будущее утрачиваются. Переломить ситуацию могут только хорошо продуманные и энергичные действия, поддержанные народом, опирающиеся на его солидарность и патриотизм.

У нашего общества накоплен большой негативный опыт экономических реформ, с которыми люди связывают теперь лишь изменения к худшему в своей жизни. Жизнь, к сожалению, научила их с большей готовностью верить в плохое, чем в хорошее. Реализация предлагаемой программы должна опровергнуть этот печальный опыт.

Главное отличие состоит в том, что она опирается на принципиально новую экономическую доктрину. Движение к рынку, прежде всего за счет государства, а не за счет простых людей.

Длительный период проводилась, по сути, антинародная политика: богатое государство при бедном народе. Государство сконцентрировало в своих руках огромные ресурсы, практически всю собственность на средства производства. Ресурсы бездумно тратились на гигантские и неэффективные проекты, раздуваемой военной мощи, внешнеполитические авантюры с идеологической подоплекой, хотя все это давно нам не по средствам.

Программа ставит задачу: все, что возможно, взять у государства и отдать людям. Есть серьезные основания считать, что возвращение

¹ *Бергер М.* Сосенки без «Сосен». Какая экономическая программа будет представлена на рассмотрение Верховного совета СССР // Известия. 1990. 25 августа.

народу значительной части собственности и ресурсов на различных условиях обеспечит их гораздо более эффективное хозяйское использование и позволит избежать многих негативных явлений в процессе перехода к рынку. Необходимо решительно сократить все государственные расходы, в том числе по скрытым от общества статьям.

И только тогда, когда все возможности и ресурсы, пожираемые сегодня гигантской государственной машиной, будут повернуты на нужды людей и когда они узнают об этом, только тогда руководство страны вправе обратиться к народу с призывом проявить терпение, вынести возможные тяготы во имя Родины, во имя будущего своего и своих детей...»

С.С. Шаталин, Н.Я. Петраков, Г.А. Явлинский, С.В. Алексащенко, А.П. Вавилов, Л.М. Григорьев, М.М. Задорнов, В.А. Мартынов, В.М. Машиш, А.Ю. Михайлов, Б.Г. Федоров, Т.В. Ярыгина, Е.Г. Ясин.

Цит. по: Переход к рынку. М.: ЭПИцентр, 1990. С. 7–19.

В основе Программы «500 дней» лежала идея проведения *радикальных рыночных реформ* в два этапа. На первом этапе, который должен был начаться 1 октября 1990 года, предполагалось провести комплекс мер по *макроэкономической стабилизации*, для того чтобы облегчить последствия *либерализации цен* на втором этапе, который должен был начаться в июле 1991 года.

Как отмечали авторы, суть программы «Переход к рынку» состояла «в стабилизации экономического положения страны на основе ускоренного развития рыночных отношений. Основной замысел программы предполагал энергичные и безотлагательные меры по оздоровлению финансов и денежного обращения, за которыми должна была следовать либерализация цен. В противном случае снятие контроля за ценами ведет к их общему неконтролируемому росту. Параллельно высокими темпами должны проводиться разгосударствление, развитие предпринимательства и рыночной инфраструктуры, демонополизация экономики, призванные в относительно короткие сроки (те самые 500 дней) обеспечить запуск рыночного механизма саморегулирования, позволяющего открыть для экономики возможности подъема»¹.

Главным содержанием первого этапа реализации программы должны были стать меры по резкому сокращению государственных расходов. В частности, помощь зарубежным государствам предполагалось сократить на 70–80%, субсидии убыточным предприятиям — на 30–40%, инвестиции в основной капи-

¹ Почему сегодня неосуществима программа «500 дней» // Комсомольская правда. 1990. 4 ноября.

тал — на 20–30%, а расходы на содержание КГБ СССР и Министерство обороны СССР — на 20 и 10% соответственно. Все долговременные (на срок свыше 3 лет) инвестиционные программы также подлежали немедленному прекращению, кроме программы ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Все статьи государственного бюджета СССР, превышающие 100 млн рублей подлежали утверждению Верховным Советом СССР и верховными советами союзных республик в индивидуальном порядке. Планировалось, что с 1 января 1991 года будут прекращены выплаты *дотаций* и субвенций всем предприятиям, не входящим в согласованный перечень. Должна была также начаться работа по продаже на мировом рынке части задолженности других стран СССР. Не позднее 15 октября 1990 года система Государственного банка СССР должна была быть преобразована в Резервную систему Союза, в которую входили бы центральные банки всех союзных республик. В 1991 году предполагалось создать Государственную контрактную систему и расширить практику применения договорных цен, осуществить поэтапное снятие государственного контроля над розничными ценами, за исключением цен на товары первой необходимости. С 1 января 1991 года необходимо было ввести систему налогообложения предприятий. В этом случае бюджетный дефицит должен был быть, по оценкам авторов, преодолен к марту 1991 года.

Важной частью программы стабилизационных мер (и это было указано впервые) должна была стать приватизация государственного имущества — земельных участков, жилищ и малых предприятий. Предполагалось, что к концу 1991 года 70% продовольственных магазинов и 80% объектов общественного питания и бытового обслуживания населения будут проданы в частные руки. К этому времени должны были быть также либерализованы цены на 70–80% продукции и услуг и решена проблема внутренней конвертируемости национальной валюты — рубля.

Программа содержала не только детальную «дорожную карту» ее реализации, но также описание организационной структуры управления экономической реформой (рис. 3).

При всем своем *экономическом рационализме* и программном изяществе, когда все предполагаемые действия были расписаны по временной шкале с точностью до одного дня, план Шаталина–Явлинского был прежде всего *политическим* инструментом и как таковой содержал в себе «мину замедленного действия». Речь идет о концепции *Экономического союза суверенных*

3. Завершающий этап перестройки: 1989–1991 годы



Рис. 3. Организационная структура управления экономической реформой

Источник: Переход к рынку. М.: ЭПИцентр, 1990. С. 197.

республик, в соответствии с которой суверенитет союзных республик должен был распространяться в том числе на ресурсы и природные богатства, находящиеся на их территориях. Таким образом, по идее разработчиков, вступая в Экономический союз, республики должны были передавать ему и союзному Центру права регулирования экономических отношений, причем на условиях консенсуса.

Как впоследствии отмечали сами авторы, Программа «500 дней» основывалась на признании государственного суверенитета республик. Вместе с тем осознание ими общности проблем и целей давало возможность заключить экономический союз для совместного проведения реформы¹.

Формально эта идея не противоречила попыткам М.С. Горбачева сдержать «парад суверенитетов» в СССР за счет организации подготовки нового договора по формуле Союза Суверенных Государств. В то же время возможность передачи ключевых экономических функций союзным республикам радикально меняла *политическую основу* нового союзного государства. Фактически *экономическая* Программа «500 дней», ставшая одним из главных событий общественной жизни в СССР в августе-сентябре 1990 года, впервые наглядно продемонстрировала возможные политические последствия, связанные с ее принятием. Стало очевидно, что заключение *Экономического союза* и формирование *Межгосударственного экономического комитета* потребовали бы не только пересмотра структуры и функций союзных органов власти, но и неизбежной отставки в новых условиях Совета Министров СССР.

Политическая борьба вокруг Программы «500 дней»

Этот возможный *политический* сценарий еще до окончания работы над Программой «500 дней» вызвал к жизни целую волну слухов, предположений и различных «теорий заговоров». Например, 28 июля 1990 года заведующий Отделом Центрального Комитета КПСС по работе с общественно-политическими организациями *Валентин Александрович Купцов*, только что избранный первым секретарем ЦК Коммунистической партии РСФСР, представил в Секретариат Центрального Комитета КПСС записку о возможности насильственного изменения власти в СССР. По мнению В.А. Купцова, лидеры «демократической оппози-

¹ Почему сегодня неосуществима Программа «500 дней» // Комсомольская правда. 1990. 4 ноября.

ции» планируют провести осенью 1990 года свой учредительный конгресс в формате круглого стола и добиться роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. То есть под угрозой оказывается и пост Президента СССР¹.

Конфликт вокруг «программы Рыжкова–Абалкина» и Программы «500 дней» достигает своего максимума 29–30 августа 1990 года на совместном заседании Президентского Совета и Совета Федерации СССР, которое собрал М.С. Горбачев для обсуждения сложившейся ситуации.

Формально «камнем преткновения», мешающим сближению позиций, представляется механизм *вхождения в рынок*. Председатель Совет Министров СССР Н.И. Рыжков настаивает на прежнем *радикально-умеренном варианте* и предлагает начать 1 января 1991 года переход к рынку с централизованного пересмотра цен, обусловленного, в частности, введением новых социальных отчислений для финансирования пенсионной реформы. Академик АН СССР С.С. Шаталин настаивает на первоочередном характере мер *финансовой стабилизации* советской экономики. И тот, и другой считают невозможным какой-либо компромисс между представленными подходами. Но, как впоследствии вспоминал сам М.С. Горбачев, на самом деле «главный предмет разногласий и разночтений находился за пределами экономики, был заключен в выборе будущей модели нашего общества»².

Ситуация осложняется постоянными дискуссиями о месте союзного правительства (вернее, его отсутствии) в реализации программы реформ в рамках будущего Экономического союза и требованиями ряда участников обсудить вопрос об отставке Н.И. Рыжкова. Заседание затягивается глубоко за полночь и фактически заходит в тупик. В конце концов, Президент СССР М.С. Горбачев отвергает идею об отставке Председателя Совета Министров СССР и предлагает все-таки разработать единую программу.

Из воспоминаний А.С. Черняева, помощника Президента СССР

«29–30 августа, два дня, заседал Президентский совет. Шел он в скандальной тональности. Рефрен многих выступлений — требование об отставке Рыжкова. В конце концов, Николай Иванович заявил: день подумаю. И тут же разразился в характерной для него в последний год истеричной манере: уходить — так всем уходить! И, обернувшись к Горбачеву: “Все вместе разваливали, все довели

¹ Цит. по: *Пихоя Р.Г.* Никто не хотел уступать // Огонек. 2010. 20 сентября.

² *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы. М.: Новости, 1995. Кн. 1. С. 575.

до крови и экономического хаоса, все добивались того, что теперь получили. Почему я один должен быть козлом отпущения?!”

(...) В эти дни, перед поездкой Горбачева в Хельсинки к Бушу, я, наверно впервые, видел его растерянным. Власть, казалось, зримо оползает из его рук.

(...) На Горбачева явно действовала крайне нервная обстановка в стране. Он все больше готов был прислушиваться не к “науке”, а к “гласу народа”, на самом деле — “толпы”. 15 сентября состоялся такой вот разговор. После того как от него ушел министр иностранных дел Италии де Микелис, остались вдвоем: “Толя! Что делать-то? За что ухватиться? Вчера в Верховном Совете был “конкурс” между позициями Аганбегяна, Абалкина и Шаталина. У народа отвисает челюсть — куда податься! А Рыжков гнет свое: моя программа реалистическая и щадящая. Референдум по альтернативам проводить глупо. Да и республики, которым розданы эти альтернативы, могут выбрать разные. Как соединять? Тем более что Россия уже выбрала Шаталина... и вообще действует уже как хочет”.

(...) В Верховном Совете Аганбегян и Шаталин поставили вопрос так: выбор надо делать не между социализмом и капитализмом, а между жизнью и могилой. Абалкин же на популистской ноте стал спасать Рыжкова...

В итоге Верховный Совет не принял никакой программы и согласился с предложением Горбачева: пусть Абалкин, Шаталин и Аганбегян “поженят” все варианты (хотя они даже на взгляд неспециалиста несовместимы) и вновь внесут».

Цит. по: *Черняев А.С.* Шесть лет с Горбачевым: По дневниковым записям. М.: Издательская группа «Прогресс», «Культура», 1993. С. 365–373.

Таким образом, по итогам двухдневных дискуссий никакого формального решения принято не было, участники совместного заседания всего лишь констатировали, что необходимо «продолжить работу над программами и попытаться найти пути их сближения до официального внесения того и другого в Верховные Советы Союза и Российской Федерации»¹.

Но сближения так и не получилось. Рабочая группа во главе с С.С. Шаталиным к 1 сентября 1990 года завершила подготовку своей программы под названием «Переход к рынку»² (более известна как Программа «500 дней»).

3 сентября 1990 года по инициативе Б.Н. Ельцина начинается официальное рассмотрение этого документа Верховным Советом РСФСР. На следующий день программа публикуется

¹ *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы. М.: Новости, 1995. Кн. 1. С. 580–585. Эл. версия: http://www.gorby.ru/gorbachev/zhizn_i_reformy1/page_20/

² Переход к рынку: Отчет Рабочей группы, образованной М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным. Ч. 1: Концепция и программа. М.: Фонд «Культурная инициатива», 1990.

в СМИ¹ и становится предметом широкого общественного обсуждения.

Как вспоминает помощник Президента СССР А.С. Черняев, 4 сентября 1990 года: «“Известия” печатают программу Шаталина. Российский парламент начинает ее принимать. И одновременно съезд Российской компартии (второй этап) называет все это антисоветчиной, предательством социализма и сдачей страны капитализму. И это на фоне «последнего дефицита» (за которым в России может быть только бунт) — дефицита хлеба. Тысячные очереди у тех булочных, где он есть. Что-то невероятное случилось с Россией. Может, и впрямь мы стоим на пороге кровавой катастрофы?»²

В тот же день, 4 сентября 1990 года Президент СССР М.С. Горбачев провел совещание с участием авторов обеих программ, по итогам которого принял решение, что ни один из документов не может быть принят в представленном виде и предложил «сесть двум группам вместе под “арбитражем” Абалкина и создать интеграционный документ»³.

Несмотря на это решение Президента СССР, Верховный Совет РСФСР продолжил обсуждение программы, подготовленной рабочей группой С.С. Шаталина и Г.А. Явлинского, и после недели бурных дебатов подавляющим числом голосов (213 — «за»)⁴ 11 сентября 1990 года одобрил этот документ⁵.

Из выступления Г.А. Явлинского перед депутатами Верховного Совета РСФСР по итогам обсуждения Программы «500 дней»

«Депутаты высказывали беспокойство о реализме программы, о сроках, о “Пятистах днях”. Начну с последнего. Смысл “500 дней” применительно к программе означает два obstоятельства. Во-первых, все мероприятия, проводимые при переходе к рынку, должны быть синхронизированы и уложены в относительно короткий промежуток времени. Растяжка во времени, нескоординированное их проведение вызовут негативные явления, не позволят ничего сделать толком. Вот что означают пятьсот дней применительно к программе.

Второе. Разработчики программы не имеют в виду, что через 500 дней наступит изобилие. Через 500 дней реализации программы будут созданы экономические гарантии от экономического рабства, которое есть сегодня, будут созданы все основные необходимые

¹ Известия. 1990. 4 сентября. № 248. С. 1, 3.

² Черняев А.С. 1991 год: Дневник помощника президента СССР (1990–1991). М.: Терра, 1997. С. 44–46.

³ Горбачев М.С. Жизнь и реформы. М.: Новости, 1995. Кн. 1. С. 578.

⁴ Установленная законодательством общая численность Верховного Совета РСФСР — 252 депутата.

⁵ Известия. № 256. 1990. 12 сентября.

условия для экономического созидания. Вот смысл программы “500 дней”, с точки зрения слова “пятьсот”.

(...) Могут ли быть изменения в этой программе? Да, могут, особенно на первом этапе. Есть ли риск в проведении этой программы? Есть риск. Сможем ли осуществить переход к рынку? Сможем. Но он чрезвычайно сложен. Сложен и болезнен. Нельзя ли сделать такую программу, чтобы она была свободной от трудностей? Нельзя. Потому что мы с вами унаследовали катастрофу. И мы делаем эту программу как первый шаг к безопасности от катастрофы и к свободе в экономике»¹.

В тот же день Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков выступил на сессии Верховного Совета СССР с докладом «О подготовке единой общесоюзной программы перехода к регулируемой рыночной экономике и выработке мер по стабилизации народного хозяйства»². Верховный Совет СССР принял решение дождаться получения от Президента СССР «подготовленных под его руководством предложений и других материалов по данному вопросу», «рассмотреть указанные материалы в комитетах Верховного Совета СССР и постоянных комиссиях палат, а также в Верховных Советах союзных и автономных республик, Советах народных депутатов автономных областей и автономных округов», после чего вынести вопрос на новое обсуждение Верховного Совета СССР до 1 октября 1990 года³.

18 сентября 1990 года огромным тиражом (более 25 млн экземпляров) была опубликована статья великого русского писателя, лауреата Нобелевской премии по литературе (1970) *Александра Исаевича Солженицына* «Как нам обустроить Россию? Посильные соображения», которая многократно была перепечатана в региональных изданиях и за рубежом⁴. В ней кумир общественного мнения не только обосновывал необ-

¹ Вторая сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 4 совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей, 11 сентября 1990 г. М.: Издание Верховного Совета РСФСР. С.16–17.

² Четвертая сессия Верховного Совета СССР: Стенографический отчет. Ч. 1. 10–17 сентября 1990 г. М.: Издание Верховного Совета СССР. С. 83–94.

³ Постановление Верховного Совета СССР от 11 сентября 1990 г. № 1656-1 «О рассмотрении неотложных мер по стабилизации народного хозяйства страны и переходу к регулируемой рыночной экономике» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 38. Ст. 727.

⁴ *Солженицын А.И.* Как нам обустроить Россию? Посильные соображения // Комсомольская правда. 1990. 18 сентября / Спец. вып.: Брошюра в газете; То же // Лит. газета. 1990. 18 сентября; То же // Волгоградская правда. 1990. 21 сентября. С. 1, 3–6; То же // Вечерний Ленинград. 1990. 2 октября. С. 3–6; То же / Послел. А. Афанасьева; Литограф. на обл. Ю. Селиверстова. М.: Правда, 1990. Б-ка «Комсомольской правды», № 11); То же. Париж: YMCA-Press, 1990; и др.

ходимость скорейшего разгосударствления экономики, но и открыто предложил для улучшения жизни русских «сбросить балласт» союзных республик, фактически — ликвидировать прежний СССР.

Этот период сам Н.И. Рыжков описывал так: «Изнуряющие дебаты в Верховном Совете СССР, митинги с требованием отставки “правительства нищеты”, решение парламента России об отставке Совета Министров СССР (против 1 и воздержалось 16)¹, шквал критики в средствах массовой информации. В ходе генерального наступления на Правительство страны отношения республик с Центром становились все более сложными. Конфронтация, и в первую очередь России с центральной властью, приобретала все нарастающую остроту»².

Через две недели, 24 сентября 1990 года Верховный Совет СССР, рассмотрев все полученные материалы, принял решение «признать необходимым на базе проекта программы, представленной Президентом СССР, проекта программы, представленной Советом Министров СССР, проекта программы, разработанной по поручению Президента СССР и Председателя Верховного Совета РСФСР, а также предложений, внесенных в ходе их обсуждения, подготовить единую программу стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике» и поручил Президенту СССР организовать эту работу «с участием соответствующих комитетов Верховного Совета СССР и постоянных комиссий палат, разработчиков программ, а также представителей союзных и автономных республик, автономных областей и округов», после чего внести проект документа на новое рассмотрение до 15 октября 1990 года³.

Для решения этой задачи создается рабочая группа в составе Л.И. Абалкина, А.Г. Аганбегяна, Н.Я. Петракова, С.С. Шаталина, Е.Г. Ясина, но все участники группы ясно понимают, что подготовить *единую программу* перехода к рыночной экономике на основе всех имеющихся на тот момент вариантов и предложений, а тем более согласовать ее со всеми участниками процесса уже невозможно. Вдобавок привлечение республиканских

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 20 сентября 1990 г. «Об отставке Совета Министров СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 16. Ст. 169.

² Олейник Б., Павлов В., Рыжков Н. Иуда: Анатомия предательства Горбачева. М.: Эксмо: Алгоритм, 2010.

³ Постановление Верховного Совета СССР от 24 сентября 1990 г. № 1673-1 «О неотложных мерах по стабилизации народного хозяйства и программе перехода к рыночной экономике» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 40. Ст. 801.

элит к обсуждению документов вызывает волну программного творчества уже на уровне союзных и автономных республик.

В тот же день, когда было принято постановление Верховного Совета СССР о программе перехода к рыночной экономике, М.С. Горбачев подписал Закон СССР «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны», в соответствии с которым Президенту СССР на период до 31 марта 1992 года было предоставлено право «оперативно издавать... указы нормативного характера и давать поручения по вопросам отношения собственности, организации управления народным хозяйством, бюджетно-финансовой системы, оплаты труда и ценообразования, укрепления правопорядка»¹.

Параллельно с эскалацией противостояния союзного и российского руководства по поводу программы перехода к рынку активно проходили консультации обеих сторон с ведущими международными экспертами. Одновременно в Вашингтоне работали официальные делегации РСФСР (под руководством Г.А. Явлинского) и СССР (во главе с В.В. Герашенко)².

Визит Г.А. Явлинского в США и его консультации по Программе «500 дней» с крупнейшими международными экономистами организовал известный американский финансист, инвестор и филантроп *Джордж Сорос*. Как он сам писал в своих мемуарах: «Я организовал возможность критического изучения этого плана группой крупнейших международных экономистов, спонсировал группу юристов, которые содействовали разработке необходимой законодательной базы, в 1990 г. я привез группу разработчиков этого плана под руководством Григория Явлинского на ежегодную сессию Международного валютного фонда и Всемирного банка в Вашингтон»³.

4 октября 1990 года М.С. Горбачев принимает указ о первоочередных мерах по переходу к рыночным отношениям, который фактически означает начало реализации плана Совета Министров СССР в области ценообразования⁴. С этими мерами («широкое применение в народном хозяйстве договорных оптовых цен» с установлением «предельного уровня рентабельности» и

¹ Закон СССР от 24 сентября 1990 г. № 1674-1 «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 40. Ст.802.

² Федоров Б.Г. Десять безумных лет с Борисом Ельциным. М.: Алгоритм, 2011. С. 67.

³ Сорос Дж. Сорос о Соросе: Опережая перемены. М.: ИНФРА-М, 1996. С. 182.

⁴ Указ Президента СССР от 4 октября 1990 г. № УП-809 «О первоочередных мерах по переходу к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 41. Ст. 827.

зачислением доходов, полученных сверх этого уровня, в равных долях в союзный и республиканские бюджеты) были категорически не согласны разработчики Программы «500 дней», поскольку считали их крайне опасными, ведущими к финансовой дестабилизации и росту бюджетного дефицита. Спустя месяц члены рабочей группы С.С. Шаталина в своем открытом обращении, объясняющем их отказ от дальнейшего участия в работе, заявили, что именно этот указ и ряд других шагов Президента СССР и Совета Министров СССР в области ценообразования «серьезно осложнили обстановку и сделали невозможной реализацию самого замысла Программы «500 дней»¹.

В условиях, когда союзный Центр по факту начинает реализовывать собственные меры по стабилизации экономики, а перспективы на создание согласованной союзной программы и, следовательно, на возможность перехода к рынку «единым фронтом» становятся все более призрачными, Верховный Совет РСФСР 9 октября 1990 года принимает обращение «К гражданам России». В этом документе российские депутаты заявляют, что ситуация в экономике дошла до крайней черты, и потому необходимо немедленно переходить к рыночным реформам на основе Программы «500 дней». Верховный Совет РСФСР выразил надежду, что его призыв будет услышан союзным руководством, в противном случае «Российская Федерация будет вынуждена с 1 ноября 1990 года начать экономическую реформу самостоятельно»².

Из обращения Верховного Совета РСФСР «К гражданам России»

«Соотечественники!

Верховный Совет РСФСР 11 сентября 1990 года одобрил Программу стабилизации экономики и перехода к рынку — Программу «500 дней». Это начало крутого поворота в жизни народа, это программа национального спасения.

В час, когда исчерпано терпение народа, когда иссякают надежды, а вера уступает место разочарованию, мы призываем вас к единению и готовности выстоять на переломном этапе истории.

Социально-экономическая система, которая десятки лет выдавалась за социализм, за высшую ступень в развитии человечества, зашла в тупик. Страны с эффективно действующей экономикой идут иным путем. Они утверждают свое превосходство в производительности труда и в уровне жизни населения, используя универсальное дости-

¹ Почему сегодня неосуществима программа «500 дней» // Комсомольская правда. 1990. 4 ноября.

² Постановление Верховного Совета РСФСР от 9 октября 1990 г. «Об обращении Верховного Совета РСФСР “К гражданам России”» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 19. Ст. 196.

жение человеческого сообщества — рынок. Теперь и нам предстоит отказаться от того, что не выдержало исторического испытания.

Нас часто запугивают: рынок — это эксплуатация, возврат к капитализму, господство дельцов теневой экономики. На самом деле речь идет о переходе к рынку цивилизованному и культурному, открытому для всех честных и трудолюбивых людей.

(...) Главная цель программы — экономика, работающая на человека. Ключевая задача в этом — вновь сделать работающей и уважаемой нашу валюту — рубль. Пора покончить с огромным дефицитом бюджета. Государство должно жить по средствам.

(...) Да, будет трудно. Но Российское государство обеспечит достаточную социальную защиту образованию, культуре, здравоохранению и тем, кто не может обеспечить себя: старикам, инвалидам, многодетным семьям, подрастающему поколению. Период чрезвычайных мер и вынужденных ограничений продлится недолго. Свободная конкуренция, антимонопольные меры, экономическое стимулирование, укрепление дисциплины и порядка позволят в течение полутора лет остановить дальнейшее сползание экономики в пропасть. После этого начнется стабилизация рынка, постепенный подъем производства, улучшение жизни людей. Для этого необходима Ваша поддержка программы «500 дней»...»

Несмотря на обращение Верховного Совета РСФСР, союзный Центр активно работал над «компромиссным вариантом», который был подготовлен, как и предполагалось, к 15 октября 1990 года и направлен в Верховный Совет СССР.

На следующий день, 16 октября 1990 года, Б.Н. Ельцин выступил на заседании Верховного Совета РСФСР, обвинил союзное руководство в саботаже перехода к рынку и обрисовал свое видение дальнейших вариантов развития событий: либо «отделиться (свои деньги, своя таможня, своя армия и т.д.)», либо «коалиционное союзное правительство пополам: половина от Горбачева, половина от демократов, от России», либо «карточная система, пока не обвалится программа Горбачева»¹. Основной лейтмотив: если СССР не собирается реализовывать Программу «500 дней», то Россия сделает это самостоятельно.

Как ни парадоксально, но твердое желание российских властей немедленно начать реализацию Программы Шаталина—Явлинского вызвало «веерный отказ» практически всех ее авторов от участия в этой работе. Первым заявил о невозможности выполнить принятое решение на практике и о своей добровольной отставке с поста заместителя Председателя Совета Министров РСФСР Г.А. Явлинский. 16 октября 1990 года он

¹ Цит. по: Черняев А.С. Проект. Советская политика 1972–1991 гг.: взгляд изнутри. 1990 // http://www.gwu.edu/~nsarchiv/rus/text_files/Chernyaev/1990.pdf.

направил письмо российским депутатам, в котором заявил, что «поддержанная Верховным Советом РСФСР программа “Переход к рынку” как взаимоувязанный комплекс мер по выходу из кризиса в течение 1,5 лет (500 дней) не может быть реализована». Далее Г.А. Явлинский детально перечислил условия, при которых программа могла бы быть выполнена, и подчеркнул, что все они были нарушены. В заключение он отметил следующее: пока в Верховном Совете СССР шли бесконечные обсуждения, «явочным порядком фактически развернулась реализация программы Правительства СССР. Я с ней не согласен, она приведет к сильному углублению кризиса. Но и выполнение программы “Переход к рынку” уже невозможно, хотя она и не начиналась»¹.

19 октября 1990 года Верховный Совет СССР утвердил «компромиссную» программу реформ. Теперь этот документ носит название «Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике»². Как отмечали эксперты группы Шаталина–Явлинского, это был «не практический план реформ, а общая схема такого плана», мероприятия которого чреваты гиперинфляцией и ростом дефицита бюджета: «Задача, поставленная в “Основных направлениях...” — свести в 1991 г. дефицит бюджета к 25–30 млрд руб. при запланированных в них мероприятиях, — совершенно нереальна. Дефицит превзойдет эту цифру уже в первом квартале»³.

В ответ на утверждение «Основных направлений...» Верховный Совет РСФСР 31 октября 1990 года принимает решение о начале реализации собственной республиканской программы стабилизации экономики и перехода к рынку с 1 ноября.

Но уже спустя три дня рабочая группа Шаталина–Явлинского заявила о том, что Программа «500 дней» «не может быть воплощена в жизнь в том виде, в каком она была представлена

¹ Письмо Г.А. Явлинского депутатам Верховного Совета РСФСР 16 октября 1990 года. Опубликовано на официальном сайте Российской объединенной демократической партии «Яблоко» // <http://www.yabloko.ru/Publ/500/500-yavl-1.html>

² Постановление Верховного Совета СССР от 19 октября 1990 г. № 1733-1 «Об основных направлениях стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 43. Ст. 889; Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике (одобрены Верховным Советом СССР 19 октября 1990 г.) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 906.

³ Почему сегодня неосуществима программа «500 дней» // Комсомольская правда. 1990. 4 ноября.

Президенту СССР, Председателю Верховного Совета РСФСР и одобрена парламентом России»¹.

«Почему сегодня неосуществима программа “500 дней”»

«Реализация программы предусматривала ряд общеполитических условий: единство, быстроту и решительность действий, согласованность всех экономических и политических решений органов власти и их подчиненность задачам проведения реформы, перестройку союзных органов управления, их кадровое обновление для восстановления доверия к ним со стороны республик и населения.

К сожалению, приходится констатировать, что эти условия не выполняются. Более того, фактически осуществляется иная программа реформ, исходящая из логики документов, подготовленных правительством СССР...

Набором несоординированных мер развитие событий переведено в принципиально иную плоскость: ключевой момент программы правительства СССР — реформа всех видов цен — фактически принят. Логика действий, предложенная в Программе “500 дней” — начать с финансового оздоровления, — отклонена. Переход к рыночным отношениям будет происходить теперь не через стабилизацию рубля, а через инфляцию и запоздалые меры по ее преодолению, которые окажутся весьма болезненными.

Любая программа в такой обстановке по необходимости приобретает более жесткий характер — слишком серьезно изменяются стартовые условия реформы, слишком быстро закручивается инфляционная спираль и нарастает развал потребительского рынка, экономика все дальше удаляется от состояния равновесия. Это будет цена, которую мы заплатим за нерешительность и непоследовательность в выборе пути в сентябре 1990 года».

*С. Шаталин, Н. Петраков, Г. Явлинский, С. Алексащенко, А. Вавилов. Л. Григорьев М. Задорнов, В. Мартынов, В. Мащиц, А. Михайлов. Б. Федоров, Т. Ярыгина, Е. Ясин*²

3.9. Политические последствия «борьбы программ»

Осенью 1990 года «борьба программ» советских экономических реформ и связанный с ней очередной политической кризис власти в СССР не только поставили крест на попытках постепенной трансформации социалистической экономики и сделали неизбежной тот или иной вариант радикальных экономических реформ. Эта борьба стала также символом исчерпания творческого потенциала идей перестройки, вывела на передний

¹ Там же.

² Там же.

план не идею развития и изменения советского строя, а неотложную задачу спасения СССР от распада.

Соответственно изменился и политический тренд. На фоне эскалации «войны законов», которая началась летом 1990 года, главные политические игроки — М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин, что называются, «расходятся» по разные стороны баррикад. Президент СССР М.С. Горбачев принимает решение о централизации структур государственного управления и идет на тактический союз с наиболее консервативным крылом Центрального Комитета КПСС. В свою очередь, Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин стимулирует ускорение российских политических и экономических реформ. Вместо задачи совершенствования «социалистического рынка» первоочередная роль отводится формированию новых российских рыночных структур, созданию условий для появления новых социальных сил, способных вывести экономику из кризиса.

Ужесточение политического курса Президента СССР

Осенью 1990 года своеобразным «лекарством», которое помогло М.С. Горбачеву преодолеть растерянность от неконтролируемой эскалации политических конфликтов в ходе «борьбы программ», становятся события на международной арене, в которых он принимает самое активное участие.

Одним из самых важных процессов того времени, в котором Президент СССР, безусловно, сыграл историческую роль, стало объединение двух Германий. После падения Берлинской стены шли интенсивные переговоры в двустороннем формате, а также по формуле «2 + 4» (два немецких государства и четыре державы-победительницы во Второй мировой войне), в ходе которых решались сложные вопросы о вхождении объединенной Германии в военные блоки, о послевоенных границах и т.д.

12 сентября 1990 года в Москве в присутствии Президента СССР Министры иностранных дел СССР, США, Великобритании, Франции, ГДР и ФРГ подписали Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии. 3 октября 1990 года Германская Демократическая Республика — самое успешное из государств «советского блока» — прекращает свое существование. Над Берлином поднимается общегерманский черно-красно-золотой флаг. 12 октября между СССР и Федеративной Республикой Германией подписывается Договор об условиях временного пребывания и планомерного вывода советских войск с территории ФРГ. А еще через три дня, 15 октя-

бря 1990 года, Президенту СССР М.С. Горбачеву присуждается Нобелевская премия мира.

Ободренный международным признанием и поддержкой, М.С. Горбачев активизирует свои попытки вернуть контроль над ситуацией. Понимая, что республики, стремясь к экономической самостоятельности, будут и дальше активизировать свои попытки установить верховенство над ресурсами, собственностью, финансами¹, он предпринимает ряд «профилактических мер».

12 октября 1990 года Президент СССР подписывает Указ «О мерах по охране неприкосновенности права собственности в СССР»². Этим документом объявляются незаконными все попытки «ряда регионов страны» обеспечить свой экономический суверенитет. В соответствии с указом РСФСР фактически лишалась прав на участие в управлении собственностью СССР на своей территории, а также прав собственности на природные ресурсы, находящиеся на ее территории. В 1990 году РСФСР была самой крупной республикой СССР, которая производила более 60% валового национального продукта Советского Союза, обеспечивала 90% союзной добычи нефти, 70% газа и 56% угля. Подписание указа означало окончательный разрыв временного политического союза М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина, возник-

¹Если в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года по поводу собственности записана довольно общая фраза «исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России», то в принятой 16 июля 1990 года Декларации Верховного Совета Украинской ССР «О государственном суверенитете Украины» этот вопрос изложен предельно детально: «Земля, ее недра, воздушное пространство, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украинской ССР, природные ресурсы ее континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, весь экономический и научно-технический потенциал, созданный на территории Украины, являются собственностью ее народа, материальной основой суверенитета Республики и используются с целью обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан. Украинская ССР имеет право на свою долю в общесоюзном богатстве, в частности в общесоюзных алмазном и валютном фондах, золотом запасе, которые созданы благодаря усилиям народа Республики... Украинская ССР самостоятельно создает банковскую (включая внешнеэкономический банк), ценовую, финансовую, таможенную, налоговую системы, формирует государственный бюджет, а при необходимости вводит свою денежную единицу. Высшим кредитным учреждением Украинской ССР является национальный Банк Украины, подотчетный Верховному Совету Украинской ССР». (Прим. науч. ред.)

См.: Декларация Верховного Совета Украинской ССР от 16 июля 1990 г. № 55-ХП «О государственном суверенитете Украины» // Аргументы и факты. 1990. № 29.

²Указ Президента СССР от 12 октября 1990 года № УП-866 «О мерах по охране неприкосновенности права собственности в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 878.

шего летом 1990 года вокруг поиска совместных мер по спасению экономики СССР и выхода из экономического кризиса.

Распад временного союза М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина приводит к эскалации политического противостояния союзного Центра и РСФСР, а также других союзных республик, прежде всего Украины¹. «Война законов» между союзным Центром и РСФСР принимает подчеркнуто *демонстративный* характер. Например, в один день, 24 октября 1990 года, принимаются Закон СССР «Об обеспечении действия законов и иных актов законодательства Союза ССР»², устанавливающий приоритет союзного законодательства над республиканским, и Закон РСФСР «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР», подтверждающий приоритет республиканского законодательства на территории России³.

Прямым следствием «войны законов», «парада суверенитетов» в Прибалтике и на Северном Кавказе и все ухудшающегося состояния союзной экономики становится решение М.С. Горбачева усилить влияние силовых методов в политике, пойти на тактический союз с консервативным крылом Центрального Комитета КПСС и фактически отказаться от многих завоеваний перестройки. Например, М.С. Горбачев фактически возвращается к практике первых лет реформ и пытается усилить роль административных методов в борьбе с товарным дефицитом. Так, в конце октября 1990 года по его инициативе принимается Закон СССР «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупотребления в торговле»⁴. А 2 ноября 1990 года была предпринята попытка централизации валютных ресурсов на союзно-республиканском уровне. В соответствии с Указом Президента СССР «Об особом порядке использования валютных ресурсов в 1991 году»⁵ был создан

¹На втором Конгрессе Народного Руха Украины 27 октября 1990 года принимается решение отказаться от поддержки политики «перестройки» и одобрять курс на достижение государственной независимости Украины.

²Закон СССР от 24 октября 1990 г. № 1748-1 «Об обеспечении действия законов и иных актов законодательства Союза ССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 918.

³Закон РСФСР от 24 октября 1990 г. № 263-1 «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 237.

⁴Закон СССР от 31 октября 1990 г. № 1767-1 «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупотребления в торговле» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 953.

⁵Указ Президента СССР от 2 ноября 1990 г. № УП-975 «Об особом порядке использования валютных ресурсов в 1991 году» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 978.

Союзно-республиканский валютный фонд за счет поступлений от экспорта продукции (работ, услуг), осуществляемого предприятиями, объединениями и организациями. Для управления формированием и использованием валютных ресурсов СССР образовывался Союзно-республиканский валютный комитет в составе глав правительств союзных республик и Председателя Государственной внешнеэкономической комиссии Совета Министров СССР. Руководство комитетом было поручено Председателю Совета Министров СССР.

Этим актом устанавливалось, что «для обеспечения погашения внешнего долга СССР в 1991 году предприятия, объединения и организации, независимо от форм собственности, ведомственной и территориальной принадлежности (за исключением предприятий с участием иностранного капитала), продают в обязательном порядке Внешэкономбанку СССР 40 процентов валютной выручки от экспорта продукции (работ, услуг), с оплатой в рублях по коммерческому курсу Госбанка СССР». Предприятия, объединения и организации после обязательной продажи валюты на погашение внешнего долга и формирования собственных валютных фондов по установленным нормативам были обязаны продать 90% оставшейся валютной выручки в Союзно-республиканский валютный фонд и 10% — в валютные фонды союзных республик и местных Советов народных депутатов, с оплатой в рублях по коммерческому курсу Госбанка СССР¹.

Чуть ранее, 31 октября 1990 года, когда Верховный Совет РСФСР принял решение с 1 ноября приступить к осуществлению «отдельной» от общесоюзной программы перехода к рынку (Программы «500 дней»), М.С. Горбачев собрал Президентский Совет СССР, чтобы обсудить ситуацию. По итогам дискуссий он констатировал: «По-видимому, нам не избежать самых трудных решений вплоть до президентского правления»².

В выступлении на сессии Верховного Совета СССР 17 ноября 1990 года Президент СССР впервые сообщает о своей Программе реорганизации органов государственной власти Советского Союза. По количеству пунктов этот документ журналисты сразу стали называть «*Восемь пунктов Горбачева*». В частности, предполагались такие меры, как роспуск Совета Министров и Президентского Совета СССР, создание Совета Безопасности СССР и Кабинета Министров при Президенте СССР, а также введение поста вице-президента СССР.

¹ Там же.

² *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы. М.: Новости, 1995. Кн. 1. С. 579.

Неудивительно, что в команде политических соратников М.С. Горбачева заговорили об авторитарных тенденциях и угрозе диктатуры в Советском Союзе. В довершение ко всему 17 декабря 1990 года во время открытия Четвертого Съезда народных депутатов СССР группа депутатов во главе с *Сажой Зайндиновной Умалатовой* предпринимает попытку сместить М.С. Горбачева с поста Президента СССР. А еще через три дня Министр иностранных дел СССР *Эдуард Амвросиевич Шеварднадзе* «в знак протеста против надвигающейся диктатуры» заявляет с трибуны съезда о своей добровольной отставке.

Одновременно вследствие популистских и непоследовательных попыток Совета Министров СССР во главе с Н.И. Рыжковым стабилизировать экономическую ситуацию экономика Советского Союза, как показали дальнейшие события, подходит вплотную к «точке невозврата».

Политическая турбулентность в отношениях союзного Центра и союзных республик развивается на фоне все ухудшающегося экономического положения в СССР. Своеобразным символом очередного этапа экономического кризиса становится решение 20 декабря 1990 года Московского городского Совета народных депутатов (Моссовета) об установлении нормированного распределения в столице основных продуктов товаров. В городе вводится «визитная карточка москвича», на основании которой постоянным жителям, имеющим так называемую московскую прописку, можно гарантированно приобретать определенное количество основных продуктов питания. Граждане СССР, не имевшие московской прописки и, следовательно, «визитной карточки москвича», не могли свободно покупать такие товары, даже если они были в продаже.

Ситуация социально-экономического и политического кризиса в стране становится предметом специального рассмотрения на Четвертом Съезде народных депутатов СССР.

«Съезд... отмечает нарастание кризисных процессов в обществе, затрагивающих все стороны социально-экономической, политической и духовной жизни. Разрываются хозяйственные связи между регионами и предприятиями, нарушаются товарно-денежные отношения, усиливается инфляция, растут цены, резко ухудшилось обеспечение населения продовольственными и промышленными товарами, растет преступность, снижается жизненный уровень.

(...) Опасно обострились межнациональные отношения. Растет конфронтация союзных и республиканских органов власти, несогласованность действий законодательных и исполнитель-

ных органов на всех уровнях... под угрозу поставлено само существование советского... государства»¹.

В экономической области съезд поручает Президенту СССР совместно с руководителями союзных республик разработать и подписать Временное соглашение по экономическим вопросам на 1991 год, а также осуществить конкретные меры по стабилизации денежно-кредитной и финансовой систем в стране, «сделав упор на сдерживание инфляции, укрепление рубля, жесткий контроль за мерой труда и потребления, сокращения бюджетных расходов». Президенту СССР совместно с союзными республиками также поручалось осуществить комплекс мер в социальной сфере, включая «обеспечение занятости, усиление мотивации к труду, определение минимального потребительского бюджета, индексации доходов в связи с ростом розничных цен», а также обеспечить подписание в 1991 году соглашения с республиками по гарантиям пенсионного обеспечения граждан. Съезд также решил: «...в 1991 году осуществить конкретные и решительные меры по созданию рыночной инфраструктуры. Верховному Совету СССР, Верховным Советам республик... принять законодательные акты о разгосударствлении, приватизации предприятий, демонополизации, охране промышленной и интеллектуальной собственности, предпринимательстве, защите прав потребителей»².

Ускорение экономических и политических реформ в РСФСР

Закономерным итогом краха попыток подготовить согласованную общесоюзную программу стабилизации экономики и перехода к рынку становится то, что осенью 1990 года темпы формирования правового обеспечения экономических реформ в России начинают опережать темпы создания союзного экономического законодательства. Ключевым принципом разработки российских законодательных актов этого периода становится одна из идей, положенных в основу Программы «500 дней», а именно идея об исключительном экономическом суверенитете республик Союза ССР. Следуя логике этого документа, а также в ответ на попытки союзного Центра сохранить свое исключительное право распоряжаться финансами, собственностью и ресурсами страны 31 октября 1990 года Верховный Совет РСФСР принимает Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».

¹ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 г. № 1857-1 «О положении страны и первоочередных мерах по преодолению сложившейся кризисной социально-экономической и политической ситуации» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 1.

² Там же.

Экономическая основа суверенитета РСФСР

«В целях защиты экономической основы суверенитета РСФСР, стабилизации и развития народного хозяйства РСФСР, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и признавая право республик, входящих в состав Союза ССР, на исключительное владение, пользование и распоряжение своим национальным богатством, Верховный Совет РСФСР постановляет:

Статья 1. Земля, ее недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные на территории РСФСР, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны РСФСР, а также образующиеся в реках РСФСР запасы анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны, художественные и культурные ценности являются национальным богатством народов РСФСР.

Порядок и условия владения, пользования и распоряжения указанными объектами регулируются законодательством РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР.

Расположенные на территории РСФСР объекты государственной собственности, включая имущество государственных предприятий, учреждений, организаций союзного подчинения, их основные производственные и непроизводственные фонды или иные общесоюзные фонды, имущество, находящееся в управлении общесоюзных органов, являются собственностью РСФСР.

Государственное имущество (части 1 и 3 настоящей статьи) может передаваться в управление Союза ССР для выполнения функций, добровольно делегированных ему РСФСР.

Статья 2. Золотой запас, алмазный и валютный фонды СССР являются собственностью союзных республик.

РСФСР признает за другими союзными республиками право на принадлежащие им доли в алмазном, валютном фондах и золотом запасе СССР. Конкретный размер долей устанавливается на основе соглашения со всеми союзными республиками.

Порядок владения, пользования и распоряжения своей долей в указанных фондах устанавливается Российской Федерацией по согласованию с республиками и регионами, входящими в состав РСФСР ...»

Цит. по: Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

В тот же день в РСФСР фактически начата подготовка к приватизации государственного имущества — Совету Министров РСФСР поручено «сформировать Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом... разработать и внести в Верховный Совет РСФСР проект закона о

приватизации с введением трех уровней управления объектами собственности (РСФСР, республик, входящих в состав РСФСР, муниципальный)»¹.

Одновременно, 31 октября 1990 года, был принят Закон РСФСР «О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году». Этот документ определял «принципы формирования бюджетов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики в 1991 году, а также изменение отношений между союзным бюджетом и бюджетом республики, исходя из Декларации о государственном суверенитете РСФСР и Постановления I Съезда народных депутатов РСФСР “О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР” и Постановления Верховного Совета РСФСР “О Программе стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениям”». Впервые устанавливалось, что «начиная с 1991 года в государственную бюджетную систему Российской Советской Федеративной Социалистической Республики как самостоятельные части включаются: республиканский бюджет РСФСР, бюджеты республик, входящих в состав РСФСР, бюджеты автономных областей и округов, местные бюджеты»².

23 ноября 1990 года в РСФСР принимается закон о земельной реформе. В законе отмечалось, что «земельная реформа имеет целью перераспределение земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР. В ходе реформы осуществляется наделение землей граждан, предприятий, организаций, учреждений, объединений и товариществ с закреплением их прав на землю в порядке, установленном законодательством РСФСР. Проведение земельной реформы возлагается на местные Советы народных депутатов, Государственный комитет РСФСР по земельной реформе совместно с Министерством сельского хозяйства и продовольствия РСФСР, Министерством лесного хозяйства РСФСР с участием других заинтересованных министерств и ведомств»³.

Наконец, в начале декабря 1990 года формируется новое республиканское банковское законодательство. 2 декабря

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 31 октября 1990 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 261.

² Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 295-1 «О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 262.

³ Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 327.

1990 года принимается Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)». В соответствии с этим актом Банк России является «главным банком Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, находится в ее собственности, независим от распорядительных и исполнительных органов государственной власти и подотчетен Верховному Совету РСФСР». Банк России «может объединяться в банковские союзы с центральными банками других республик, входящих в состав Союза ССР, для проведения единой федеральной денежно-кредитной политики в рамках полномочий, определяемых Верховным Советом РСФСР»¹.

В этот же день принимается Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности», в соответствии с которым создается банковская система РСФСР в составе «Банка России, Банка внешней торговли РСФСР, Сберегательного банка РСФСР, коммерческих банков различных видов, а также других кредитных учреждений, получивших лицензию на осуществление отдельных банковских операций»².

Российские власти подкрепляют усилия по разработке нового экономического законодательства политической реформой. Второй Съезд народных депутатов РСФСР в соответствии с Декларацией о государственной суверенитете РСФСР и «необходимостью обеспечения дальнейшего развития политических и экономических процессов» 15 декабря 1990 года принимает ряд поправок в Конституцию РСФСР³. Первый блок изменений и дополнений касался приоритета действия российского законодательства на территории РСФСР. Целью деятельности съездов народных депутатов РСФСР провозглашается «создание демократического правового государства в составе обновленного СССР». Из республиканской конституции исчезает формулировка о «социалистическом общенародном государстве», теперь РСФСР — «суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами».

Во втором блоке поправок были изменены нормы Конституции РСФСР, связанные с *экономической системой* и структурой *собственности*. В частности, появилась норма, что «государ-

¹ Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 394-I «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 356.

² Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-I «О банках и банковской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.

³ Закон РСФСР от 15 декабря 1990 года № 423-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

ственная собственность РСФСР является достоянием многонационального народа РСФСР».

Кроме того, в системе власти республики создавались новые государственные органы, которые раньше существовали исключительно на союзном уровне. В частности, в России учреждался Конституционный Суд РСФСР, а также вводилась должность Генерального прокурора РСФСР, который назначался Верховным Советом РСФСР и утверждался Съездом народных депутатов РСФСР.

Наконец, 24 и 25 декабря 1990 года в РСФСР принимаются законы о собственности, а также о предприятиях и предпринимательской деятельности¹. Согласно этим актам, в республике могли создаваться и действовать предприятия, находящиеся в частной, государственной и муниципальной собственности, а также в собственности общественных организаций. Кроме того, в РСФСР вводились новые организационно-правовые формы предпринимательской деятельности, характерные для рыночной экономики, устанавливался правовой статус предпринимателя и гарантии предпринимательской деятельности.

«Молодые реформаторы» в 1990 году

1990 год становится для будущих «молодых реформаторов» временем, когда их международная известность и профессиональная включенность в проблемы советских экономических реформ начинает опережать их реальную востребованность во внутрисоюзных делах. В это время они становятся участниками многих международных встреч, симпозиумов и школ. Однако летняя школа в Шопроне, организованная в рамках проекта «Экономическая реформа и интеграция» его руководителем М. Пеком, станет своеобразной точкой поворота, когда к советским специалистам пришло окончательное понимание алгоритма действий по трансформации советской экономики и профессиональная уверенность, подкрепленная международным опытом.

Профессор М. Пек приглашает для общения с советскими коллегами более 35 известных ученых-экономистов из США, Западной и Восточной Европы и Японии, которые собираются в июле 1990 года в венгерском городе Шопрон на двухнедельную летнюю школу-семинар. Выдающийся американский

¹ Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

экономист, профессор Йельского университета (США) *Уильям Нордхаус (William D. Nordhaus)* и известный специалист по международной экономике профессор Массачусетского технологического института (США) *Руди Дорнбуш (Rudiger Dornbusch)* обсуждали с участниками мероприятия преимущества и недостатки радикальных реформ для стабилизации экономики, профессор Корнельского университета (США) *Альфред Кан (Alfred E. Kahn)* — проблемы акционирования промышленных предприятий, бывший министр труда Нидерландов *Уилл Альбеда (Will Albeda)* — вопросы минимизации социальных рисков при росте безработицы, а профессор Университета Кейо (Япония) *Кимико Уно (Kimio Uno)* — неотложные меры по созданию современной банковской системы.

С советской стороны в работе школы-семинара принимали участие П.О. Авен, С.В. Алексашенко, С.А. Васильев, Е.Т. Гайдар, Л.М. Григорьев, К.Г. Кагаловский, В.А. Найшуль, А.А. Хандруев, А.Б. Чубайс, В.М. Широнин, А.Н. Шохин, Е.Г. Ясин и др.

В ноябре 1990 года в Нью-Хейвене (США) по инициативе М. Пека проходит еще одна встреча ряда участников летней школы в Шопроне, в том числе Е.Г. Ясина и П.О. Авена, по итогам которой в Международном институте прикладного системного анализа (МИПСА) был подготовлен так называемый «*Шопронский меморандум*» для Президента СССР М.С. Горбачева¹.

После провала попытки создания единой союзной программы перехода к рынку на базе «500 дней» многие вовлеченные в эту работу экономисты принимают решение дистанцироваться от активной политики и ограничиться исключительно научной деятельностью.

Так, после ухода с поста заместителя Председателя Совета Министров РСФСР и руководителя Государственной комиссии по экономической реформе Г.А. Явлинский создаст первый в СССР частный научный Центр экономических и политических исследований (ЭПИ-центр)². Правда, чуть позже, в 1991 году, при поддержке Президента СССР М.С. Горбачева он совместно с учеными Гарвардского университета (США) разработает еще одну общесоюзную программу — «Согласие на шанс» — по интеграции советской экономики в мировую экономическую

¹ The Soviet Economic Crisis: Steps to Avert Collapse: Executive Report. 19 February. 1991. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 1991.

² Помимо Г.А. Явлинского, учредителями ЭПИ-центра становятся С.А. Зверев, М.М. Задорнов, А.Ю. Михайлов, Т.В. Ярыгина и др. (*Прим. науч. ред.*)

систему. Но и эта программа не была реализована по объективным причинам — в связи с распадом СССР.

По стечению обстоятельств в день отставки Г.А. Явлинского один из экспертов группы разработчиков «компромиссной» программы союзных реформ Е.Т. Гайдар (в то время — заведующий отделом экономики газеты «Правда») также решает изменить свою жизненную траекторию и становится во главе нового независимого Института экономической политики АНХ и АН СССР. В эту организацию впоследствии переходят на работу практически все будущие члены российского «правительства реформ».

Институт экономической политики

«В день своей отставки Григорий Явлинский заехал на госдачу в Волинское, где мы работали с Евгением Ясиным, Станиславом Шаталиным, Николаем Петраковым, Абелом Аганбегяном. Премьер российского правительства Силаев звонил Ясину, спрашивал, не согласится ли тот занять место Явлинского. Явлинский отговаривал Евгения Григорьевича, да тот и не собирался соглашаться. Позже подъехал Горбачев. Обсуждали эклектичный документ — гибрид Программы “500 дней” и правительственной программы, подготовленной Леонидом Абалкиным.

(...) Там же, в Волинском, Абел Аганбегян предложил мне возглавить сформированный в Академии народного хозяйства исследовательский институт. Предполагалось назвать его Институтом хозяйственного механизма. Подумав, я согласился. Тут же договорились с секретарем Отделения экономики Академии наук С. Шаталиным, что институт будет двойного подчинения: Академии народного хозяйства и Академии наук — и получит название Институт экономической политики. Там попытаемся собрать наиболее динамичных экономистов молодого поколения.

(...) Институт предполагалось создать небольшой, около 100 человек. Практически всех сотрудников подбирал лично. Удалось сформировать, как мне кажется, неплохой коллектив. Заместителями директора стали специалист по межотраслевому балансу Андрей Нечаев, пришедший из Института экономики и прогнозирования научно-технического прогресса, и Владимир Машиц — из Центрального экономико-математического института, прекрасный статистик, знаток хозяйственного механизма. Из Института экономики пригласил Владимира Мау, в то время активно работавшего в области истории экономической мысли и начинавшего свои исследования по современной политической экономии. Из Института экономики Госплана — Сергея Синельникова, занимавшегося экономикой природопользования, уговорил его переквалифицироваться на проблемы налоговой системы и бюджета. Пришли и другие талантливые экономисты — Александр Радыгин, Елена Журавская, Вадим Иванов. Ленинградское отделение института возглавил Сергей Васильев. В целом коллектив получился дружный, работоспособный.

Между собой договорились: никаких грандиозных программ не пишем, экономической политикой не занимаемся, только изучаем ее. Разумеется, мы готовы проводить экспертизу нормативных актов, предложений, программных разработок и российского, и союзного правительства, давать свои оценки, помогать, но главное для нас — изучение механизмов функционирования российской экономики, протекающих в ней процессов, их краткосрочное прогнозирование. Это тем более важно, что реальные возможности органов власти влиять на развитие событий в экономике становятся все более прозрачными».

Цит. по: *Гайдар Е.Т.* Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1997. С. 238–240.

Тот факт, что Е.Т. Гайдар добровольно ушел из структур Центрального Комитета КПСС, позднее окажется важным обстоятельством для Президента РСФСР Б.Н. Ельцина при выборе лидера экономической команды «правительства реформ».

4.

ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ И РАСПАД СССР

В политическом смысле провал Программы «500 дней», означал окончательный отказ от попыток общими усилиями Центра и союзных республик спасти экономику СССР. Фактически с этого момента каждая республика начала двигаться собственным путем к выходу из кризиса, что окончательно дестабилизировало общую ситуацию.

Ослабление политической власти в СССР в результате «борьбы программ» приводит к усилению противостояния консервативных и радикально-реформаторских сил. Резкое сужение базы социальной поддержки действий Президента СССР способствует еще большему возрастанию скорости политических процессов. В течение декабря 1990 — августа 1991 года маятник социально-политических изменений несколько раз качнется между противоположными полюсами общественных сил. Контекст событий станет определять логика *политического противостояния*, которой в жертву будут принесены соображения экономической необходимости.

4.1. От идеи реформирования СССР к задаче спасения СССР от распада

В своем Новогоднем обращении в канун 1991 года Президент СССР М.С. Горбачев выделил в качестве первостепенной задачу сохранения и обновления Союза Советских Социалистических Республик. Однако она так и не была решена.

Все недостатки принципиальных основ, на которых покоилась советская модель федерации — право республик на сессию, «декоративный» характер участия союзных республик в делах Центра, отсутствие механизмов подлинной демократии, монополия КПСС, отсутствие адаптивности государственных механизмов в условиях углубления системного кризиса привели к фатальному обострению противоречий в отношениях союзных и республиканских властей.

На протяжении 1990–1991 годов практически все союзные республики поспешили «отгородиться от московских интриг» декларациями о суверенитете.

Одновременно в России автономные республики также приняли декларации о своем государственном суверенитете, исключив при этом из своих официальных названий определение «автономные». Кроме того, 4 из 5 автономных областей и 6 из 10 автономных округов в составе РСФСР приняли решение о своем преобразовании в автономии более высокого статуса: 8 — в автономную республику и 2 — в автономную область. Таким образом, из 32 российских автономий решение об «повышении» своего статуса приняли 25.

Более того, у автономных образований большую популярность получают идеи о необходимости «переучредить» Россию на новых основаниях или установить отношения с ней «на равных». Характерный пример — события в Татарстане. 30 августа 1990 года Верховный Совет Татарской АССР принял Декларацию «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики», а уже 2 ноября 1990 года во время обсуждения концепции нового Союзного договора Председатель Верховного Совета Татарской ССР *Минтимер Шаймиев* заявляет: «Автономии должны подписать Союзный договор — сомнений не должно быть. Мы должны подписать его как учредители Союза. С Россией Договор не федеративный, а межгосударственный»¹.

В сложных условиях 1990–1991 годов процесс «суверенизации», перешедший на уровень автономий, многократно усугублял политическую и экономическую нестабильность, увеличивал на союзной арене количество «игроков» с самыми противоположными интересами, еще больше ослабляя внутренние скрепы некогда единого СССР.

19 декабря 1991 года, когда Четвертый Съезд народных депутатов СССР обсуждал вопрос о проекте нового Союзного договора, Б.Н. Ельцин заявил следующее: «Так называемая революция сверху закончилась. Кремль перестал быть инициатором обновления страны и активным проводником нового». Поскольку, по мнению российского лидера, в сложившейся ситуации только республики могут реально начать радикальные реформы, необходимо срочно решить вопрос о разделении полномочий и

¹ Союз можно было сохранить. Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: АСТ: АСТ Москва, 2007. С. 184.

собственности, и уже потом начинать работать над новым Союзным договором¹.

2 февраля 1991 года на совещании со своими соратниками (участвовали А.Н. Яковлев, В.А. Медведев, В.В. Бакатин, Е.М. Примаков, В.И. Болдин, А.С. Черняев, Г.Х. Шахназаров и В.Н. Игнатенко) М.С. Горбачев констатировал: «Перестройка не состоялась» — на такой формулировке смыкаются левые и правые. Нам надо говорить о реальных достижениях перестройки. Ушел бы, если бы было спокойно. Но тогда на 50 лет зигзаг. Ближайшие поколения будут проклинять, а потом только оценят»².

Вся первая половина 1991 года проходит на фоне усиливающейся агонии политических структур союзного Центра, закономерным итогом которой становятся события 19–21 августа 1991 года, после чего происходит обвальный распад СССР.

Попытки союзного руководства «закрутить гайки»

26 декабря 1990 года Четвертый Съезд народных депутатов СССР принимает Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления»³. Ключевая идея изменений и дополнений Основного закона — усиление власти Президента СССР. Теперь именно Президент СССР возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их взаимодействие с высшими органами государственной власти СССР. Вместо Совета Министров СССР исполнительным и распорядительным органам власти Союза СССР становится Кабинет Министров СССР, подчиненный Президенту СССР. Согласно изменениям и дополнениям Конституции СССР упраздняется Президентский Совет и создается Совет Безопасности СССР, члены которого назначаются персонально Президентом СССР. В соответствии с планом М.С. Горбачева также вводится должность вице-президента СССР, на которую 27 декабря 1990 года Съездом народных депутатов СССР избран

¹Четвертый Съезд народных депутатов СССР. 17–27 декабря 1990 г.: Стенографический отчет. М.: Известия Советов народных депутатов СССР, 1991. Т. 1. С. 295–297.

²Союз можно было сохранить. Белая книга: Документы и факты политики М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: АСТ: АСТ Москва, 2007. С. 231–232.

³Закон СССР от 26 декабря 1990 года № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

член Политбюро ЦК КПСС, секретарь ЦК КПСС, председатель ВЦСПС *Геннадий Иванович Янаев*¹.

На практике реализация «Восьми пунктов Горбачева» означала также дистанцирование Президента СССР от команды своих либеральных соратников. В частности, члены Президентского Совета СССР, известные ученые А.Н. Яковлев, В.А. Медведев и С.С. Шаталин — ближайшие члены политической команды М.С. Горбачева периода перестройки не включаются в состав Совета Безопасности СССР, а назначаются только советниками Президента СССР.

Еще одним следствием централизации власти становится возрастание роли силовых структур во внутренней политике. Например, Министерство обороны СССР принимает решение «для обеспечения призыва в Вооруженные Силы СССР» ввести 6 января 1991 года подразделения воздушно-десантных войск в семь союзных республик — Литву, Латвию, Эстонию, Украину (западные районы), Армению, Грузию и Молдавию. В течение января 1991 года также были приняты несколько указов Президента СССР, в соответствии с которыми создавались военно-политические органы в армии, в МВД и КГБ СССР. Органам МВД и КГБ СССР было разрешено вмешиваться в хозяйственную деятельность предприятий различных форм собственности. Кроме того, были предприняты меры по усилению координации правоохранительных органов и Вооруженных Сил СССР, включая возможность таких акций, как проведение совместного патрулирования населенных пунктов и городов².

Кроме того, при Президенте СССР был создан Комитет по координации деятельности правоохранительных органов, в задачи которого входило воплощение в жизнь «решений Четвертого Съезда народных депутатов СССР о необходимости решитель-

¹Избрание Г.И. Янаева сопровождалось скандалом. При первом голосовании его кандидатура не набрала необходимого числа голосов, в том числе из-за противодействия депутатов из Межрегиональной депутатской группы. Кандидатура Г.И. Янаева была вынесена на повторное голосование. Чтобы сорвать избрание Г.И. Янаева, многие союзные депутаты просто унесли с собой из зала выданные бюллетени, но Счетная комиссия Съезда засчитала все эти бюллетени как поданные за Г.И. Янаева.

²Указ Президента СССР от 11 января 1991 г. № УП-1306 «Об утверждении общего положения о военно-политических органах» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 3. Ст. 75; Указ Президента СССР от 26 января 1991 г. № УП-1380 «О мерах по обеспечению борьбы с экономическим саботажем и другими преступлениями в сфере экономики» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 5. Ст. 155; Указ Президента СССР от 29 января 1991 г. № УП-1408 «О взаимодействии милиции и подразделений Вооруженных Сил СССР при обеспечении правопорядка и борьбе с преступностью» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 6. Ст. 173.

ной активизации борьбы с экономическим саботажем, хищениями, коррупцией, посягательствами на жизнь, здоровье, честь, достоинство, имущество граждан и другими преступлениями»¹.

Первым политическим результатом стремления М.С. Горбачева жесткими мерами восстановить управляемость системы и прекратить «протекание власти на нижние этажи» стала неудачная попытка ввести в начале января 1991 года президентское правление в Литовской ССР. Формально поводом для применения союзным Центром силы послужили массовые волнения в Литве, которые начались после решения литовского правительства самостоятельно начать «шоковые реформы», что привело к трехкратному повышению розничных цен. В этих условиях тогдашний первый секретарь ЦК Коммунистической партии республики *Миколас Бурокевичус* (*Mykolas Burokevičius*) обратился к М.С. Горбачеву с предложением ввести в Литве президентское правление.

8 января 1991 года соединения воздушно-десантных войск Вооруженных Сил СССР были оперативно переброшены в Прибалтику. Однако «наведение порядка» обернулось трагедией. Силовой характер акции, произошедшей в ночь с 12 на 13 января, многочисленные человеческие жертвы² и отсутствие внятной позиции политического руководства СССР (Президент СССР М.С. Горбачев фактически дистанцировался от действий заместителя Министра обороны СССР, генерал-полковника В.А. Ачалова, руководившего операцией в Вильнюсе) привели к окончательному разрыву отношений прибалтийских республик с союзным Центром.

Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин в этой ситуации самым активным образом демонстрировал поддерж-

¹ Указ Президента СССР от 29 января 1991 г. № УП-1407 «Об образовании при Президенте СССР Комитета по координации деятельности правоохранительных органов» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 6. Ст. 172.

² 11 января 1991 г. специальные подразделения КГБ СССР и воздушно-десантных войск заняли Дом печати и здание Департамента охраны края в Вильнюсе, ретрансляционный телевизионный узел в Неменчине, другие общественные здания («партийная собственность») в Вильнюсе, Алитусе, Шяуляе. В тот же день руководство Верховного Совета Литовской ССР призвало население республики выйти на улицы и принять участие в охране зданий Верховного Совета, радиоцентра, телебашни, телефонных станций. В Вильнюсе было объявлено о создании «Комитета общественного спасения», который заявил, что совместно с «рабочими дружинами» берет на себя всю ответственность за судьбу республики.

В ночь с 12 на 13 января 1991 года части Вооруженных Сил СССР и специальные подразделения КГБ СССР начали штурм радиокомитета и телевизионной вышки в Вильнюсе. В ходе операции были погибшие и раненные, пострадали более 500 человек. (*Прим. науч. ред.*)

ку Прибалтике. 13 января 1991 года он экстренно прибывает в Таллинн, где встречается с руководителями Эстонии, Латвии и Литвы. В тот же день был подписан Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Латвийской Республики¹. Через день, 15 января 1991 года, Б.Н. Ельцин совместно с руководителями Латвии, Литвы и Эстонии обнародует обращение к Генеральному секретарю ООН с предложением незамедлительно созвать международную конференцию по урегулированию проблемы Балтийских государств² и призывает российских офицеров и солдат Вооруженных Сил СССР, проходящих службу на территории прибалтийских республик, не участвовать в антинародных силовых акциях³.

Другим процессом, связанным с попытками союзного Центра собрать остатки власти и повернуть ситуацию вспять, стало использование механизма референдума о сохранении СССР с тем, чтобы путем обращения к прямому волеизъявлению народа (результаты которого имеют высший приоритет по сравнению с законами) «образумить» республиканские элиты и юридически полностью связать им руки в попытках выйти из состава Советского Союза.

16 января 1991 года Верховный Совет СССР назначает на 17 марта 1991 года общесоюзный референдум, на который выносится единственный вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?»⁴ Очевидно, что такая неопределенная и одновременно изощренная юридическая формулировка (кто в здравом уме проголосует против равных прав и суверенитета республик вкупе с гарантией прав и свобод человека?) предполагала заведомо определенный результат.

7 февраля 1991 г. произошло событие, существенно повлиявшее на дальнейшую историю всесоюзного референдума и политическую борьбу в стране. В этот день было принято Поста-

¹ Договор об основах межгосударственных отношений Российской Советской Федеративной Социалистической Республики и Латвийской Республики от 13 января 1991 г. // Российская газета. 1991. 16 января.

² Советская Эстония. 1991. 15 января.

³ Там же.

⁴ Постановление Верховного Совета СССР от 16 января 1991 г. № 1910-I «Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 4. Ст. 87.

новление Верховного Совета РСФСР «О мерах по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 года», в соответствии с которым Центральной комиссии РСФСР по проведению референдумов было разрешено «включить в один бюллетень для голосования два вопроса, вынесенные на Всероссийский референдум»¹. Формулировка второго вопроса была к тому времени всем известна и выглядела так: «Считаете ли вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?».

А в Украине дополнительный вопрос на общесоюзном референдуме был следующим: «Согласны ли вы с тем, что Украина должна быть в составе Союза суверенных государств на основе Декларации о государственном суверенитете Украины?».

За две недели до Всесоюзного референдума, 3 марта 1991 года, в Латвии и Эстонии прошли республиканские референдумы о независимости. В Латвийской Республике «за демократическую и независимую Латвию» при явке 87,6% высказались 73,6% участников голосования. В Эстонской Республике из 82,2% граждан, принявших участие в референдуме, за восстановление независимости проголосовали 77,8%.

Таким образом, на Всесоюзном референдуме 17 марта 1991 года голосовали не все граждане СССР. Помимо Латвии и Эстонии референдум не проводился в Армянской ССР, Грузинской ССР (за исключением Абхазской АССР), Литовской ССР и ССР Молдова. На остальных территориях, где голосование состоялось, в референдуме приняли участие 80,0% избирателей, из которых 76,4% высказались за сохранение СССР.

В РСФСР явка составила 75,4%, за Союз проголосовали 71,3% россиян, за введение поста Президента РСФСР — 70%. При этом против сохранения Союза высказались в подавляющем большинстве жители Свердловской области, а также практически половина населения Москвы и Ленинграда

В Украинской ССР явка участников референдума составила 83,5%, из них за сохранение единого государства проголосовали 70,2%, за суверенитет Украины — 83%².

Как бы то ни было, для союзного руководства референдум завершился успешно. Однако на практике события развивались совершенно по другому сценарию: де-факто «сильный союзный Центр» все больше оказывался на периферии реальных полити-

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 7 февраля 1991 года «О мерах по обеспечению проведения референдума СССР и референдума РСФСР 17 марта 1991 года» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 7. Ст. 104.

² Правда. 1991. 27 марта.

ческих процессов, все заметнее терял способность к адекватному пониманию и прогнозированию ситуации.

Лидеры движения «Демократическая Россия» расценили положительный результат референдума как сохранение «огромного бюрократического центра, который блокирует любые инициативы проведения радикальных политических и экономических реформ». Движение «Демократическая Россия» в этой связи запланировало на 28 марта 1991 года проведение общемосковской манифестации протеста против политики союзного Центра во главе с М.С. Горбачевым.

В ответ на это Кабинет Министров СССР принимает решение о временном приостановлении всех массовых мероприятий в Москве, где в то время Б.Н. Ельцин пользовался поддержкой подавляющего большинства населения. Кроме того, Президент СССР издает специальный указ, в соответствии с которым Главные управления милиции Москвы и Московской области переподчиняются непосредственно МВД СССР, а в столицу вводятся части и соединения внутренних войск МВД СССР¹. Это была уже вторая попытка консерваторов из Центрального Комитета КПСС опробовать силовые методы политической борьбы с Россией².

Срочно созданный внеочередной Третий Съезд народных депутатов РСФСР обращается к Президенту СССР с требованием отменить принятые решения союзных органов власти. М.С. Горбачев отказывается выполнить требование съезда, но, тем не менее, на следующее утро, 29 марта 1991 года, все внутренние войска МВД СССР были выведены с улиц Москвы.

Таким образом, попытки нового союзного руководства во главе с М.С. Горбачевым вновь собрать власть в кулак, продемонстрировать свою жесткость и решительность во внутренней политике заканчиваются неудачами. Более того, политический

¹ Постановление Кабинета Министров СССР от 25 марта 1991 года № 120 «О временном приостановлении в г. Москве проведения митингов, уличных шествий и демонстраций» // Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.): В 2 т. / Т. 1: Нормативные акты. Официальные сообщения. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 361–362; Указ Президента СССР от 26 марта 1991 года № УП-1719 «О создании Главного управления Министерства внутренних дел СССР по городу Москве и Московской области» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 14. Ст. 412.

² Первой попыткой силового давления на российское руководство был ввод в город Москву и на территорию Московской области 8 сентября 1990 года (в разгар «борьбы программ») частей и соединений Воздушно-десантных войск СССР под руководством генерал-полковника В.А. Ачалова, как было заявлено, «для участия в маневрах, параде и уборке картофеля в Подмосковье» (цит. по: *Пихоя Р.Г.* Никто не хотел уступать // *Огонек*. 2010. 20 сентября).

успех начинает постепенно перетекать к российскому руководству, которое в условиях слабости союзной власти смогло продемонстрировать единство и согласованность своих действий. Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин, получивший широкую поддержку реформаторов в среде творческой интеллигенции страны, а также представителей профсоюзов и стачечных комитетов, вновь становится главной публичной фигурой оппозиции союзному Центру и М.С. Горбачеву.

Новый рост забастовочного движения

«Ползучий» распад СССР, ускоривший обособление интересов союзных республик, эскалация политического противостояния на фоне ухудшения социального положения большинства населения вызвали новую волну шахтерских забастовок. Наиболее тяжелая ситуация сложилась на Украине — в Донбасском угольном бассейне и в РСФСР — в Воркутинском и Кузбасском угольных бассейнах. Несмотря на реальные экономические проблемы развития угольной промышленности, особенно в Донбассе, где была очень высока себестоимость добычи угля, эти забастовки проходят при абсолютном доминировании политических требований, связанных прежде всего с роспуском Верховного Совета СССР и отставкой Президента СССР.

Усилия Кабинета Министров СССР расколоть и изолировать стачечные комитеты не увенчались успехом. В результате 26 марта 1991 года Верховный Совет СССР поручил Кабинету Министров СССР до 30 апреля 1991 года «совместно с правительствами республик незамедлительно начать рассмотрение пакета экономических и социальных требований рабочих комитетов угольных бассейнов...» и потребовал «в интересах стабилизации положения в стране и «в соответствии со статьей 9 Закона СССР “О порядке разрешения трудовых споров (конфликтов)” приостановить забастовки на предприятиях угольной промышленности сроком на два месяца»¹.

Поскольку, несмотря на запрет, забастовки были продолжены, возникла идея перехода шахт под юрисдикцию союзных республик, которые теперь сами должны были решать социально-экономические проблемы шахтеров. Совет Министров РСФСР, борясь за экономический суверенитет, специально стимулиро-

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 26 марта 1991 г. № 2051-1 «О приостановлении забастовок на предприятиях угольной промышленности страны» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 14. Ст. 407.

вал за счет предоставления налоговых льгот переход промышленных предприятий под юрисдикцию России.

Шахты переходят под юрисдикцию РСФСР

В начале 1991 года началась вторая волна шахтерских забастовок, одним из организаторов которой стал новый Независимый профсоюз горняков СССР (НПГ), образованный на Втором Съезде шахтеров СССР в Донецке 26 октября 1990 года. Например, забастовка воркутинских шахтеров, начавшаяся в конце января 1991 года, продолжалась около двух месяцев и поставила на грань закрытия Череповецкий металлургический комбинат (ЧМК) из-за отсутствия необходимого количества коксующихся углей. В этой ситуации ЧМК принял решение перейти под юрисдикцию России в надежде, что новое российское правительство поможет решить проблему поставки углей¹.

10 апреля 1991 года в Воркуту пришла телеграмма от Председателя Совета Министров РСФСР И.С. Силаева, в которой он сообщал о переходе Череповецкого металлургического комбината под юрисдикцию РСФСР и писал: «Совет Министров РСФСР предлагает застраховать продукцию, поставляемую ПО «Воркутауголь» в адрес ЧМК в размере 41 млн рублей. Просим рабочий комитет, НПГ и трудовые коллективы обеспечить отгрузку угля в объеме 20 тысяч тонн ежесуточно... Сумма страховки будет перечислена на счет НПГ...» Через несколько дней на счет Независимого профсоюза горняков было переведено 41 млн рублей в качестве помощи бастующим.

Цит. по: Уголь и шахтеры в Государстве Российском: экономический и социально-исторический аспекты / В.Д. Кательников, А.А. Кобяков. М.: СПЦ «Сувениры.ру», 2004. С. 242.

В конечном итоге потери от забастовок шахтеров весной 1991 года составили более 3,7 млн человеко-дней, что привело к сокращению объемов добычи угля на 15 млн тонн². Всего в течение 1991 года добыча угля в СССР упала более чем на 11%.

К сожалению, шахтеры были не единственными, кто устраивал забастовки. В состоянии забастовочной готовности, помимо предприятий топливно-энергетического комплекса, находились работники множества промышленных предприятий металлургии, транспорта, а также работники образования и здравоохранения. Ситуация, что называется, «сломалась» после апрельского повышения розничных цен. В РСФСР шок от повышения цен был несколько сглажен тотальным дефицитом, многие даже

¹ В это время на ЧМК работал его будущий владелец Алексей Александрович Мордашев, который в середине 1980-х годов учился в Ленинградском инженерно-экономическом институте.

² *Май В.А.* Соч.: В 6 т. / Т. 4: Экономика и политика России: год за годом (1991–2009). М.: Дело, АНХ, 2010. С. 48.

надеялись, что после повышения цен хоть какие-то товары появятся в свободной продаже.

На этот раз «слабым звеном» в СССР оказалась Республика Беларусь. До середины 1980-х годов Белорусская ССР была самой благополучной республикой Союза ССР, с оптимальным балансом современного высокотехнологического производства и эффективного сельского хозяйства. Положение дел изменилось после аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 году, когда на территорию Белоруссии пришлось до 70% всех радиоактивных осадков. Тем не менее в Белоруссии до начала 1990-х годов, несмотря на традиционно низкий уровень доходов населения, сохранялась гораздо лучшая ситуация на потребительском рынке по сравнению с другими союзными республиками, составлявшими европейскую часть Союза ССР. В этих условиях резкий рост розничных цен спровоцировал массовые митинги и забастовки работников начиная уже с 3 апреля 1991 года. Был создан Свободный профсоюз Республики Беларусь. Причем, в отличие от других союзных республик, где забастовки проходили исключительно под политическими лозунгами, белорусские забастовки имели в основном экономический характер.

Кабинет Министров СССР, чтобы остановить новую волну забастовок, разрешает использовать часть прибыли белорусских предприятий, которая направлялась в фонды развития, на компенсацию роста цен. Руководители ряда промышленных предприятий Минска также убеждают нового Премьер-министра Республики Беларусь *Вячеслава Францевича Кебича* направить на эти цели и часть амортизационных отчислений. Совет Министров Республики Беларусь 6 апреля 1991 года принимает постановление, в соответствии с которым «отменялись ограничения по фонду оплаты труда» и предприятиям «разрешалось за счет прибыли предприятий начать поэтапное повышение заработной платы рабочим и служащим». Денежные средства предприятий было также разрешено направить на «удешевление питания рабочих и служащих». Наконец, в два раза «уменьшались амортизационные отчисления предприятий в фонд финансирования республиканских и региональных социальных программ»¹.

Общим итогом деятельности союзного Центра в области экономической политики к началу 1990-х годов становится сокращение натуральных объемов промышленного производства,

¹ Цит. по: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 6 апреля 1991 г. № 130 «О дополнительных мерах по социальной защите населения Республики Беларусь в связи с повышением розничных цен» // СП Республики Беларусь. 1991. № 12. Ст. 118.

а также резкое сужение возможностей обновления и развития производства в результате фактического «проедания» производственных фондов. Экономический кризис в СССР вступает в фазу распада хозяйственной системы. В итоге зимой 1990–1991 годов экономика Советского Союза проходит своеобразную «точку невозврата»: теперь вопрос стоит о том, насколько долго способна продлиться «экономическая агония» СССР.

«Ново-огаревский процесс»: к Союзу Суверенных Государств

Фактический провал стабилизационного проекта по преодолению системного кризиса в СССР, неудачные попытки М.С. Горбачева, что называется, «власть употребить» резко сужают базу поддержки Президента СССР. В условиях распадающегося прежде единого экономического пространства СССР союзные республики начинают играть все более самостоятельную роль. Наконец «консервативное крыло» Центрального Комитета КПСС при поддержке руководства союзных силовых структур начинает вынашивать собственный план спасения СССР при помощи того или иного варианта чрезвычайных мер¹. От Президента СССР М.С. Горбачева требуют отказаться от идей «перестройки», принять чрезвычайные меры для «спасения Родины». В глазах многих советских людей Президент СССР М.С. Горбачев все больше начинает напоминать героя известного фильма *Никиты Сергеевича Михалкова* «Свой среди чужих, чужой среди своих»².

Рейтинги Президента СССР

Согласно результатам социологических опросов, в январе 1991 года 34% респондентов считали, что Президент СССР не имеет реальной власти, потому что союзные республики действуют независимо, а 32% опрошенных признавали реальной властью Президента СССР М.С. Горбачева только в вопросах внешней политики.

Цит. по: *Никитина В.* Год за годом: 1991 // Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения. 1997. № 6 (32).

¹ Ядро группы этих людей, которые впоследствии предприняли попытку государственного переворота в СССР, сложилось еще в январе 1991 года, когда для обсуждения чрезвычайных мер по введению прямого президентского правления в Литовской ССР на совещании 8 января у заведующего Общим отделом ЦК КПСС В.И. Болдина, который одновременно руководил Аппаратом Президента СССР, встретились член Политбюро ЦК КПСС, отвечающий за организационную работу О.С. Шенин, Секретарь ЦК КПСС по военно-промышленному комплексу О.Д. Бакланов, Министр внутренних дел СССР Б.К. Пуго, Министр обороны СССР Д.Т. Язов, Председатель КГБ СССР В.А. Крючков.

² Дебютный полнометражный фильм Н.С. Михалкова «Свой среди чужих, чужой среди своих» вышел в прокат в 1974 году. (*Прим. науч. ред.*)

В сложившейся ситуации Президент СССР М.С. Горбачев пытается укрепить свое политическое влияние и расширить базу своей власти уже за счет получения поддержки со стороны более успешных новых республиканских руководителей. С подачи М.С. Горбачева главной политической задачей весны-лета 1991 года становится предотвращение распада СССР путем создания обновленного Союза Суверенных Государств.

Во взаимоотношениях М.С. Горбачева с политическими оппонентами на смену жесткости приходят деловитость и прагматизм. В апреле 1991 года на заседании Совета Безопасности СССР М.С. Горбачев делает резкий маневр — отказывается от ставки на административные методы и так называемых «силовиков» и берет курс на выработку новой программы совместных действий Президента СССР с популярными руководителями союзных республик, выступающими за сохранение обновленного Союза.

Новый Союзный договор

Идея обновления Союзного договора 1922 года была выдвинута еще на Первом Съезде народных депутатов СССР весной 1989 года. На Четвертом Съезде народных депутатов СССР в декабре 1990 года, когда обсуждался комплекс вопросов о перспективах советского государства, было принято постановление съезда «Об общей концепции нового Союзного Договора и порядке его заключения».

В развитие «плана автономизации» предполагалось, что обновленный Союз будет основан на «принципах, изложенных в декларациях республик и автономий о государственном суверенитете». Считалось, что в первоочередном порядке должно быть проведено согласование разграничения полномочий между Союзом и каждым субъектом будущей федерации в отдельности. Наконец, в постановлении подчеркивалось, что «главным условием достижения согласия является соблюдение до подписания нового Союзного Договора всеми государственными органами действующих Конституции СССР и союзных законов».

Цит. по: Постановление Съезда народных депутатов СССР от 25 декабря 1990 г. № 1858-1 «Об общей концепции нового Союзного Договора и порядке его заключения» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 2.

Новая программа действий получает название «Ново-Огаревский процесс», когда 23 апреля 1991 года Президент СССР М.С. Горбачев проводит первые консультации с руководителями РСФСР, Украины, Белоруссии, Узбекистана, Казахстана, Азербайджана, Киргизии, Таджикистана, Туркмении в своей резиденции Ново-Огарево на Рублево-Успенском шоссе возле деревни Усово под Москвой. Эта встреча, как и ряд других, состоявшихся в таком же составе, получила название

«9+1» — девять союзных республик СССР и Президент СССР, олицетворявший союзный Центр.

Успех мероприятия был во многом предопределен участием в ней РСФСР. В начале апреля 1991 года самый популярный из руководителей союзных республик — Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин одерживает важную политическую победу. На Четвертом Съезде народных депутатов РСФСР ему удается добиться решительной поддержки своим планам политических и экономических реформ. Б.Н. Ельцин, в частности, предлагает формирование широкой демократической коалиции и начало диалога всех политических сил всех союзных республик. В основе этого диалога должны лежать принцип отказа от применения силы как средства политической борьбы, развитие системы прямой демократии и реализация решений референдумов СССР и РСФСР.

В экономической области, по мнению Б.Н. Ельцина, главное — это создание системы реального разделения властей по принципу «сдержек и противовесов» и как можно более быстрый переход на рыночные отношения, чтобы «покончить с нестабильностью, разрухой и социальной апатией»¹. Чтобы преодолеть разрушительные последствия «плана автономизации» и сдержать сепаратистские устремления ряда республик в составе России, Съезд народных депутатов РСФСР принимает решение действовать на союзном уровне в рамках единой российской делегации, но заключить впоследствии специальный Федеративный договор между субъектами РСФСР². Президент СССР М.С. Горбачев обещает поддержать эту позицию РСФСР и обеспечивает тем самым участие Б.Н. Ельцина в ново-огаревских консультациях.

Долгие девятичасовые консультации в Ново-Огарево завершаются принятием Совместного заявления Президента СССР и руководителей девяти союзных республик «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса»³, которое журналисты сразу стали называть по числу участников «Соглашение 9+1».

¹ Ельцин — Хасбулатов: Единство. Компромисс. Борьба: Сборник. М.: Терра, 1994.

² Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. «О Союзе Суверенных Республик (Союзном Договоре) и порядке его подписания» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 502.

³ Совместное заявление Президента СССР и руководителей девяти союзных республик от 23 апреля 1991 г. «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса» // Известия. Московский вечерний выпуск. 1991. 24 апреля.

Ключевая идея ново-огаревского «Соглашения 9+1» — попытка быстрой разрядки политической обстановки в СССР и снижение уровня противостояния Центра и союзных республик. Президент СССР М.С. Горбачев фактически обменивает политическую поддержку руководителей республик в составе СССР на обещание принять в августе 1991 года новый Союзный договор «с учетом итогов проведенного всесоюзного референдума» и до конца 1991 года — Конституцию обновленного Союза, а также провести выборы новых союзных органов власти. Для союзных республик, которые согласятся подписать новый Союзный договор, в рамках образуемого ими единого экономического пространства, М.С. Горбачев предлагает установить особый режим наибольшего благоприятствования¹. В Заявлении также содержался призыв к совместному проведению антикризисных мер, соблюдению норм действующей Конституции СССР впредь до принятия новой, осуществлению ряда социальных мер и отказу от забастовок.

Старт «ново-огаревского процесса», особенно обещание М.С. Горбачева до конца 1991 года сформировать новые органы власти, вызывает настоящую ярость партийных консерваторов и бюрократии. Для выработки позиции Коммунистической партии СССР по отношению к «Соглашению 9+1» 25 апреля 1991 года собирается объединенный Пленум Центрального Комитета и Центральной Контрольной Комиссии КПСС. Один из лидеров «консервативного крыла» коммунистов, член Политбюро ЦК КПСС и первый секретарь ЦК Коммунистической партии РСФСР *Иван Кузьмич Полозков* требует введения в СССР чрезвычайного положения, обвиняет М.С. Горбачева в развале страны и настаивает на выражении ему недоверия. В ответ М.С. Горбачев заявляет о своем намерении сложить с себя обязанности Генерального секретаря ЦК КПСС². В итоге

¹ В частности, подтверждаются обязательства союзных органов и республик, зафиксированные в двухсторонних экономических соглашениях по налоговым платежам на 1991 год. По решению Кабинета Министров СССР подлежит отмене 5% налог на продажу ряда товаров повседневного спроса, снижаются тарифы на железнодорожный и авиационный транспорт, решается вопрос об индексации доходов населения.

² Буквально М.С. Горбачев говорит: «Вы тут решайте, а я пошел». После экстренного заседания Политбюро ЦК КПСС было решено поставить на голосование не сам вопрос о доверии, а только вопрос о включении такого вопроса в повестку дня совместного пленума. В конце концов, было принято решение: «...исходя из высших интересов страны, народа, партии, снять с рассмотрения выдвинутое М.С. Горбачевым предложение о его отставке с поста Генерального секретаря ЦК КПСС». Предложение Политбюро ЦК КПСС было поддержано подавляющим большинством при 13 — «против» и 14 — «воздержавшихся» (РГАСПИ. Ф. 89. Оп. 12. Д. 26).

М.С. Горбачеву удается сохранить свой партийный пост, однако на объединенном пленуме принимается решение созвать осенью 1991 года внеочередной Съезд КПСС.

На этом фоне Россия решительно выступила в поддержку новой политики М.С. Горбачева. 26 апреля 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик», в котором заявил «о своей поддержке намеченной программы стабилизации общества и сохранения Союзного государства»¹. Депутаты постановили безотлагательно приступить к реализации на территории РСФСР антикризисных мер, намеченных в совместном заявлении. Рекомендовали Комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке предложений к проекту Союзного договора «ускорить разработку проекта нового Союзного договора, руководствуясь результатами всесоюзного референдума и предложениями, содержащимися в заявлении», а также обратились «к гражданам РСФСР, трудовым коллективам, общественным организациям, партиям и движениям с призывом воздержаться от акций гражданского неповиновения и призывов к ним».

Действительно, важным политическим последствием начала «Ново-Огаревского процесса» становится резкое снижение уровня забастовочной активности. Тем не менее накануне Первомайских праздников Б.Н. Ельцин совершает поездку по городам Кузбасского угольного бассейна с планом полного перевода предприятий угольной промышленности под юрисдикцию РСФСР.

Одновременно в России продолжается реформа системы государственного управления, связанная с введением поста Президента РСФСР, созданием новых органов власти и других республиканских структур. В частности, 6 мая 1991 года был учрежден Конституционный Суд РСФСР, что, по мнению российского руководства, «должно послужить укреплению конституционного строя Российской Федерации, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении»².

В тот же день Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин и Председатель КГБ СССР В.А. Крючков подписали протокол о создании КГБ РСФСР и назначении его руково-

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1111-1 «О совместном заявлении Президента СССР и руководителей девяти союзных республик» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 20. Ст. 644.

² Закон РСФСР от 06 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

дителя, а 13 мая с выходом первого выпуска информационной программы «Вести» начинается регулярное вещание Российского телевидения. По результатам всенародного голосования, состоявшегося в день принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1991 года, на пост Президента РСФСР был избран Б.Н. Ельцин.

В 1991 году в условиях начавшегося распада единого экономического пространства СССР обновленное российское руководство нетрадиционным образом стимулировало укрепление горизонтальных экономических связей внутри республики, в частности путем создания межрегиональных ассоциаций¹. В основу такой модели хозяйствования был положен комплекс мер по развитию кооперации между территориями путем реализации совместных проектов на долевой основе. Смыслом таких чрезвычайных, по сути, действий была попытка сохранения в условиях экономического кризиса группы территорий

¹ В начале 1990-х годов в Российской Федерации функционировало восемь межрегиональных ассоциаций: «Северо-Запад», «Центральная Россия», «Большая Волга», «Черноземье», «Сибирское соглашение», Ассоциация экономического взаимодействия областей Уральского региона РСФСР, Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа, Дальневосточная ассоциация экономического взаимодействия. Несколько особняком стояла созданная в феврале 1992 года Ассоциация автономных округов Российской Федерации.

Принцип функционирования таких ассоциаций иллюстрирует, например, решение о создании Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение». В частности, в июле 1991 года до «принятия соответствующих законодательных актов РСФСР Ассоциации было предоставлено право:

определять порядок природопользования и взимания платы за пользование природных ресурсов,

оставлять в распоряжении участников Ассоциации 10 процентов продукции, произведенной расположенными на их территории предприятиями для формирования региональных фондов товарных и сырьевых запасов,

выдачи разрешений на бартерные сделки, лицензирование экспорта и импорта товаров (работ, услуг) для участников Ассоциации в пределах установленных квот,

регулировать размер фонда потребления предприятий и организаций, расположенных на территории участников Ассоциации с учетом сбалансированности товарной и денежной массы,

самостоятельно определять на 1991–1993 годы дополнительные льготы по налогам на прибыль предприятий и организаций, расположенных на территории участников Ассоциации,

самостоятельно формировать долгосрочные прямые поставки продовольствия между участниками Ассоциации в счет поставок в республиканские фонды с 1 сентября 1991 года» (цит. по: Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР от 1 июля 1991 г. № 1503/1-I «Вопросы деятельности Межрегиональной ассоциации “Сибирское соглашение”» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 936).

с относительно стабильной социально-экономической обстановкой.

В начале лета 1991 года раскол в союзном руководстве приобретает черты прямого противостояния, тогда как до развязки остаются считанные дни. Руководители союзных силовых ведомств меняют тактику и пытаются заручиться поддержкой депутатов Верховного Совета СССР, члены которого не только участвовали в выборах Президента СССР, но и могли пострадать больше всего при успехе «ново-огаревского процесса»¹. Ключевую роль в противостоянии новой политике М.С. Горбачева играет Кабинет Министров СССР под руководством В.С. Павлова².

На заседании Верховного Совета СССР 17 июня 1991 года Премьер-министр В.С. Павлов требует для Кабинета Министров СССР чрезвычайных полномочий, мотивируя это тем, что в результате политической нестабильности и падения трудовой дисциплины за пять месяцев 1991 года экономика СССР сильно деградировала, а дефицит союзного бюджета за этот период превысил 39 млрд рублей. Премьер-министр СССР фактически обвиняет Президента СССР М.С. Горбачева в бездействии. Затем, на закрытом заседании Верховного Совета СССР, с информацией о текущем состоянии дел перед депутатами выступают Министр обороны, Министр внутренних дел и Председатель КГБ СССР. В частности, Председатель КГБ СССР *Владимир Александрович Крючков* называет реформы перестройки заговором Центрального Разведывательного Управления США, который проводится через «агентов влияния» в СССР, и отмечает, что «если не будут приняты чрезвычайные меры, наша страна прекратит свое существование»³.

Дело шло фактически к конституционному перевороту, так как Президент СССР избирался Съездом народных депутатов

¹ Депутаты Верховного Совета СССР боялись того, что при реформировании Союза Верховный Совет будет распущен. 5 июля они даже приняли специальное решение о том, что Съезд и Верховный Совет СССР должны доработать при любых условиях до окончания своих полномочий — до 1994 года.

² Формально, в соответствии с поправками в Конституцию СССР это было правительство, подчиненное непосредственно М.С. Горбачеву, однако «на практике в истории перестройки это оказался самый независимый от Президента СССР институт исполнительной власти, созданный в расчете на поддержку консервативных сил в советском руководстве» (цит. по: *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004).

³ В своем выступлении Председатель КГБ СССР В.А. Крючков использовал текст письма Ю.В. Андропова «О планах ЦРУ по приобретению агентуры влияния среди советских граждан», которое было им направлено в 1977 году в Политбюро ЦК КПСС (см. подробнее: *Крючков В.А.* Личное дело: В 2 ч. М.: Олимп. 1996. Ч. 2).

СССР и Верховный Совет мог начать процесс отстранения его от власти.

На следующий день встревоженный М.С. Горбачев лично пришел на заседание Верховного Совета СССР и в результате смог дезавуировать выступление В.С. Павлова, добился соответствующего голосования. Однако всем становилось ясно: Президент СССР утрачивал контроль над Верховным Советом СССР.

17 июня 1991 года в Ново-Огарево Президентом СССР по формуле «9+1» был согласован новый проект Союзного Договора. Всего было подготовлено пять различных вариантов этого документа, однако тогда закрепилось его окончательное наименование — Договор о Союзе суверенных государств.

Несмотря на формальный прогресс в работе над Союзным Договором, Россия была недовольна позицией Президента СССР и союзного Центра в отношении признания равноправия автономий.

Как отмечал в своем интервью 2 июля 1991 года Председатель Комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству С.М. Шахрай, «Союзный Договор в том виде, в котором он опубликован и передан в Верховные Советы республик для одобрения и подписания, означает для России прекращение политических преобразований, замедление или отказ от радикальной экономической реформы и, соответственно, отказ от надежд на скорое улучшение жизни.

(...) Каждая республика в составе РСФСР — это часть Российского государства. Но планируется, что она будет выступать по отношению к Союзу наравне с целым. В данном случае целым является вся РСФСР. Но если часть приобретает такие же права, как целое, то она сама становится целым. И, естественно, в таком случае бывшие автономные республики перестают входить частью в РСФСР.

(...) России нельзя подписывать Союзный договор, не определившись с собственной федеративной структурой. Но в предполагаемом варианте федеративный договор ставит Россию на грань феодальной раздробленности... Союзный договор нуждается в очень серьезной и быстрой доработке»¹.

В ответ на это Верховный Совет СССР в своем постановлении «О проекте Договора о Союзе суверенных государств» прямо установил: «...указать в проекте Союзного

¹Союзный договор. Что несет он народам России // Российская газета. № 137 (183). 1991. 2 июля. С.1–2.

Договора, что участниками его заключения и, соответственно, субъектами федерации являются как суверенные государства — республики, так и республики, входящие в них на договорных или конституционных основах. Каждая из республик обладает правом подписания текста Союзного Договора»¹.

Работа над проектом Договора о Союзе Суверенных Государств была завершена 23 июля 1991 года. В августе российская делегация принимает официальное решение подписать этот документ². Само подписание Договора намечено на 20 августа 1991 года, а 4 августа Президент СССР М.С. Горбачев отбывает на отдых в свою резиденцию в Форосе на Южном берегу Крыма.

* * *

В современной истории России было три проекта основополагающих документов, работа над которыми потребовала много времени, огромных усилий множества людей, породила самые разные надежды, но закончилась ничем. Это — Программа «500 дней», проект Договора о Союзе Суверенных Государств и проект новой Конституции Российской Федерации — России, который на протяжении ряда лет разрабатывала Конституционная комиссия Съезда народных депутатов РСФСР. Вследствие катастрофического отставания разработчиков от темпов реальных событий, на практике в нашей стране были реализованы совсем другие политические и экономические решения. Но дело не только в безрезультатно потраченных усилиях. Эти непринятые документы — «призраки» настолько сильно повлияли на мировоззрение многих политиков, что связанные с ними идеи, например, представления о возможности экономического союза суверенных республик, об «учредительном характере» Федеративного договора, о принципиальном неравенстве конституционных статусов субъектов Федерации или о необходимости восстановления всевластия Советов народных депутатов, не только имели долгое юридическое и политическое «эхо», но и во многом определили накал и направленность будущего конституционного кризиса в России в 1992–1993 годах.

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 12 июля 1991 г. № 2335-I «О проекте Договора о Союзе суверенных государств» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 853.

² Независимая газета. 1991. 13 августа.

4.2. Экономическая политика Кабинета Министров при Президенте СССР

Новый Кабинет Министров СССР был образован 26 декабря 1990 года в рамках реализации «Восьми пунктов Горбачева». Как уже упоминалось, в этот день Четвертый Съезд народных депутатов СССР принял Закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления»¹.

14 января 1991 года Премьер-министром СССР был назначен Министр финансов СССР *Валентин Сергеевич Павлов*, один из авторов союзной реформы оптовых цен в промышленности осенью 1990 года². Его карьера и профессиональные интересы всегда были связаны с финансами и ценообразованием. В 1979–1986 годах он занимал должность начальника отдела финансов, себестоимости и цен Государственного планового комитета СССР, входил в состав Коллегии Госплана СССР (1981–1986), в 1986 году был назначен Первым заместителем Министра финансов СССР, а в 1986–1989 годах работал председателем Государственного комитета СССР по ценам. Излюбленной темой В.С. Павлова были вопросы денежной реформы. Еще в 1984 году он направлял в Центральный Комитет КПСС свои предложения о необходимости проведения в 1988 году денежной реформы, которая должна была, по его мнению, стерилизовать избыток денежных средств населения (снять так называемый излишний «денежный навес», формирующий неудовлетворенный спрос на товары).

Примерно через месяц после своего назначения, 12 февраля 1991 года, Премьер-министр СССР В.С. Павлов выступает в центральной печати с изложением основных направлений деятельности обновленного советского правительства. Фактически в экономической политике страны происходит откат к идеологическим представлениям начального периода перестройки. В качестве первоочередных задач Кабинета Министров СССР В.С. Павловым названы усиление центральной власти, развитие и модернизация тяжелой промышленности, сохранение единой государственной собственности и коллективного землепользо-

¹Закон СССР от 26 декабря 1990 года № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 3.

²Постановление Верховного Совета СССР от 14 января 1991 г. № 1900-1 «О Премьер-министре СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 4. Ст. 80

вания в сельском хозяйстве¹. В традиционном советском стиле Премьер-министр СССР также заявил о необходимости защитить советский рубль и отечественные средства производства от происков международного капитала. Прагматик и опытный бюрократ В.С. Павлов старается действовать решительно и быстро, тем более что именно такой политики ждет от него Президент СССР М.С. Горбачев.

«Павловская» денежная реформа

Через восемь дней после своего назначения Премьер-министр СССР В.С. Павлов получает возможность доказать на деле свою эффективность и реализовать давно задуманное.

22 января 1991 года в вечернем выпуске новостей программы Центрального телевидения «Время» зачитан Указ Президента СССР «О прекращении приема к платежу денежных знаков Госбанка СССР достоинством 50 и 100 рублей образца 1961 года и ограничении выдачи наличных денег со вкладов граждан».

«В интересах подавляющего большинства населения страны, усиления борьбы со спекуляцией, коррупцией, контрабандой, изготовлением фальшивых денег, нетрудовыми доходами и в целях нормализации денежного обращения и потребительского рынка» Президент СССР объявил:

- «о прекращении с 0 часов 23 января 1991 года приема во все виды платежей денежных знаков Госбанка СССР достоинством 50 и 100 рублей образца 1961 года и обмене их на денежные знаки других достоинств и на банкноты 50- и 100-рублевого достоинства образца 1991 года в порядке, определяемом Кабинетом Министров СССР»;
- «о введении ограничения в первом полугодии 1991 года, начиная с 23 января 1991 года, выдачи наличных денег со вкладов граждан в учреждениях Сберегательного банка и всех других банков максимальной суммой 500 рублей в месяц»².

Для обмена старых купюр было отведено всего три дня — с 23 по 25 января 1991 года. Разрешалось обменивать не более чем по 1000 рублей на одного человека.

В этот же день, 22 января 1991 года, выходит в свет Постановление Президиума Верховного Совета СССР «Об очередных

¹ Интервью Премьер-министра СССР В.С. Павлова // Труд. 1991. 12 февраля.

² Указ Президента СССР от 22 января 1991 г. № УП-1329 «О прекращении приема к платежу денежных знаков Госбанка СССР достоинством 50 и 100 рублей образца 1961 года и ограничении выдачи наличных денег со вкладов граждан» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 5. Ст. 117.

мерах по реализации одобренных Верховным Советом СССР основных направлений стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике»¹. В этом документе были одобрены действия Президента СССР и Кабинета Министров СССР, направленные на стабилизацию денежного обращения, поскольку они, по мнению Президиума ЦК КПСС, являются «важнейшей частью реализации» Основных направлений стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике.

Как известно, в тексте Основных направлений в свое время была сделана оговорка, которая объясняла официальный смысл денежной реформы: «Дело в том, что в народном хозяйстве страны... начался процесс повышения закупочных (пока на зерно и мясо) и оптовых цен, а также цен на отдельные группы товаров в ряде республик и регионов. Тем самым получила толчок инфляция, которая перекидывается на розничные цены. В этих условиях необходимо сдерживать инфляцию, в первую очередь, по розничным ценам. За это время... провести меры по оздоровлению денежно-финансовой системы и уже на этой базе дальше проводить переход к рыночным ценам»².

Премьер-министр СССР В.С. Павлов в интервью программе «Время» 22 января 1991 года назвал два основных аргумента в пользу обмена денег: изъятие части наличных у представителей «теневой» экономики и аннулирование сумм, незаконно вывезенных из страны.

Как сообщал уже 28 января 1991 года председатель Правления Государственного банка СССР В.В. Герашенко, в результате денежной реформы в отделения Госбанка СССР поступили 50- и 100-рублевые купюры на сумму около 40 млрд рублей, а всего к этому времени в обороте находилось этих купюр на сумму 48,199 млрд рублей. Что касается 50- и 100-рублевых купюр, находящихся за рубежом, то их объем не превышал 0,5 млрд рублей. Таким образом, из оборота было изъято примерно 8 млрд рублей, в то время как неудовлетворенный платежеспособный спрос только в РСФСР, по данным Председателя Совета Министров РСФСР И.С. Силаева, превышал 128 млрд рублей³.

¹ Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 22 января 1991 г. № 1935-1 «Об очередных мерах по реализации одобренных Верховным Советом СССР основных направлений стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 5. Ст. 121.

² Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике (одобрены Верховным Советом СССР 19 октября 1990 г.) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 906.

³ Коммерсантъ-Власть. 1991. 28 января.

О сакральном характере обмена денег для экономистов СССР

Из воспоминаний бывшего заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, Министра финансов России *Бориса Григорьевича Федорова*:

«В силу убогости экономического мышления, в СССР... всегда было полумистическое отношение к денежной реформе как средству решения всех проблем. Особенно прочно вошла в общественную мифологию нашей страны сталинская конфискационная реформа 1947 года, после которой вроде как по волшебству началось всеобщее процветание. Об этом особенно любят вспоминать люди, которые не знакомы с реальными фактами.

(...) Поэтому и спустя многие годы идея денежной реформы всегда привлекала советских администраторов и экономистов.

(...) В январе 1991 года В. Павлов и председатель Госбанка СССР В. Герашенко... объявили о новой денежной реформе. По сути дела, они предприняли... попытку решить проблемы экономики путем изъятия из обращения крупных купюр в 50 и 100 рублей. Паники было много, а результатов — никаких.

В. Павлов потом по телевидению проникновенно объяснял нам что-то о заговорах капиталистов, готовых «вбросить» огромные суммы из-за границы, о стремлении «наказать» спекулянтов. На самом деле это было традиционное решение всех проблем за счет других — в данном случае — за счет собственного народа.

Причем правилом всегда был прямой обман — все прекрасно помнят, как В. Герашенко обещал отдать руку на отсечение, если будет денежная реформа. В результате денежная реформа была проведена, а руки остались целы».

Цит. по: *Федоров Б.Г.* 10 безумных лет: Почему в России не состоялись реформы. М.: Коллекция «Совершенно секретно», 1999. С. 116–117.

Доктор исторических наук *Юрий Павлович Бокарев* предложил в 1994 году оригинальное объяснение причин «павловской» денежной реформы, основанное на идее расширения арбитражных возможностей на советском валютном рынке. Он, в частности, писал: «23 января Павлов провел изъятие из обращения 50- и 100-рублевых купюр. Одна из причин этой меры заключалась в следующем. В 1990 г. нажившиеся на взятках и присвоении государственной собственности чиновники и хозяйственные работники стали обменивать скопившиеся у них миллионы рублей через Внешэкономбанк на венгерские форинты и польские злотые. Дело в том, что операция рубль — форинт — доллар и рубль — злотый — доллар приносила куда больший доход, чем операция рубль — доллар — рубль, ибо курс форинта и злотого по отношению к рублю был искус-

ственно занижен. Внешэкономбанк моментально окружили рэкетеры. Однако советские подпольные и легальные миллионеры предпочитали молча платить за проход в банк установившуюся таксу в 10 тыс. руб., чем обращаться в коррумпированные органы охраны порядка. В банке они платили еще 2 тыс. [рублей] кассиршам. Форинты и злотые затем обменивались на доллары. Каждый доллар по венгерской линии обходился миллионерам в 3 руб., а по польскому каналу — в 7 руб. Известно, какое количество крупных рублевых купюр оказалось, таким образом, за границей; во всяком случае, Павлов называл цифру в 100 млрд рублей»¹.

1 марта 1991 года в СССР было разрешено свободное хождение валюты². На первых официальных торгах в Центре межбанковских валютных операций Госбанка СССР в апреле 1991 года был зафиксирован курс в 26 рублей за 1 доллар США, что было близко к курсу нелегального валютного рынка в 30–31 рубль за 1 доллар США. Таким образом, наиболее вероятными целями денежной реформы, особенно в условиях нехватки международных резервов СССР, являлось решение задач стабилизации валютного рынка и пресечение сложившихся механизмов вывода валютных средств за рубеж. Причем экономия валютных ресурсов выступала, судя по всему, главной причиной денежной реформы.

Тот же Ю.П. Бокарев так пишет об этом: «Наряду с внутренней инфляцией на понижение курса рубля работали широко распространившиеся бартерные сделки с иностранными фирмами, благодаря которым внешняя торговля обходилась без рубля. Действовали и специфические причины. Так, в июне 1991 г. Минфин СССР ввел 35%-й налог с рублевой выручки от продажи валюты на валютных торгах, вынудив тем самым продавцов поднять цены на доллар, чтобы переложить потери на покупателей. В том же месяце Госбанк [СССР] в принудительном порядке стал снимать с торгов заявки на валюту, предназначенную для покупки электроники, автомобилей и продуктов питания. Это тоже стимулировало подъем цен на валюту с тем, чтобы не допустить влияния “дешевых” покупателей»³.

¹ Русский рубль: Два века истории. XIX–XX вв. М.: Прогресс-Академия, 1994. С. 278–280. См. подробнее на сайте «Бонистика» // <http://www.bonistikaweb.ru>

² См.: Закон СССР от 01 марта 1991 г. № 1982-1 «О валютном регулировании» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 12. Ст. 316.

³ Русский рубль: Два века истории. XIX–XX вв. М.: Прогресс-Академия, 1994. С. 289.

Повышение розничных цен

Впервые о другом своем любимом «детище» — реформе цен Премьер-министр СССР В.С. Павлов объявляет 18 февраля 1991 года на сессии Верховного Совета СССР. Сама реформа цен начинается 19 марта 1991 года, когда Президент СССР М.С. Горбачев издает Указ «О реформе розничных цен и социальной защите населения»¹.

В преамбуле указа отмечалось, что реформа розничных цен проводится «в целях стабилизации потребительского рынка, усиления мотивации высокопроизводительного труда, наращивания производства товаров народного потребления, борьбы со спекуляцией и теневой экономикой, во исполнение решений IV Съезда народных депутатов СССР и руководствуясь достигнутым соглашением Союза ССР и республик о проведении общей политики в области ценообразования и социальной защиты населения». В соответствии с указом со 2 апреля 1991 года повышались государственные розничные цены на основные продовольственные и непродовольственные товары², а также тарифы на услуги транспорта и связи. Для ряда товаров устанавливались регулируемые, а для большинства импортных товаров — свободные розничные цены.

В этот же день выходит постановление Кабинета Министров СССР «О реформе розничных цен и социальной защите населения», в котором конкретизированы группы товаров, на которые распространяются различные меры реформы цен³. Реформа цен подразумевала их постепенную либерализацию, как отмечалось в постановлении Кабинета Министров СССР, «имея в виду, что цены на товары народного потребления и тарифы на услуги формируются с учетом реальной стоимости их производства и реализации, потребительских свойств, соотношения спроса и предложения».

¹ Указ Президента СССР от 19 марта 1991 г. № УП-1666 «О реформе розничных цен и социальной защите населения» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 13. Ст. 367.

² В частности, повышались государственные розничные цены на хлеб и хлебобулочные изделия, муку, крупу, макаронные изделия, молоко и молочные продукты, мясо и рыбу, животное и растительное масло, яйца, сахар, чай, соль, на товары для детей, на массовые виды строительных материалов и мебели.

³ Постановление Кабинета Министров СССР от 19 марта 1991 г. № 105 «О реформе розничных цен и социальной защите населения» // СП СССР. 1991. № 8. Ст. 34.

**Из постановления Кабинета Министров СССР
«О реформе розничных цен и социальной защите населения» (1991)**

Приложение № 1

Предельные размеры повышения государственных розничных цен на основные товары народного потребления
В среднем на (процентов):

Мясо и мясопродукты	200
Молоко и молочные продукты	130
Яйца и яйцепродукты	100
Хлеб, мука, крупа, макаронные изделия	200
Сахар	135
Чай	100
Рыбные товары	130
Соль	240
Растительное масло, маргариновая продукция и майонез, хозяйственное и туалетное мыло	100
Пищевые концентраты, включая детское питание	200
Отдельные табачные изделия отечественные	50
Белье, массовые виды тканей, одежды, обуви	135
Товары для детей	195
Товары культурно-бытового и хозяйственного назначения	75
Тарифы на пассажирские перевозки:	
железнодорожным транспортом	70
авиационным транспортом	80
морским транспортом	140
Услуги связи для населения	20

Примечания.

1. Конкретные размеры розничных цен устанавливаются Госкомцен СССР и органами ценообразования союзных республик в соответствии с их компетенцией.

2. Конкретные размеры тарифов устанавливаются по согласованию с Госкомцен СССР соответственно МПС СССР, МГА СССР, Минморфлотом СССР и Минсвязи СССР.

Управляющий Делами
М. ШКАБАРДНЯ

См.: Постановление Кабинета Министров СССР от 19 марта 1991 г. № 105 «О реформе розничных цен и социальной защите населения» // СП СССР. 1991. № 8. Ст. 34.

В целях «социальной защиты населения» предполагалось уже с 20 марта 1991 года начать работу по повышению заработной платы рабочих и служащих, а также пенсий, пособий и стипендий для компенсации дополнительных расходов граждан в связи с увеличением розничных цен.

Кроме того, Президент СССР М.С. Горбачев 22 марта 1991 года принял отдельный указ о компенсации населению потерь в связи с единовременным повышением розничных цен¹. В частности, было решено увеличить на 40% денежные средства населения во вкладах и ценных бумагах Сберегательного банка СССР. При этом после проведенной оценки средства граждан, превышающие сумму 200 рублей, подлежали зачислению на специальные счета с правом использования этих средств вкладчиками только по истечении трех лет, т.е. фактически «замораживались». Год спустя, когда уже «правительство Гайдара» начнет широкую либерализацию цен, именно это решение союзного Центра о временном «замораживании» денежных средств на счетах граждан приведет к тому, что в условиях гиперинфляции люди будут не в силах спасти свои сбережения. Понадобится специальное решение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, чтобы разблокировать счета граждан в Сбербанке России.

23 апреля 1991 года в уже упоминаемом совместном Заявлении Президента СССР и девяти руководителей союзных республик «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса» было специально отмечено, что поскольку «при проведении реформы розничных цен не были учтены все факторы, негативно влияющие на жизненный уровень населения, участники встречи считают необходимым принять ряд дополнительных мер в интересах социальной защиты граждан, особенно малоимущих. В частности:

- отменить 5-процентный налог на продажу товаров повседневного спроса. Кабинету Министров СССР и правительствам республик в недельный срок определить перечень таких товаров;
- Кабинету Министров СССР и правительствам республик в течение двух недель рассмотреть реальную ситуацию с ценами и принять согласованные решения по вопросам, вызывающим наибольшую социальную напряженность;

¹ Указ Президента СССР от 22 марта 1991 г. № УП-1708 «О компенсации населению потерь от обесценения сбережений в связи с единовременным повышением розничных цен» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 13. Ст. 391.

- принять меры по компенсации роста цен в студенческих столовых и школьных буфетах, а также пересмотреть новые тарифы на железнодорожном и авиационном транспорте в сторону их снижения;
- в течение месяца принять решение об индексации доходов»¹.

Как и предупреждали советские ученые-экономисты еще несколько лет назад, повышение цен с последующим увеличением заработной платы с неизбежностью вело к очередному всплеску инфляции и росту денежной эмиссии (табл. 12).

В итоге, по данным Министерства финансов СССР, количество денег, выпущенных в обращение за 11 месяцев 1991 года, примерно в 2,6 раза превысило показатели эмиссии наличных денег за январь–ноябрь 1990 года. При этом физический объем розничного товарооборота за этот период сократился более чем на 12% при увеличении розничных цен почти в 1,7 раза². Опережающий рост доходов населения по сравнению с изменениями объема товарооборота вел к быстрому обесценению рубля.

Однако, несмотря на развитие инфляционных процессов, рост номинальных доходов населения все же обгонял рост цен на товары и услуги. Вклады населения в учреждениях Сберегательного банка СССР за 11 месяцев 1991 года возросли на 115 млрд рублей (включая компенсации на специальные счета),

Таблица 12

Количество наличных рублей в обращении,
I–III кв. 1991 г.

Месяц	Номинальная денежная масса	
	млрд рублей	%
Январь	132,7	100
Февраль	128,8	97,1
Март	124,8	94,0
Апрель	125,2	94,3
Май	130,0	98,0
Июнь	133,8	100,8
Июль	150,0	113,8
Август	181,9	137,1
Сентябрь	208,0	156,7

Источник: Коммерсантъ. 1991. № 26 (76). С. 29; № 30 (80). С. 23. Цит. по: Русский рубль: Два века истории. XIX–XX вв. М.: Прогресс-Академия, 1994. С. 280.

¹ Совместное заявление Президента СССР и руководителей девяти союзных республик от 23 апреля 1991 г. «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса» // Известия. 1991. № 98.

² Записка заместителя Министра финансов СССР В.А. Раевского от 18 ноября 1991 г. «Об эмиссии денег и состоянии Союзного бюджета» // Архив ЦБ РФ. Д. 4809. Л. 30 (цит. по: *Гайдар Е.Т.* Смуты и институты: Государство и эволюция. СПб.: Норма, 2010. С. 124).

что примерно в 4,5 раза превысило увеличение вкладов за этот же период 1990 года. По оценкам Госкомстата СССР, превышение доходов населения над потребительскими расходами, обязательными платежами и добровольными взносами в январе-ноябре 1991 года составило 227,6 млрд рублей, или 22% от доходов. Таким образом, в 1991 году примерно каждый четвертый рубль доходов оставался у населения СССР в виде дополнительных вкладов, формируя вынужденные сбережения граждан¹.

Стремительный рост вынужденных сбережений стал не только признаком наличия серьезных проблем с денежным обращением, но и доказательством того, что в позднесоветской экономике деньги играли фиктивную роль, практически ничего не стоили. Поэтому объяснить увеличение доходов населения в условиях падения объемов производства и производительности труда в СССР можно было исключительно политическими причинами. Эти деньги, принесенные «ветром перестройки», никак не помогли гражданам СССР пережить зиму 1991 года, но стали тяжким бременем как часть внутреннего государственного долга для молодого Российского государства. По данным первого Председателя Банка России *Георгия Гавриловича Матюхина*, доля таких вкладов в Сберегательном банке Российской Федерации в апреле 1992 года составляла 350 млрд рублей².

«Павловская» денежная реформа и реформа розничных цен начала 1991 года, в принципе, могли бы способствовать макроэкономической стабилизации, но они оказались безрезультатны, поскольку исходили из совсем другой логики и решали исключительно фискальные задачи.

По замечанию известного российского ученого-экономиста, профессора *Владимира Александровича Мау*, «этот шаг, снявший на какое-то время “денежный навес” и несколько стабилизировавший ситуацию на потребительском рынке, не мог дать сколько-нибудь длительного экономического эффекта, поскольку решал проблему “запасов”, а не “потоков”»³.

Несмотря на увлеченность Кабинета Министров СССР методами финансового и ценового регулирования, параллельно продолжалась работа по законодательному обеспечению становления новых экономических институтов в духе рыночных реформ. Законодатели СССР и РСФСР принимали акты, направленные

¹ О работе народного хозяйства в январе-ноябре 1991 года: Статистический сборник. М.: Госкомстат СССР. 1991. 16 декабря.

² VI Съезд народных депутатов Российской Федерации. 6–21 апреля 1992 г.: Стенографический отчет. М.: Республика, 1992. Т. 1. С. 89.

³ *Мау В.А.* Соч.: В 6 т. / Т. 4: Экономика и политика России: год за годом (1991–2009). М.: Дело, АНХ, 2010. С. 49.

на создание и регулирование таких новых институтов, как предпринимательство, приватизация, конкуренция. Скорость разработки и принятия законов была различной, но чаще «пальму первенства» держало российское руководство.

Например, законодательство, регулирующее предпринимательскую деятельность в России, было принято 25 декабря 1990 года¹, а на общесоюзном уровне — 2 апреля 1991 года²; законы о конкуренции и ограничении монополистической деятельности, соответственно, 22 марта 1991 года в РСФСР³ и 10 июля 1991 года в СССР⁴.

Дольше всего РСФСР держала паузу в принятии собственных законов о приватизации. Еще 25 апреля 1991 года Верховный Совет РСФСР в Постановлении «О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР» отмечал: «...в отсутствие соответствующего законодательства РСФСР процессы приватизации государственного и муниципального имущества в ряде регионов приобрели стихийный характер, что приводит в отдельных случаях к дискредитации идеи формирования рыночной системы хозяйствования. Осложняются процессы конверсии, ущемляются интересы широких слоев трудящихся: работников непромышленной сферы, правоохранительных органов, военнослужащих, учащейся молодежи, пенсионеров, инвалидов»⁵. Но после того, как на союзном уровне 1 июля 1991 года был принят Закон СССР «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий»⁶, РСФСР буквально сразу обнаруживает собственные акты — Законы РСФСР «О приватизации государ-

¹Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

²Закон СССР от 2 апреля 1991 года № 2079-1 «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 16. Ст. 442.

³Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

⁴Закон СССР от 10 июля 1991 г. № 2326-1 «Об ограничении монополистической деятельности в СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 31. Ст. 885.

⁵См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1104-1 «О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 569.

⁶Закон СССР от 1 июля 1991 г. № 2278-1 «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 32. Ст. 904.

ственных и муниципальных предприятий в РСФСР»¹ и о приватизации жилья².

Внешне решительные, но на самом деле противоречивые и довольно спонтанные действия союзного Центра в экономической сфере свидетельствовали об общей растерянности и неспособности реально управлять ситуацией.

Разрушительный страх

Из воспоминаний известного экономиста и писателя, в августе-ноябре 1991 года заместителя Председателя Совета Министров РСФСР и Министра экономики РСФСР *Евгения Федоровича Сабурова*:

«Колебания и неуверенность тогдашнего руководства СССР, его заикливость на политических вопросах сыграли злую шутку со страной... Ошибки властей, не желавших слушать высоколобых ученых и высокомерно заявлявших о преимуществах своего практического директорского опыта, все более усугубляли кризис в стране.

(...) Но может быть, говоря о некомпетентности властей, о высокомерии «практиков» и коммунистических функционеров, об их ошибках, мы упускаем самое главное, самое существенное — страх. Страх перед реформами, перед мерами, кардинально меняющими жизнь страны, иррационален и разрушителен. Он ничего общего не имеет со стремлением к ответственному и сбалансированному решению. Наоборот, страх перед переменами в кризисной ситуации порождает решения спонтанные, необдуманные и наносящие чрезвычайный вред. Преодоление страха выражается в ясности взгляда на необходимость изменений, по возможности скрупулезном расчете последствий своих действий и определении времени принятия решений. Страх заставляет уходить от реальности, откладывать принятие решений, несмотря на их очевидную необходимость, и в конце концов бросаться в реформу, как в пропасть, очертя голову. Все мероприятия, проведенные в течение так называемой “перестройки”, по сути, явились следствием именно этого страха.

(...) Вообще говоря, психологические категории не являются просто сопутствующими экономике факторами. Представляется более верным подход, уделяющий им значительное внимание при осмыслении экономических процессов, особенно в периоды резких перемен. В конце концов, любые управленческие воздействия призваны внести изменения в поведение людей.

(...) Успех или неуспех зависит от эффективной способности данного приема подействовать на данный объект. Неопробованность их, непривычность для специфической советской экономики

¹ Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

² Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

и в значительной степени смутное представление об объекте, то есть советском человеке в качестве “экономического человека”, порождали страх.

Понять этот страх можно хотя бы потому, что люди, принимавшие решения, осознавали — речь идет не только об экономических и даже не только политических изменениях, но об изменении образа жизни людей, культуры страны. Однако поскольку перемены были неизбежны, а тупик, в который зашла страна, был виден всем, страх еще более усугублял безысходность положения, загонял болезнь внутрь и с каждым днем усложнял ситуацию. Сейчас совершенно очевидно, насколько непростителен был этот весьма понятный страх.

Если бы история имела сослагательное наклонение, то можно было бы сказать: во сколько раз легче для населения и эффективнее для экономики были бы реформы, начнись они в 1986-м, 1989-м или даже в 1990 году. Именно страх перед реформами подписал приговор СССР. Надежды населения были обращены к новому руководству РСФСР. Именно с ним теперь люди связывали свои чаяния лучшей жизни»,

Цит. по: *Сабуров Е.Ф.* Затянувшаяся прелюдия // Независимое литературное обозрение. 2007. № 83.

«Мы больше неплатежеспособны...»

Несмотря на предпринимаемые меры, ситуация в экономике и бюджетной сфере продолжала катастрофически ухудшаться.

4 апреля 1991 года Верховный Совет СССР обратился к Верховным Советам республик в связи с «ненормальной ситуацией», сложившейся с исполнением бюджета и финансированием социальных программ в 1991 году¹. Как отмечается в документе, «по предварительным данным, за первый квартал доходы союзного бюджета исполнены чуть больше чем на одну треть от запланированных сумм. Только за этот период не поступит более 35 млрд рублей. В таких же пропорциях не обеспечиваются доходы Пенсионного фонда СССР. Это является результатом прежде всего того, что законодательные акты ряда республик по распределению бюджетных доходов, поступающих на их территории, находятся в противоречии с союзным законодательством и Соглашением на 1991 год по стабилизации социально-экономического положения в стране, принятым Президентом СССР и руководителями высших органов государственной власти республик.

¹ См.: Обращение Верховного Совета СССР от 4 апреля 1991 г. № 2084-I «К Верховным Советам республик» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 15. Ст. 426.

Совершенно очевидно, что государство не может остановить финансирование текущих расходов, а также принятых и объявленных программ, особенно социальных... Для того чтобы этого не случилось, Министерство финансов СССР вынуждено было обратиться за банковским кредитом. К сожалению, такой выход из сложившегося положения чреват новыми серьезными осложнениями. На наш разбалансированный рынок устремляются дополнительные кредитные ресурсы и наличные деньги по сути в удвоенных количествах. Если положение не изменится, мы в результате войдем в спираль гиперинфляции со всеми вытекающими из нее разрушительными последствиями для народного хозяйства...»

Экономический кризис в СССР приобретает самоускоряющийся характер. Каждый день промедления оборачивается все новыми потерями. Спад производства охватывает практически все отрасли народного хозяйства, особенно сельское хозяйство, что ведет к резкому ухудшению ситуации с продовольствием в стране.

Продовольственный кризис в СССР

«Верховный Совет СССР отмечает, что социально-экономическая обстановка в сельском хозяйстве... приобретает критический характер... в 1990 году валовое производство продукции сельского хозяйства снизилось более чем на 5 млрд рублей... Падение производства... продолжается и в текущем году. Закупки скота, птицы и молока снизились в январе-феврале на 13 процентов. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года торговля недополучила продуктов питания почти на 2 млрд рублей. Система обслуживания и снабжения села разрушена... Селу недопоставлено ресурсов на сумму более 7 млрд рублей, в том числе тракторов и грузовых автомобилей — соответственно 63 и 29 тыс. штук, минеральных удобрений — 4,7 млн тонн, средств защиты растений — 22,4 тыс. тонн... договоры на поставку в 1991 году сельскому хозяйству тракторов и автомобилей заключены пока на 65 процентов.

Резко ухудшает ситуацию прекращение закупок сельскохозяйственной техники и запасных частей к ней в странах Восточной Европы... Медленно решаются практически вопросы земельной реформы, формирования многоукладной экономики, рыночной инфраструктуры... Разрушается созданная система научного обеспечения агропромышленного производства».

Цит. по: Постановление Верховного Совета СССР от 4 апреля 1991 г. № 2083-1 «О положении дел в сельском хозяйстве и неотложных мерах по подготовке к полевым работам» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 15. Ст. 425.

23 апреля 1991 года Верховный Совет СССР одобрил программу действий Кабинета Министров СССР по выводу эко-

номики из кризиса. В основе предложенной В.С. Павловым программы лежал традиционный комплекс антикризисных мер, связанных с нормализацией финансов, денежного обращения, с укреплением советского рубля и обеспечением его внутренней конвертируемости. В условиях «чрезвычайщины», когда в стране отсутствует общественное согласие, свирепствует товарный дефицит и галопируют цены, Верховный Совет СССР предложил Президенту и Кабинету Министров СССР «незамедлительно приступить к реализации программы действий по выводу экономики страны из кризиса, последовательному формированию рыночных отношений, налаживанию функционирования кредитно-денежной системы и работы банков». При этом рекомендовалось «обратить особое внимание на стабилизацию общественно-политической ситуации, сохранение общего экономического пространства, гарантированное формирование Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Фонда занятости, Межреспубликанского фонда социальной защиты населения»¹.

Предлагалось также ускорить работы по созданию межреспубликанского Государственного Совета по экономической реформе, которому должна быть «поручена координация действий республик в осуществлении антикризисной программы и формировании рыночных отношений».

Возможности антикризисных маневров ограничивало то обстоятельство, что к 1990 году СССР как-то неожиданно для всех очень быстро оказался международным финансовым банкротом. Если в прежние времена советское государство вело очень осторожную политику внешних заимствований, то с началом перестройки и повышения интереса западных инвесторов к СССР возник большой соблазн получить временную «передышку» в ситуации кризиса за счет иностранных кредитов, особенно в случае, когда мировые державы сами предлагали финансовую помощь. Кроме того, надежды на «экспортный бум» после либерализации внешнеэкономической деятельности предприятий оказались напрасными, сальдо внешней торговли СССР к 1990 году стало отрицательным. Внешний долг рос, а расходы на его обслуживание увеличивали дефицит бюджета².

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 23 апреля 1991 г. № 2125-1 «О программе действий Кабинета Министров СССР по выводу экономики из кризиса» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 18. Ст. 522.

² По данным доктора исторических наук Р.Г. Пихоя, за 1985–1990 годы СССР выплатил в качестве обслуживания долга зарубежным кредиторам 95,5 млрд долларов США. См.: Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. М.: РАГС, 1998. С. 509.

Как вспоминал впоследствии Председатель КГБ СССР В.А. Крючков о событиях этого времени, 17 мая 1991 года на заседании Верховного Совета СССР Премьер-министр СССР В.С. Павлов «подробно рассказал о положении в экономике, глубоком кризисе, в который страна уже вползла, который нас в ближайшее время в еще больших масштабах ожидает. Он подчеркнул, что на кредиты рассчитывать не приходится, нам их просто не дают, потому что мы больше неплатежеспособны. Советский Союз не имеет даже средств рассчитываться по процентам за ранее полученные кредиты»¹.

В этих условиях Кабинет Министров СССР пытается изыскать новые источники финансовых ресурсов, прежде всего за счет активизации дополнительных внешних и внутренних валютных резервов, скорейшего сокращения международных обязательств СССР. 18 мая 1991 года на заседании Совета Безопасности СССР Премьер-министр СССР В.С. Павлов предлагает ускорить вступление СССР в Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития. А 24 мая 1991 года Государственным банком СССР внесены изменения в положения о регулировании валютных операций на территории СССР, в соответствии с которыми гражданам СССР разрешено свободно покупать и продавать иностранную валюту через уполномоченные банки².

В эти же дни известные экономисты Г.А. Явлинский и М.М. Задорнов, работавшие совместно с учеными Гарвардского университета над программой интеграции советской экономики в мировую экономическую систему под названием «Согласие на шанс», так оценивали состояние международных резервов СССР: «В начале 1990 года у СССР еще были валютные резервы — около 15 млрд долларов, хранились в иностранных банках. К концу года их благополучно «проели». И, напротив, с ноября прошлого года сумма платежей иностранным партнерам за уже поставленные товары колеблется в пределах 3–5 млрд долларов»³.

А осенью 1991 года международные финансовые резервы СССР оказались полностью исчерпаны. Заместитель председателя Правления Внешэкономбанка СССР *Анатолий Петрович Носко* писал в Межгосударственный экономический комитет

¹ Крючков В.А. Личное дело: В 2 ч. М.: Олимп. 1996. Ч. 2. С. 151.

² Письмо Госбанка СССР от 24 мая 1991 г. № 352 «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1991. № 12.

³ Явлинский Г.А., Задорнов М.М. Плюс «Большая семерка»: программа организованного возвращения в большую экономику // Известия. 1991. 20 мая.

СССР 26 ноября 1991 года: «...ликвидные валютные ресурсы полностью исчерпаны и текущие валютные поступления от экспорта не покрывают обязательства по погашению внешнего долга страны»¹.

21 июня 1991 года создается Государственный Совет СССР по экономической реформе как межреспубликанский орган государственного управления СССР. Главной задачей этой структуры, которую возглавляет Премьер-министр СССР В.С. Павлов, было названо «осуществление совместно с правительствами республик и центральными органами государственного управления СССР согласованных мер по выводу экономики страны из кризиса»². Фактически создание Государственного Совета по экономической реформе становится последней попыткой руководства СССР сформировать всесоюзные чрезвычайные органы хозяйственного управления.

В тот же день Верховный Совет СССР принимает Постановление «О социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране», в котором на основании доклада Премьер-министра СССР В.С. Павлова делает вывод, что «кризисные процессы в экономике не преодолены. Высшие органы государственного управления Союза ССР и республик до сих пор не предприняли решительных шагов по выполнению заключенного ими экономического соглашения и программы совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу страны из кризиса, особенно по нормализации финансовой и кредитно-денежной системы». Верховный Совет СССР рекомендует Президенту СССР «рассмотреть конкретные предложения, высказанные народными депутатами СССР при обсуждении социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране, особенно по функционированию единой банковской системы, формированию Союзного бюджета, уборки и сохранности урожая 1991 года»³.

25 июня 1991 года Верховный Совет СССР соглашается с предложением Кабинета Министров СССР об упразднении Со-

¹Цит. по: Записка заместителя Председателя правления Внешэкономбанка СССР А.П. Носко от 26 ноября 1991 г. // http://gaidarfund.ru/archive.php?chapter=archive_document&id=23

²Указ Президента СССР от 21 июня 1991 г. № УП-2118 «Об утверждении Положения о Государственном совете СССР по экономической реформе» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 27. Ст. 787.

³Постановление Верховного Совета СССР от 21 июня 1991 года № 2255-1 «О социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 27. Ст. 780.

вета Экономической Взаимопомощи¹. Это решение ставит финальную точку в процесса распада экономического союза государств так называемого «социалистического лагеря».

5 июля 1991 года Президент СССР М.С. Горбачев утвердил Программу совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу экономики страны из кризиса в условиях перехода к рынку. В документе констатировалось, что «социально-экономическое положение в стране крайне обострилось. Спад производства охватил практически все отрасли народного хозяйства. В кризисном состоянии находится финансово-кредитная система, сокращаются экспортные поставки и валютные доходы, дезорганизован потребительский рынок, повсеместно ощущается нехватка продовольствия, значительно ухудшились условия жизни населения.

Попытки решить эти проблемы центром, республиками и регионами разобщенно не принесли желаемых результатов и привели к дроблению единого экономического пространства.

Тяжесть экономического положения все в большей степени усугубляется нестабильностью политической ситуации, кризисом власти, а также конфронтацией различных общественных движений, межнациональными конфликтами, забастовками.

Сложившаяся обстановка требует принятия неотложных антикризисных мер и решительных действий по переходу к рынку».

Основные задачи совместных действий были сформулированы в Программе следующим образом: «Кризисная обстановка требует принятия экстренных мер с тем, чтобы в течение года добиться:

- восстановления среднесуточных объемов производства в отраслях жизнеобеспечения населения и базовых отраслях народного хозяйства и предотвращения разрушения народного хозяйства страны;
- обуздания неуправляемой инфляции, стабилизации денежного обращения и покупательной способности населения;
- нормализации снабжения населения основными видами продовольствия, медикаментами, товарами первой необходимости»².

¹Постановление Верховного Совета СССР от 25 июня 1991 г. № 2268-I «О вопросах, связанных с упразднением Совета Экономической Взаимопомощи» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 27. Ст. 786.

²Постановление Кабинета Министров СССР от 12 июля 1991 г. № 472 «Об организации работы по выполнению Программы совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу экономики страны из кризиса в условиях перехода к рынку» (вместе с Программой

Программа совместных действий готовилась в рамках «Ново-Огаревского процесса» и была подписана главами республиканских правительств по формуле «9+1» и, дополнительно, Председателем Совета Министров Республики Армения. С экономической точки зрения, она представляла собой попытку обеспечить регулирование экономики в режиме, как тогда говорили, «управляемого кризиса», начиная уже с 1 июля 1991 года. Для этого советским правительством были разработаны группы мер по нормализации хозяйственных отношений, преодолению продовольственного кризиса и стабилизации потребительского рынка, оздоровления финансов и денежного обращения, разгосударствления и демополизации экономики и развитию предпринимательства.

12 июля 1991 года Кабинет Министров СССР принял Постановление «Об организации работы по выполнению Программы совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу экономики страны из кризиса в условиях перехода к рынку»¹. Союзное правительство поручило «Министерствам и другим центральным органам государственного управления СССР, государственным концернам, ассоциациям, организациям и предприятиям принять Программу и План организации работ по ее выполнению к руководству и исполнению» и возложило ответственность за выполнение предусмотренных в Плате мероприятий «на руководителей соответствующих органов государственного управления». Фактически Кабинет Министров СССР дистанцировался от реализации Программы совместных действий.

Из-за непрерывного роста цен и сохраняющегося товарного дефицита 5 августа 1991 года в Литовской Республике «для решения неотложных экономических задач» впервые в СССР вводится параллельная советскому рублю суррогатная денежная единица — литовский талон. Это событие становится своеобразным знаком того, что «экономическая агония» СССР входит в свою терминальную стадию, после которой неизбежен полный распад государства. Как вспоминал известный ученый-экономист

совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу экономики страны из кризиса в условиях перехода к рынку от 5 июля 1991 г.) // СП СССР. 1991. № 21-22. Ст. 83.

¹ Постановление Кабинета Министров СССР от 12 июля 1991 г. № 472 «Об организации работы по выполнению Программы совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу экономики страны из кризиса в условиях перехода к рынку» // СП СССР. 1991. № 21-22. Ст. 83.

Я.М. Уринсон (в 1997–1998 годах — заместитель Председателя Правительства и Министр экономики Российской Федерации), в августе 1991 года в Кабинете Министров СССР была закончена работа, в которой он участвовал, по подготовке секретного доклада «О неотложных мерах по нормализации финансов и денежного обращения в стране»¹. Доклад готовился под руководством первого заместителя Премьер-министра СССР — Министра экономики и прогнозирования СССР В.И. Щербакова для Президента и Совета Федерации СССР и содержал анализ возможных сценариев, связанных с попытками спасения союзной экономики от неминуемой катастрофы².

Доклад содержал следующий диагноз состояния союзной экономики: «Страна ускоренными темпами втягивается в глубокий финансовый кризис и развал денежного обращения. Эти факторы в настоящее время в решающей степени определяют ухудшение экономической, социально-психологической и политической ситуации в стране. Более того, необходимо со всей определенностью подчеркнуть, что принимаемые меры по нормализации обстановки и выводу страны из экономического кризиса не будут иметь положительных результатов, если в кратчайший срок совместными действиями Союза ССР и суверенных республик не осуществить крупные меры, позволяющие кардинально изменить положение в области финансов и денежного обращения».

В документе были сформулированы два базовых сценария подавления инфляции, основное содержание которых подробно обсуждалось еще в период «борьбы программ» летом 1990 года. Согласно тексту доклада: «Первый вариант стратегически ориентирован на подавление инфляции с 10–12 процентов в месяц до 2–3 процентов. Анализ и расчеты показывают, что реализация этого сценария невозможна без практически полного возврата к командной экономике образца примерно 1978 года. Возврат к этой модели возможен только с широкомасштабным применением мер, использованных в 1929 году при сворачивании НЭПа и раскулачивании крестьянства, затем при восстановлении ме-

¹ Интервью Я.М. Уринсона «Достижения и ошибки реформаторов». 2010. Июнь // http://ru-90.ru/old/index.php?option=com_content&view=article&id=104

² Доклад первого заместителя Премьер-министра СССР — Министра экономики и прогнозирования СССР В.И. Щербакова от 16 августа 1991 г. № 1157с «О неотложных мерах по нормализации финансов и денежного обращения в стране». В настоящее время документ не секретен. Гриф секретности снят в 1994 году. Основное содержание доклада изложено в статье О.Р. Лациса «Сигнал беды, посланный в никуда: Чего опасалось правительство СССР за три дня до кончины» // Известия. 1996. 28 июня.

тодов планирования, примененных в период 1940–1944 годов для перевода народного хозяйства на военный режим работы. Только после мер такого характера, проведенных в течение 3–4 месяцев, возможно “смягчение” механизма управления до модели конца 70-х годов. Понятно, что в политической области не обойтись без применения репрессий.

Второй вариант “зеркально” отличается от первого и основывается не только на признании неизбежности инфляционных процессов, но на их активном использовании по принципу: рынок так или иначе регулирует пропорции. При этом сценарии силы государства на всех уровнях концентрируются, прежде всего, на защите от инфляции лишь ограниченного круга населения. Однако, как показывают расчеты, спад экономики достигнет 25–30 процентов, реальной становится безработица, в пиковые периоды примерно в таких же масштабах (то есть 35–40 млн человек).

Практические меры реализации этого сценария состоят в немедленной либерализации всех цен, прежде всего на топливно-сырьевые ресурсы, тарифов на перевозки грузов, розничных цен на продовольственные и другие товары. На товары, составляющие основу прожиточного минимума (5–6 видов продовольствия, 5–6 непродовольственных), необходимо было вводить карточки».

Необходимым условием «оживления» союзной экономики, по мнению Кабинета Министров СССР, являлось повторное «проведение денежной реформы рестрикционного характера и 3–4-разовой девальвации официального курса рубля к доллару с общим его понижением примерно до уровня биржевого (30:1 — 35:1)».

Авторы доклада понимали, что предлагаемые меры политически крайне непопулярны, особенно после неудачной попытки денежной реформы и реформы цен, которые советское правительство уже проводило зимой-весной 1991 года. По этому поводу в докладе было написано: «Значительно возрастет опасность введения республиками собственных денег и полного распада государства. Этот сценарий был неоднократно отвергнут Верховным Советом СССР, Верховными Советами союзных республик, Советом Федерации. Однако развитие событий в экономике показывает, что страна все больше втягивается в этот сценарий».

Далее В.И. Щербаков писал: «...вынужден со всей серьезностью и ответственностью за сказанное предупредить, что неприятие крупных, радикальных антикризисных мер анти-

инфляционного характера, реализуемых в короткие (2–3 месяца) сроки и при высокой скоординированности действий всех уровней власти и управления, через 3–4 месяца сделает этот ход событий уже по отношению к 1992 году безальтернативным.

Данный вывод вытекает не из желания сгустить краски, а из анализа хода реформ в восточноевропейских, латиноамериканских и азиатских странах, заключений о состоянии советской экономики Международного валютного фонда, Мирового банка, Европейского банка реконструкции и развития, из бесед с крупнейшими экономистами Запада. На это обстоятельство специально обращали внимание как главы государств, так и министры финансов стран “семерки” в Лондоне. К этому выводу практически единодушно пришли ведущие советские ученые и специалисты, его подтверждают результаты многовариантных расчетов, проведенных специалистами Минэкономики СССР, Минфина СССР, Госбанка СССР и Госкомстата СССР независимо друг от друга.

Исходя из этого, в ходе разработки “Программы совместных действий правительства СССР и суверенных республик...” был подробно проработан третий вариант выхода из кризиса... Однако по самым разным причинам, прежде всего связанным с нерешительностью в принятии непопулярных мер, с боязнью ряда руководителей укрепления роли союзного правительства, с низким уровнем скоординированности организационной и экономической работы между различными уровнями исполнительной власти и т.д., практические возможности реализации антикризисной Программы уменьшаются с каждым днем...

Основные меры по стабилизации финансового положения страны должны были реализовываться с 1 июля. Однако бесконечные согласования, обсуждения и т.д. привели к тому, что потеряно уже 2 месяца... Необходимо понять, что через 2–4 месяца для нормализации положения придется применять совсем другие меры... Единственным и безальтернативным станет только второй сценарий развития событий».

Хронологически доклад, подготовленный под руководством В.И. Щербакова, стал последним документом советского правительства, связанным с попытками запустить конкретный механизм преодоления коллапса экономики СССР. Через три дня в Советском Союзе была совершена попытка государственного переворота, а еще через неделю, 28 августа 1991 года, Кабинет Министров СССР официально прекратил свое существование.

4.3. Август 1991 года: точка невозврата

В августе 1991 года в Москве произошли события, которые сделали распад Советского Союза необратимым. Неудавшийся государственный переворот в СССР 19–21 августа 1991 года стал третьей и последней попыткой консервативных кругов высшей советской власти угрозой применения силовых методов стабилизировать ситуацию в стране и сохранить статус-кво. Важнейшей целью участников переворота было сохранение СССР в его прежнем виде, для чего следовало попытаться сорвать процедуру подписания Союзного договора 20 августа 1991 года.

На деле эта попытка обернулась против своих инициаторов. Провал ГКЧП не только продемонстрировал, что политическое время советских консерваторов закончилось, но также значительно ускорил и сделал необратимыми именно те процессы, которые они пытались таким образом остановить. Угроза насильственного сохранения прежней коммунистической системы власти в СССР вызвала взрывное «бегство» союзных республик от Центра. Прекратилась деятельность практически всех органов государственной власти Советского Союза. Распалась Коммунистическая партия СССР. Политическая инициатива окончательно перешла к Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину, который сыграл решающую роль в пресечении попытки государственно-го переворота в СССР.

Попытка государственного переворота

Период, когда Президент СССР М.С. Горбачев после согласования окончательного варианта нового Союзного Договора отбывает на отдых в свою резиденцию в Форосе, его оппоненты решили использовать для того, чтобы осуществить попытку государственного переворота, облеченную в юридическую форму введения чрезвычайного положения в стране. Сама возможность и процедуры введения чрезвычайного положения были предусмотрены Законом СССР от 3 апреля 1990 года № 1407-1 «О правовом режиме чрезвычайного положения»¹. Согласно этому закону, режим чрезвычайного положения в стране может быть введен Верховным Советом или Президентом СССР, но обязательно по просьбе или при согласии Президиума Верховного Совета или высшего органа власти соответствующей республики.

¹ Закон СССР от 3 апреля 1990 года № 1407-1 «О правовом режиме чрезвычайного положения» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 15. Ст. 250.

Участие в перевороте вице-президента, Премьер-министра и Председателя Верховного Совета СССР позволяло придать происходящему видимость законности. Однако сами они в итоге постарались уклониться от активного участия в событиях, развернувшихся после введения чрезвычайного положения.

18 августа 1991 года по указанию Начальника Службы охраны (до 1990 года — 9-го управления) КГБ СССР, генерал-лейтенанта Ю.С. Плеханова с 16 часов 30 минут в резиденции Президента СССР в Форосе выключены все виды связи. М.С. Горбачев оказывается в изоляции.

19 августа 1991 года в 6 часов утра по московскому времени по Центральному телевидению и радио было оглашено «Заявление Советского руководства», в котором сообщалось о переходе обязанностей Президента СССР к вице-президенту Г.И. Янаеву, о введении в «отдельных местностях СССР» режима чрезвычайного положения сроком на 6 месяцев начиная с 4 часов 19 августа 1991 года «в целях преодоления глубокого и всестороннего кризиса, политической, межнациональной и гражданской конфронтации, хаоса и анархии, которые угрожают жизни и безопасности граждан Советского Союза, суверенитету, территориальной целостности, свободе и независимости нашего Отечества», о безусловном главенстве на всей территории СССР союзных законов, а также о том, что «для управления страной и эффективного осуществления режима чрезвычайного положения» создается Государственный комитет по чрезвычайному положению СССР (ГКЧП СССР).

В ГКЧП вошли: первый заместитель Председателя Совета обороны СССР О.Д. Бакланов, Председатель КГБ СССР В.А. Крючков, Премьер-министр СССР В.С. Павлов, Министр внутренних дел СССР Б.К. Пуго, председатель Колхозного союза СССР В.А. Стародубцев, председатель Ассоциации государственных предприятий и объектов промышленности, строительства, транспорта и связи СССР А.И. Тизяков, Министр обороны СССР Д.Т. Язов, и.о. Президента СССР Г.И. Янаев¹.

Обнародуется указ вице-президента СССР Г.И. Янаева о принятии им на себя обязанностей Президента СССР «в связи с невозможностью по состоянию здоровья» исполнения этих функций М.С. Горбачевым².

В своем «Обращении к советскому народу» Государственный комитет по чрезвычайному положению в СССР указал, что

¹ Заявление Советского руководства // Правда. 1991. 20 августа. С. 1.

² Указ вице-президента СССР от 18 августа 1991 года // Правда. 1991. 20 августа. С. 1.

«полностью отдает себе отчет в глубине поразившего нашу страну кризиса, он принимает на себя ответственность за судьбу Родины и преисполнен решимости принять самые серьезные меры по скорейшему выводу государства и общества из кризиса»¹.

Постановление № 1 Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР предписывало «немедленно расформировать структуры власти и управления, военизированные формирования, действующие вопреки Конституции СССР и законам СССР», «приостановить деятельность политических партий, общественных организаций и массовых движений, препятствующих нормализации обстановки», запрещало проведение митингов, уличных шествий и забастовок. Кроме того, предполагалось установить контроль над средствами массовой информации, «возложив его осуществление на специальный орган, создаваемый при ГКЧП». Также в постановлении перечислялись некоторые чрезвычайные меры экономического характера, включая незамедлительную организацию «направления в необходимых для спасения урожая количествах рабочих и служащих предприятий и организаций, студентов и военнослужащих на село»².

В Москву вводятся части и соединения Вооруженных Сил СССР. Все основные государственные и общественные здания в центральной части города блокируются танками, бронетранспортерами и боевыми машинами пехоты. В столице указом Г.И. Янаева вводится чрезвычайное положение.

Что называется, «за кадром» остался один из главных организаторов попытки государственного переворота, Председатель КГБ СССР В.А. Крючков, как и ряд других высокопоставленных руководителей, избранных народными депутатами СССР. Среди них, в частности, член Политбюро ЦК КПСС О.С. Шенин, руководитель Аппарата Президента СССР В.И. Болдин и Главнокомандующий Сухопутными войсками — заместитель Министра обороны СССР В.И. Варенников. Все они участвовали 16–17 августа 1991 года в секретных встречах на объекте КГБ СССР «АБЦ» на улице Академика Варги в Москве с Председателем КГБ СССР В.А. Крючковым и Министром обороны СССР Д.Т. Язовым, на которых было принято решение о недопустимости подписания Союзного договора 20 августа 1991 года и сформулированы конкретные меры о введении в стране чрезвычайного положения.

¹Обращение к советскому народу // Правда. 1991. 20 августа. С. 1.

²Постановление № 1 Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР // Правда. 1991. 20 августа. С. 1.

Расчет организаторов ГКЧП делался на угрозу применения силы и традиционную лояльность советских людей к власти. Помимо присутствия военных на улицах Москвы, организаторами ГКЧП был также временно прекращен выпуск всех центральных и московских газет и журналов, за исключением следующих: «Труд», «Рабочая трибуна», «Известия», «Правда», «Красная звезда», «Советская Россия», «Московская правда», «Ленинское знамя», «Сельская жизнь»¹.

В принципе в пользу ГКЧП должен был «сработать» и высокий личный авторитет некоторых его организаторов или участников, в частности видного представителя военно-промышленного комплекса, Героя Социалистического труда и лауреата Ленинской премии *Олега Дмитриевича Бакланова*, крупного советского политического деятеля, проработавшего ряд лет советником в Афганистане, и бывшего первого секретаря Красноярского крайкома КПСС *Олега Семеновича Шенина*, отвечавшего за организационно-партийную работу в Центральном Комитете КПСС, прославленного военачальника, генерала армии и Героя Советского Союза *Валентина Ивановича Варенникова*.

Однако с самого начала у организаторов ГКЧП, что называется, все как-то не задалось. Это не означает, что угроза применения силы была мнимой.

По приказу Д.Т. Язова в Москву были выдвинуты Таманская мотострелковая дивизия в составе трех мотострелковых полков, одного танкового полка и разведывательного батальона, Кантемировская танковая дивизия в составе трех танковых полков, одного мотострелкового и разведбатальона. Только в составе этих двух дивизий в Москву были введены 362 танка, 140 боевых машин пехоты, 148 бронетранспортеров, 430 тяжелых армейских грузовиков, 3809 человек личного состава². Однако силы ГКЧП в Москве этим не ограничивались: в его распоряжении было элитное подразделение «Альфа» и группа «Б», именовавшаяся «Отдельным учебным центром КГБ», отряды милиции особого назначения (ОМОН), а также отдельная мотострелковая дивизия особого назначения внутренних войск МВД СССР имени Ф.Э. Дзержинского (ОМСДОН). Кроме того, в Москву была введена Тульская воздушно-десантная дивизия. Все эти силы должны были продемонстрировать решимость ГКЧП сломить

¹ Постановление № 2 Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР «О выпуске центральных, московских городских и областных газет» // Правда. 1991. 20 августа. С. 1.

² *Степанков В., Лисов Е.* Кремлевский заговор. М.: Огонек, 1992. С. 108–109.

волю противников, заставить их подчиниться. Угроза применения силы сама по себе становилась силой.

Но дело в том, что после ряда вооруженных конфликтов в союзных республиках военные уже не торопились применять оружие в отсутствие четкого письменного приказа. А у организаторов ГКЧП не хватало духа такой приказ отдать. Кроме того, основываясь на позднесоветских традициях бюрократического управления, организаторы ГКЧП не были способны наступательно и последовательно действовать единой командой и перекладывали друг на друга неприятную обязанность принять жесткие решения.

Наконец, ГКЧП не удалось добиться полного одобрения их действий населением. Если представители различных комитетов КПСС и часть руководителей ведомств и государственных предприятий выразили готовность выполнять решения ГКЧП, то творческая интеллигенция, ученые, журналисты, представители бизнеса сразу расценили попытку государственного переворота как трагическую ошибку и не собирались подчиняться.

Центром сопротивления ГКЧП становится здание Дома Советов, или «Белый Дом»¹ на Краснопресненской набережной Москвы, где располагается Верховный Совет и Правительство РСФСР. Переломный момент наступает 19 августа 1991 года, когда в 12 часов 15 минут Президент РСФСР Б.Н. Ельцин поднимается на стоящий в оцеплении Дома Советов танк и зачитывает свой Указ «О действиях ГКЧП»², в котором объявляет действия организаторов ГКЧП государственным переворотом и преступлением, а также просит митингующих защитить завоевания демократии.

В 12 часов 30 минут Президент РСФСР Б.Н. Ельцин подписывает Указ «О попытке государственного переворота»³, на основании которого берет в свое непосредственное подчинение все органы исполнительной власти Союза СССР, включая КГБ СССР, Министерство обороны СССР, МВД СССР, действующие на территории РСФСР. Кроме того, другим своим Указом от 19 августа 1991 года «О государственном перевороте» Президент РСФСР объявил членов ГКЧП и их сообщников виновными в совершении тягчайших государственных преступлений и фактически призвал сотрудников «органов прокуратуры, государственной безопасности, внутренних дел СССР и РСФСР, во-

¹ Название связано с цветом стен здания, облицованного белым мрамором.

² Указ Президента РСФСР от 19 августа 1991 года № 59 «О действиях ГКЧП» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1132.

³ Указ Президента РСФСР от 19 августа 1991 года № 61 «О попытке государственного переворота» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1134.

еннослужащих, осознающих ответственность за судьбы народа и государства, не желающих наступления диктатуры, гражданской войны, кровопролития, суда», действовать в отношении участников переворота самым жестким образом: «Изменив народу, Отчизне и Конституции, они поставили себя вне Закона»¹.

Вечером 19 августа 1991 года два обстоятельства радикально изменили масштаб происходившего — «московские дела» превратились в ключевое событие для всего СССР и мира. Вечером по Центральному телевидению, которое транслировало свои передачи на всю территорию СССР, была передана пресс-конференция руководителей ГКЧП. Исполняющий обязанности президента Г.И. Янаев говорил журналистам какие-то небедительные слова, волновался, руки его ходили ходуном.

А затем в главной программе новостей Центрального телевидения — в программе «Время» следом за новостями о ГКЧП был запущен сюжет, где на экране предстал Б.Н. Ельцин, стоящий на танке перед Белым домом и зачитывающий документы, осуждавшие ГКЧП. Граждане страны увидели собственными глазами, что власть России не согласна с ГКЧП. Президент России считает Государственный комитет незаконным и требует не подчиняться его распоряжениям. Вечером того же дня с резким осуждением ГКЧП выступил по петербургскому телевидению мэр города А.А. Собчак².

Утро 20 августа 1991 года начинается массовыми митингами на Дворцовой площади в Ленинграде, у Дома Советов и у здания Моссовета на Тверской улице в Москве. Президент РСФСР Б.Н. Ельцин подписывает Указ «Об управлении Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР в условиях чрезвычайного положения»³ и с 17 часов московского времени принимает на себя командование Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР.

В отличие от руководителей ГКЧП, Б.Н. Ельцин продолжает действовать энергично и решительно. В этот же день своими указами «Об обеспечении функционирования предприятий и организаций в РСФСР»⁴ и «Об обеспечении экономической

¹ Указ Президента РСФСР от 19 августа 1991 г. № 63 «О государственном перевороте» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1136.

² В августе 91-го: Россия глазами очевидцев. М.; СПб., 1993. С. 17–20.

³ Указ Президента РСФСР от 20 августа 1991 года № 64 «Об управлении Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР в условиях чрезвычайного положения» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1138.

⁴ Указ Президента РСФСР от 20 августа 1991 года № 65 «Об обеспечении функционирования предприятий и организаций в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1139.

основы суверенитета РСФСР»¹ он дает поручение Правительству РСФСР до 1 января 1992 года обеспечить передачу и принятие в ведение органов государственного управления РСФСР предприятий и организаций союзного подчинения, находящихся на российской территории.

Утром 20 августа ГКЧП начало обсуждать планы штурма Белого дома, чтобы сломить российское руководство. По терминологии Председателя КГБ СССР В.А. Крючкова, речь шла о разработке «мер по локализации возникшей напряженности в районе Белого дома»². Эта операция предполагала совместные действия воинских подразделений министерств обороны, внутренних дел и КГБ. Начало штурма было назначено на 3 часа ночи 21 августа, поскольку весь день вокруг здания Верховного Совета РСФСР шли многочисленные митинги в поддержку руководства России, участники которых стали, по сути, живым щитом для Белого Дома.

Вечером 20 августа 1991 года руководители ГКЧП вводят в Москве комендантский час. Однако вокруг Дома Советов до самого утра остается живое кольцо людей, пришедших сюда, чтобы защитить свое право самим определять свою судьбу.

Конфронтация нарастает. Становится ясно, что штурм Белого Дома, при любом его исходе, станет прологом к гражданской войне в СССР. Планы ГКЧП начинали разваливаться.

После того как в ночь на 21 августа 1991 года на выходе из тоннеля на перекрестке Нового Арбата (в то время — Калининский проспект) и Новинского бульвара взвод БМП попытался прорваться через баррикады, построенные защитниками Белого Дома, что привело к гибели трех человек³, маршал СССР Д.Т. Язов отменил штурм. К утру 21 августа начался отвод воинских частей от Белого Дома.

Утром 21 августа становится ясно, что попытка государственного переворота не удалась. В 6 часов утра началось заседание Коллегии Министерства обороны СССР, на котором большинство генералов высказались за необходимость вывода войск из Москвы, перевода Вооруженных Сил из повышенной боеготовности в постоянную и рекомендовали Министру обороны СССР Д.Т. Язову выйти из состава ГКЧП. Д.Т. Язов согласился со все-

¹ Указ Президента РСФСР от 20 августа 1991 года № 66 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1140.

² Крючков В. Личное дело. М.: Эксмо, 1996. Ч. 2. С. 191.

³ В ночь на 21 августа 1991 года погибли Дмитрий Алексеевич Комарь, Владимир Александрович Усов и Илья Маратович Кричевский.

ми предложениями, кроме одного: выйти из ГКЧП. «Это — мой крест, — заявил он. Буду нести его до конца»¹.

В 10 часов утра 21 августа 1991 г. открылось внеочередное заседание Верховного Совета РСФСР, который поддержал все указы, принятые Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным в борьбе с ГКЧП. Верховный Совет РСФСР принимает также Постановление «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР»². Президент РСФСР получает право отстранять от должности председателей краевых и областных Советов народных депутатов. В краях, областях, автономных областях, автономных округах вводится должность главы администрации, и Президент РСФСР получает право назначать и освобождать их от должности. В частности, «за поддержку антиконституционной деятельности ГКЧП и невыполнение указов Президента РСФСР» решениями Б.Н. Ельцина от должности отстранены председатели исполнительных комитетов Краснодарского края, Ростовской, Самарской и Липецкой областей.

По решению Верховного Совета РСФСР в Форос была направлена российская делегация, куда, в частности, вошли вице-президент А.В. Руцкой, Премьер-министр РСФСР И.Д. Силаев, Государственный советник РСФСР по правовой политике С.М. Шахрай, Министр юстиции РСФСР Н.В. Федоров и др.

После 14 часов 21 августа 1991 года Коллегия Министерства обороны СССР, Президиум Кабинета Министров СССР, Президиум Верховного Совета СССР принимают решения, осуждающие деятельность ГКЧП. В 17 часов 30 минут вновь включены средства связи в летней резиденции Президента СССР в Форосе. Информационное агентство ТАСС сообщает о снятии ограничений на выпуск газет и журналов.

На следующий день Президент РСФСР Б.Н. Ельцин издает Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»³, которым определены структура и основные функции единой системы органов исполнительной

¹ Шапошников Е.И. Выбор. М.: ПИК, 1995. С. 41–46.

² Постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 года № 1626-I «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1125.

³ Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 года № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 34. Ст. 1146.

власти в РСФСР. По решению мэрии Москвы опечатываются помещения городского и районных комитетов КПСС. Арестованы В.А. Крючков, Д.Т. Язов, А.И. Тизяков, Г.И. Янаев. Министр внутренних дел СССР Б.К. Пуго и его жена найдены в своей квартире мертвыми. В Москву из Крыма возвращается Президент СССР М.С. Горбачев с семьей.

Президент СССР издает Указ «Об отмене антиконституционных актов организаторов государственного переворота»¹. Практически одновременно с подписанием этого указа Президиум Верховного Совета СССР дает согласие на привлечение к уголовной ответственности за участие в антигосударственном заговоре народных депутатов СССР О.Д. Бакланова, В.И. Болдина, В.И. Варенникова, В.А. Стародубцева, О.С. Шенина. 23 августа 1991 года арестованы все остающиеся на свободе участники ГКЧП. Опечатан комплекс зданий Центрального Комитета КПСС на Старой площади в Москве. На следующий день М.С. Горбачев принимает решение о сложении полномочий Генерального секретаря ЦК КПСС и подписывает указ о передаче имущества КПСС под охрану Советов народных депутатов². Он также прекращает деятельность политических партий и политических движений в Вооруженных Силах СССР, правоохранительных органах и государственном аппарате³. Попытка государственного переворота в СССР бесславно заканчивается.

Кажется, что все в стране продолжается как прежде. Но это не так. Путч изменил соотношение сил. Союзные структуры смертельно надорвались в своей последней попытке сохранить Советский Союз в его неизменном виде. Запустив старую «машину принуждения», ГКЧП не рассчитал, что все ее ключевые механизмы — КПСС, союзный КГБ, страх перед репрессиями — стали уже непрочными, ненадежными. В итоге система не выдержала напряжения и развалилась. Союзный Договор был спасительным лекарством, дававшим какую-то надежду на выживание СССР. Но именно эту возможность ГКЧП уничтожил.

¹Указ Президента СССР от 22 августа 1991 года № УП-2444 «Об отмене антиконституционных актов организаторов государственного переворота» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 35. Ст. 1009.

²Указ Президента СССР от 24 августа 1991 г. № УП-2460 «Об имуществе Коммунистической партии Советского Союза» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 35. Ст. 1024.

³Указ Президента СССР от 24 августа 1991 г. № УП-2462 «О прекращении деятельности политических партий и политических движений в Вооруженных Силах СССР и правоохранительных органах и государственном аппарате» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 35. Ст. 1026.

Характеризуя 29 августа 1991 г. ситуацию, возникшую в стране в связи с имевшим место государственным переворотом, Верховный Совет СССР констатировал нанесение стране большого политического и экономического ущерба, практический срыв подписания Союзного Договора, нарушение хрупкого равновесия, достигнутого между республиками¹.

Несколько дней противостояния в центре Москвы подвели окончательную черту под существованием Советского Союза. Попытка коммунистического реванша резко ускоряет процессы распада советского политического пространства, которые начинают приобретать юридические формы.

**Мотивы ускорения «центробежных тенденций»
после августа 1991 года**

«Путч окончательно убедил республики, что опаснее всего было бы оставаться в одной лодке с Москвой, раздираемой противоречиями, не способной ни на что решиться. Украина, которая на мартовском референдуме проголосовала за сохранение Союза, а на декабрьском — за независимость, яснее всего показала, что после путча мы оказались в другой стране...»

Цит. по: *Лацис О.Р.* Тщательно спланированное самоубийство. М.: Московская школа политических исследований, 2001. С. 393.

Только в период с 20 по 31 августа в той или иной форме решения о своей государственной независимости (т.е. о выходе из СССР) принимают сразу восемь союзных республик. Среди них Эстонская Республика, Латвийская Республика, Украина², Республика Беларусь, Республика Молдова, Азербайджанская Республика, Республика Кыргызстан и Республика Узбекистан. Лидер Грузии З.К. Гамсахурдия, поначалу признавший режим ГКЧП, теперь немедленно потребовал, чтобы мировое сообщество признало фактически и юридически независимость его республики. Все эти акты фактически стали реализацией конституционного права выхода союзных республик из состава СССР, хотя и без соблюдения надлежащей юридической процедуры.

К концу октября 1991 года в составе СССР юридически остаются только две союзных республики: Казахская ССР (Казахстан) и РСФСР (Россия).

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 29 августа 1991 г. № 2371-1 «О ситуации, возникшей в стране в связи с имевшим место государственным переворотом» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 36. Ст. 1038.

² В постановлении Верховной Рады говорится, что этот шаг предпринят «исходя из смертельной опасности, нависшей над Украиной в связи с государственным переворотом в СССР 19 августа 1991 года». Решением Верховной Рады Украины «Акт провозглашения независимости Украины» был вынесен на всенародный референдум, назначенный на 1 декабря 1991 года.

Кроме того, в период с 22 августа по 2 октября 1991 года полностью распадается основа советской системы власти и управления — Коммунистическая партия Советского Союза. Приостановлена деятельность КПСС на всей территории СССР, учреждениям банков запрещено проведение всех операций с денежными фондами КПСС. В союзных республиках начинаются процессы департизации — запрета или приостановления деятельности республиканских комитетов Коммунистической партии СССР, или выхода Компартий союзных республик из состава Коммунистической партии СССР (табл. 13).

Таблица 13

Хроника распада КПСС

1991 год	
22 августа	Эстония — Постановление правительства Эстонии о прекращение деятельности организаций Коммунистической партии Эстонии
23 августа	Россия — Указ Президента РСФСР о приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР
23 августа	Литва — Постановление Верховного Совета Литовской Республики о запрете деятельности Коммунистической партии Литвы
24 августа	Молдова — Постановление Президиума Верховного Совета Молдовы о запрете деятельности Коммунистической партии Молдовы
25 августа	Беларусь — Постановление Верховного Совета Республики Беларусь о приостановлении деятельности Коммунистической партии Белоруссии
26 августа	Грузия — Указ Президента Республики Грузия о приостановлении деятельности Коммунистической партии Грузии
26 августа	Туркменистан — Решение пленума ЦК Коммунистической партии Туркменистана о выходе из состава КПСС (с последующей ликвидацией Коммунистической партии на территории республики)
30 августа	Украина — Постановление Президиума Верховного Совета Украины о запрете деятельности Коммунистической партии Украины
31 августа	Кыргызстан — Постановление Верховного Совета Республики Кыргызстан о приостановлении деятельности Коммунистической партии Кыргызстана
7 сентября	Казахстан — Решение чрезвычайного XVIII съезда Коммунистической партии Казахстана о роспуске Коммунистической партии Казахстана
7 сентября	Армения — Решение XXIX съезда Коммунистической партии Армении о прекращении деятельности Коммунистической партии Армении

10 сентября	Латвия — Постановление Верховного Совета Латвийской Республики о запрете деятельности Коммунистической партии Латвии
14 сентября	Азербайджан — Решение чрезвычайного XXIII съезд Коммунистической партии Азербайджана о самороспуске Коммунистической партии Азербайджана
14 сентября	Узбекистан — Решение XXIII съезда Компартии Узбекистана о выходе Коммунистической партии Узбекистана из состава КПСС (с последующей ликвидацией Коммунистической партии на территории республики)
2 октября	Таджикистан — Постановление Верховного Совета Республики Таджикистан о приостановлении деятельности Коммунистической партии Таджикистана

Таким образом, ГКЧП, став порождением центрального партийного аппарата и втянутых в переворот региональных структур КПСС, предопределил распад коммунистической партии, а это, в свою очередь, исключило возможность дальнейшего продолжения поэтапного реформирования союзного государства.

Что касается союзных органов государственного управления, то 24 августа 1991 года Президент СССР ставит перед Верховным Советом СССР вопрос о доверии Кабинету Министров СССР и создает Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР во главе с *Иваном Степановичем Силаевым*. Заместителями руководителя Комитета Президентом СССР назначены А.И. Вольский, Ю.М. Лужков и Г.А. Явлинский¹.

26 августа 1991 года внеочередная сессия Верховного Совета СССР отстраняет Председателя Верховного Совета СССР А.И. Лукьянова от ведения дел и дает согласие на его привлечение к уголовной ответственности. А 28 августа 1991 года Верховный Совет СССР своими решениями освобождает В.С. Павлова от обязанностей Премьер-министра СССР² и выражает недоверие Кабинету Министров СССР³.

2 сентября 1991 года Соединенные Штаты Америки признают независимость и государственный суверенитет Эстонии, Латвии

¹ Указ Президента СССР от 24 августа 1991 г. № УП-2461 «О Кабинете Министров СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 35. Ст. 1025.

² Постановление Верховного Совета СССР от 28 августа 1991 г. № 2366-I «Об освобождении Павлова В.С. от обязанностей Премьер-министра СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 36. Ст. 1032.

³ Постановление Верховного Совета СССР от 28 августа 1991 г. № 2367-I «О недоверии Кабинету Министров СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 36. Ст. 1033.

и Литвы. В этот же день начинает работу последний в истории Советского Союза Пятый Съезд народных депутатов СССР.

Из заявления президента США Дж. Буша

Кеннебанкпорт, штат Мэн, США

2 сентября 1991 г.

«Балтийские республики Эстонии, Латвии и Литвы и их демократически избранные правительства объявили о своей независимости и в настоящее время начинают управление своими территориями и своим будущим. Соединенные Штаты всегда поддерживали независимость стран Балтии и теперь готовы сразу установить дипломатические отношения с правительствами этих республик. Соединенные Штаты также готовы сделать все от них зависящее для оказания содействия в завершении процесса становления Балтийской независимости фактической реальностью.

(...) Сегодня утром я разговаривал с президентами Эстонии и Латвии, (с президентом Литвы Ландсбергисом я говорил пару дней назад), чтобы сообщить им об официальной позиции, принятой Соединенными Штатами Америки»¹.

5 сентября 1991 года Съезд народных депутатов СССР принимает Закон СССР «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»² и образует Государственный Совет СССР во главе с Президентом СССР М.С. Горбачевым.

Государственный Совет СССР был сформирован по примеру «Ново-Огаревского процесса» по формуле «9+1». Также была предпринята попытка воссоздать союзные структуры, в частности был образован Межреспубликанский экономический комитет во главе с И.С. Силаевым³. После событий августа 1991 года был реорганизован и КГБ СССР, вместо которого появились Межреспубликанская служба безопасности СССР, Комитет правительственной связи при Президенте СССР и Комитет по охране государственных границ.

Съезд народных депутатов СССР принимает решение о самороспуске. Вместо съезда высшим законодательным и представительным органом государственной власти в СССР остается Верховный Совет СССР. Однако его работа практически парализована, поскольку должность Председателя Верховного Со-

¹ Цит. по: Официальный сайт Посольства США в Эстонии // http://russian.estonia.usembassy.gov/sp_rus2910.html

² Закон СССР от 5 сентября 1991 года № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.

³ В октябре 1991 года переименован в Межгосударственный экономический комитет СССР.

вета СССР упразднена решением съезда, а в работе Верховного Совета уже не участвуют делегаты от республик Прибалтики и Украины.

Государственный Совет СССР своими первыми решениями признает независимость Литовской Республики, Латвийской Республики и Эстонской Республики. А 17 сентября 1991 года 46 сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций постановила принять в члены ООН Литву, Латвию и Эстонию¹.

Коллапс союзной экономики: поиски выхода

После августовских событий развитие экономического кризиса в СССР приобрело характер цепной реакции. Спад промышленного и сельскохозяйственного производства, рост дефицита союзного бюджета, высокие темпы роста государственного внешнего и внутреннего долга СССР поставили страну на грань выживания. В течение девяти месяцев 1991 года национальный доход в СССР снизился более чем на 11%, а падение промышленного производства составило более 5% (при этом добыча нефти упала на 11%, а выплавка чугуна сократилась на 17%). Из-за высокой инфляции, тотального дефицита и распада традиционных связей предприятия союзных республик, чтобы выжить, стали переходить на натуральный товарообмен. В 1991 году в СССР, по различным данным, доля бартера превышала 15% торговых операций между промышленными предприятиями². Понятно, что это позволяло предприятиям, что называется, находиться «на плаву», но окончательно подрывало бюджетную систему государства. Дефицит бюджета приобретал самовоспроизводящийся характер.

После августовских событий союзный бюджет на IV квартал 1991 года был сбалансирован за счет денежной эмиссии, которая более чем в два раза превышала запланированные на этот период доходы союзного бюджета. Верховный Совет СССР отмечал 13 ноября 1991 года, что «при утвержденном дефиците [союзного] бюджета на 1991 год в размере 26,7 млрд рублей на 1 октября 1991 года он составил 89 млрд рублей, а в расчете на конец года достигнет 153 млрд рублей. С учетом недостатка средств по общесоюзному внебюджетному фонду стабилизации

¹ Цит. по: Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.): В 2 т. / Под общ. ред. С.М. Шахрая; Сост. С.Н. Станских; Фонд современной истории. М.: Волтерс Клувер, 2009. Т. 1. С. 1077.

² См., например: *Вавилов А.П., Вьюгин О.В.* Реформы в 1991 г.: Деньги, цены и финансы. М.: Препринт Института экономики и прогнозирования научно-технического прогресса АН СССР, 1991.

экономики страны дефицит финансовых ресурсов превысит 200 млрд рублей»¹.

По итогам реконструкции государственных доходов и расходов, проведенной известным экономистом, профессором *Сергеем Германовичем Синельниковым (Мурылевым)*, бюджетный дефицит к концу 1991 года сравнялся с аналогичным показателем времен Великой депрессии в США и достиг почти 31% валового внутреннего продукта². В конце 1991 года инфляция составляла до 25% в неделю.

Состояние золотого запаса СССР к 1991 году

С 1937 года неснижаемый золотой монетарный резерв Государственного банка СССР составлял 374,6 тонны. Речь идет о части золотого запаса страны, который использовался в обеспечение наличной эмиссии. Информация о конкретном текущем размере золотого запаса СССР составляла государственную тайну, но, по данным специалистов по рынку золота, он колебался в разное время от 1000 до 3000 тонн³.

Как писал Президенту СССР М.С. Горбачеву в ноябре 1991 года председатель Правления Госбанка СССР В.В. Геращенко: «Официальные золотые запасы пополнялись за счет новой добычи и использовались в отдельные годы для реализации металла на внешнем рынке. Однако монетарный резерв Госбанка СССР, отражаемый по его балансу, оставался без изменения в течение более чем 50 лет»⁴. Однако в октябре 1991 года выяснилось, что официальные золотые резервы СССР не превышают 240 тонн, что было примерно в 10 раз меньше, чем монетарные резервы Франции и Швейцарии в этот период.

Внешний долг СССР к концу 1991 увеличился почти до 84 млрд долларов США, а внутренний долг СССР превысил 5 млрд долларов США⁵. Заместитель Председателя Внешэко-

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 13 ноября 1991 г. № 99-Н «Об обращении Президента СССР об утверждении решения о предоставлении Госбанком СССР кредита Министерству финансов СССР в сумме 30 млрд рублей» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 47. Ст. 1346.

² *Синельников С.Г.* Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия, 1995. С. 70.

³ По данным Председателя Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова, золотой запас на 1 января 1986 года составлял 587 тонн золота (см.: *Рыжков Н.И.* Десять лет великих потрясений. М.: Ассоциация «Книга. Просвещение. Милосердие», 1995. С. 240).

⁴ Цит. по: Записка Председателя Правления Государственного банка СССР В.В. Геращенко от 15 ноября 1991 г. № 10205/290 // http://gaidarfund.ru/archive.php?chapter=archive_document&id=23.

⁵ По данным Внешэкономбанка СССР, внешний долг бывшего Союза ССР в свободно конвертируемой валюте по состоянию на 1 января 1992 г. составлял 83,4 млрд долларов США, из них кредиты, привлеченные или гарантированные

номбанка СССР Юрий Владимирович Полетаев докладывал, что за 9 месяцев 1991 года «недостаток поступлений от экспорта для осуществления платежей по централизованным фондам составил 10,6 млрд долларов США. В этой связи на основании принимавшихся в течение года решений руководства страны данный недостаток покрывался за счет проведения операций “своп” с золотом (т.е. займов под залог золота) и его реализации — 3,4 млрд долларов США, привлечения новых финансовых кредитов — 1,7 млрд долларов США и использования со счетов Внешэкономбанка СССР средств валютных фондов предприятий, организаций, республик и местных органов власти — 5,5 млрд долларов США...

В связи с крайним обострением платежной ситуации страна в течение года неоднократно оказывалась на грани неплатежеспособности ввиду недостатка ликвидных ресурсов в свободно конвертируемой валюте, о чем неоднократно докладывалось руководству страны. В конце октября 1991 года ликвидные валютные ресурсы были полностью исчерпаны, поэтому Внешэкономбанк СССР был вынужден приостановить все платежи за границу, за исключением платежей по обслуживанию внешнего долга...

Недостаток поступлений от текущего экспорта для платежей за границу только за имеющиеся на 1 декабря 1991 года обязательства (даже без учета минимальной потребности в свободно конвертируемой валюте для оплаты импорта, включая перевозки) может составить более 3,5 млрд долларов США, в том числе в ноябре — 1,3 млрд долларов США. К концу второй декады ноября ликвидных валютных ресурсов ожидается недостаточно даже для выполнения безусловных обязательств государства, и страна может быть объявлена неплатежеспособной»¹.

В канун зимы большинство регионов центральной части Советского Союза, преимущественно республики, края и области РСФСР, столкнулись с прямой угрозой голода и паралича систем жизнеобеспечения.

Правительством СССР, Государственным банком СССР и Внешэкономбанком СССР, составляли 70,5 млрд долларов США (цит. по: *Гайдар Е.Т.* Смуты и институты. Государство и эволюция. СПб.: Норма, 2010. С. 131).

¹Сведения о состоянии международных (золотовалютных) резервов составляли в СССР государственную тайну. Эти сведения стали доступными для анализа специалистами только в ноябре 1991 года, когда Е.Т. Гайдар возглавил валютно-экономическую комиссию Правительства РСФСР. Записка Ю.В. Полетаева впервые была опубликована в 1997 году (цит. по: *Гайдар Е.Т.* Соч.: В 2 т. Т.1. Дни поражений и побед. М.: Евразия, 1997. С. 310–311).

Кризис углубляется

За сдачу крови — талон на масло

«Дополнительные месячные талоны на масло, мясо и сахар обещал жителям Петропавловска-Камчатского горисполком за одноразовую сдачу крови. Как сообщили корреспонденту РИА, после объявления об этом число доноров так возросло, что местные власти опасаются, хватит ли на всех товаров»¹.

Из справочных материалов Правительства РСФСР

«...Архангельская область.

Мясопродукты реализуются из расчета 0,5 кг на человека в месяц, которые не обеспечены ресурсами. Срывают отгрузку мяса Белоруссия, Ростовская, Ульяновская области... Молоко имеется в продаже в течение не более часа. Масло животное продается по талонам из расчета 200 г на человека в месяц. Талоны не обеспечены ресурсами из-за недогружа Вологодской и Смоленской областями. Мукой в рознице не торгуют, она поступает только для хлебопечения. До конца года недостаток фондов на муку 5,0 тыс. т. (...) Сахар отпускают по 1 кг в месяц на человека. Талоны на него из-за недогружа заводов Украины с июня не отовариваются»².

В попытках затормозить развитие кризиса в октябре 1991 года рядом союзных республик и Президентом СССР был подписан Договор об Экономическом сообществе. М.С. Горбачев воспринимал этот документ как продолжение «ново-огаревского процесса» и еще один шаг к подписанию Союзного договора. На самом деле это было не так. И дело не в том, что, в отличие от формулы «9+1», в договоре не участвовала Украина, а место Республики Азербайджан заняла Республика Армения. В статье 1 Договора об Экономическом сообществе было написано: «Экономическое сообщество создается независимыми государствами на основе добровольности участия и равенства прав всех его членов в целях образования объединенного рынка и проведения согласованной экономической политики как неременного условия преодоления кризиса»³.

Таким образом, во-первых, были окончательно отвергнуты социалистические принципы хозяйствования. Государства — члены Экономического сообщества, подтверждая свое стремле-

¹Московский комсомолец. 1991. 15 октября.

²Справка о состоянии торговли в Архангельской, Челябинской, Кемеровской, Пермской, Екатеринбургской, Тульской областях и Хабаровском крае на 29 ноября 1991 г. (цит. по: *Мау В.А.* Соч. В 6 т. / Т.2: Государство и экономика: опыт посткоммунистической трансформации. М.: Дело, АНХ, 2010. С. 54–55).

³Цит. по: Договор об Экономическом сообществе от 18 октября 1991 г. // Правительственный вестник. 1991. № 42. С. 1–3.

ние к радикальным экономическим преобразованиям, переходу к рыночной экономике и вхождению в мировое хозяйство, признавали, что «основой подъема экономики являются частная собственность, свобода предпринимательства и конкуренция».

Во-вторых, члены Экономического сообщества пытались строить свои отношения на принципах, близких к тем, которые лежали в основе Европейского Экономического Сообщества. А это означает, что приоритет в выработке экономической политики с этого момента принадлежал не союзным органам управления, а самим бывшим союзным республикам. В Договоре об этом было сказано следующим образом: «Государство — член Экономического сообщества обязуется обеспечивать на своей территории одинаковый правовой режим осуществления хозяйственной деятельности для физических и юридических лиц, как своего государства, так и всех других государств — членов Экономического сообщества». Что касается СССР, то государства-участники его упоминали, в частности, в контексте «необходимости сохранения рубля как общей валюты единой денежной системы» и были «согласны предпринимать усилия для его [рубля] укрепления». В итоге уже в октябре 1991 года стало ясно, что бывшие союзные республики рассматривают сохранение «остатков» Советского Союза как временную меру, которая должна позволить лишь обеспечить стартовые условия развития их собственной государственности и выработки самостоятельной экономической политики. Буквально: из «окружения следует выходить поодиночке».

Подготовка радикальных экономических реформ в России

После августовского путча вся полнота власти на территории РСФСР переходит к российскому руководству во главе с Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным. Основной политической интригой этого периода становится вопрос о кандидатуре руководителя нового российского правительства и выработка российской программы неотложных экономических реформ. Дело в том, что 24 августа 1991 года прежний председатель Совета Министров РСФСР И.С. Силаев Президентом СССР был назначен на пост председателя Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР, созданного вместо дискредитировавшего себя советского правительства, а Г.А. Явлинский стал его заместителем.

Необратимость состоявшихся перемен для большинства лиц, причастных к принятию политических решений в союзном и российском руководстве, стала настолько неожиданным собы-

тием, что о распаде СССР они не могли думать даже по чисто психологическим причинам. В этих условиях будущие «молодые реформаторы», специально изучавшие вопросы проведения реформ в отдельных союзных республиках, оказались практически единственной сплоченной группой единомышленников-профессионалов, способной действовать в новых условиях. Здесь большую роль сыграли их предварительные исследования по основным направлениям реформ, выполненные с участием международного коллектива ученых — участников Шопронского семинара, которые были обобщены в коллективной монографии, написанной на английском языке, с говорящим названием «*Что делать? Предложения по советскому переходу к рынку*»¹.

Экономические идеи и политические решения осени 1991 года формировали своеобразный «коридор возможностей», в пределах которого каждая союзная республика выбирала в этот период траекторию своего дальнейшего движения. Вместо попыток реформирования социализма, а затем спасения СССР от распада, на передний план выходила новая задача — поиска своего места в мире без коммунизма. В случае РСФСР ситуация осложнялась тем, что на российское руководство легла вся полнота ответственности за состояние дел в союзном народнохозяйственном комплексе. А состояние экономики требовало немедленных и решительных действий. Под руководством Президента РСФСР Б.Н. Ельцина, чья популярность и международный авторитет были высоки как никогда, и при поддержке Верховного Совета РСФСР в России была начата практическая работа по подготовке к радикальным экономическим реформам.

Об отношении к рыночной экономике

В течение лета 1991 года около 65% населения СССР в целом поддерживали переход к рыночной экономике и более 37% требовали немедленного роспуска КПСС. При этом 41% респондентов выступали за постепенный переход к рынку, а 19% надеялись на укрепление плановой системы.

Цит. по: *Никитина В.Н.* Год за годом: 1991 // Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения. 1997. № 6(32). С. 49; *Седов Л.А.* Перемены в стране и отношении к переменам // Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения. 1995. № 1. С. 24.

Речь не шла о создании и реализации очередной программы экономических реформ. В сложившихся условиях особых альтернатив не было: либо в рамках традиционного советского

¹What is To Be Done? Proposals for the Soviet Transition to the Market / Eds. Merton J. Peck, Thomas J. Richardson. New Haven; L.: Yale University Press, 1991.

подхода, связанного с использованием административных методов в экономике, можно попытаться сначала стабилизировать экономическую ситуацию (именно такой способ предлагал, например, один из руководителей последнего советского правительства В.И. Шербаков, когда рассматривал модель «управляемого кризиса»), либо в формате «шоковой терапии» нужно сразу запустить ускоренные рыночные реформы, понимая, что они сами по себе со временем выступят фактором экономической стабилизации. И тот и другой сценарий имел свои ограничения.

Вариант административной стабилизации было трудно реализовать в короткие сроки, поскольку Россия еще только начинала строить свою суверенную государственность. Вариант «шоковой терапии» мог быстро перевести экономику в новое состояние, но его параметры было трудно оценить заранее, прежде всего из-за высокой степени монополизации народнохозяйственного комплекса. Из польского опыта реформ также было ясно, что неизбежный при либерализации скачок цен больно ударит по населению и может подорвать базу политической поддержки реформаторов.

21 августа 1991 года А.Л. Головкин, к этому времени ставший советником Государственного секретаря РСФСР Г.Э. Бурбулиса, организовал его встречу с Е.Т. Гайдаром, на которой последний предложил использовать в интересах российских реформ потенциал возглавляемого им Института экономической политики АНХ и АН СССР. В это время Г.Э. Бурбулис отвечал за функционирование Государственного Совета РСФСР, объединявшего ключевых министров российского правительства и государственных советников Президента РСФСР в целях разработки программ конкретных действий. В конце августа 1991 года Президент РСФСР Б.Н. Ельцин поручил Государственному секретарю подготовить предложения по восстановлению управления народным хозяйством и неотложным мерам в экономике РСФСР.

О времени после августа 1991 года

Из воспоминаний бывшего Государственного Секретаря РСФСР *Геннадия Эдуардовича Бурбулиса*:

«Было бы глубоко ошибочным высматривать в нашей реформаторской стратегии нечто радикально-преобразовательно-творческое. Основой нашей реформаторской стратегии был вот этот печальный факт распавшейся системы. И отнюдь не каким-то незаурядным даром социального предвидения или интеллектуального переворота мы обладали как коллектив, а это был весьма прагматичный поиск ответа на вопросы достаточно прозаические: как управлять (совет-

ским) наследством, чем кормить людей, чем топить жилища, как спастись от разрухи, голода и всего этого кошмара».

Цит. по: *Стародубовская И.В., Мау В.А.* Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004, С. 197.

В этих условиях А.Л. Головков посоветовал Г.Э. Бурбулису сориентировать группу Е.Т. Гайдара на подготовку проектов неотложных экономических решений будущего российского правительства, отложив вопрос о кандидатуре главы правительства на усмотрение Президента РСФСР. Было ясно, что политическим лидером может быть только Б.Н. Ельцин, а с поисками нового экономического лидера спешить не следует.

Таким образом, благодаря этому совету Г.Э. Бурбулису удалось решить сразу две неотложные политические задачи. Во-первых, выиграть время в противостоянии с политическими «тяжеловесами» из окружения Б.Н. Ельцина, такими, как *Юрий Владимирович Скоков*, *Олег Иванович Лобов* или *Михаил Никифорович Полторанин*, которые предпринимали активные попытки добиться высокого поста в новом правительстве. И, во-вторых, Г.Э. Бурбулис получил в свое распоряжение команду экспертов-экономистов, пусть неизвестную широкой публике, но чей профессиональный анализ ситуации и набор идей не только соответствовали уровню претендовавшего на экономическое лидерство в СССР Г.А. Явлинского, но и были прямо сориентированы на российскую экономическую специфику. Что касается Е.Т. Гайдара, то, как и много лет назад, он и его коллеги вновь оказались в правительственной резиденции, на этот раз на так называемой «пятнадцатой даче» в поселке Совета Министров РСФСР «Архангельское» на Калужском шоссе, где год назад группа С.С. Шаталина и Г.А. Явлинского на «шестой даче» готовила Программу «500 дней».

Началу работы в «Архангельском» предшествовало событие, которое стало символическим доказательством правильности принятых Г.Э. Бурбулисом решений. Еще до попытки государственного переворота большая группа советских ученых-экономистов отправилась на ежегодный летний форум в Альпбахе, который проходил там с 17 по 28 августа 1991 года и был посвящен теме «Время перемен — перспективы и реальность» (*A Time of Change — Vision and Reality*).

Европейский форум в Альпбахе

Форум в Альпбахе (*European Forum Alpbach*) — маленьком городке в Австрийских Альпах, возник в 1945 году, когда Европа была разделена на зоны странами-победителями во Второй мировой войне, как летняя школа молодых антифашистов. С 1949 года форум стал

ежегодной летней дискуссионной площадкой по проблемам европейской интеграции. В рамках форума проходят междисциплинарные конференции и симпозиумы по актуальным проблемам политики, экономики и науки. В разное время в работе форума принимали участие такие известные интеллектуалы и политики, как *Теодор Адорно*, *Эрнст Блох*, *Фридрих Дюрренматт*, *Манфред Эйген*, *Эрвин Шредингер*, *Индира Ганди*, *Гельмут Коль*, *Ицхак Рабин*.

В определенном смысле формат летних мероприятий, проводимых в Альпбахе, был положен позднее профессором *Клаусом Швабом* в основу организации зимнего экономического форума в Давосе (Швейцария).

Драматические события в Москве, послужившие своего рода живой иллюстрацией теме Альпбахского форума, возвращение во власть автора Программы «500 дней» Г.А. Явлинского и возобновление подготовки советских экономических реформ в условиях, когда СССР фактически разваливался по административным границам союзных республик, поставили в повестку дня вопрос о принципиальной реализуемости в новых условиях ранее разработанных экономических программ и схем.

По мнению большинства советских участников форума в Альпбахе, возможности для реформирования союзной экономики оказались исчерпаны полностью и в условиях неизбежной суверенизации союзных республик была необходима программа радикальных экономических реформ в расчете на экономику РСФСР. При этом Россия, чтобы выжить, должна была стать лидером преобразований и взять на себя (частично или полностью) ответственность по всем иностранным обязательствам союзного правительства. Эти идеи были сформулированы советскими экономистами П.О. Авеном, С.А. Васильевым, С.Ю. Глазьевым, Д.С. Львовым, А.В. Улюкаевым, А.Б. Чубайсом и А.Н. Шохиним в специальном документе, который получил название «*Альпбахской декларации*». Немного позднее известный российский журналист и экономист *Михаил Владимирович Леонтьев*, возглавлявший в то время отдел экономики «Независимой газеты», опубликовал этот текст на страницах газеты под заголовком «Шанс для России — шанс для всех. Пора спасать людей, а не госструктуры».

Альпбахская декларация

«Многие специалисты и политические деятели сейчас сориентированы на идею проведения согласованной экономической политики, совместно разрабатываемой и совместно проводимой обретающими независимость республиками. Политически это означает их конфедерацию. Конфедерация таких разнородных, разноуровневых образований не может эффективно работать даже в условиях политической и

экономической стабильности... в период же кризисного развития она самопопорится, принятие решений становится невозможным.

В то же время многие аспекты экономической политики, например кредитно-финансовой, по своей сути не могут быть децентрализованы, не могут осуществляться путем демократических согласований. Каждый их участник заинтересован в увеличении денежной массы, эмиссии, лимитов кредитования, для общества же в целом это губительно.

Понимание этого пронизывает в неявной форме и обсуждаемые сейчас проекты Экономического союза. Выход видят в создании легитимного (утверждаемого парламентами участников) межгосударственного комитета, фактически выполняющего функции общего правительства. На наш взгляд, есть две альтернативы: либо его деятельность будет парализована разногласиями участников, наращиванием эмиссии, налоговой и финансовой конкуренцией, невыполнением принятых обязательств, либо Россия будет доминировать в Экономическом союзе. Перегруженный проблемами состав нуждается в локомотиве. Но не в двух, которые могут тянуть в разные стороны. Сползание к экономической катастрофе в предшествующий период во многом определялось наличием двух противоборствующих центров принятия экономических решений: союзного и российского. Реставрация двоецентриа, хотя бы и в видоизмененной форме, была бы губительной. Для экономики безразлично, какой именно центр будет проводить политику; важно, чтобы решения принимались, а их выполнение контролировалось. Сейчас объективно таким центром может быть только российский... В качестве нового аргумента выдается единство получения и распределения западной помощи через центр. Однако его практические возможности по принятию реальной, масштабной помощи, главное — прямых инвестиций, весьма ограничены... Надреспубликанский центр обречен быть слабым. Следовательно, его не должно быть вовсе. Это не идеологический, а сугубо прагматический вывод.

Характер же проблем таков, что требует очень сильного центра. Поэтому единственным реалистичным решением нам видится переход к системе 15 независимых центров принятия финансово-экономических решений. Важнейший вопрос при этом: каким будет российский? Это во многом определит и характер остальных центров. Если нынешняя уникальная возможность будет использована российским руководством на продолжение инфляционной политики, сохранение фиксированных цен, наращивание льгот и компенсаций, субсидирование неэффективных производств, индексирование большинства доходов, катастрофа будет так же неизбежна, как и при конфедеративном варианте.

Исключительным доверием общества надо воспользоваться твердо и ответственно. Во-первых, немедленно отказаться от фиксирования и регулирования цен. Именно это консервирует бюрократические распределительные структуры, провоцирует сохранение госзаказов

и лимитов, а главное, вопреки распространенному мнению, это в большей степени ведет к гиперинфляции, чем их размораживание, поскольку раскручивается спираль “зарплата — цены”, в которой зарплата является “входом”, а цены — “выходом”. Об этом свидетельствует и мировой опыт (в Югославии в конце восьмидесятых годов регулировалось 50 процентов цен, а уровень годовой инфляции достиг 1000 процентов). У нас на фоне обостряющихся межреспубликанских противоречий результат может быть только еще более плачевным.

Во-вторых, необходима не декларативная, а реальная политика “нулевого дефицита” государственного бюджета, режим жесткой экономии, противодействия любым выбивающим деньги лобби, включая военно-промышленное и сельскохозяйственное. Только на этой основе возможен выход к твердому, а затем и конвертируемому рублю. Если это не сделает в ближайшие месяцы демократическое руководство, то сделает грядущая хунта.

В-третьих, следует немедленно начать переговоры о разделе и реструктурировании внешнего долга бывшего Союза ССР. При определенных условиях... Россия могла бы взять основные или даже все обязательства перед западными кредиторами на себя.

Сказанное не означает призыва к отказу от единого экономического пространства, которое может существовать и при введении национальных валют, разрушении прежних хозяйственных связей и установлении новых, рыночных. В любом случае оно невозможно без преодоления финансового развала, без твердого рубля.

Безусловно, следует избегать односторонних действий, ставящих партнеров перед свершившимся фактом. Необходим переговорный процесс — как двухсторонний, так и многосторонний — и подписание экономического соглашения между республиками на переходный период. Однако содержанием этого процесса не может быть торг по поводу “быстрой” или “медленной” экономической независимости, что лишь провоцирует эскалацию противоречий, уступок, отступлений. Его содержание — это урегулирование реально существующих спорных вопросов, трансформация или раздел федеральных структур.

С вопросом создания Экономического союза не нужно смешивать решение реальных (и острейших) политических проблем. Прежде всего, это судьба десятков миллионов людей, живущих за пределами своих национальных государств. Необходимо обеспечить добровольную и планомерную (с привлечением западной помощи) их репатриацию и безусловную защиту жизненных интересов. В лимите миграции мы предлагаем руководствоваться испытанным в демократических обществах принципом права людей на свободный выезд из страны и права государства на регулирование въезда в него. Дикий единый рынок труда с неконтролируемыми миграциями не отвечает бы интересам России.

Недопущение стихийного развала вооруженных сил, проведение военной реформы, строгий надзор над стратегическими вооружениями, внешними государственными границами могут быть обеспечены в рамках специального соглашения (Оборонного союза) и не привязываться к союзу экономическому.

Переговорный процесс будет успешным при строгом уважении независимости друг друга и сильной позиции России. Речь идет, разумеется, о силе экономических аргументов, а она определяется разумностью и решительностью экономической политики».

Цит. по: Независимая газета. 1991. 29 сентября.

Как вспоминал позднее один из тогдашних участников Альпбахского форума А.Н. Илларионов: «Будучи экономической по содержанию, Альпбахская декларация тем не менее стала политическим заявлением — заявлением о невозможности проведения реформ в рамках Союза и о необходимости их проведения в рамках России. Она стала заявлением, объявившим о появлении альтернативы программам реформ “400 дней” и “500 дней”, которые на тот момент... были фактически неоспоримыми лидерами в экономической и политической дискуссии тех дней»¹.

В эти дни популярность Б.Н. Ельцина была исключительно высока; он воспринимался населением России и международным сообществом как безусловный лидер, способный переломить ситуацию и спасти от надвигающегося хаоса. 26 сентября 1991 года он назначает своего политического соратника О.И. Лобова исполняющим обязанности Председателя Совета Министров РСФСР. Это событие вновь обостряет интригу вокруг кандидатуры главы российского правительства, однако в результате становится более понятной общая модель формирования Кабинета Министров: в его структуре были необходимы, по крайней мере, два заместителя председателя правительства, один из которых должен сосредоточиться на политических вопросах², а другой — на руководстве финансово-экономической сферой. Поскольку «финансово-экономический зампред» должен был обладать в период реформ большими полномочиями, его нередко называли «экономическим царем». И если вокруг должности предполагаемого политического заместителя главы правительства шла ожесточенная борьба нескольких претендентов, то вопрос о том, кто станет «экономическим царем», мог решить только Президент РСФСР.

Идеи, положенные в основу «Альпбахской декларации», и разработанный Е.Т. Гайдаром с единомышленниками перечень неотложных мер вызывают интерес Б.Н. Ельцина.

¹ Илларионов А.Н. // <http://www.aillarionov.livejournal.com/177703.html>

² Важность «политического блока» правительства была обусловлена тем обстоятельством, что в него в то время по должности входили президенты и руководители правительств республик в составе РСФСР. (Прим. науч. ред.)

После возвращения Президента РСФСР из Сочи в начале октября 1991 года происходит встреча Б.Н. Ельцина с Г.Э. Бурбулисом и Е.Т. Гайдаром. По итогам этой встречи Е.Т. Гайдару и его группе было поручено заняться подготовкой материалов выступления Президента РСФСР на Пятом Съезде народных депутатов РСФСР, посвященном социально-экономическому положению в стране. В течение октября 1991 года Е.Т. Гайдар и Г.Э. Бурбулис встречались практически ежедневно и почти каждый раз к их беседам подключался Президент РСФСР Б.Н. Ельцин, который обычно по селекторной связи принимал необходимые решения и уточнял свои поручения. Б.Н. Ельцин все это время работал с материалами своей речи на съезде и размышлял над уже подготовленными Е.Т. Гайдаром конкретными проектами: об организации функционирования финансовой системы, банках и банковской деятельности, организации налоговой службы и формировании налогового и таможенного законодательства, о внешнеэкономической деятельности и т.д.

Что касается Е.Т. Гайдара и его коллег, то все это время они были настолько погружены в процесс разработки конкретных экономических решений, подготовки проектов указов Президента России и различных законопроектов, что уже ощущали себя экономической командой нового правительства и даже составили предварительный список возможных руководителей экономического блока будущего Кабинета Министров.

Как позднее вспоминал П.О. Авен, «по всей Восточной Европе в правительство приходили молодые экономисты, а мы самонадеянно считали, что другой команды в России, в принципе, нет... Мы твердо считали, что к нам придут... Из всех советских экономистов, занимавшихся реформами, мы заведомо больше всех публиковались на Западе, нас больше всех цитировали... Именно мы регулярно выступали в ведущих зарубежных университетах. В 1990 году я первый, во всяком случае, в нашем поколении, вошел в редколлегию серьезного научного журнала *Economic Policy*. Ну и так далее...»¹

В то же время будущие «молодые реформаторы» хорошо понимали, что вопрос об их участии в новом правительстве никогда не будет решен по результатам справедливой оценки их компетенций, а скорее станет возможным в результате благоприятного стечения обстоятельств, политического компромисса, на достижение которого они смогут повлиять лишь опосредо-

¹ *Авен П.О.* Интервью серии «Реформаторы приходят во власть». 2010. 2 марта // <http://www.forbes.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-nemenshe-polzy-chem-na-privatizatsii>

ванно. И они упорно боролись за право определять экономическую политику страны. Поэтому при подготовке предложений по проведению экономических реформ группа Е.Т. Гайдара уделила внимание вопросам административной реформы, что называется, «попутно» разработав проект новой структуры органов исполнительной власти РСФСР. Как показали дальнейшие события, это было правильное решение, прежде всего потому, что доставшаяся России в наследство советская система органов государственной власти практически не функционировала. Однако в октябре 1991 года главным мотивом было по возможности сократить количество конкурирующих структур и обеспечить единство замысла и реализации экономических решений. Именно по этой причине в предполагаемой структуре правительства были объединены некоторые министерства и государственные комитеты. Наиболее яркий пример — объединенное министерство экономики и финансов. В политической команде Б.Н. Ельцина того периода изначально имелось согласие по кандидатуре Е.Т. Гайдара как будущего министра финансов. Чтобы в ходе политических дебатов пост министра экономики (не менее важный для реформ) «случайно» не достался кому-то из консерваторов, например, представителю «красных директоров», и было решено совместить два министерства.

Б.Н. Ельцин о выборе курса экономических реформ

«Я не претендую на то, чтобы говорить о философии экономической реформы. Но хотел бы подчеркнуть некоторые штрихи, особенно важные для меня. Ни одна реформа в России никогда не была доведена до конца... Можно вспоминать разные эпохи — и всегда за радикальной реформой следовал откат. Причем резкий откат. Особенно в XX веке. Ни две земельных реформы, ни три революции, ни нэп, ни сталинская индустриализация, ни хрущевская, ни “тихая” косыгинская реформы ничего принципиально не изменили.

Сделать реформу необратимой — такую цель я ставил перед собой. Мощь и сила экономического сдвига должна была совпадать по резонансу с грандиозными политическими изменениями. И вот тогда нас уже не остановить. Тогда вслед за нами обязательно придут другие, которые доделают все до конца, продвинут страну к процветанию.

(...) Конечно, я не считаю Гайдара доктором, который вылечил нашу экономику. Но и знахарем, который ее окончательно доконал, не считаю тоже... Роль Гайдара заключалась в том, чтобы резко поднять нашу парализованную экономику, заставить работать ее жизненные центры, ее ресурсы, ее организм. Пойдет — не пойдет? Довольно жестоко. Но необходимо. Пока другие врачи спорили о методах лечения, он вытащил больного из постели. И, по-моему, больной пошел...

Я делаю этот вывод не на основании экономических показателей, которые объективно плохие. Я делаю этот вывод на основании того, что в стране появились люди с совершенно новой психологией. С психологией мужиков, которые не ждут чужой помощи, ни на кого не надеются — ни на правительство, ни на парламент, ни на Ельцина. Поругивают всех и упрямо делают свое дело. Посмотрите вокруг — и вы увидите, что такие люди, в основном молодые, есть и в бизнесе, и в творчестве, и в науке, и в культуре, и вообще в жизни. Пока они не очень заметны, пока они слишком заняты. Но они уже есть. В стране начали появляться незакомплексованные, смелые люди, которых раньше просто давили.

И в основе всего — как я считаю — именно болезненная, шоковая реакция организма, когда все силы мобилизуются, человек приобретает уверенность и собранность. Так бывает в спорте. Но думаю, что и в общественном развитии эта схема также работает.

Цит. по: *Ельцин Б.Н.* Записки президента. М.: Изд-во «Огонек», 1994. С. 139.

РСФСР переходит к рынку

Официальной точкой отсчета создания рыночной экономики в России стал Пятый Съезд народных депутатов РСФСР. В своем выступлении на съезде 28 октября 1991 года Президент РСФСР Б.Н. Ельцин объявляет о начале радикальных экономических реформ и формулирует программу конкретных действий.

Программа радикальных экономических реформ

Из выступления Б.Н. Ельцина 28 октября 1991 года на Пятом Съезде народных депутатов РСФСР:

«Я обращаюсь к вам в один из самых критических моментов российской истории. Именно сейчас определяется, какой будет Россия... в последующие годы и десятилетия, как будут жить нынешнее и другие поколения россиян.

Обращаюсь с решимостью безоговорочно встать на путь глубоких реформ и за поддержкой в этой решимости ко всем слоям населения. Настало время принять главное решение и начать действовать. Провал антиконституционного переворота оказался провалом для всей тоталитарной системы, основанной на диктате КПСС и господстве консервативного центра! Репрессивная система управления опустошила Советский Союз, разрушила его экономику и рассыпалась сама.

Пришло время действовать решительно, жестко, без колебаний. Стартовая база известна всем. Положение напряженное. Трудно с продовольствием, товарами первой необходимости. На грани разрушения финансовая система. Инфляция достигла критической точки. 55 процентов семей живут ниже черты бедности. Обстановка не улучшается. Победа демократии и свободы не покончила с экономическим кризисом, не примерила народы.

(...) В новой ситуации особенно ярко проявились слабость российской государственности и вынужденные просчеты в тактике. Ориентиры и цели были выбраны правильно, немало сделано по созданию законодательной базы новой России. Но надо сказать откровенно — мы исходили из того, что, пробивая реформы, нам предстоит длительное противостояние сильному центру. Целый год каждый маленький шаг, даже попытку шага приходилось отвоевывать. После провала путча такая линия изжила себя.

В этой ситуации был большой соблазн сразу, на горячую голову, начать широким фронтом экономическую, финансовую и другие реформы. И скажу прямо — давление на нас было и со стороны демократических сил, и со стороны депутатов, и со стороны средств массовой информации. Но начинать серьезнейшие реформы в совершенно новой обстановке без подготовки было бы верхом безответственности. Чтобы не превратить реформы в авантюру, чтобы не провалить их, нужно было взять паузу. Внести значительные коррективы в нашу тактику, в характер и последовательность действий. Было много встреч со специалистами. Были острые споры, глубокие размышления и сомнения. Теперь все осталось позади.

Заявляю как Президент Российской Федерации — сегодня выполнены конкретные меры по осуществлению пакета реформ... Период движения мелкими шагами завершен. Поле для реформ разминировано. Нужен крупный реформистский прорыв.

У нас есть уникальная возможность за несколько месяцев стабилизировать экономическое положение и начать процесс оздоровления. Мы отстаивали политическую свободу. Теперь надо дать экономическую. Снять все преграды на пути свободы предприятий, предпринимательства, дать людям возможность работать и получать столько, сколько они заработают, сбросив бюрократический пресс.

Должен сказать откровенно — сегодня, в условиях острейшего кризиса, провести реформы безболезненно не удастся. Наиболее трудным будет первый этап. Произойдет некоторое падение уровня жизни, но исчезнет, наконец, неопределенность, появится ясная перспектива. Главное, что не на словах, а на деле мы начнем наконец вылезать из трясины, которая засасывает нас все глубже. Если пойдем по этому сегодня, ощутимые результаты получим уже к осени 1992 года. Если не используем реальный шанс переломить неблагоприятный ход событий — обречем себя на нищету, а государство с многовековой историей — на крах.

(...) Реформа пойдет по ряду направлений одновременно, комплексно и динамично. Первое направление — экономическая стабилизация. В ее основе — жесткая денежно-финансовая и кредитная политика, налоговая реформа, укрепление рубля. Но самая болезненная мера — разовое размораживание цен в текущем году. Без нее разговоры о реформах, о рынке — пустая болтовня. За последние годы все это уже поняли, но никто не решался пойти на этот тяжелый шаг. Отсюда бесконечные компромиссы, проложившие дорогу хозяйственному хаосу.

Второе — приватизация, создание здоровой смешанной экономики с мощным частным сектором.

Особое значение для России имеет придание большей динамики земельной реформе, создание принципиально новой ситуации в аграрном секторе уже к весне 1992 года...

Я призываю всех граждан России понять: разовый переход к рыночным ценам — тяжелая, вынужденная, но необходимая мера. Таким путем прошли многие государства. Хуже будет всем примерно полгода. Затем — снижение цен, наполнение потребительского рынка товарами, а к осени 1992 года, как обещал перед выборами, стабилизация экономики, постепенное улучшение жизни людей. Если не провести либерализацию цен организованно, под строгим контролем, она будет идти стихийно, уродливо и потери будут неизмеримо выше.

Для того, чтобы эффективно провести эту сложную меру, мы намерены в ближайшие сроки осуществить ряд практических действий по укреплению рубля и урегулированию финансовой системы.

Первое. Мы начали серьезный пересмотр расходов России на государственные нужды. В бюджете на следующий год будет предусмотрено значительное сокращение ассигнований на поддержание неэффективных производств, оборону и управленческий аппарат... В новом бюджете предстоит существенно перераспределить расходы на социальные нужды. Подготовлен перечень самых неотложных социальных программ, по которым будет открыто финансирование... Принцип строжайшей экономии при формировании бюджета способен затормозить инфляцию и обесценивание денег. Это в конечном итоге станет одним из факторов стабилизации цен.

Второе. В ближайшее время мы намерены укрепить налоговую систему России. Она сегодня искажена и не приспособлена к условиям рынка. Существует огромная путаница в налогах, что порождает массовые нарушения налоговой дисциплины... Реорганизация налоговой системы не ставит своей целью увеличение налогов с граждан. Речь идет прежде всего о наведении порядка в этой сфере. Реорганизацию налоговой системы нужно будет провести организованно и быстро, с тем, чтобы уже к началу следующего года мы имели эффективные и устойчивые механизмы получения доходов в бюджет государства.

Третье. Завершается подготовка пакета мер по реформе банковской системы. Важнейшее направление здесь — введение жестких механизмов против неконтролируемой эмиссии денег и кредитов. Если и дальше медлить с ними — неизбежны гиперинфляция и развал всей денежной системы...

Наконец, либерализация цен будет сопровождаться мерами по социальной защите населения. Наши возможности таковы, что мы будем помогать прежде всего наиболее нуждающимся социальным группам. Поэтому сейчас рассчитывается прожиточный минимум, исходя из реального темпа инфляции с поправкой на региональные условия. Будут включены механизмы прямого доступа социально незащищенных групп населения к потребительскому рынку. Имеется

в виду прежде всего переход от денежной к натуральной помощи: бесплатный обед, продовольственный купон, доступ к дешевым товарам...

Мы будем стимулировать развитие предпринимательства, которое создает новые рабочие места и достаточно высокую зарплату. Именно в этом секторе будут отрабатываться механизмы социального партнерства. До конца текущего года намечается проведение реформы оплаты труда. Будут отменены все ограничения на рост индивидуальных заработков и возможности человека честно заработать. Главная задача здесь — дать возможность трудящимся скомпенсировать рост цен, развязать личную инициативу.

Важнейшим условием социальной защиты населения в условиях реформ явится не столько перераспределение того, что у нас есть, а скорейшее оживление экономической активности, и прежде всего в сфере производства.

В этом сегодня спасение экономики России, главное условие ее возрождения. Вот почему наряду с мерами по макроэкономической стабилизации в ближайшее время начнется форсированное развитие мощного частного сектора в российской экономике».

Цит. по: Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 10–17 июля, 28 октября — 2 ноября 1991 г.: В 3 т. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 4–12.

Съезд народных депутатов РСФСР соглашается с оценкой Б.Н. Ельцина социально-экономического положения в РСФСР и принимает постановления «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» и «О правовом обеспечении экономической реформы»¹. В этот же день был утвержден новый Государственный флаг РСФСР — бело-лазорево-алый.

В соответствии с решениями съезда Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину до 1 декабря 1992 года были предоставлены чрезвычайные полномочия в области экономической политики. Он получает право не только совмещать должности президента и главы правительства, но и самостоятельно (без согласования с Верховным Советом РСФСР) решать вопросы организации органов исполнительной власти, издавать указы, имеющие силу законов в области экономической реформы в РСФСР.

¹Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1829-1 «О социально-экономическом положении в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1454; Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1455; Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.

В сложившихся условиях вопрос формирования правительства зависит только от Президента РСФСР, но Б.Н. Ельцин берет небольшую паузу. Дело в том, что к этому времени из всех возможных претендентов на руководство «политического блока» правительства только Г.Э. Бурбулис располагал профессиональной экономической командой во главе с Е.Т. Гайдаром, которая имела детальный план действий, уже согласованный в основных чертах с Президентом РСФСР и одобренный делегатами Съезда. В то же время в тогдашнем ближайшем окружении Президента РСФСР у Г.Э. Бурбулиса были многочисленные противники, недовольные его «слишком быстрым» карьерным ростом¹. Наиболее влиятельным среди них был *Руслан Имранович Хасбулатов*, избранный 29 октября 1991 года Председателем Верховного Совета РСФСР².

После ухода И.С. Силаева в Совете Министров РСФСР образовался вакуум власти, которым и воспользовался Р.И. Хасбулатов, начав «перетягивать» ряд функций Совета Министров РСФСР в Президиум Верховного Совета РСФСР. Собственно, усиление вакуума исполнительной власти и стало для Б.Н. Ельцина основным аргументом при назначении О.И. Лобова исполняющим обязанности Председателя Совета Министров РСФСР. Кстати, именно желанием «затормозить» выдвижение Г.Э. Бурбулиса объясняются и нападки Р.И. Хасбулатова на Е.Т. Гайдара. Накал страстей был настолько силен, а ставки так высоки, что 2 ноября 1991 года Е.Т. Гайдар сообщает своим коллегам, что их совместная работа над программой реформ закончена и правительство будет формироваться без них.

Для Б.Н. Ельцина было важно остаться «над схваткой» своих собственных политических соратников, поэтому он решает найти некую авторитетную фигуру на пост главы российского правительства, с которой все будут вынуждены согласиться. В частности, по его поручению 3 ноября 1991 года Г.Э. Бурбулис проводит на эту тему консультации с Г.А. Явлинским. Однако бескомпромиссная позиция Г.А. Явлинского, упорно настаивав-

¹ Г.Э. Бурбулис руководил избирательной кампанией Президента РСФСР и после избрания 12 июня 1991 года Б.Н. Ельцина на этот пост 19 июля 1991 года был назначен Государственным секретарем РСФСР — заместителем Б.Н. Ельцина в Государственном Совете РСФСР.

² После избрания Б.Н. Ельцина Президентом РСФСР сразу не удалось решить вопрос о новом Председателе Верховного Совета РСФСР. Его решение было отложено на осень, когда должна была состояться вторая часть Пятого Съезда народных депутатов РСФСР. Все это время Р.И. Хасбулатов исполнял обязанности Председателя Верховного Совета РСФСР и руководил работой его Президиума. (*Прим. науч. ред.*)

шего на своей идее Экономического союза бывших советских республик, а также его ставка на административные структуры союзного Центра для проведения экономической стабилизации становятся для Б.Н. Ельцина последним доказательством неизбежности собственного участия в создании нового российского правительства.

6 ноября 1991 года Президент РСФСР Б.Н. Ельцин лично возглавляет и формирует новое Правительство РСФСР — «правительство реформ»¹.

Структура Правительства РСФСР конца 1991 года («правительство реформ»)

«Президент РСФСР — глава Правительства РСФСР.

Первый заместитель Председателя Правительства РСФСР непосредственно координирует и организует работу:

Министерства иностранных дел РСФСР;

Министерства печати и средств массовой информации РСФСР;

Министерства юстиции РСФСР.

Заместитель Председателя Правительства РСФСР по экономической реформе непосредственно координирует и организует работу:

Министерства экономики и финансов РСФСР;

Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом;

Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур;

Министерства промышленности РСФСР;

Министерства сельского хозяйства и продовольствия РСФСР;

Министерства транспорта РСФСР;

Министерства связи РСФСР;

Министерства топлива и энергетики РСФСР;

Министерства геологии и природопользования РСФСР;

Министерства архитектуры, строительства и коммунального хозяйства РСФСР;

Министерства торговли и ресурсов РСФСР;

Министерства науки и технической политики РСФСР;

Государственного комитета РСФСР по социально-экономическому развитию Севера.

Заместитель Председателя Правительства РСФСР непосредственно координирует и организует работу:

Министерства здравоохранения РСФСР;

Министерства труда и занятости населения РСФСР;

¹ Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 года № 171 «О реорганизации Правительства РСФСР» // Правительственный вестник. 1991. № 47; Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 года № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1538.

Министерства образования РСФСР;
Министерства культуры РСФСР;
Министерства социальной защиты населения РСФСР.
Заместитель Председателя Правительства РСФСР непосредственно координирует и организует работу:
Министерства внутренних дел РСФСР;
Министерства обороны РСФСР;
Комитета государственной безопасности РСФСР,
а также организует взаимодействие с президентами (председателями советов министров) республик в составе РСФСР».

Цит. по: Приложение № 1 к Указу Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1538.

Первым заместителем Председателя Правительства РСФСР становится Государственный секретарь РСФСР Г.Э. Бурбулис, заместителем Председателя Правительства по вопросам экономической политики — Е.Т. Гайдар, а заместителем по вопросам социальной политики — *Александр Николаевич Шохин*, который с 26 августа 1991 года уже работал Министром труда в Совете Министров РСФСР.

Поскольку все содержательные разработки по вопросам деятельности правительства были уже сделаны (и даже одобрены делегатами Съезда народных депутатов РСФСР), возникает своеобразный «оргкомитет» по формированию персонального состава нового российского Кабинета Министров. Во главе «оргкомитета — сам Б.Н. Ельцин, его заместитель Г.Э. Бурбулис и Государственный советник РСФСР по правовым вопросам С.М. Шахрай. В свою очередь, Е.Т. Гайдар и А.Н. Шохин представляли «оргкомитету» проекты указов, которые после обсуждения подписывались Президентом РСФСР. В частности, в рамках такой процедуры 11 ноября 1991 года Е.Т. Гайдар был назначен также Министром экономики и финансов РСФСР, а А.Л. Головков — руководителем Аппарата Правительства РСФСР.

Ситуация, когда «молодые реформаторы» смогли прийти во власть, а Е.Т. Гайдар занял пост российского «экономического царя», стала возможной по нескольким причинам.

Во-первых, это позиция Президента РСФСР Б.Н. Ельцина, который на вершине своей славы и власти действовал без колебаний и энергично, причем, в отличие от неповоротливого «коллективного разума КПСС», принимал решения быстро и самостоятельно. Он мог не понимать деталей каких-то концепций, но остро чувствовал «пульс времени» и тот факт, что коридор политических и экономических возможностей с каждым днем постоянно сужается. Поэтому ему нужны были люди, спо-

собные действовать, — дебатов хватало на заседаниях Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Во-вторых, это настойчивость Государственного секретаря РСФСР Г.Э. Бурбулиса, который употребил все свое влияние, чтобы убедить Б.Н. Ельцина согласиться использовать команду Е.Т. Гайдара для проведения реформ. И наконец, в-третьих, это готовность самого Е.Т. Гайдара и его единомышленников без каких-либо предварительных политических условий принять на себя ответственность за проведение реформ и напряженно работать в быстро меняющейся реальности.

Группа людей, сложившаяся вокруг когда-то небольшого московско-ленинградского «кружка» молодых экономистов, была для советской действительности уникальным образованием. Всех их объединял не характерный для номенклатурной системы командный дух, основанный не на принуждении или зависимости, а на взаимном уважении, интересе и совместном успехе. Лидерство Е.Т. Гайдара среди них в то время было неоспоримым и основывалось не на статусе, а на его творческих способностях, уровне научных знаний и глубококом понимании им особенностей функционирования советской системы власти. Многочисленные международные контакты в течение 1989—1991 годов подтвердили, что избранные членами команды принципы совместной деятельности высоко ценятся международным научным сообществом, и практически каждый из них в итоге чувствовал себя вправе решать те или иные вопросы экономических реформ.

Можно сказать, что назначение Е.Т. Гайдара было бы невозможно без поддержки Г.Э. Бурбулиса, как и карьерный взлет самого Г.Э. Бурбулиса, скорее всего, не случился бы при отсутствии «команды Гайдара». Их встреча «в нужное время и в нужном месте» была той самой случайностью, которая определила дальнейший ход событий. Однако соединение индивидуальных траекторий Е.Т. Гайдара и Г.Э. Бурбулиса не только способствовало приходу «молодых реформаторов» в правительство, но и фактически отмерило срок их нахождения во власти.

«Молодые реформаторы» были сосредоточены прежде всего на самих экономических реформах, поэтому вопросы пропаганды реформ, поиска союзников и политической защиты экономических преобразований они не то что бы сознательно делегировали Г.Э. Бурбулису, но, скорее, просто не думали об этом.

Свойственное хорошим профессионалам-технократам подчеркивание границ собственной специализации, принципиальное нежелание «влезать» в вопросы, где они не считают себя

компетентными, привели к тому, что «молодые реформаторы» в итоге оказались политически беззащитны перед Верховным Советом Российской Федерации. Позднее П.О. Авен вспоминал, что все они страдали «детским экономическим детерминизмом»: «У нашей команды была технократическая роль — писать бумаги, их проталкивать. А надо было не ограничиваться этим, а пытаться формировать коалицию с частью элиты, которая могла бы нас поддерживать, и не только в Верховном Совете, но и во властных структурах... Изменение страны — это гораздо больше, чем только экономическая реформа. Сейчас мы это хорошо понимаем, а тогда у нас был детский экономический детерминизм. Мы считали, что стоит написать новый закон про экономику — и он все поменяет. Это, безусловно, не так. И мы этого не понимали. Чтобы менять страну, надо было иметь разные рычаги управления»¹.

Б.Н. Ельцин пытался своими силами держать политическую оборону вокруг «команды реформ» сколь возможно долго. Юридическую поддержку в этом ему оказывал Государственный советник РСФСР по правовой политике С.М. Шахрай, который, как он сам позднее напишет, «не будучи специалистом в экономике... понимал, что в ситуации крутых перемен возможно всякое: либо будет гражданское столкновение с революцией, либо не будет», и потому еще в 1990 году разработал закон «О референдуме». Логика была простая: «...если ситуация резко напрягается, то лучше отправить людей на избирательные участки, чем на баррикады. Но для этого надо создать систему, создать механизм, который в мире называется “референдум”. (...) Эта придумка не раз спасала ситуацию. В том числе и с экономическими реформами»².

Но когда личного авторитета Президента стало уже недостаточно, ему пришлось пойти на компромисс с Верховным Советом России. Ситуация изменилась к середине 1992 года, когда Г.Э. Бурбулис был уже давно в отставке, а Е.Т. Гайдар стал исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации (именно с этого времени о «правительстве реформ» стали говорить как о «правительстве Гайдара»).

¹ Цит. по: *Авен П.О.*. Интервью журналу «Forbes» из серии «Реформаторы приходят во власть» // Эл. версия журнала «Forbes». 2010. 2 марта // <http://www.forbes.ru/interview/45328-petr-aven-vo-glave-fsb-chubais-prines-ne-menshe-polzychem-na-privatizatsii>

² *Сергей Шахрай*: «После этих событий Ельцин стал более замкнутым, более злым и мстительным». Интервью журналу «Forbes» // Эл. версия журнала «Forbes». 2011. 25 октября // <http://www.forbes.ru/ekonomika/lyudi/75584-posle-etih-sobytiij-eltsin-stal-bolee-zamknutym-bolee-zlym-i-bolee-mstitelnym?page=0,2>

Из «экономического царя» Е.Т. Гайдар превратился в самостоятельную политическую фигуру, однако база его политической поддержки не выходила за пределы круга его единомышленников. Время для формирования политических коалиций было упущено. В декабре 1992 года под давлением народных депутатов Б.Н. Ельцин делает ставку на более компромиссную для народных депутатов России фигуру представителя топливно-энергетического комплекса, бывшего Министра газовой промышленности СССР *Виктора Степановича Черномырдина*, который до весны 1998 года и будет руководить Правительством России.

Первые экономические шаги «правительства реформ»

Выбор России в пользу самостоятельной экономической политики требовал решения вопроса финансирования из республиканского бюджета РСФСР до конца 1991 года совместных расходов государств — членов Экономического сообщества и неотложных расходов предприятий, учреждений и организаций, переданных из союзного подчинения. Президиумом Верховного Совета РСФСР и Правительством РСФСР 2 декабря 1992 года было решено «согласиться с необходимостью финансирования Правительством РСФСР:

- расходов, покрывавшихся ранее за счет союзного бюджета и Общесоюзного внебюджетного фонда стабилизации экономики, по предприятиям, учреждениям и организациям, переданным в юрисдикцию РСФСР, в размере 17,6 млрд рублей,
- совместных расходов суверенных государств, входивших ранее в состав СССР, на оборонные нужды, по обслуживанию государственного внешнего и внутреннего долга и на содержание общесоюзных органов власти в размере 25,9 млрд рублей.

Для финансирования расходов был разрешен кредит Центрального банка РСФСР Правительству РСФСР в сумме 36,5 млрд рублей за счет эмиссии с отнесением кредита за счет государственного внутреннего долга РСФСР»¹.

Что касается проблем собственного экономического развития России, то дефицит валютных резервов не оставлял другого выхода, кроме быстрой либерализации внешнеэкономических связей (в первую очередь, импорта), чтобы постараться

¹ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 2 декабря 1991 г. № 1954-1 «О взаимоотношениях с союзным бюджетом до конца 1991 года» // Информационный банк «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

максимально быстро наполнить рынок, как тогда говорили, за счет «децентрализованных источников», т.е. допуска на внешний рынок товаров и услуг новых частных игроков. С этой целью 15 ноября 1991 г. Президент РСФСР Б.Н. Ельцин издает Указ «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР», на основании которого всем зарегистрированным на территории РСФСР предприятиям (независимо от формы собственности) разрешалось «осуществление внешнеэкономической, в том числе посреднической, деятельности без специальной регистрации». Были отменены все ограничения на покупку наличной валюты. Также банкам, уполномоченным на ведение валютных операций на территории РСФСР, было разрешено открывать валютные счета всем юридическим лицам и гражданам. При этом иностранная валюта, находящаяся на счетах граждан, должна была выдаваться «по их требованию без каких либо ограничений и разрешений»¹.

Было ясно, что экономическая стабилизация в России невозможна без формирования институциональных основ для решения задачи стабилизации национальной валюты — рубля и преодоления дефицита государственного бюджета. С этой целью Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным 21 ноября 1991 года создается Государственная налоговая служба РСФСР. В течение декабря 1991 года в России устанавливается новая налоговая система и формируется новое налоговое законодательство, связанное с повышением роли косвенных налогов². В частности, принимаются законы РСФСР о налоге на добавленную стоимость, о подоходном налоге, об акцизах, налогах на имущество физических лиц и предприятий, о налогообложении доходов банков и от страховой деятельности, а также о налоге на прибыль предприятий и организаций³.

¹Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР 1991. № 47. Ст. 1612.

²Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 10 марта.

³Закон РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 1992-1 «О налоге на добавленную стоимость» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1871; Закон РСФСР от 6 декабря 1991 г. № 1993-1 «Об акцизах» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1872; Закон РСФСР от 7 декабря 1991 г. № 1998-1 «О подоходном налоге с физических лиц» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 591; Закон РСФСР от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 362; Закон РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 2025-1 «О налогообложении доходов банков» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 595; Закон РСФСР от 13 декабря 1991 г. № 2028-1 «О налогообложении доходов от страховой деятельности» //

В сложившихся к концу 1991 года условиях ключевым элементом российских экономических реформ должна была стать либерализация цен. Эта мера не вызвала у Б.Н. Ельцина большого энтузиазма, и он колебался, обсуждая с соратниками, когда конкретно следует приступить к приему этого «горького лекарства». С одной стороны, Президент РСФСР понимал, что опереться на мнение широкой общественности в принятии такого решения не получится — он прекрасно помнил, чем закончилась неудачная попытка главы советского правительства Н.И. Рыжкова «посоветоваться с народом» по поводу необходимости повышения розничных цен. С другой стороны, сам Е.Т. Гайдар предлагал переходить на свободные цены не раньше середины 1992 года, с тем чтобы успеть создать рычаги контроля над денежным обращением¹. В то же время реальная угроза голода зимой 1991–1992 годов не оставляла выбора: надо было действовать даже при отсутствии уверенности в том, что либерализация цен заставит «всплыть» на рынке необходимые стране продовольственные ресурсы. Единственным ориентиром в этой ситуации был опыт нэпа, когда введение свободной торговли в условиях голода 1921 года позволило быстро стабилизировать снабжение городов продовольствием вследствие появления товаров по рыночным ценам.

В итоге Б.Н. Ельцин принимает решение не ждать и переходить на свободные цены с начала 1992 года. Этим решением, во-первых, он подводит черту под длительным периодом колебаний и полумер, и, во-вторых, как опытный политик, посылает четкий сигнал обществу, что движение к новой экономике становится необратимым. 3 декабря 1991 года Президент РСФСР объявляет, что со 2 января 1992 года «произойдет переход, в основном, на применение свободных (рыночных) цен и тарифов, складывающихся под влиянием спроса и предложения, на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления, работы и услуги»².

Для скорейшего перехода к смешанной экономике в России начинается практическая подготовка к массовой приватизации.

Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 597; Закон РСФСР от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 «О налоге на имущество предприятий» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 12. Ст. 599; Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций» // Российская газета. 1992. 5 марта.

¹ Гайдар Е.Т. Смуты и институты: Государство и эволюция. СПб.: Норма, 2010. С. 116.

² Указ Президента РСФСР от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен» // Российская газета. 1991. 25 декабря.

Государственным органам исполнительной власти РСФСР до 1 января 1992 года поручается провести реорганизацию государственных предприятий и организаций розничной торговли и общественного питания с выделением из их состава магазинов, столовых, кафе, ресторанов и других структурных единиц и предоставления им прав юридического лица¹.

Государственная собственность разграничивается на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность².

Верховный Совет Российской Федерации рассматривает проект Государственной программы приватизации на 1992 год³. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин издает указ об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий⁴.

Для создания новой экономической ситуации в аграрном секторе уже к весне 1992 года принимается решение об ускорении земельной реформы. С этой целью в конце декабря 1991 года Президент Российской Федерации издает Указ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»⁵.

Наконец, для усиления социальной защиты граждан Российской Федерации в условиях либерализации цен реорганизуется Министерство социальной защиты населения Российской Федерации. Президент Российской Федерации подписывает специальный Указ «О дополнительных мерах социальной поддержки населения в 1992 году», в соответствии с которым образуются территориальные и республиканский фонды социальной под-

¹ Указ Президента РСФСР от 25 ноября 1991 г. № 232 «О коммерциализации деятельности предприятий торговли в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1675.

² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

³ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3038/1-1 «О проекте Государственной программы приватизации на 1992 год» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 92.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 1. Ст. 53.

держки населения, а также создаются территориальные службы срочной социальной помощи¹.

Создание Содружества Независимых Государств

Осенью 1991 года, когда структуры управления СССР стремительно разваливались, Россия все ярвственнее претендовала на роль правопреемника СССР. Еще 2 октября Государственный секретарь РСФСР Г.Э. Бурбулис заявил на встрече с российскими парламентариями, что Россия — единственная республика, которая могла бы и должна стать правопреемником Союза и всех его структур².

Одновременно продолжалось обсуждение проекта нового Союзного Договора. 14 ноября 1991 года на заседании Государственного Совета СССР развернулся бурный спор вокруг вопроса о форме нового Союза: союзное конфедеративное государство или конфедерация союзных государств. М.С. Горбачев настаивал на союзном государстве, а когда не встретил поддержки, то пригрозил уходом. Его оппоненты — Б.Н. Ельцин, С.С. Шушкевич предлагали другой вариант — конфедерацию государств, которая могла бы иметь единые вооруженные силы. Б.Н. Ельцин дополнял С.С. Шушкевича: не только вооруженные силы, но и общий транспорт, исследования космоса, единая политика в области экологии³. При этом Президент РСФСР выразил обеспокоенность: «Надо сделать так, чтобы Украина не ушла»⁴, а С.С. Шушкевич выразил надежду, что «в конфедерацию они пойдут»⁵.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 1991 г. № 328 «О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 1. Ст. 51.

² Ельцин Б.Н. Записки Президента. М.: Изд-во «Огонек», 1994. С. 135.

³ Грачев А.С. Дальше без меня... М.: Прогресс. Культура, 1994. С. 145.

⁴ К тому времени Украина уже приняла целый пакет законов, являющихся гарантиями ее государственной самостоятельности: Закон «О правопреемственности Украины» (12 сентября 1991 г.) и заявление «Об основных принципах правопреемственности Украины относительно долга или активов Союза ССР (23 октября 1991 г.); Закон «О гражданстве Украины» (8 октября 1991 г.), Закон «О государственной границе Украины» (4 ноября 1991 г.) (цит. по: Василенко В. Декабрьский референдум как высшая форма легитимации украинской государственной независимости // Зеркало недели. 2010. 11 декабря. № 46 // http://zn.ua/SOCIETY/dekabrskiy_referendum_kak_vysshhaya_forma_legitimatсии_ukrain-skoy_gosudarstvennoy_nezavisimosti-61627.html)

⁵ Союз можно было сохранить. Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2007. С. 246.

Юридическая формула конфедерации воспринималась как последний шанс сохранить единое политическое пространство на месте стремительно разваливавшегося Советского Союза. Но М.С. Горбачева беспокоило другое — мысль о необходимости единого государства, единой, союзной системы управления. Как пишут в своих мемуарах его соратники, Президент СССР в каком-то смысле не осознавал реальности: с одной стороны, он продолжал относиться к Б.Н. Ельцину, как к младшему, говорил ему: «Удивлен я, Борис Николаевич, как ты меня подвел»¹, а с другой стороны, тут же уговаривал российского Президента продолжить финансирование нескольких союзных министерств, в том числе министерства финансов и министерства экономики.

Многозначительно и, как оказалось вскоре, совершенно точно обозначил будущее СССР Председатель Верховной Рады Украины *Леонид Макарович Кравчук* в своем интервью газете «Труд» 19 ноября 1991 г.: «...я думаю, что было бы неплохо именно сейчас, когда накопилась масса трудно решаемых проблем... нескольким республикам, скажем, Украине, Беларуси и России выступить инициатором создания такого сообщества, в котором все входящие в него государства были бы равноправными... И решать их сообща, дружно, оставаясь государством без какого-либо политического центра»².

В то время М.С. Горбачев недооценил роль Украины в судьбе Советского Союза и грядущих последствий украинского референдума, а стремление до конца драться за союзное государство, полное неприятие идеи конфедерации в итоге лишило его поддержки в Государственном совете СССР.

Украинский общенародный референдум, состоявшийся 1 декабря 1991 года, стал последним событием, после которого поддержание существования Советского Союза утратило всякий смысл.

За несколько дней до этого, 25 ноября 1991 года, на заседании Государственного Совета СССР с участием руководителей Беларуси, России, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана был окончательно согласован пятый и, как оказалось, последний проект нового договора о Союзном Государстве³. Тем не менее было понятно, что в случае решения Украины — главной, после РСФСР, системообразующей республики СССР официально выйти из состава Советско-

¹ *Грачев А.С.* Дальше без меня... М.: Прогресс. Культура, 1994. С. 147.

² Союз можно было сохранить. Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2007. С. 256.

³ Договор о Союзе Суверенных Государств: Проект // Правда. 1991, 27 ноября.

го Союза поддержание прежнего союзного руководства во главе с М.С. Горбачевым и остатков союзных структур управления становится невозможным и политически, и экономически.

1 декабря 1991 года на всенародном референдуме за независимость Украины проголосовало 90,32% от числа лиц, принявших в нем участие. Характерно, что идею независимости поддержали практически все граждане республики, в том числе жители Крыма, а также восточных и южных районов, где проживало многочисленное русское население. Президентом Украины был избран Л.М. Кравчук с результатом 61,59% голосов.

Л.М. Кравчук сразу заявил о том, что Украина не будет больше участвовать в ново-огаревских договоренностях. 2 декабря 1991 года государственную независимость Украины признали Польша и Канада, а 4 декабря это сделала Россия¹.

Как впоследствии оценивал происшедшее известный американский советолог *Збигнев Бжезинский (Zbigniew Kazimierz Brzezinski)*, «потеря Украины явилась не только центральным геополитическим событием, она также стала геополитическим катализатором. Именно действия Украины — объявление ею независимости в декабре 1991 года, ее настойчивость в ходе важных переговоров в Беловежской пуще о том, что Советский Союз следует заменить более свободным Содружеством Независимых Государств, и особенно неожиданное навязывание, похожее на переворот, украинского командования над подразделениями Советской армии, размещенными на украинской земле, помешали СНГ стать просто новым наименованием более федерального СССР. Политическая самостоятельность Украины ошеломила Москву и явилась примером, которому, хотя вначале и не очень уверенно, затем последовали другие советские республики»².

В стране возникла новая политическая ситуация, которая нашла свое разрешение 8 декабря 1991 года.

В этот день в государственной резиденции «Вискули» в Беловежской пуще под Минском делегациями Республики Беларусь, Российской Федерации (РСФСР) и Украины было подписано Соглашение «О создании Содружества Независимых Государств». В Соглашении говорилось, что Беларусь, Россия и Украина как государства — учредители Союза ССР, подпи-

¹ *Василенко В.* Декабрьский референдум как высшая форма легитимации украинской государственной независимости // Зеркало недели. 2010. 11 декабря. № 46 // http://zn.ua/SOCIETY/dekabrskiy_referendum_kak_vysshayaya_forma_legitimatсии_ukrainskoy_gosudarstvennoy_nezavisimosti-61627.html

² См.: *Бжезинский З.* Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Междунар. отношения, 1998. С. 115.

савшие Союзный договор 1922 года, констатируют, «что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование». Вместо СССР государства-учредители образуют Содружество Независимых Государств¹.

Дальше события развивались стремительно.

10 декабря Верховный Совет Республики Беларусь и Верховная Рада Украины, а 12 декабря 1991 года — Верховный Совет РСФСР ратифицируют Соглашение о создании Содружества Независимых Государств². В этот же день на встрече в Ашхабаде главы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана заявляют о готовности стать равноправными соучредителями Содружества Независимых Государств.

21 декабря 1991 года в Алма-Ате руководители Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации (РСФСР), Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины подписывают протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, в соответствии с которым все они становятся государствами — участниками Содружества Независимых Государств. Недавно созданное независимое информационное агентство Советского Союза «Интерфакс» в этот день первым передает новость из Алма-Аты: «Советского Союза больше нет!».

На Алма-Атинской встрече для координации деятельности государств Содружества создается высший орган Содружества — Совет Глав Государств, а также Совет Глав Правительств. На первом совещании Глав Независимых Государств принимается решение о сохранении под объединенным командованием общего военно-стратегического пространства и единого контроля над советским ядерным оружием³.

¹Соглашение подписали: от Беларуси — Председатель Верховного Совета С.С. Шушкевич, Председатель Совета Министров В.Ф. Кебич; от Российской Федерации (РСФСР) — Президент Б.Н. Ельцин, Государственный секретарь Г.Э. Бурбулис; от Украины — Президент Л.М. Кравчук, Председатель Совета Министров В.П. Фокин.

²Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года № 2014-I «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 8 декабря 1991 года «О создании Содружества Независимых Государств», протоколом от 21 декабря 1991 года, Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств, протоколом Совещания Глав Независимых Государств, решением Совета Глав Государств Союза Независимых Государств от 21 декабря 1991 года, Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798.

³Главнокомандующим был назначен маршал авиации СССР *Евгений Иванович Шапошиков*.

Совет Глав Независимых Государств принимает решение поддержать Россию в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях.

В Алма-Ате главы Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации (РСФСР) и Украины подписывают Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия. Беларусь, Казахстан и Украина берут на себя обязательства обеспечить к 1 июля 1992 года вывод имеющегося тактического ядерного оружия со своих территорий на территорию РСФСР с целью его разукрупнения или уничтожения под совместным контролем¹.

24 декабря 1991 года прекращается членство СССР в Организации Объединенных Наций. Место СССР занимает РСФСР, к которой также переходят права постоянного члена Совета Безопасности ООН². На следующий день Верховный Совет РСФСР принимает официальное решение об изменении наименования российского государства, которое отныне называется Российской Федерацией (Россия)³.

Президент СССР М.С. Горбачев в связи с уходом в отставку подписывает свой последний указ о сложении Президентом СССР полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР и упразднении Совета обороны при Президенте СССР⁴. Право на применение ядерного оружия передается Президенту Российской Федерации. В 19 часов М.С. Горбачев выступает в прямом эфире Центрального телевидения с прощальным словом к народу, в котором объявляет о своем уходе с поста Президента СССР «по принципиальным соображениям». После завершения выступления М.С. Горбачева в Кремле спускается красный Государственный флаг СССР

¹ Беларусь и Украина обязались также присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 года в качестве неядерных государств и заключить соглашения с МАГАТЭ о гарантиях.

² В этот день Генеральному секретарю ООН было направлено Послание Президента Российской Федерации о продолжении членства СССР в ООН Российской Федерацией, а также о передаче ей всех прав и обязанностей СССР в соответствии с Уставом ООН. (*Прим. науч. ред.*)

³ Закон РСФСР от 25 декабря 1991 года № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 2. Ст. 62.

⁴ Указ Президента СССР от 25 декабря 1991 года № УП-3162 «О сложении Президентом СССР полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами СССР и упразднении Совета обороны при Президенте СССР» // Ведомости ВС СССР. 1991. № 52. Ст. 2060.

и поднимается трехцветный Государственный флаг Российской Федерации.

26 декабря 1991 года проходит заключительное заседание Совета Республик Верховного Совета СССР¹, на котором принимается Декларация в связи с созданием Содружества Независимых Государств. В Декларации было заявлено следующее: «Совет Республик Верховного Совета СССР констатирует, что с созданием Содружества Независимых Государств Союз ССР как государство и субъект международного права прекращает свое существование»².

Так завершился трагический период распада СССР. Однако бракоразводный процесс союзных республик продолжался вплоть до середины 1992 года, когда решались проблемы собственности и бюджета бывшего СССР, военные и гуманитарные вопросы. Распад рублевой зоны продолжался до середины 1990-х годов.

С юридической точки зрения, дезинтеграция СССР происходила в неконтролируемом режиме и вне адекватных правовых рамок. Поэтому сам факт констатации распада в юридическом документе уже означал попытку его остановить, предотвратить стихийное развитие событий. А создание Содружества Независимых Государств было юридическим закреплением ядра нового сообщества, началом долгого пути к реинтеграции государств бывшего СССР.

4.4. Распад советской рублевой зоны

Юридическое прекращение существования Советского Союза привело к тому, что его преемница — Российская Федерация — оказалась в ситуации, когда она была не в состоянии контролировать свою валюту. С одной стороны, бывшие советские республики, частично из-за слабости своих экономик, частично по политическим причинам, совершенно не стремились к согласованным действиям в сфере предложения денег, особенно к различным вариантам финансовой либерализации, которые требовали радикальных действий. С другой стороны, возникшие на обломках СССР пятнадцать центров принятия независимых

¹Единственная палата Верховного Совета СССР, сохранившая кворум. Из Совета Республики на тот момент не были отозваны представители Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

²Декларация Совета Республик Верховного Совета СССР в связи с созданием Содружества Независимых Государств от 26 декабря 1991 года № 142-Н // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 52. Ст. 2058.

экономических решений были кровно заинтересованы в увеличении денежной массы, эмиссии и лимитов кредитования. Точное представление о реальном объеме денежной базы в тот момент отсутствовало: Центральный банк Российской Федерации завершил принятие балансов бывшего Государственного банка СССР только к концу 1992 года.

«Кредитная эмиссия» и первые суррогатные деньги бывших республик Союза ССР

Центральные банки бывших союзных республик имели право вводить в оборот безналичные советские рубли, что они делали путем расширения лимитов кредитования своих предприятий. Эта возможность в то время называлась «безналичной» или «кредитной эмиссией». В то же время возможностью эмитировать наличные деньги обладал только Центральный банк Российской Федерации. Собственно, это обстоятельство и ограничивало стремление банков бывших союзных республик ввести в оборот как можно больше денег и таким образом обеспечить возможность для граждан своей страны приобретать товары и услуги в других республиках, в том числе и в России. В противном случае спрос на наличные советские рубли мог превысить объем средств, предоставляемый Российской Федерации, что автоматически вело к кризису наличного обращения¹.

Как отмечает известный российский экономист и непосредственный участник событий того времени В.А. Мау, «почему-то никто не помнит, в том числе и из экономических историков, что Советский Союз оставил в наследство 16 эмиссионных центров. Можно только поблагодарить Бога, что эти центры не стали печатать рубли. А юридически и политически они могли это сделать. Если бы все 15 республиканских центральных банков наряду с союзным Центробанком занялись бы эмиссией валюты, экономический коллапс мог бы оказаться чудовищным»².

Попытки рассчитаться с российскими предприятиями за поставки путем «кредитной эмиссии» сопровождались в бывших

¹ Домбровски М., Ростовски Я. Что не получилось? Причины провала стабилизации в России в 1992 г. Серия: Экономические реформы в бывшем СССР. Бюллетень № 44. Варшава: Центр социально-экономических исследований (CASE), 1995. С. 18.

² Цит. по: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999) / Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т. 1. С. 32–39.

союзных республиках мерами по введению собственных национальных валют. Эти валюты носили во многом суррогатный характер, поскольку обращались параллельно с советским рублем. Причины введения суррогатных валют поначалу были вполне прозаическими.

Например, в связи с товарным дефицитом в позднесоветской экономике с ноября 1990 года на территории Украинской ССР были введены одноразовые отрезные купоны на основные товары. Товары оплачивались в советских рублях, но право на покупку товара давали именно купоны, которые выдавались по месту работы или жительства. Поэтому введенная с 10 января 1992 года временная денежная единица Украины — купоно-карбованец представляла собой купон многократного обращения, номинированный в рублях (по-украински — в карбованцах). Введенные в мае 1992 года расчетные билеты Национального банка Республики Беларусь также были выпущены как дополнительное к советскому рублю временное платежное средство с целью замены карточек потребителя с купонами.

В новых прибалтийских государствах литовский талон, латвийский рубль и эстонская крона играли роль, как тогда говорили, «экстренных наличных денег». Смысл этих суррогатных денег заключался, с одной стороны, в отработке механизмов функционирования национальных валют в щадящих условиях сохраняющегося предложения советских рублей и, с другой стороны, в создании препятствий нерезидентам в доступе к потребительским товарам на внутреннем рынке этих стран.

До июня 1992 года, когда был принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по защите денежной системы Российской Федерации»¹, центральные банки бывших советских республик имели также возможность получить льготный овердрафт в Банке России или рассчитывать на так называемые «технические кредиты» по льготной ставке рефинансирования. На практике в условиях высокой инфляции это фактически означало «бесплатную» раздачу денег².

В итоге в 1992 году на эти операции было «израсходовано», по данным экспертов, от 8,6 до 10,9% валового внутреннего продукта Российской Федерации, что стало своеобразным дополнительным «инфляционным налогом» на российскую эко-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 1992 г. № 636 «О мерах по защите денежной системы Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 24 июня.

² Положительные (т.е. превышающие текущий уровень инфляции) кредитные ставки были введены Банком России только летом 1993 года.

номику¹. Например, только в течение марта-июля 1992 года, согласно данным сводного баланса Банка России, при росте активов на счетах государств — членов СНГ примерно в 8 раз рост пассивов составил 34 раза, и они превысили 150 млрд рублей².

30 июня 1992 года Банк России в соответствии с указом Президента Российской Федерации наконец установил особый порядок межгосударственных расчетов по корреспондентским счетам государств «рублевой зоны», предполагающий ежедневное балансирование платежей³. Однако практика предоставления льготных овердрафтов и «технических кредитов», в которые теперь переоформлялась «кредитная эмиссия», была продолжена. Председатель Банка России В.В. Герашенко и руководство Верховного Совета Российской Федерации в соответствии с традиционной советской логикой считали, что поддержание объемов промышленного производства и сохранение промышленной кооперации с бывшими союзными республиками имеют больший приоритет, по сравнению с проблемами стабилизации денежного обращения в самой России.

В буквальном смысле «накачка» бывших союзных республик рублими имела еще одно отрицательное последствие для российской экономики. Бывшие республики СССР, предъявляя повышенный спрос на советские рубли, в то же время стремились избежать появления положительного торгового сальдо, то есть ситуации, когда их внутренние цены на определенные товары и услуги могут оказаться ниже, чем в других республиках. В итоге «ценовая гонка» республик оборачивалась экспортом инфляции для России как главного эмиссионного центра советской рублевой зоны.

Советская рублевая зона

«Советская денежная система была устроена иначе, чем денежная система рыночных экономик. Ее основу составили так называемые межфилиальные обороты. В СССР было не важно, какое учреждение общесоюзной банковской системы и кому предоставит кредиты. Эти взаиморасчеты можно было уточнить к концу года, при необходи-

¹ *Dąbrowski M.* The State Without Borders: the Gradual Collapse of the Ruble Zone and its Consequences // The Gaidar Programme: Lessons for Poland and Eastern Europe. Warsaw: CASE and Friedrich Ebert Stiftung, 1993.

² Справки о состоянии расчетов // Архив Центрального банка Российской Федерации. Д. 5343. Л. 43–48 (цит. по: *Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б.* Развилки новейшей истории России. М.: ОГИ, 2011. С. 58).

³ Телеграмма Центрального банка Российской Федерации от 30 июня 1992 г. № 146-92 «О межгосударственных расчетах с 01.07.1992 по корреспондентским счетам «рублевой зоны» // Бизнес и банки. 1992. № 29.

мости списать накопленную задолженность. Такая система может работать только при жестком политическом контроле, когда ни одному из руководителей центральных банков союзных или автономных республик и в голову не придет без согласования с Госбанком СССР, без учета установленных им лимитов предоставить кредиты союзным республикам или областям.

Но сохранить такую систему в условиях политической либерализации и экономического кризиса невозможно. Центральные банки республик игнорировали указания Госбанка СССР, кредитовали республиканские правительства и крупные предприятия, имевшие возможность пролоббировать такие займы».

Цит. по: *Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б.* Развилки новейшей истории России. М.: ОГИ, 2011. С. 56.

Наилучшим в такой ситуации, по-видимому, было бы решение с самого начала ограничить участие в рублевой зоне других государств СНГ. При существовавших тогда темпах инфляции, в среднем около 10–15% в месяц, все бумажные рубли за пределами Российской Федерации обесценились бы меньше, чем за год. Но случилось то, что случилось.

Денежная реформа 1993 года

К середине 1993 года становится окончательно ясно, что единственным способом купировать негативные последствия для России «суверенной» финансовой политики государств постсоветского пространства является «национализация» рубля с целью фактически принудить бывшие союзные республики к введению полноценных национальных валют и к установлению системы обменных курсов с рублем. Как и в начале 1991 года во время «павловской реформы», когда Председателем Государственного банка СССР был все тот же В.В. Геращенко, предпринимается попытка решить все проблемы «инфляционного навеса» в российской экономике путем изъятия денежных билетов образца 1961–1992 годов и замены их на рубли Российской Федерации. Центральный банк Российской Федерации сообщил об этом решении 22 июля 1993 года¹.

Подчеркнуто конфискационный характер реформы вызвал большие волнения и страхи в самом российском обществе, в основном из-за жестких сроков проведения (с 26 июля по 7 августа 1993 года) и небольших лимитов однократного свобод-

¹ Телеграмма Центрального банка Российской Федерации от 22 июля 1993 г. № 130-93 <Об изъятии из обращения денежных билетов образца 1961–1992 гг.> // <http://bestpravo.ru/fed1993/data02/tex12117.htm>

ного обмена денег для граждан. В отделениях Сберегательного банка Российской Федерации один раз свободно (с отметкой в паспорте) можно было обменять сумму только до 35 тыс. рублей; а все остальные средства граждан, превышающие этот лимит, подлежали зачислению на срочный депозит сроком на 6 месяцев.

Чтобы разрядить напряженную ситуацию, Президент Российской Федерации 26 июля 1993 года оперативно вмешивается в процесс денежной реформы и подписывает Указ «Об обеспечении нормального функционирования денежной системы Российской Федерации»¹. В соответствии с этим документом сроки проведения реформы продлеваются до конца августа 1993 года, а лимит свободного однократного обмена для граждан увеличивается с 35 до 100 тыс. рублей, при этом банкноты Банка России образца 1992 года номиналом 10 тыс. рублей обмениваются свободно сверх лимита.

Тем не менее в результате разразившегося в связи с обменом денег скандала (из-за ограниченных сроков реформы граждане, как это было уже не раз, снова кинулись скупать все подряд, что привело к значительному скачку цен) именно Б.Н. Ельцин становится главным объектом критики и общественного недовольства. Говорят, что именно по поводу результатов этой плохо подготовленной и проведенной денежной реформы Председатель Совета Министров — Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин сказал свое знаменитое «Хотели как лучше, а получилось как всегда!».

Таким образом, дезинтеграция прежней единой валютной системы СССР продолжалась еще несколько лет после юридического распада Советского Союза. Процесс формирования полноценных национальных валют в постсоветских государствах в целом завершится в середине 1990-х годов² (табл. 14 и 15).

¹ Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 1993 г. № 1107 «Об обеспечении нормального функционирования денежной системы Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 27 июля.

² В Таджикистане сначала советский рубль, а затем рубль Российской Федерации (сначала как самостоятельная, а потом как параллельная валюта) будут использоваться в качестве платежного средства вплоть до октября 2000 года.

Таблица 14

Распад СССР. Новые валюты бывших республик Союза ССР

Государство	Дата введения	Название валюты, код валюты ¹	Примечание
Литовская Республика	05.08.1991	Литовский талон	До 1 октября 1992 г. имел параллельное хождение с советским рублем. С 25 июня 1993 г. заменен новой национальной валютой — <i>литом</i> (LTL)
Украина	10.01.1992	Купоно-карбованец	С 17 июля 1993 г. <i>купоно-карбованцы</i> стали единственным законным средством платежа. С 25 августа 1996 г. введена новая национальная валюта — <i>гривна</i> (UAH)
Латвийская Республика	07.05.1992	Латвийский рубль (LVR)	До 22 июля 1992 г. имел параллельное хождение с советским рублем. С 5 марта 1993 г. заменен новой национальной валютой — <i>латом</i> (LVL)
Республика Беларусь	25.05.1992	Расчетный билет	С 26 июля 1993 г. законными платежными средствами в наличном обороте становятся <i>расчетный билет</i> и российский рубль (RUR). С 18 мая 1994 г. единственным платежным средством Республики Беларусь становится <i>белорусский рубль</i> (BYB, с 2000 г. — BYR), а в наличном обороте — расчетный билет с номиналом в белорусских рублях
Республика Молдова	10.06.1992	Молдавский купон	До 9 августа 1993 г. использовался в налично-денежном обороте одновременно с рублем. С 29 ноября 1993 г. введена новая национальная валюта — <i>молдавский лей</i> (MDL)
Эстонская Республика	20.06.1992	Эстонская крона (EEK)	До 1 сентября 1992 г. имела параллельное хождение с советским рублем
Азербайджанская Республика	01.02.1993	Азербайджанский манат (AZN)	Первая партия банкнот была отпечатана в 1992 г. во Франции ² . С 1 января 2006 г. в обращение введен т.н. «денонмированный» <i>манат</i>
Грузия	05.04.1993	Купон лари (GЕК)	Рубли СССР использовались до 20 августа 1993 г., когда единственным законным средством платежа стал <i>купон лари</i> . Со 2 октября 1995 г. заменен новой национальной валютой — <i>грузинским лари</i> (GEL)

¹ Коды валют разработаны Международной организацией стандартизации (International Organization for Standardization, ISO) для обработки данных в международных финансовых системах.

² Указом Президента Азербайджанской Республики № 50 от 11 декабря 1993 года «Об объявлении национальной валюты Азербайджанской Республики единственным платежным средством на территории Республики» подтверждено утверждение *маната* с 1 января 1994-го года в качестве единственного платежного средства в обороте.

Окончание табл. 14

Государство	Дата введения	Название валюты, код валюты	Примечание
Республика Кыргызстан	10.05.1993	Кыргызский сом (KGS)	С 14 мая 1993 г. <i>кыргызский сом</i> стал единственным законным платежным средством на территории республики. В соответствии с разработанной стратегией банкноты 1993 г. были с 1994 г. постепенно заменены <i>сомами</i> новой серии с улучшенными защитными свойствами
Российская Федерация	26.07.1993	Российский рубль (RUB, до 1998 года — RUR)	Отменены денежные (казначейские) билеты Государственного банка СССР образца 1961 и билеты Банка России номиналом 10 тыс. рублей образца 1992 года (советские рубли) и выпущены <i>рубли</i> Российской Федерации ¹
Туркменистан	01.11.1993	Туркменский манат (TMT)	На аверсах всех банкнот (кроме билетов в 1 и 5 манат) в период с 1993—2005 годов изображался портрет первого президента Туркменистана Сапармурата Атаевича Ниязова
Республика Казахстан	15.11.1993	Казахстанский тенге (KZT)	Первая партия банкнот была отпечатана в Великобритании, монеты изготовлены в Германии ² . Собственное производство денежных знаков начато в 1995 г.
Республика Узбекистан	15.11.1993	Сум-купон	Выполнял роль временного платежного средства, параллельного с советским рублем. С 1 июля 1994 г. введена новая национальная валюта — <i>сум</i> (UZS)
Республика Армения	22.11.1993	Армянский драм (AMD)	До введения <i>армянского драма</i> расчеты осуществлялись в советских рублях. В 1993—1995 годах банкноты национальной валюты для республики изготавливались немецкой компанией «Giesecke & Devrient», а затем — английской Thomas de La Rue
Республика Таджикистан	10.05.1995	Таджикский рубль (TJR)	Рубли СССР использовались на территории республики до января 1994 г., когда платежным средством был признан рубль Российской Федерации (RUR). С 10 мая 1995 года российский рубль был заменен <i>таджикским рублем</i> (TJR). С 30 октября 2000 г. введена новая национальная валюта — <i>сомони</i> (TJS)

¹ С 1 января 1998 года произошло укрупнение российской денежной единицы, и в обращение были выпущены новые банкноты в соотношении 1000:1.




² 12 ноября 1993 года вышел указ Президента Республики Казахстан «О введении национальной валюты Республики Казахстан». 15 ноября 1993 г. тенге были выпущены в обращение в соотношении 1 тенге — 500 рублей СССР.

4. Дестабилизация и распад СССР

Таблица 15

Динамика распада советской рублевой зоны (1991–1996)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Азербайджан	Рубль СССР	15.07.92 – азербайджанский манат	01.01.94			
Армения	Рубль СССР			22.11.93 – армянский драм		
Беларусь	Рубль СССР	25.05.92 – расчетный билет		18.05.1994 – белорусский рубль		
Грузия	Рубль СССР		05.04.93 – купон лари		02.10.95 – грузинский лари	
Казахстан	Рубль СССР		20.08.93	15.11.93 – казахстанский тенге		
Кыргызстан	Рубль СССР		14.05.93	10.05.93 – кыргызский сом		
Латвия	Рубль СССР	07.05.92 – латв. рубль	22.07.92	05.03.93 – лат		
Литва	Рубль СССР 01.10.91	05.08.91 – литовский талон		25.06.93 – лит		
Молдова	Рубль СССР	10.06.92 – молдавский купон	09.08.93	29.11.93 – молдавский лей		
Россия	Рубль СССР			26.07.93 – российский рубль		
Таджикистан	Рубль СССР			01.01.94 – российский рубль	10.05.95 – таджикский рубль	
Туркменистан	Рубль СССР			01.11.93 – туркменский манат		
Узбекистан	Рубль СССР			15.11.93 – сум-купон		
Украина	Рубль СССР	01.01.92 – купоно-карбованец				25.08.96 гривна
Эстония	Рубль СССР	20.06.92 – эстонская крона	01.09.92			
	1991	1992	1993	1994	1995	1996

	Время действия рубля СССР
	Время действия переходной национальной валюты в постсоветских республиках
	Принятие постсоветскими республиками новой национальной валюты

5.

ХРОНИКИ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Зимой 1991–1992 годов Российская Федерация — самая крупная из бывших республик СССР, основной источник его человеческого капитала, промышленного потенциала и природных ресурсов, оказалась в положении, образно говоря, раненого зверя, попавшего в капкан истории. Объявив себя правопреемницей Советского Союза, Россия, тем не менее, объективно не могла продолжать реформы в том виде, как они проводились в СССР, и потому срочно был нужен новый модернизационный проект, причем на основе разрыва преемственности.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин и возглавляемое им «правительство реформ» сталкиваются с уникальной комбинацией вызовов, которые формируют специфические рамки для новой модернизации. В политической плоскости — это распад практически всех прежних институтов государственной власти и одновременно наличие огромного, но при этом краткосрочного кредита доверия со стороны общества, которое после пяти лет перестройки с большим нетерпением ожидало результатов перемен. В экономической плоскости — распад единого экономического пространства и финансовой системы, прогрессирующий бюджетный кризис, высокая степень монополизации и утяжеленная структура промышленного потенциала, когда ключевые элементы инфраструктуры (порты, трубопроводы), а также значительная часть высокотехнологичных производств (предприятия ракетного и авиационного комплексов, точного машиностроения, нефтепереработки) остались на территории других бывших союзных республик.

В конце 1991 года российская власть была, в принципе, едина в отношении необходимости проведения радикальных экономических реформ. С точки зрения макроэкономической теории, в ситуации, когда масштабный социальный кризис становится самоподдерживающимся, а стандартные способы воздействия

оказываются неэффективны, в ход идут так называемые «шоковые методы». Именно такой комплекс прагматических идей, соответствующий польскому варианту «шоковой терапии», и был предложен Е.Т. Гайдаром. Реформу предполагалось провести в два этапа: сначала должны быть сняты практически все ограничения рынка для того, чтобы запустить механизмы саморазвития экономики, а на следующем этапе государство должно вернуться, чтобы исправить обнаружившиеся «провалы рынка».

Как бы сегодня ни оценивались причины и последствия социально-экономических реформ, но на рубеже 1990-х годов жители России в целом положительно восприняли идеи «демократизации» и «либерализации». Но затем произошло достаточно быстрое разочарование: и дело было не только в социальной цене реформ, но и в неоправдавшихся надеждах. Рынок поначалу воспринимался как чудо, как противовес зарегулированной директивной экономике, как панацея от всех бед, как возможность жить «по-капиталистически», ничего не меняя в отношении к труду и собственным привычкам. Для людей, воспитанных в идеологии социалистического оптимизма, принципы капитализма оказались слишком холодны и жестоки. В итоге обманутые ожидания немедленного экономического чуда, помноженные на тяготы продолжающегося кризиса и серьезные провалы рынка, привели к тяжелейшим социальным и психологическим последствиям.

Одновременно в начале 1990-х годов в стране развернулась настоящая «война» элитных группировок за право перераспределить сокращающиеся государственные ресурсы. Скачок цен в результате их либерализации, начавшаяся массовая приватизация и широкое развитие предпринимательства, которое всячески стимулировало «правительство реформ», привели к быстрой дифференциации доходов населения, что в советской системе ценностей означало нарушение принципов социальной справедливости.

Исчезновение с политической арены СССР очень быстро выявило внутреннюю неоднородность новой российской власти. Если раньше различия во взглядах, противоречия интересов отступали на второй план перед необходимостью действовать согласованно в отношениях с союзным Центром, то с уходом «внешнего врага» политическое единство моментально развалилось. Быстро начала складываться ситуация, напоминавшая состояние дел в конце периода перестройки в СССР, когда резко возросла скорость политических изменений. Представители ряда групп интересов, которые в основном были образованы

руководителями бывших советских промышленных предприятий, предпринимают попытку получить политическую власть, воспользовавшись полномочиями Верховного Совета России, который был сформирован еще в советское время. Внешне это выражается в борьбе за распределение полномочий между ветвями власти, а самое главное, за то, какой быть новой Конституции страны.

Становление новой системы федеральных органов исполнительной власти проходило в России с большими трудностями. Для Президента России Б.Н. Ельцина задача построения рыночной экономики была частью более общего модернизационного проекта, связанного с отказом от деспотизма одной партии и построением современного правового государства. Новым ключевым принципом государственного управления должен был стать принцип разделения властей на независимые друг от друга ветви — законодательную, исполнительную и судебную¹. Впервые принцип разделения властей был сформулирован в Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 года, а в подлинном виде воплощен только в Конституции Российской Федерации 1993 года.

Политическая инерция и сохранение прежних советских структур власти в форме Съезда и Верховного Совета РСФСР в первые годы существования независимого Российского государства привели к затяжному конституционному кризису и фактически сделали невозможной работу первого «правительства реформ».

Ситуация конституционного кризиса, длившаяся почти три года, серьезно тормозила ход экономических реформ в России². Как и в случае с перестройкой, радикальные реформы не

¹ Идеи, положенные в основу современного принципа разделения властей были сформулированы еще Аристотелем. С середины XVIII века, особенно после работ французского просветителя *Шарля-Луи Монтескье* (*Charles-Louis de Seconda, Baron de La Brède et de Montesquieu*), принцип разделения властей получил широкое признание. В СССР принцип разделения властей считался буржуазной политико-правовой доктриной и был отвергнут. Формально вся полнота власти принадлежала Советам народных депутатов, причем в последние годы существования СССР нормотворческие функции одновременно осуществляли сразу три органа — Съезд народных депутатов СССР, Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР (см., например: *Эттин Л.М.* Разделение властей: Опыт современных государств. М.: Юридическая литература, 1995; *Баренбойм П.Д.* 3000 лет доктрины разделения властей: Суд Сьютера: Учебное пособие. М.: РОССПЭН, 2003. (*Прим. науч. ред.*))

² Фактически это вынужденное отставание проявляло себя и дальше: объявленный этап стабилизации наступил не в 1996 году, как планировалось, а на три года позже.

были доведены до конца в виде комплекса согласованных мер: стратегия и тактика менялись на ходу, подчас со значительными отступлениями от первоначального плана. Уже со второй половины 1992 года развитие институтов рынка в России приобретает противоречивый характер. Экономические и политические преобразования начинают осуществляться в соответствии с известной формулой В.И. Ленина: «Шаг вперед, два шага — назад». После срыва попытки финансовой стабилизации и нового скачка цен осенью 1992 года Б.Н. Ельцин соглашается с отставкой «правительства реформ», на которой давно настаивает Верховный Совет России, и формирует новое Правительство — Совет Министров Российской Федерации.

Но политические уступки Верховному Совету только стимулируют эскалацию конфликта. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, стремясь разрешить конституционный кризис и дать возможность правительству спокойно работать, меняет тактику и прибегает к рискованным чрезвычайным политическим мерам. Он добивается проведения всероссийского референдума о доверии Президенту России и проводимой им и российским правительством социально-экономической политике. Б.Н. Ельцин рассматривает результаты референдума как подтверждение кредита доверия на проведение реформ. Он отказывается считать основным проект Конституции, разработанный под эгидой Верховного Совета, и обнародует свой, «президентский вариант» Основного закона, на базе которого должны происходить все последующие обсуждения и согласования. Несмотря на «формально-юридическую оболочку», речь шла о первоизданном в своей чистоте политическом конфликте — о борьбе за власть и право определять цели и стратегию развития страны. Дальнейшее углубление конституционного кризиса привело к фактическому двоевластию, поставившему страну на грань гражданской войны. Конфликт был разрешен силовыми методами в октябре 1993 года, а уже спустя два месяца состоялись выборы в новый парламент — Федеральное Собрание и была принята Конституция страны. Этот документ не был результатом всеобщего согласия, но содержал в себе все необходимые элементы для того, чтобы стать «планом будущего» для России и одновременно — инструментом для его достижения. Принятие новой Конституции Российской Федерации позволило, пусть со значительными издержками и задержками, завершить этап первоначальных экономических реформ, запустить механизм экономического роста и начать с 2000 года широкую масштабную политическую стабилизацию.

Однако и после принятия нового Основного Закона, который впервые обеспечил конституционные гарантии независимой и согласованной деятельности федеральных органов исполнительной власти, их работа была чрезвычайно осложнена.

Президенту Российской Федерации приходилось постоянно выступать арбитром во взаимоотношениях между парламентом и правительством по поводу распределения полномочий, а также брать на себя ответственность за принятие непопулярных социально-экономических решений и заполнение «пробелов» правового регулирования в ситуации промедления или прямого противодействия законодательной власти. Это было время фактически президентского правления и так называемого «указного права» — необходимого инструмента для продолжения реформ и постоянного повода для критики со стороны оппонентов. Для отстаивания своих позиций противостоявшие друг другу стороны часто обращались в Конституционный Суд России. Поэтому особую роль в формировании современной системы органов исполнительной власти сыграли также решения Конституционного Суда Российской Федерации. Тем не менее на протяжении полномочий первой (1994–1995) и второй (1995–1999) Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в которых относительное большинство, соответственно, принадлежало националистам и коммунистам, принятие экономического законодательства постоянно обуславливалось со стороны депутатов необходимостью изменения политической конфигурации власти.

Отсутствие на протяжении длительного времени политического согласия между законодательными и исполнительными органами власти по поводу понимания общих проблем и выбора стратегии развития страны оказало значительное влияние на последовательность экономических реформ, привело к многочисленным затяжкам и проволочкам. В частности, именно по этой причине Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» был принят только в 1997 году.

На протяжении 1992–1999 годов российские правительства в сложных политических условиях проводили модернизацию экономики страны. На этом пути не обошлось без отступлений и ошибок, но в целом новая экономика была создана, как и необходимые условия для успеха в начале XXI века.

5.1. «Правительство Гайдара» (6 ноября 1991 — 15 декабря 1992 года)

Как уже отмечалось ранее, команда «молодых реформаторов» во главе с Е.Т. Гайдаром, составлявшая экономический блок ельцинского «правительства реформ», намеревалась осуществить первоочередной комплекс макроэкономических мер, близкий к тому, что был реализован в 1990 году Л. Бальцеровичем в Польше и будущим Премьер-министром Чешской Республики *Вацлавом Клаусом (Václav Klaus)* в Чехословакии в 1991 году.

Предполагалось, что в результате отказа от государственного регулирования цен и заработной платы при одновременном проведении жесткой финансовой политики удастся достаточно быстро стабилизировать экономику и восстановить ее управляемость уже на рыночной основе. «Молодые реформаторы» надеялись, что инфляционный скачок будет непродолжительным. По их расчетам, в течение 1992 года рост цен должен был резко замедлиться, ситуация товарного дефицита будет в основном преодолена, удастся стабилизировать валютный курс рубля и создать условия для притока в страну иностранных инвестиций, что позволит активизировать структурную перестройку экономики. Подобный алгоритм действий в целом удачно сработал и в Польше, и в Чехословакии, поэтому можно было надеяться, что так же получится и в России.

Особенности экономической и политической ситуации в начале деятельности «правительства реформ»

Обвальное «бегство» бывших республик от союзного Центра после попытки государственного переворота, предпринятой в августе 1991 года, окончательно похоронило надежды на реализацию хотя бы какого-нибудь плана стабилизации экономики СССР. Политическая инициатива перешла к Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину, но времени на разработку развернутой программы экономических реформ уже не было. Возможности государства поддерживать объемы промышленного производства и уровень государственных поставок неуклонно снижались. Сохранение фиксированных цен на фоне растущего спроса вело к эскалации бартерных отношений между секторами экономики. В течение сентября-октября 1991 года всем стало окончательно ясно, что Россия должна незамедлительно начать собственные реальные экономические реформы и главной должна стать либерализация цен.

Ситуация осложнялось тем, что, несмотря на обилие различных идей, согласованного плана действий, как сейчас бы сказали, «дорожной карты» реформ никто предложить не мог. Было понятно, что для либерализации цен нужна экономическая стабилизация. В противном случае инфляция могла приобрести самоподдерживающийся характер, что через сокращение реальных налоговых поступлений вело к быстрому росту бюджетного дефицита. В конечном итоге, опираясь на политический авторитет первого Президента России Б.Н. Ельцина, «молодые реформаторы» во главе с Е.Т. Гайдаром адаптировали уже известный план мер макроэкономической политики для решения трех неотложных задач. Речь шла о необходимости проведения первой в истории РСФСР либерализации экономики (прежде всего, цен и внешнеэкономической деятельности), макроэкономической стабилизации (бюджетной и денежной), а также приватизации как ключевой институциональной задачи¹.

Однако если задача либерализации экономики была решена «правительством реформ» практически сразу, то попытки обеспечить экономическую стабилизацию не удалось. Борьба за экономическую стабилизацию станет главным вопросом повестки дня и для правительства В.С. Черномырдина, и для правительства С.В. Кириенко, но, только пройдя через дефолт по внутреннему государственному долгу 1998 года, экономика России сможет, наконец, выйти на траекторию устойчивого экономического роста.

С точки зрения современного понимания особенностей социально-экономического развития страны, становится ясно, что неудача со стабилизацией экономики в первые годы реформ носила объективный характер. Методы макроэкономической политики, составлявшие содержание радикальных экономических реформ, и люди, которые взялись их реализовать на практике, совершенно не соответствовали тогдашнему советскому «вмещающему ландшафту»². В ряде государств Восточной Ев-

¹ Принципиальные вопросы преобразований были изложены в двух документах: «Стратегия России в переходный период» и «Ближайшие экономические перспективы России» (см. подробнее: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России (1991–1997) / Гл. ред. Е.Т. Гайдар. М.: ИЭПП, 1998. С. 101–103. (Прим. науч. ред.)

² *Вмещающий ландшафт* — одно из фундаментальных понятий в системе социоестественной истории, изучающей взаимодействие природы и общества методом анализа конкретных этнических образований, которые возникают и развиваются на отдельных территориях в определенные исторические отрезки времени (см., например: *Антипова А.В.* Социоестественная история и география: антропогенное преобразование природных зон и ландшафтов // Лик Сфинкса: Социоестественная история. 1995. Вып. VI. С. 9–24.

ропы, прежде всего в Польше, Чехии, Словакии и, частично, в Венгрии, этапу экономических реформ предшествовал длительный период постепенных политических преобразований, когда, порой через конфликт, происходило согласование интересов основных социальных групп. Причем вектор перемен заключался в безусловном отказе от прежнего, социалистического этапа развития¹ и в ускоренном возврате в Европейскую «семью народов». Фактически речь шла о восстановлении континуитета, прежнего порядка вещей, который продолжал существовать в исторической памяти значительной части населения этих стран. Собственно, радикальные экономические реформы в этих государствах должны были решить подчиненную общей идее перемен задачу ускоренного преодоления сложившихся диспропорций социалистического этапа экономического развития и построения современных экономик западного типа. Этому также должны были способствовать программы помощи различных международных организаций, начиная от Всемирного банка и заканчивая Европейским банком реконструкции и развития.

В молодом Российском государстве все было иначе. Резкое ускорение в СССР политических процессов в период перестройки привело к оформлению множества социальных групп, политические и экономические интересы которых порой были противоположны друг другу. Воспоминания о прежнем, докоммунистическом этапе жизни России, были полны мифов, а живых носителей исторической памяти почти не осталось.

Экономическая ментальность вчерашних советских людей — стереотипы потребления, представления о приемлемых организационных формах хозяйственной деятельности и нормах взаимодействия хозяйствующих субъектов, особенности трудовой этики и отношения к богатству соответствовали прежнему типу директивной распределительной экономики и не могли поменяться в один день. При этом советская модель «мобилизационной» модернизации, а ничего другого представители элитных группировок и большинство граждан СССР просто не знали, только усиливала традиционные факторы российской экономической ментальности (табл. 16).

В этих условиях, особенно когда попытка государственного переворота в СССР не оставила времени на обретение согласия, новый этап модернизации мог быть осуществлен только в логи-

¹ Необходимо помнить, что при этом во главу угла ставились не объективные достижения социалистического этапа развития этих стран, а, скорее, неприятие существовавшей тотальной системы коммунистического контроля над жизнью общества.

Таблица 16

Социальные условия формирования постсоветской модели экономики в России

Социальные условия производства	Социальные формы жизнедеятельности	Общественные ценности
Геополитическое давление Востока и Запада	Редистрибуция (распределительная экономика)	Государственный патернализм
Отставание от передовых стран Запада	Насаждение государством общинных институтов	Коллективизм
	«Догоняющее» развитие путем «революций сверху»	Традиционализм, недоверие к реформам
		Мобилизационное сознание

Источник: Экономические субъекты в постсоветской России (институциональный анализ) / Под. ред. Р.М. Нурева. М.: Московский общественный научный фонд, 2001. С. 96.

ке «разрыва преемственности», а быстрые экономические преобразования обречены были стать локомотивом политических перемен. Надо отдать должное политической интуиции первого Президента России Б.Н. Ельцина, который понял, что для «прорыва» к новой экономике и новой России нужен шок, необратимо переводящий систему в качественно иное состояние.

Б.Н. Ельцин о шоковой терапии

«В интервью телекомпании “Останкино” Александр Исаевич Солженицын задал риторический вопрос интервьюеру, зрителям, всему народу, президенту: “Вы свою мать будете лечить шоковой терапией?”. Мать — Россия. Мы — ее дети. Лечить шоковой терапией мать действительно жестоко. Не по-сыновьи.

Да, в каком-то смысле Россия — мать. Но в то же время Россия — это мы сами. Мы — ее плоть и кровь, ее люди. А себя я шоковой терапией лечить буду — и лечил не раз. Только так — на слом, на разрыв — порой человек продвигается вперед, вообще выживает.

Я выбирал путь шоковой терапии не для какой-то недоразвитой страны, не для абстрактного народа — я, в том числе, и для себя выбирал этот путь. Первому, кому предстояло пройти через шок, и не однажды, через болевые реакции, через напряжение всех ресурсов — это мне, президенту. Изматывающие приступы депрессии, тяжкие раздумья по ночам, бессонницу и головную боль, отчаяние и горечь при виде грязной, обнищавшей Москвы и других российских городов, вал критики, каждый день несущийся со страниц газет и с экрана телевизора, травлю на съездах, всю тяжесть принятых решений, обиду на близких людей, которые в нужную минуту не поддержали, не выстояли, обманули, — все это довелось пережить...»

Цит. по: *Ельцин Б.Н.* Записки Президента. М.: Изд-во «Огонек», 1994. С. 141.

В условиях существования множества групп интересов и всевластия Съезда и Верховного Совета Российской Федерации центр согласования интересов был смещен в сторону бесспорного политического лидера — Президента Российской Федерации. В итоге российское правительство и его экономическая политика не имели, что называется, собственной «политической площадки» и стали средством политического противостояния оформляющихся ветвей власти. Фундаментальной особенностью начавшегося российского транзита стал прогрессирующий распад единства всех основных вовлеченных в него социально-политических сил. В условиях исчезновения союзного Центра, противостояние с которым до поры до времени объединяло представителей большинства групп интересов, новые элиты стали предъявлять спрос на свою долю государственных ресурсов и политической власти. Поскольку «правительство Гайдара» в начале своей деятельности не имело никаких других политических ресурсов, кроме личной поддержки первого Президента России, политический авторитет Б.Н. Ельцина и стал основной «платой» за продвижение экономических реформ¹.

Можно сказать, что в момент начала реформ были запущены два несинхронизированных друг с другом таймера — экономический и политический. Один отсчитывал последовательность мер макроэкономического регулирования, которые пытались реализовать «правительство Гайдара», порой не обращая внимания на меняющийся политический контекст. Другой «отшелкивал» неумолимо сокращающиеся возможности политических компромиссов между Президентом и Съездом народных депутатов Российской Федерации. В определенный момент — это произошло осенью 1992 года после срыва летней попытки стабилизации — отсчет политического таймера закончился, и у «правительства Гайдара» просто не осталось времени повторить попытку.

Более того, чтобы сделать процесс трансформации России необратимым, Б.Н. Ельцину пришлось не только пойти на от-

¹ Политический блок партий и движений «Демократический выбор» в поддержку «правительства реформ» был создан на Форуме сторонников реформ только 4 июля 1992 года. В блок вошли: Движение «Демократическая Россия», Российское движение демократических реформ и Парламентская коалиция реформ, созданная на Четвертом Съезде народных депутатов Российской Федерации. В проекте соглашения о создании блока, в частности, было указано, что «стороны готовы активно противостоять усиливающимся тоталитарно-коммунистическим и профашистским тенденциям и предложить политическую альтернативу корпоративным объединениям промышленных, советских и колхозных лобби, выступающим за сохранение своего монопольного положения».

ставку «правительства Гайдара», но и на жесткий демонтаж остатков всей советской системы власти. Только после принятия в декабре 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая обеспечила конституционные гарантии независимости деятельности правительства, удалось вернуться к нормальной практике экономических реформ. Но преодоление новых социально-экономических диспропорций, которые возникли в период конституционного кризиса, потребовало значительно больше времени и усилий, чем в других европейских странах.

Условия, в которых начиналась работа «правительства Гайдара» были таковы:

1. К началу 1992 года Российская Федерация оказалась страной «без границ». Практически вся пограничная и таможенная инфраструктура бывшего СССР располагалась вне государственной территории России. Это привело, в частности, к тому, что в течение I квартала 1992 года экспортные налоги попросту не взимались.

2. Начавшийся де-факто распад советской рублевой зоны не только обернулся «экспортом инфляции» в Россию, но и резко затруднил денежное планирование, поскольку объем реальных обязательств Банка России (прежде всего, количество наличных денег) было очень трудно оценить.

3. В сложившихся условиях оказалось практически невозможным перспективное бюджетное планирование из-за сильной зависимости реальных бюджетных поступлений от уровня инфляции и задержек внесения в бюджет налоговых платежей.

4. Неспособность международных финансовых организаций в силу названных причин отслеживать динамику макроэкономических показателей России привела к тому, что к началу радикальных экономических реформ, в частности, между Российской Федерацией и Международным валютным фондом не было заключено ни одного соглашения о помощи или технической поддержке.

Либерализация цен и ее экономические последствия

Первым конкретным шагом радикальных экономических реформ в России стала либерализация цен. Политическое решение об этом было принято Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным еще 3 декабря 1991 года. В соответствии с указом Президента РСФСР было объявлено, что со 2 января 1992 года «произойдет переход, в основном, на применение свободных (рыночных) цен и тарифов, складывающихся под влиянием спроса и предложе-

ния, на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления, работы и услуги»¹.

Первоначально предполагалась отказаться от государственного ценообразования уже 15 декабря 1991 года. Но неотложные политические события, связанные с выходом Украины из СССР, а особенно проволочки с разработкой плана конкретных действий, который был поручен работникам прежнего Государственного комитета СССР по ценам, привели к тому, что сроки либерализации цен были перенесены на начало 1992 года.

19 декабря 1991 года разработка мер по либерализации цен была завершена. Согласно постановлению Правительства РСФСР, свободными становились примерно 90% оптовых цен и около 80% розничных цен². Ключевой особенностью этого решения стало сохранение государственного регулирования цен на часть продукции производственно-технического назначения и некоторые потребительские товары и услуги, имевшие важную социальную значимость, путем установления *предельных коэффициентов* повышения цен и тарифов. В частности, для энергоносителей предельные коэффициенты повышения цен были равны: для моторного и котельного топлива — 4,8, энергетического угля, нефти и природного газа — 5, коксующегося угля — 8. В случае потребительских товаров: для хлеба, молочных продуктов, детского питания — 3, лекарственных средств — 4, водки — 4,5, а осветительного керосина — 5. Квартирная плата, включая плату за проживание в общежитии, была оставлена без изменений.

Мотивы такого подхода были вполне понятны. Например, в случае сохранения регулирования цен на энергоносители Министерство экономики и финансов РСФСР, которому «по факту» перешли функции Госплана СССР, рассчитывало обеспечить снабжение государственных предприятий по добыче энергетических ресурсов, а в случае основных продовольственных товаров сработали отголоски «павловской» реформы розничных цен. Сами коэффициенты также устанавливались на объективной основе соотношения внутренних и мировых цен. Но в целом социально-политические последствия такого решения не были проанализированы.

В итоге в ожидании высокой инфляции, гипотетический масштаб которой как раз и задавали предельные коэффициен-

¹ Указ Президента РСФСР от 3 декабря 1991 г. № 297 «О мерах по либерализации цен» // Российская газета. 1991. 25 декабря.

² Постановление Правительства РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 55 «О мерах по либерализации цен» // Собрание постановлений Правительства Российской Федерации. 1992. № 1–2. Ст. 8.

ты, резко возросли темпы скрытой инфляции. И граждане, и предприятия демонстрировали массовое бегство от денег. Что называется, все хотели покупать, и никто не хотел продавать. Огромный объем скрытой инфляции не только формировал инерцию будущего поведения хозяйствующих субъектов, но и подтачивал экономическое единство России. Крупные города и целые регионы вводили различные запреты на вывоз товаров со своей территории. Своеобразной вершиной практики «экспортного протекционизма», уже во взаимодействиях Российской Федерации с бывшими союзными республиками, стало постановление Правительства России «Об ограничении вывоза товаров народного потребления из Российской Федерации»¹.

Из-за особенностей тогдашней политической ситуации в России практически каждый шаг «правительства Гайдара», а также своевременность или несвоевременность его осуществления могли очень существенно менять дальнейшую траекторию развития событий, сужая или, напротив, расширяя спектр возможностей для проведения реформ. Характер проблемы хорошо иллюстрирует пример, который приводят известные экономисты *Марек Домбровски (Marek Dąbrowski)* и *Яцек Ростовски (Jan Vincent-Rostowski)*, первый из которых был в свое время заместителем, а второй — советником Л. Бальцеровича, в своем исследовании, посвященном анализу причин неудачи первых попыток экономической стабилизации в Российской Федерации².

Одной из таких причин было, в частности, названо отсутствие соглашений с Международным валютным фондом.

Речь идет о том, что в случае своевременного подписания соглашения с МВФ к началу реформ мог быть создан крупный стабилизационный фонд для России с объемом до 5 млрд долларов США для поддержания фиксированного курса рубля и проведения взаимоувязанных мероприятий по экономической стабилизации. Если бы такой фонд действительно имелся в распоряжение российского правительства в I квартале 1992 года, то его шансы на успех реформ были бы совсем другими. Дело в том, что в преддверии инфляционного скачка официальный

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 88 «Об ограничении вывоза товаров народного потребления из Российской Федерации» // Собрание постановлений Правительства Российской Федерации. 1992. № 1—2. Ст. 10.

² *Домбровски М., Ростовски Я.* Что не получилось? Причины провала стабилизации в России в 1992 г. Серия: Экономические реформы в бывшем СССР. Бюллетень № 44. Варшава: Центр социально-экономических исследований (CASE), 1995. С. 5.

курс рубля 1 января 1992 года был девальвирован с 5 до 130 рублей за доллар США. По состоянию на конец января 1992 года объем денежной массы (агрегат М2)¹ составлял около 1050 млрд рублей, или более 8 млрд долларов США². Понятно, что наличие стабилизационного фонда, покрывающего более половины всей денежной массы, позволило бы зафиксировать обменный курс рубля на значительно более высоком уровне (по оценкам экспертов, около 30 рублей за доллар США).

Возможные экономические и политические последствия подобного развития событий были бы следующими.

Во-первых, быстрый номинальный рост рубля значительно ограничил бы масштабы скрытой инфляции, что не только бы оздоровило государственный бюджет, но и имело бы позитивные социально-политические последствия в результате торможения роста цен. Во-вторых, стабильный и относительно низкий курс позволил бы уже в самом начале реформ обеспечить внутреннюю конвертируемость рубля, что стало бы положительным сигналом для иностранных инвесторов. Наконец, в-третьих, уменьшение ценовых шоков, например меньший рост цен на энергоносители, затормозило бы спад промышленного производства. Таким образом, только сам факт своевременного оказания международной финансовой помощи мог сыграть значительную роль в успехе экономической стабилизации в России.

М. Домбровски и Я. Ростовски прямо подчеркивают негативную роль, которую сыграло сознательное отсутствие поддержки российских реформ в их начальный период со стороны развитых стран Запада и международных валютных организаций:

«...МВФ можно обвинить в двух просчетах: первый связан с тем, что он потратил слишком много времени в первые месяцы работы правительства Гайдара на ведение переговоров о погашении задолженности от лица своих западных членов, а второй обусловлен его стремлением в течение всего 1992 г. сохранить рублевую зону. Однако основная вина лежит на правительствах стран “семерки”, которые не смогли понять, что СССР прекратил существование, и которые, наконец, поняв это, были больше озабочены лишь спасением своих кредитов, чем поддержкой радикальных реформ, которые сами по себе и были бы лучшей гарантией возврата этих кредитов в конечном счете. Решение осуществлять организацию помощи демократии и реформам в России через МВФ было подобно тому, как миротвор-

¹ Агрегат М2 — банкноты и монеты в обращении, а также рублевые депозиты в банках.

² Бюллетень «Текущие тенденции в денежно-кредитной сфере». М.: Центральный банк Российской Федерации. 1992. Вып. 1.

ческий процесс в бывшей Югославии был предоставлен ООН и ЕС, и имело схожие результаты»¹.

Несмотря на начавшуюся приватизацию предприятий торговли, в условиях роста цен и сохранения частных дефицитов для местных органов власти и государственных торговых предприятий оказалось выгодно наличие ценового контроля, для первых — чтобы обеспечить политическую поддержку населения, для вторых — чтобы продолжить практику продажи дефицитных товаров, как тогда говорили, «из под полы».

Чтобы противостоять этой тенденции, в январе 1992 года российское правительство принимает дополнительные меры по ликвидации организационных структур государственной торговли в форме торгов, трестов и объединений². Для стимулирования предпринимательской активности Б.Н. Ельцин подписывает Указ «О свободе торговли», который предоставляет право предприятиям и гражданам свободно заниматься торговыми операциями практически в любом удобном месте³.

Вопреки ожиданиям, все предварительные прогнозы «правительства Гайдара» по поводу либерализации цен оказались несостоятельными. Вместо ожидаемого 3–4-кратного роста цен в течение года, только за январь 1992 года цены на некоторые товары выросли в 8–10 раз.

Феномен инфляции

Инфляцией (от лат. *inflatio* — раздувание) называется повышение общего уровня цен на товары и услуги. Принято считать, что уровень инфляции является высоким, когда среднемесячный рост цен превышает 25%. Ситуация, когда рост цен превышает 50%, считается гиперинфляцией.

В экономической теории различают два вида государств — государства, которые переживали короткие периоды гиперинфляции, и государства, страдающие от неснижающейся хронической инфляции.

¹ Домбровски М., Ростовски Я. Что не получилось? Причины провала стабилизации в России в 1992 г. Серия: Экономические реформы в бывшем СССР. Бюллетень № 44. Варшава: Центр социально-экономических исследований (CASE), 1995. С. 5.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 января 1992 г. № 136-р «О ликвидации торгов, трестов, объединений и создании коммерческих структур в розничной торговле» // Информационный банк «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³ Указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли» // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 290.

Наиболее известный пример государств первого типа — Германия после Первой мировой войны, когда в октябре 1923 года уровень инфляции достиг 30 000%. Самый экстремальный случай гиперинфляции связан с государствами, входившими в бывшую Союзную республику Югославию: так, в Сербии—Черногории в январе 1994 года уровень инфляции составил 82 000 000%.

Примером государств второго типа могут быть Бразилия и Аргентина, которые в период между 1980—1991 годами переживали инфляцию, в годовом исчислении превышающую 100%, на протяжении соответственно десяти и двенадцати лет.

Решение о либерализации цен имело следствием их резкий взлет в среднем на 245% в январе 1992 года, в результате чего к лету того же года «денежный навес», который Россия унаследовала от СССР, был ликвидирован. Сам январский скачок цен в Российской Федерации, хотя и носил характер гиперинфляции, но был непродолжительным. В целом, десять из двенадцати государств — участников Содружества Независимых Государств пережили значительно более длительные периоды инфляции, превышающей 25% в месяц, чем России (табл. 17).

Первые результаты либерализации цен становятся фактором, негативно влияющим на базу политической поддержки Б.Н. Ельцина. Тревожным сигналом этому будет массовая (несколько десятков тысяч человек) демонстрация 23 февраля 1992 года в Москве против политики либерализации цен.

Президент Российской Федерации быстро реагирует на возможное изменение социально-политической ситуации. Во-первых, он принимает решение о снятии ограничений на использование средств населения на специальных счетах в Сберегательном банке Российской Федерации, которые были введены Президентом СССР М.С. Горбачевым в рамках так называемой «павловской» денежной реформы¹. А во-вторых, еще через два дня выходит Указ Президента Российской Федерации «О единовременных выплатах за февраль—март 1992 года малообеспеченным группам населения»².

Таким образом, несмотря на рост цен, удается избежать массовых протестных выступлений и уже к весне 1992 года в целом преодолеть дефицит по большинству потребительских товаров

¹Указ Президента Российской Федерации от 27 февраля 1992 г. № 196 «О снятии ограничений на использование средств населения на специальных счетах в Сберегательном банке Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 516.

²Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 1992 г. № 208 «О единовременных выплатах за февраль—март 1992 года малообеспеченным группам населения» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 552.

Таблица 17

Инфляция и гиперинфляция в государствах — бывших республиках Союза ССР, 1991–1996 годы

Государство	Средний уровень инфляции в месяц, %	Максимальное значение инфляции в месяц, %	Количество месяцев, когда инфляция превышала 50%	Количество лет с годовой инфляцией выше 100%
Армения	21,5	154,8 (январь 1992)	7 (18)*	3
Азербайджан	16,5	118,1 (январь 1992)	6 (15)	4
Беларусь	18,4	168,6 (январь 1992)	2 (23)	4
Эстония	7,6	87,5 (январь 1992)	2 (5)	2
Грузия	21,5	197,7 (март 1992)	8 (18)	4
Казахстан	12,6	157,0 (январь 1992)	1 (9)	4
Киргизия	19	218,3 (январь 1992)	4 (19)	3
Латвия	7,2	64,1 (январь 1992)	1 (6)	2
Литва	9	54,0 (январь 1992)	2 (10)	3
Молдова	11,5	196,3 (январь 1992)	1 (7)	5
Россия	14,7	245,3 (январь 1992)	2 (8)	5
Таджикистан	21,4	213,1 (январь 1992)	9 (17)	4
Туркмени-стан	21,8	190,0 (январь 1992)	6 (21)	6
Украина	21,5	285,2 (январь 1992)	9 (16)	5
Узбекистан	15,2	118,4 (январь 1992)	3 (15)	5

* в скобках указано количество месяцев, когда инфляция превышала 25%.

Источник: Обзор экономики России: Основные тенденции развития / Пер. с англ. IV. 1998. М.: Рабочий центр экономических реформ при Правительстве Российской Федерации, 1999. С. 47.

повседневного спроса. По данным социологических опросов, если в 1990 году более 51% опрошенных говорили как о самом большом огорчении об исчезновении из продажи самых необходимых товаров, то в 1992 году доля таких ответов уже не превышала 10% от числа опрошенных¹.

Парадоксально, но сам по себе переход на свободные (рыночные) цены в итоге действительно не вызвал резкого усиления массового общественного протеста. Стихийное общественное движение даже стало уменьшаться. Здесь, видимо, сыграли свою роль и готовность людей к невозможности быстро обеспечить себя всем необходимым, их своеобразный «запас терпения», и высокая популярность Б.Н. Ельцина. Социологические опросы осенью 1991 года показывали, что около 80% граждан ожидали непреодолимых материальных трудностей, перебоев в снабжении основными продуктами питания, электроэнергией и теплом. Более 70% не верили в возможность преодоления кризиса «без временного снижения уровня жизни людей»². На этом этапе радикальных экономических реформ удастся добиться временной стабилизации роста цен на ряд товаров, в значительной мере сбалансировать бюджет и приостановить денежную эмиссию.

Президент Российской Федерации 2 марта 1992 года своим решением создает Совет по предпринимательству, в который приглашает известных предпринимателей, представителей промышленности и ученых-экономистов³. В состав Совета, в частности, входят: К.Н. Боровой, Л.И. Вайнберг, В.В. Виноградов, А.П. Владиславлев, С.Е. Егоров, К.Ф. Затулин, И.Х. Кивелиди, М.В. Масарский, Г.Ю. Семигин и Е.Г. Ясин.

В этот же день Е.Т. Гайдар назначается Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации⁴. На следующий день, выступая в Верховном Совете Российской Федерации, он объявляет о планах России вступить в Междуна-

¹ *Никитина В.П.* Год за годом: 1990 // Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. 1997. № 5. С. 43; *Она же.* Год за годом: 1992 // Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. 1998. № 1. С. 58.

² См., например: *Кинбурский А.В.* Социальное недовольство и потенциал протеста (по данным социологических опросов) // Социологические исследования. 1998. № 10.

³ Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 211 «О Совете по предпринимательству при Президенте Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 559.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 209 «О первом заместителе Председателя Правительства Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11. Ст. 556.

родный валютный фонд и заявляет о переходе к новому этапу реформ¹. Новые шаги Е.Т. Гайдара предусматривали меры по ограничению бюджетного дефицита путем сокращения государственных расходов и либерализации цен на энергоносители, что было важным условием участия России в программах Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития².

Срыв первой попытки финансовой стабилизации

Через месяц, 2 апреля 1992 года, Е.Т. Гайдар освобождается от обязанностей Министра финансов Российской Федерации и полностью сосредоточивается на вопросах проведения радикальной экономической реформы. Именно с этого момента Е.Т. Гайдар становится фактическим главой российского правительства, хотя его назначение исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации состоится позже, в июне 1992 года.

6 апреля 1992 года отрывается Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации, который начинается с ожесточенной критики деятельности «правительства реформ». С критикой хода реформ также выступает и вице-президент России А.А. Руцкой. Делегатами Съезда и депутатами Верховного Совета Российской Федерации формируется оппозиционный курсу правительства парламентский блок «Российское Единство».

Парламентская оппозиция экономическим реформам

Блок «Российское Единство» объединял более 300 делегатов Съезда, из них — более 40 депутатов Верховного Совета Российской Федерации. Он представлял собой коалицию депутатских фракций «Российский союз», «Россия», «Отчизна», «Коммунисты России» и «Аграрный союз».

Члены блока «Российское Единство» выступали против принятия новой Конституции России (а также против Беловежских соглашений и образования Содружества Независимых Государств), за лишение

¹ В апреле 1992 года Е.Т. Гайдаром создается рабочая группа во главе с Е.Г. Ясиным для подготовки проекта программы развития экономики России. В группу, в частности, входят: С.В. Васильев, А.П. Вавилов, С.Ю. Глазьев, Л.М. Григорьев, А.Г. Гранберг, А.Н. Илларионов и Ю.А. Петров. В мае 1992 года Я.М. Уринсон возглавляет межведомственную рабочую группу по проблемам структурной перестройки экономики. Результаты работ групп Е.Г. Ясина и Я.М. Уринсона летом 1992 года лягут в основу Программы углубления экономических реформ (Программа углубления экономических реформ Правительства Российской Федерации // Вопросы экономики. 1992. № 8. С. 3—192).

² Российская Федерация становится членом Международного валютного фонда 26 апреля 1992 года.

Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина чрезвычайных полномочий по проведению экономической реформы (а с осени 1992 года — за отставку Б.Н. Ельцина) и немедленную отставку Е.Т. Гайдара.

Лидерами блока были: М.Г. Астафьев, С.Н. Бабурин, В.Б. Исаков, И.В. Константинов, Н.А. Павлов, И.П. Рыбкин.

11 апреля 1992 года, после особенно оскорбительного выступления Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова по поводу самой экономической реформы и тех, кто ее реализует, члены правительства покидают зал заседаний Съезда, а 13 апреля Е.Т. Гайдар объявляет на Съезде об отставке правительства. Политической команде Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина тем не менее удается найти компромисс и с законодательной и с исполнительной властью. Своеобразной «ценой» продолжения работы «правительства Гайдара» становится обещание Б.Н. Ельцина Съезду о введении в состав правительства представителей так называемых «производственников», связанных с военно-промышленным и топливно-энергетическим комплексом¹. Политический таймер нарастающего противостояния между Президентом и Съездом народных депутатов Российской Федерации делает свои первые обороты.

Программа либерализации и стабилизации «правительства Гайдара» совершенно не соответствовала интересам основных групп российских предприятий, особенно среди естественных монополий, военно-промышленного комплекса и сельского хозяйства. Необходимость болезненного приспособления к изменениям в структуре цен и ограничения в доступе к государственным финансовым ресурсам вызывают ожесточенное сопротивление, связанное с желанием «оставить все как есть».

В экономической сфере основной формой «защитной реакции» руководителей предприятий становится быстрое повышение цен на свою продукцию без оглядки на ограничения спроса. В итоге если по сравнению с декабрем 1991 года рост рознич-

¹ В течение мая 1992 года заместителями Председателя Правительства Российской Федерации становятся: заместитель мэра Санкт-Петербурга, председатель Комиссии мэрии по экономическому развитию *Георгий Степанович Хижа* и бывший Министр газовой промышленности СССР, председатель концерна «Газпром» *Виктор Степанович Черномырдин*. Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации 2 июня 1992 года назначается заместитель Председателя Верховного Совета России, бывший генеральный директор Производственного объединения «Краснодарский завод измерительных приборов» *Владимир Филиппович Шумейко*. (Прим. науч. ред.)

ных цен в декабре 1992 года составил 2600%, то рост цен производителей превысил 6000% за тот же период¹.

Вследствие опережающего роста цен производителей уже к весне 1992 года резко возрастает взаимная задолженность предприятий, которая образовалась в результате огромного объема торговых кредитов, предоставленных предприятиями друг другу. Традиционные попытки предприятий погасить эту задолженность за счет дешевых государственных ресурсов наталкиваются на жесткую финансовую политику российского правительства. В то время эта политика выражалась в попытках ограничить рост объемов рефинансовых операций Банка России, а также мерах по сокращению государственных расходов (в основном через ограничение государственных закупок) и поставок вооружений (но не расходов на текущее содержание Вооруженных Сил)².

В политической сфере также происходит быстрое оформление интересов и консолидация так называемых «производственников». Уже 11 января 1992 года на базе Научно-промышленного союза СССР создается *Российский союз промышленников и предпринимателей* (РСПП). Эту организацию возглавляет *Аркадий Иванович Вольский* — в свое время помощник по экономике Генерального секретаря ЦК КПСС Ю.В. Андропова и бывший заместитель председателя Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР³. Создание РСПП становится первым примером публичного политического оформления интересов наиболее влиятельной на тот момент группы руководителей крупных промышленных предприятий⁴.

Процессы самоорганизации представителей директорского корпуса ускоряются к лету, когда 21 июня 1992 года по инициативе А.И. Вольского создается политический блок «Граж-

¹Russian Economic Trends / Centre for Economic Reform, Government of the Russian Federation and Centre for Economic Performance, London School of Economics. L.: Whurr Publishers, 1994.

²Министерство обороны Российской Федерации было создано 16 марта 1992 года. Временное исполнение обязанностей Министра обороны Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин возложил на себя. П.С. Грачев был назначен Министром обороны Российской Федерации 7 мая 1992 года.

³В хаосе, который возник после попытки государственного переворота в СССР, кандидатура А.И. Вольского одно время рассматривалась на пост руководителя правительства, как тогда говорили, от «промышленной партии». (*Прим. науч. ред.*)

⁴Создании РСПП стало также сигналом того, что наиболее консервативные и политически активные группы давления, входившие в высшую советскую номенклатуру и оказавшиеся, в том числе, замешанными в попытке государственного переворота в августе 1991 года, оправались от дезорганизации и готовы снова действовать.

данский союз»¹. В программном документе этой организации с красноречивым названием «Пространство согласия Гражданского союза» было объявлено, что блок выступает за «немедленную и радикальную корректировку социально-экономической политики для спасения предприятий государственного сектора», за защиту отечественного производителя, усиление государственного регулирования и «оздоровление системы платежей»².

В целом период деятельности «правительства Гайдара» в 1992 года можно условно разделить на два этапа. Первый этап продолжался с января по июнь, а второй — с июля по декабрь 1992 года. До июля 1992 года денежная политика российского правительства была достаточно жесткой. В течение I квартала 1992 года даже удалось сохранить положительное сальдо консолидированного бюджета Российской Федерации. Однако уже в мае ситуация с бюджетом начала ухудшаться из-за резкого роста государственных расходов и проблем с инфляцией.

16 июня 1992 года Е.Т. Гайдар был назначен исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации. К этому времени произошла частичная финансовая стабилизация, и правительству удается согласовать с Верховным Советом России среднесрочную экономическую концепцию своей дальнейшей работы. В соответствии с этой концепцией предполагалось остановить к 1994 году в основном спад промышленного производства, ограничить инфляцию на уровне 36% в год и добиться конвертируемости рубля по текущим операциям. Для достижения этих целей правительство намеревалось развернуть массовую приватизацию, максимально снизить долю регулируемых цен и объемов закупок для государственных нужд и продолжить либерализацию цен на энергоносители.

Однако ухудшающаяся социально-экономическая ситуация в России вносит свои коррективы в эти планы. Можно выделить два основных источника ухудшения, первый из которых был связан с проблемами сохранения советской рублевой зоны, а второй — с деятельностью российских предприятий по повышению цен на свою продукцию. В первом случае постоянные попытки «кредитной эмиссии» рублей, к которым прибегали центральные банки союзных республик при поддержке Банка

¹ В блок «Гражданский союз» вошли представители Всероссийского союза «Обновление» (А.П. Владиславлев), Российского союза промышленников и предпринимателей (А.И. Вольский), Народной партии «Свободная Россия» (А.В. Руцкой, В.С. Липицкий), Демократической партии России (Н.И. Травкин) и парламентской фракции «Смена» (А.Л. Головин).

² Кургунок Ю.Г., Заславский С.Е. Российская многопартийность: становление, функционирование, развитие. М.: Фонд ИНДЕМ, 1996.

России, приводили к все возрастающему «экспорту инфляции» на территорию Российской Федерации. Во втором — «задирание» цен предприятиями в отсутствие платежеспособного спроса вело к уже рассмотренному выше кризису взаимных платежей предприятий и росту задолженности.

Для укрепления финансовой дисциплины в стране Президент Российской Федерации решает ввести обязательный порядок безналичных расчетов для предприятий, организаций и учреждений¹.

В июне 1992 года также было принято решение о переводе бывших союзных республик, использующих рубль, на расчеты по корреспондентским счетам в Банке России. Указом Президента Российской Федерации устанавливалось требование: «...осуществлять расчеты по взаимным товарным поставкам между Россией и другими государствами, использующими рубль в качестве платежного средства, в соответствии с международной торговой и банковской практикой, обеспечивающей сбалансированность расчетов и исключая возможность автоматического кредитования поставок в ущерб экономическим интересам государств — торговых партнеров»².

Кредиты, «эмитированные» центральными банками бывших союзных республик, предназначались либо для финансирования импорта товаров из России (главным образом, энергоносителей), либо для приобретения валюты, что подрывало устойчивость российского валютного рынка³. Из-за этого постоянно возрастало давление на «правительство Гайдара» со стороны российских же экспортеров, заинтересованных в проведении менее жесткой денежно-кредитной политики. В то же самое время Российская Федерация оказалась не в состоянии быстро повысить налоговые поступления и сократить бюджетные расходы, что приводило к росту дефицита государственного бюджета. Российское правительство в то время не имело доступа к внутреннему рынку капиталов; в свою очередь, развитые стра-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 622 «О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения» // Российская газета. 1992. 15 июня.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 1992 г. № 636 «О мерах по защите денежной системы Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 24 июня.

³ См., например: Телеграмма Центрального банка Российской Федерации от 4 ноября 1992 г. № 240-92 «О запрете покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации за счет средств в рублях, зачисленных на открытые в российских банках счета предприятий и коммерческих банков государств СНГ» // Информационный банк «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

ны Запада не проявляли желания предоставлять России новые кредиты. В этих условиях единственным источником финансирования промышленности и сельского хозяйства становится денежная эмиссия.

1 июля 1992 года принимается совместное постановление Правительства и Центрального банка Российской Федерации об урегулировании неплатежей, накопившихся между государственными предприятиями¹. Перенос внимания Правительства Российской Федерации с мер финансовой стабилизации на урегулирование кризиса неплатежей стал свидетельством начала этапа уступок «правительства Гайдара» в денежно-кредитной политике. Под давлением «производственников» вопросы поддержки отечественной промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, а также преодоления кризиса неплатежей начинают решаться путем расширения объемов льготного кредитования правительства Банком России. Всего за июль-сентябрь 1992 года таких кредитов было выдано в объеме 9% годового ВВП. Проинфляционная политика Центрального банка России и ослабление денежно-кредитной политики приводят к быстрому свертыванию периода относительной финансовой стабилизации и к обострению инфляционных процессов в экономике к осени 1992 года.

До 16 июля 1992 года Председателем Банка России был *Георгий Гаврилович Матюхин*. После его отставки исполняющим обязанности Председателя Центрального банка России, по настоянию Е.Т. Гайдара, был назначен бывший председатель Правления Государственного банка СССР *Виктор Владимирович Геращенко*². В.В. Геращенко проводит взаиморасчет долгов промышленных предприятий, что частично оздоравливает систему платежей, и масштабную наличную эмиссию в объеме до 1 трлн рублей.

Свидетельством изменения экономической политики становится также резкий рост государственных расходов. Например, по сравнению с январем 1992 года доля государственных расходов по отношению к валовому внутреннему продукту на начало сентября 1992 года практически удваивается, а денежная

¹ Постановление Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 458 «О порядке урегулирования неплатежей государственных предприятий» // Российские вести. 1992. № 31.

² В.В. Геращенко был утвержден на этой должности 4 ноября 1992 года (Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 4 ноября 1992 г. № 3801-1 «О назначении Геращенко В.В. Председателем Центрального банка Российской Федерации» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2624).

масса (агрегат M2) утраивается, достигнув 3396 млрд рублей¹. Изменение государственных расходов по отдельным отраслям хозяйства приведены в табл. 18.

Таблица 18

Изменение структуры расходов государственного бюджета Российской Федерации в 1992 году

Доля расходов бюджета в ВВП, %	1 апреля	1 сентября
Народное хозяйство	7,9	13,3
Социальное обеспечение	6,8	9,3
Оборона	4,8	6,3

Источник: Anisimova L., Senelnikov S., Titov S. Fiscal Policy // The Gaidar Programme: Lessons for Poland and Eastern Europe. Warsaw: CASE and Freidrich Ebert Stiftung, 1993. Цит. по: Домбровски М., Ростовски Я. Что не получилось? Причины провала стабилизации в России в 1992 г. Серия: Экономические реформы в бывшем СССР. Бюллетень № 44. Варшава: Центр социально-экономических исследований (CASE), 1995. С. 13.

После первого ценового скачка в начале января 1992 года инфляция постепенно снижалась, вплоть до августа 1992 года, но затем в результате изменения приоритетов экономической политики стала опять быстро расти, достигая уровня в 20% в месяц, с октября 1992 года. В итоге рост цен в сентябре—декабре 1992 года будет превышать 5% в неделю, в несколько раз вырастет курс доллара США. Например, 22 сентября 1992 года курс доллара США вырастет с 35,5 рублей до 241 рубля², а к 30 декабря 1992 года он составит уже 414,5 рублей.

Политика эмиссии, ведущая к быстрому росту предложения денег, продолжится в России до начала 1995 года. В период с января 1992 по декабрь 1994 года среднемесячные темпы роста денежной массы (агрегата M2) будут составлять около 14%. Примерно с отставанием в четыре месяца это будет приводить к очередному витку инфляции. Однако просто прекратить политику эмиссии было достаточно сложно, поскольку степень монетизации экономики (отношение агрегата M2 к ВВП) постоянно снижалась. Например, этот показатель снизился с 37,4% ВВП в 1992 году до 13,5% ВВП к началу 1995 года. Основным фактором такого снижения выступали особенности экономиче-

¹ Бюллетень «Текущие тенденции в денежно-кредитной сфере». М.: Центральный банк Российской Федерации. 1993. Вып. 2.

² Падение курса рубля произошло во вторник, поэтому спустя год этот день первого крупного российского кризиса на валютном рынке получит название «черного вторника» 1994 года.

ского поведения населения, которое, чтобы избежать негативного воздействия инфляции на свое благосостояние, старалось не использовать рубль в качестве средства накопления и предпочитало хранить свои активы в иностранной валюте или приобретать товары длительного пользования¹.

Попытки правительства начать осуществление согласованного с Банком России плана мероприятий по реализации Программы углубления экономических реформ на второе полугодие 1992 года² и завершить разработку проекта Федеральной программы структурной перестройки экономики России на период до 1995 года³ не приводят к заметным результатам. Идеи и программы реформы никого уже больше не интересуют. Главным процессом становится эскалация политического противостояния.

1 октября 1992 года создается Оргкомитет Фронта Национального Спасения — орган внепарламентской оппозиции курсу экономических реформ и политике Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина.

Внепарламентская оппозиция экономическим реформам

Фронт Национального Спасения был создан на основе парламентского блока «Российское Единство» и коалиции ряда общественных организаций и движений, объединяющей выходцев из «Демократической России», коммунистов и национал-патриотов.

Помимо лидеров «Российского Единства» в нее вошли представители националистической и патриотической организации — Российского Национального Собора: генералы А.Н. Стерлигов и А.М. Макашов, писатели В.Г. Распутин, В.И. Белов и А.А. Проханов, ряд бывших членов депутатской группы «Союз» Верховного Совета СССР.

Политика Фронта Национального Спасения была настолько провокационной и экстремистской, что 28 октября 1992 года выходит специальный Указ Президента Российской Федерации «О мерах по защите конституционного строя Российской

¹ Обзор экономики России: Основные тенденции развития / Пер. с англ. 1998. IV. М.: Рабочий центр экономических реформ при Правительстве Российской Федерации, 1999. С. 49–51.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 1992 г. № 602 «О мерах по реализации Программы углубления экономических реформ» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 10. Ст. 725.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 1992 г. № 722 «О разработке Федеральной программы структурной перестройки экономики России» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 12. Ст. 979.

Федерации»¹, запрещающий его деятельность. Депутатами Верховного Совета этот указ был оспорен в Конституционном Суде Российской Федерации.

Тогда же, в октябре 1992 года, Верховный Совет Российской Федерации признал работу Правительства Российской Федерации по осуществлению социально-экономических реформ неудовлетворительной. Правительству было предложено в месячный срок представить перечень конкретных антикризисных мер². Становится совершенно ясно, что дни «правительства Гайдара» сочтены.

5 декабря 1992 года Седьмой Съезд народных депутатов принимает постановление «О ходе экономической реформы в Российской Федерации»³, в котором вслед за Верховным Советом признает деятельность Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы неудовлетворительной. Съезд также отказывается продлить чрезвычайные полномочия Президента Б.Н. Ельцина в области экономической реформы и не утверждает Е.Т. Гайдара на должность председателя российского правительства.

В попытке сохранить Е.Т. Гайдара во главе правительства, Б.Н. Ельцин предлагает депутатским фракциям определить возможный список претендентов, из которых он намеривается предложить кандидатуру нового председателя правительства. Но оппозиция не намерена отступать.

9 октября 1992 года Съезд народных депутатов вносит изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации — России. Ключевой идеей изменений становится попытка поставить Президента и правительство под контроль законодательной власти. В частности, Верховный Совет Российской Федерации наделялся правом назначать председателя Центрального банка России, давать согласие на назначение министров иностранных дел, обороны, безопасности и внутренних дел. Президенту Рос-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 1992 года № 1308 «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 18. Ст. 1458.

² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3609-1 «По докладом исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации Е.Т. Гайдара «О социально-экономическом положении в Российской Федерации и ходе экономической реформы» и «О Программе углубления экономических реформ» // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2341.

³ Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 5 декабря 1992 года № 1047-1 «О ходе экономической реформы в Российской Федерации» // Ведомости СНГ и ВС Российской Федерации. 1992. № 51. Ст. 3005.

сийской Федерации вменяется в обязанность представлять Верховному Совету России предложения о структуре органов исполнительной власти, а само Правительство России становится подотчетным не только Президенту, но и Верховному Совету Российской Федерации¹.

На следующий день Президент Российской Федерации выступает на Съезде с «Обращением к гражданам России и ко всем избирателям», в котором обвиняет Съезд и Верховный Совет Российской Федерации в торможении экономических реформ и конституционного переустройства страны. Б.Н. Ельцин требует назначения референдума с вопросом: «Кому вы поручаете вывод страны из экономического и политического кризиса, возрождение Российской Федерации: нынешнему составу Съезда и Верховного Совета или Президенту России?». Конституционный кризис в России переходит в открытую фазу, а таймер, отсчитывающий политическое время «команды Гайдара», останавливается.

Поскольку основным предметом политического конфликта является уже не стратегия реформ, а конституционная модель будущего устройства страны и государственной власти, Б.Н. Ельцин готов идти на компромиссы в экономических вопросах ради получения политического преимущества.

Под напором Президента России Б.Н. Ельцина Съезд народных депутатов идет на уступки и 12 декабря 1992 года принимает постановление «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», так называемое «Соглашение 12 декабря», в котором содержится призыв решать «все спорные вопросы, возникающие между различными ветвями власти, исключительно правовыми методами и избегать действий, связанных с насилием, конфронтацией и противостоянием в обществе»². Но ценой этого компромисса становится существование «правительства Гайдара».

14 декабря 1992 года Президентом России Б.Н. Ельциным по результатам рейтингового голосования³ на пост председателя правительства была внесена кандидатура В.С. Черномырдина,

¹ Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 2. Ст. 55.

² Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 декабря 1992 года № 4079-1 «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 51. Ст. 3016.

³ Первая тройка списка выглядела следующим образом: Ю.В. Скоков — 637 голосов, В.С. Черномырдин — 621, Е.Т. Гайдар — 400. Всего из 18 кандидатур, предложенных депутатскими фракциями, Б.Н. Ельцин отобрал для предварительного рейтингового голосования пять.

которая и была поддержана делегатами Съезда народных депутатов Российской Федерации. В этот же день он был назначен Председателем Совета Министров — Правительства Российской Федерации¹. На следующий день Е.Т. Гайдар подает в отставку с поста первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации².

5.2. Правительство В.С. Черномырдина. Первый этап (14 декабря 1992 — 9 августа 1996 года)

У Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина, в отличие от Е.Т. Гайдара, собственной развернутой экономической программы действий на момент назначения не было.

В конце февраля 1993 года был принят документ под названием «План действий Совета Министров — Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы в 1993 году», в котором были перечислены цели Правительства в 1993 году, а также мероприятия, необходимые для их достижения. В частности, в качестве своих важнейших целей на 1993 год новое российское Правительство установило следующие: «...достижение макроэкономической стабилизации в результате существенного снижения инфляции, замедление темпов падения производства, сохранение уровня жизни большинства населения, улучшение внешнеэкономического положения страны и подготовка на этой основе условий для стабильного долгосрочного экономического роста»³.

Комиссия по подготовке проекта программы неотложных мер по выходу Российской Федерации из экономического кризиса на период до 1995 года под председательством первого заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации — Министра экономики Российской Фе-

¹Указ Президента Российской Федерации от 14 декабря 1992 г. № 1567 «О Председателе Совета Министров—Правительства Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 25. Ст. 2226.

²Указ Президента Российской Федерации от 15 декабря 1992 г. № 1570 «О Гайдаре Е.Т.» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 25. Ст. 2230.

³Постановление Правительство Российской Федерации от 23 февраля 1993 г. № 160 «О плане действий Совета Министров—Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы в 1993 году» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 9. Ст. 750.

дерации О.И. Лобова была образована только в июле 1993 года. В состав комиссии, в частности, вошли: С.В. Алексашенко, С.А. Васильев, С.М. Игнатьев, А.Г. Шаповальянц и Е.Г. Ясин¹. Сама программа «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» была готова в августе 1993 года, но ее реализация была отложена в результате открытого противостояния ветвей власти в сентябре—октябре 1993 года².

В.С. Черномырдин в традиционной для крупного советского хозяйственного руководителя манере выступал против спада промышленного производства и всячески стимулировал меры по развитию топливно-энергетического комплекса³. Но, вынужденный балансировать после очевидных успехов финансового блока правительства под руководством Б.Г. Федорова по торможению инфляции и стабилизации валютного курса рубля, он фактически становится сторонником жесткой финансовой политики.

В политическом плане В.С. Черномырдин выступал против идеи коалиционного правительства, частью которого он когда-то был сам, считая, что народное хозяйство нуждается в профессиональном и ответственном управлении. В этом его поддерживал Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, который с самого начала подчеркивал, что «правительство Черномырдина» должно стоять вне политики и заниматься исключительно вопросами экономической стабилизации. Однако, как отмечали эксперты того времени, «под флагом “деполитизации” Кабинета, под ставшими общеупотребительными и звучными от обоих соперничающих центров власти лозунгами “дайте правительству заниматься экономикой”, “дайте правительству спокойно рабо-

¹ Распоряжение Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 20 июля 1993 г. № 1275-р «О составе комиссии по подготовке проекта программы неотложных мер по выходу Российской Федерации из экономического кризиса на период до 1995 года» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 30. Ст. 2813.

² Программа Совета Министров — Правительства Российской Федерации на 1993—1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» (принята на заседании Правительства РФ 06.08.1993) // Российские вести. 1993. 21 сентября.

³ См., например: Указ Президента Российской Федерации от 5 ноября 1992 г. № 1333 «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 19. Ст. 1607; Указ Президента Российской Федерации от 17 ноября 1992 г. № 1403 «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 22. Ст. 1878.

татъ” развернулась схватка за определение курса Правительства: какая линия социально-экономической политики в нем возобладает — а значит, на интересы каких групп политической и экономической элиты будет работать Кабинет Министров»¹.

В результате в новом «правительстве Черномырдина» были представлены практически все ключевые группы интересов того времени — от так называемых «либеральных экономистов», к которым можно отнести Б.Г. Федорова, А.Б. Чубайса и А.Н. Шохина, до «производственников» — В.Ф. Шумейко, О.Н. Сосковца и Г.С. Хижи, «аппаратчиков» — О.И. Лобова, «юристов» — С.М. Шахрая и Н.В. Федорова и «силовиков», тяготевших к ближнему кругу Президента Российской Федерации — В.П. Баранникова, В.Ф. Ерина и П.С. Грачева. В условиях нараставшего противостояния ветвей власти сильными личными качествами В.С. Черномырдина выступали его осторожность, высокая управленческая культура и аппаратное мастерство. Он проявлял гибкость во взаимоотношениях со Съездом и Верховным Советом России, но при этом, по большому счету, оставался на позициях Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина.

Новая попытка финансовой стабилизации

Вопреки общим ожиданиям, что приход «правительства Черномырдина» приведет к полному прекращению экономических реформ, на деле получилось прямо наоборот. В течение весны—лета 1993 года, вплоть до того момента, когда противостояние ветвей власти достигло своей критической точки, были не только исправлены ошибки, допущенные в 1992 году, но и реализован новый комплекс конкретных мер по реформе экономики, закрепивший первые шаги по экономическому транзиту России.

В рамках Ванкуверской Декларации об экономических аспектах внешней политики России и США учреждается комиссия «Гор—Черномырдин», которую возглавляют Вице-президент Соединенных Штатов Америки Эл Гор (*Albert Arnold «Al» Gore Jr.*) и Председатель Совета Министров — Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин². Принимается Таможенный кодекс Российской Федерации.

¹ Березовский В.Н., Червяков В.В. Правительство В. Черномырдина как объект политической борьбы до и после апрельского референдума // Обозреватель. 1993. № 14. Электронный ресурс: http://www.rau.su/observer/N14_93/001.HTM

² Ванкуверская Декларация // Дипломатический вестник. 1993. № 7—8. С. 18—19.

Зимой 1992–1993 годов в Российской Федерации создается рынок государственного внутреннего долга и выпускаются государственные ценные бумаги в форме валютных¹ и рублевых облигаций².

Первый займ государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО) на сумму 650 млрд рублей был успешно размещен 6 мая 1992 года³.

А с 14 мая 1993 года было начато распределение среди юридических лиц – владельцев счетов в бывшем Внешэкономбанке СССР облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа (ОВВЗ) на общую сумму 7885 млн долларов США различных серий со сроками погашения от 1 до 15 лет⁴.

Также в 1993 году по настоянию Б.Г. Федорова было усовершенствовано бюджетное планирование, в том числе и путем учета различных внебюджетных фондов государственных органов исполнительной власти. Введены поквартальные ориентиры ограничения общего бюджетного дефицита и лимиты на получение правительством банковских кредитов. В отличие от 1992 года, когда закон о республиканском бюджете Российской Федерации принимался ежеквартально, уже 14 мая 1993 года был принят Закон Российской Федерации «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год»⁵.

¹Указ Президента Российской Федерации от 7 декабря 1992 г. № 1565 «О мерах по урегулированию внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 25. Ст. 2215.

²Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 8 февраля 1993 г. № 107 «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 567.

³Приказ Центрального банка Российской Федерации от 6 мая 1993 г. № 02-78 «О проведении операций с государственными краткосрочными бескупонными облигациями» (вместе с «Положением об обслуживании и обращении выпусков государственных краткосрочных бескупонных облигаций», «Временным порядком проведения Банком России операций на рынке государственных краткосрочных бескупонных облигаций в г. Москве, осуществления расчетов и учета по ним», «Временным порядком бухгалтерского учета по операциям с государственными краткосрочными бескупонными облигациями в коммерческих банках») // Информационный банк «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

⁴Постановление Совета Министров–Правительства Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 222 «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного валютного облигационного займа» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993 № 12. Ст. 1002.

⁵Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4966-1 «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год» // Российская газета. 1993. 1 июня.

Были резко снижены объемы, а затем и ликвидирована провоцирующая коррупцию система дотаций на централизованный импорт товаров. Также была изменена процентная политика, в результате которой началось последовательное повышение ставок по кредитам Банка России и Сберегательного банка Российской Федерации до положительного (превышающего значение инфляции) уровня¹.

В мае 1993 года Советом Министров — Правительством Российской Федерации и Банком России была разработана программа неотложных мер экономической политики. В денежно-кредитной сфере введены лимиты на прирост кредитов Банка России; произошел постепенный отказ от всех видов целевых субсидированных кредитов и начался переход к практике предоставления субсидий только через бюджет. Был осуществлен переход к рыночным механизмам проведения денежно-кредитной политики, что подразумевало отказ от распределения целевых кредитов на отраслевой или региональной основе и расширение кредитования частных банков на рыночных условиях. Также прекратилась практика кредитования взаимного зачета неплатежей предприятий.

В области внешнеторговой политики был внедрен комплекс мер по либерализации внешней торговли, что предполагало постепенную ликвидацию экспортных квот, ограничение объемов централизованного экспорта и отказ от практики множественных валютных курсов.

В плане развития правовой базы рыночных отношений было принято решение о разработке законопроектов об акционерных обществах и ценных бумагах, а также Гражданского кодекса и усилении мер правовой защиты контрактов.

Наконец, была реорганизована система регулирования валютного рынка, связанная с отменой обязательной продажи части валютной выручки Банку России, что на деле означало продолжение денежной эмиссии в увязке с объемами экспорта. Внедрение системы продажи всей валютной выручки на валютном рынке не только способствовало совершенствованию рыночного механизма формирования валютного курса, но и создало благоприятные условия для широкомасштабной финансовой стабилизации².

¹ Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в IV квартале 1993 года, т.е. уже после роспуска Верховного Совета Российской Федерации 21 сентября 1993 года и фактической отмены действовавшей Конституции РСФСР 1978 года. (Прим. науч. ред.)

² См., например: Постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. № 205 «Об усилении валютного и экспортного контроля и о развитии валютного рынка» // Собрание актов Президента

Реализованный комплекс мер также позволил заключить соглашение с Международным валютным фондом, в рамках которого Российская Федерация впервые получила резервный кредит в размере 1,5 млрд долларов США.

После очередного этапа реформ произошла частичная экономическая стабилизация. Несмотря на падение промышленного производства и высокий уровень инфляции, был полностью восстановлен разрушенный потребительский рынок. Российская Федерация обрела свои границы, собственную валюту, банковскую и налоговую системы, удалось приостановить рост темпов инфляции и добиться стабилизации курса рубля по отношению к доллару США. В стране была начата массовая бесплатная приватизация. Например, не менее 29% акций всех акционерных обществ, создаваемых в порядке приватизации государственных предприятий, подлежали продаже исключительно на специализированных чековых аукционах. В целях исключения дискриминации граждан при участии в приватизации и для сохранения гарантий льгот членов трудовых коллективов величины уставного капитала акционерных обществ определялись без учета переоценки основных фондов предприятий. Предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания, грузового автомобильного транспорта, включенные в Государственную программу приватизации, должны были быть приватизированы до 1 августа 1993 года.

Однако, как и в 1992 году, очередная попытка финансовой стабилизации срывается под влиянием политических причин.

Обострение противостояния ветвей власти и очередной срыв финансовой стабилизации

В условиях исчезновения ключевого раздражающего фактора «правительства Гайдара» главной целью руководства Верховного Совета становится борьба за политическую власть с Президентом Российской Федерации. Для организации поддержки

и Правительства Российской Федерации. 1993. № 11. Ст. 940; Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 269 «О сокращении дотирования централизованных закупок по импорту» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 14. Ст. 1190; Заявление Совета Министров — Правительства и Центрального банка Российской Федерации от 24 мая 1993 г. «Об экономической политике Правительства и Центрального банка России» // Российские вести. 1993. 1 июля; Телеграмма Центрального банка Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 110-93 «Об отмене обязательной продажи 30 процентов валютной выручки в валютный резерв Банка России» // Финансовая газета. 1993. № 28.

своих планов Р.И. Хасбулатов и его сторонники на Съезде и в Верховном Совете Российской Федерации активно используют экономические методы, отработанные в 1992 году.

В 1992—1993 годах Верховный Совет Российской Федерации имел возможность напрямую вмешиваться в денежно-кредитную политику Банка России, поскольку именно он принимал решение о назначении его руководителя. Более того, руководство Верховного Совета Российской Федерации во главе с Р.И. Хасбулатовым даже участвовало в решении текущих вопросов денежного регулирования, таких, например, как выпуск купюр определенного достоинства, что на практике провоцировало обострение кризиса наличности. В довершение всего, Председатель Верховного Совета России имел собственный внебюджетный стабилизационный фонд, средства из которого направлялись на поддержку приглянувшихся ему промышленных предприятий (а фактически на поддержку «политически близких» руководителей этих предприятий). Таким образом, что называется, «по факту» происходила передача значительной доли национального дохода тем группам интересов, которые являлись политическими союзниками руководства Съезда и Верховного Совета в его конфликте с Президентом и Советом Министров — Правительством Российской Федерации. По некоторым экспертным оценкам, эта доля национального дохода могла составлять порядка 40% ВВП в 1992 году и до 20% ВВП в 1993 году¹.

Эскалация конституционного кризиса, углубление противостояния ветвей власти сделали экономические реформы на время заложником логики развития политического конфликта. Нормальная деятельность российского правительства была серьезно ограничена в условиях фактического *двоевластия*, когда часть необходимых решений не принималась вовсе, а часть — попросту саботировалась.

На Восьмом Съезде народных депутатов России 11 марта 1993 года Председатель Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатов заявляет, что «Соглашение 12 декабря 1992 года» было политической ошибкой, и обращается к Президенту России Б.Н. Ельцину с требованием отправить в отставку отвечающего за приватизацию А.Б. Чубайса. На следующий день решением Съезда «Соглашения 12 декабря 1992 года» фактически дезавуируются и вводится в действие так называе-

¹The Rule of Law and Economic Reform in Russia / Eds. J.D. Sachs, K.P. Boulder. Co.: Westview Press, 1997. P. 9; Enterprise Performance and Growth // EBRD Transition Report. L., 1997.

мая «поправка Плотникова»¹. Эта поправка представляла собой предложение координатора фракции «Смена» *Олега Витальевича Плотникова* о немедленном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае, если он использует их «для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти»².

Съезд ограничивает деятельность Совета Министров — Правительства Российской Федерации вопросами текущего государственного управления, а также разработкой и реализацией антикризисных программ в области экономического и социального развития России. Председателям Центрального банка России, Российского фонда федерального имущества, Пенсионного фонда, Государственного комитета Российской Федерации по статистике разрешено входить по должности в состав правительства при сохранении их подконтрольности Верховному Совету Российской Федерации.

В своем Обращении «К гражданам Российской Федерации» делегаты Съезда обвиняют Президента Российской Федерации в желании решать все вопросы при помощи чрезвычайных мер и делают вывод о том, что «экономическая реформа обернулась против большинства народа»³.

В ответ на эти шаги Президент выступает 20 марта 1992 года с телевизионным Обращением «К гражданам России», в котором заявляет о своих планах по введению особого порядка управления страной на период до преодоления конституционного кризиса и о подписании соответствующего указа⁴. Б.Н. Ельцин

¹Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 12 марта 1993 г. № 4626-I «О мерах по осуществлению конституционной реформы в Российской Федерации (о Постановлении Седьмого Съезда народных депутатов Российской Федерации «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации»)» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 439.

²Поправка О.В. Плотникова в часть 6 статьи 121 Конституции Российской Федерации — России была одобрена Седьмым Съездом народных депутатов, но заморожена «Соглашением 12 декабря 1992 года». Именно благодаря «поправке Плотникова» Верховный Совет России принял 21 сентября 1993 года решение об отрешении Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности в связи с подписанием им указа от 20 сентября № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

³Обращение Съезда народных депутатов от 13 марта 1993 г. № 4630-I «К гражданам Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 443.

⁴На самом деле официально опубликованный 25 марта 1993 года текст Указа Президента Российской Федерации от 20 марта 1993 года назывался «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти» и в нем ничего не говорилось об особом порядке управления страной. (*Прим. науч. ред.*)

также решает обратиться к избирателям напрямую, минуя делегатов Съезда, и заявляет о своем решении провести 25 апреля 1993 года голосование (референдум) о доверии Президенту и Вице-президенту Российской Федерации.

Это заявление повергло политических оппонентов Б.Н. Ельцина в состояние истерики и паники. Спустя несколько часов в своем ночном телевизионном выступлении Вице-президент России А.В. Руцкой, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин и Генеральный прокурор В.Г. Степанков осуждают решения Б.Н. Ельцина как неконституционные. Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов заявляет, что действия Президента Российской Федерации представляют попытку государственного переворота, а срочно созданный Верховный Совет России назначает на 26 марта 1993 года внеочередной Девятый Съезд народных депутатов Российской Федерации.

После открытия Съезда на личной встрече Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова было достигнуто согласие о проведении одновременно досрочных выборов Президента и Съезда народных депутатов Российской Федерации. Однако делегаты Съезда отвергают предложения Б.Н. Ельцина и Р.И. Хасбулатова, обвиняют Р.И. Хасбулатова в попытке сговора «за спиной съезда» и ставят на голосование вопрос об отрешении от власти (импичменте) Президента России и об отзыве Председателя Верховного Совета Российской Федерации. Делегатам Съезда не удается набрать большинства при голосовании по обоим этим вопросам¹.

Тем не менее на следующий день в своем постановлении «О неотложных мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации» Съезд, в частности, констатирует серьезные нарушения Конституции Российской Федерации — России, допущенные Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным в его Обращении «К гражданам России» 20 марта 1993 года. Президенту и Председателю Совета Министров — Правительства Российской Федерации предлагается

¹ Голосование было тайным и проводилось одним бюллетенем по обоим кандидатурам. Из 1033 депутатов получили бюллетени для голосования 924, при вскрытии обнаружено 909 бюллетеней. Из этих бюллетеней недействительными по голосованию об отрешении Б.Н. Ельцина признаны 24 бюллетеня, за отрешение проголосовали 617 депутатов, против — 268. Для принятия решения требовалось квалифицированное большинство, которое составляло 689 голосов, поэтому предложение об отрешении не прошло. По голосованию об отзыве Р.И. Хасбулатова были признаны недействительными 12 бюллетеней, «за» проголосовали 339 депутатов (для принятия решения требовалось 517), против — 558.

сформировать новое коалиционное правительство (Правительство Национального Соглашения) Российской Федерации¹.

Вместо голосования о доверии Президенту и Вице-президенту России Девятый Съезд народных депутатов России назначает на 25 апреля 1993 года проведение всенародного референдума по четырем вопросам²:

- о доверии Президенту Российской Федерации;
- об одобрении социально-экономической политики Президента и Совета Министров — Правительства Российской Федерации;
- о назначении досрочных выборов Президента России;
- о назначении досрочных выборов депутатов Российской Федерации.

Б.Н. Ельцин в своем обращении к гражданам России просил сказать «да» на все четыре вопроса всероссийского референдума. Общероссийское общественное движение «Демократическая Россия» призывала сказать «нет» на третий вопрос — о досрочных выборах Президента Российской Федерации. Именно по этой формуле «да»-«да»-«нет»-«да» и запомнился референдум.

Результаты всероссийского референдума 25 апреля 1993 года

Формулировка вопросов референдума не предполагала однозначных правовых последствий, с этой точки зрения, он больше напоминал всероссийский опрос населения. По настоянию делегатов Съезда народных депутатов Российской Федерации при подведении итогов референдума была предусмотрена усложненная система подсчета голосов. В соответствии с предложенной методикой решения по первым двум вопросам считались принятыми, если за них проголосовало большинство от принявших участие в референдуме, а по последним двум вопросам — большинство от общего числа граждан, включенных в списки для голосования.

В референдуме приняли участие 64,5% граждан, имевших право участвовать в референдуме. По результатам референдума высказались «за»:

- по вопросу о доверии Президенту России — 58,7% от числа граждан, принявших участие в референдуме;
- по вопросу об одобрении социально-экономической политики кабинета Б.Н. Ельцина — 53,0% от числа граждан, принявших участие в референдуме;

¹ Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. № 4683-I «О неотложных мерах по сохранению конституционного строя Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 14. Ст. 500.

² Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 г. № 4684-I «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума» // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1993. № 14. Ст. 501.

— по вопросу о необходимости досрочных выборов Президента Российской Федерации — 49,5% голосовавших, или 31,7% от числа граждан, имевших право участвовать в референдуме;

— по вопросу о необходимости досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации — 67,2% голосовавших, или 43,1% от числа граждан, имевших право участвовать в референдуме.

По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, референдум состоялся, по первым двум вопросам решения приняты, по третьему и четвертому вопросу — не приняты.

На заседании Президиума Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатов призвал не обольщаться итогами референдума, объяснив их исключительно заслугами «полторанинско-геббельсовской пропаганды». Представители оппозиции комментировали результаты референдума в том духе, что россияне, поддавшись пропагандистским манипуляциям пропрезидентских СМИ, ответили на первые два вопроса «вопреки суровым реальностям экономической жизни и логике здравого смысла»¹.

Однако у президентских структур в 1993 году не было реальной монополии ни на СМИ, ни на «административный ресурс». Например, в сельских районах, традиционно подверженных воздействию указаний местной администрации, итоги голосования были для Президента неутешительными. Активную пропагандистскую работу вела перед голосованием и сама оппозиция; так, к референдуму было приурочено показанное по телевидению и вызвавшее широкий резонанс выступление в Верховном Совете вице-президента Российской Федерации А.В. Руцкого, который обвинил Правительство и, косвенно, Президента страны Б.Н. Ельцина в коррупции и потворстве мафиозным структурам, заявив, что располагает «одинадцатью чемоданами компромата» на высших чиновников².

Исход референдума во многом решило то, что значительная часть его участников голосовала не столько за Б.Н. Ельцина и реформы, сколько против «право-левой», коммуно-националистической оппозиции, с которой прочно ассоциировалось большинство Съезда и Верховного Совета.

Однако Б.Н. Ельцин и его политическая команда результаты референдума истолковали однозначно: избиратели вырази-

¹ *Исаков В.Б.* Госпереворот: Парламентские дневники 1992–1993. Екатеринбург, 1997. С. 328; *Хасбулатов Р.И.* Великая российская трагедия: В 2 т. М.: ТОО «СИМС», 1994. Т.1. С. 120–121.

² *Россия-2000: Современная политическая история (1985–1999 годы)*. Т. 1: Хроника и аналитика. М.: Духовное наследие, 2000. С. 231; *Верховский А., Папп А., Прибыловский В.* Политический экстремизм в России. М.: Институт экспериментальной социологии, 1996. С. 308.

ли доверие Президенту России и проводимой им совместно с правительством социально-экономической политике. С этого момента Б.Н. Ельцин был твердо уверен, что обладает «большой легитимностью», чем Съезд народных депутатов, тем более что за переизбрание депутатов высказалось гораздо больше избирателей, чем за переизбрание Президента страны. Теперь он сосредоточивается на вопросах завершения подготовки новой Конституции Российской Федерации и путях преодоления конституционного кризиса власти

Основные разногласия по поводу проекта новой конституции касались разделения полномочий между формирующимися ветвями российской власти. Оппозиционное большинство Съезда народных депутатов и Верховного Совета в течение 1992–1993 годов окончательно осознало свои политические интересы и заняло непримиримую позицию по отношению к идее сильной исполнительной власти. Объективно тяжелые для населения последствия антикризисных экономических мер давали оппозиции возможность на волне популизма критиковать Президента и Правительство и требовать их практически полного подчинения законодательной ветви власти. Одновременно всенародно избранный Президент, обладавший не меньшей легитимностью, чем Съезд народных депутатов, полагал, что только сильная исполнительная власть, а не «съездовская митинговщина», способна вывести страну из кризиса. Он все решительнее ставил вопросы об усилении полномочий Правительства, порою даже требуя пересмотра уже согласованных положений проекта Конституции.

29 апреля 1993 года Верховный Совет Российской Федерации принимает постановление «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации»¹. Согласно постановлению, Конституционной комиссии надлежало совместно с палатами Верховного Совета завершить до 20 мая 1993 года доработку и согласование с Президентом страны основных положений новой Конституции Российской Федерации. После обсуждения проекта конституции в субъектах Российской Федерации предполагались проведение совместных парламентских слушаний и дальнейшая постатейная работа Конституционной комиссии над текстом проекта Конституции России. Все работы планировалось завершить до 10 октября 1993 года, 15 октября — опубликовать проект новой конституции. Для рассмотрения и при-

¹ Постановление Верховного Совета РФ от 29 апреля 1993 г. № 4907-1 «О завершении работы над проектом Конституции Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 696.

нения новой Конституции Российской Федерации было решено созвать 17 ноября 1993 года Съезд народных депутатов.

В этот же день, 29 апреля 1993 года, Б.Н. Ельцин на совещании в Кремле с участием глав республик, администраций краев и областей, автономных образований представил свой, так называемый «президентский» проект Конституции Российской Федерации, разработанный *Сергеем Сергеевичем Алексеевым* и *Сергеем Михайловичем Шахраем*. На следующий день проект конституции был опубликован в газете «Известия»¹.

В отличие от проекта, разработанного Конституционной комиссией, он содержал недвусмысленный отказ от прежней «вертикали Советов» и в целом выдерживал принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти, устанавливая баланс их полномочий в рамках республики президентского типа.

На этом фоне резко радикализуются действия непарламентской оппозиции. Например, Фронт Национального Спасения и движение «Трудовая Россия» организуют 1 мая в Москве массовый митинг оппозиции курсу Б.Н. Ельцина, который перерастает в беспорядки. В столкновениях пострадали более 600 человек, 40 человек были госпитализированы, один сотрудник милиции погиб. Вообще, по результатам социологических опросов, летом 1993 года более 40% респондентов ожидают наступления в стране анархии. В этих условиях более 45% опрошенных считают, что роспуск Съезда и Верховного Совета Российской Федерации, а также введение прямого президентского правления будут способствовать улучшению дел в стране².

Референдум не привел к компромиссу между ветвями власти. Эскалация конфликта по поводу текста новой Конституции, а на самом деле — по поводу модели устройства государства и распределения полномочий перешла границу, после которой примирение стало уже невозможным. Перелом ситуации наступает в сентябре 1993 года. В 20 часов по московскому времени 21 сентября 1993 года по телевидению оглашается Указ Президента России Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», который по его номеру стали сразу называть «Указ 1400». Согласно этому документу, прерывалось «осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Россий-

¹ Конституция Российской Федерации. Проект С.С. Алексеева, С.М. Шахрая // Известия. 1993. 30 апреля.

² Зеркало мнений: Результаты социологического опроса населения России за июнь 1993 года. М.: Институт социологии РАН, 1993.

ской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации». В период до начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации — Федерального Собрания Российской Федерации действовали указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации назначались на 11–12 декабря 1993 года¹.

Текст указа завершался коротким «Обращением к гражданам России». В нем Б.Н. Ельцин говорил: «Выражаю надежду, что все, кому дороги судьба России, интересы процветания и благополучия ее граждан, поймут необходимость проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания для мирного и легитимного выхода из затянувшегося политического кризиса. Прошу граждан России поддержать своего Президента в это переломное для судьбы страны время».

В период с 21 сентября по 4 октября 1993 года развивается острая фаза конституционного кризиса. Конфликт ветвей власти переходит в открытое противостояние с элементами гражданской войны на улицах Москвы. Тем не менее общего обострения политической ситуации в Российской Федерации не происходит.

Все прогнозы надвигающегося социального взрыва, о котором постоянно говорили руководители бывшего Верховного Совета Российской Федерации, не оправдались. Это произошло во многом в результате падения интереса большей части населения к политической активности, а также изменения приоритетов, определяющих действия людей в повседневной жизни. За несколько лет Россия прошла через разрушение монополии КПСС, распад СССР и радикальные экономические реформы в варианте «шоковой терапии». На долю россиян выпало «слишком много» революций, и в этих условиях они все больше сосредоточивались на своих личных, семейных, локальных проблемах.

Несмотря на то что тяга к идеализированному советскому прошлому была еще очень велика (об этом говорили до 45–46% опрошенных граждан), люди все больше учились адаптироваться к новым рыночным условиям и одновременно ориентировались на собственные силы². По данным социологических опро-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597.

² Седов Л.А. Перемены в стране и отношение к переменам // Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения. 1995. № 1. С. 24.

сов того времени, до 70% населения были готовы рассчитывать только на свои собственные силы и возможности, защиты и поддержки государства ждали меньше 20% опрошенных. При этом на вопрос о возможности возврата к тому, что было до 1985 года, около 74% опрошенных ответили, что возврата к прошлому быть не может, перемены уже необратимы¹.

12 декабря 1993 года в России проходят выборы депутатов в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также всероссийское голосование о принятии новой Конституции Российской Федерации². 25 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации вступает в силу. Начинается сложный период претворения в жизнь новой модели государственного устройства страны, нового конституционного механизма власти.

Жизнь после конституционного кризиса

Накануне событий 21 сентября 1993 года Е.Т. Гайдар вновь назначается первым заместителем Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, а через несколько дней на него возлагается исполнение обязанностей Министра экономики России³.

После разрешения конституционного кризиса власти «правительство Черномырдина» возвращается к разработанной им еще в августе 1993 года среднесрочной программе на 1993—1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики»⁴.

В этом документе были изложены уточненные представления о конечной цели реформ, а также задачи, которые необходимо было решить в среднесрочный период. Как указано в Программе, «в России должна быть создана социально ориентированная,

¹ Никитина В. Год за годом: 1993 // Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения. 1998. № 2(34). С. 56—57.

² В голосовании приняли участие 54,80% избирателей (или 58,19 млн избирателей), из них 58,42% (или 32,94 млн избирателей) проголосовали за принятие новой Конституции Российской Федерации.

³ Указ Президента Российской Федерации от 18 сентября 1993 г. № 1395 «О первом заместителе Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3626; Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 1411 «Об исполняющем обязанности Министра экономики Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3644.

⁴ Программа Совета Министров — Правительства Российской Федерации на 1993—1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» (принята на заседании Совета Министров — Правительства Российской Федерации 06 августа 1993 г.) // Российские вести. 1993. 21 сентября. № 182.

эффективная экономика — конкурентоспособная, высокотехнологичная и рыночная. Она должна быть способной динамично развиваться на основе собственных внутренних ресурсов, восприятия прогрессивных достижений науки, прочного и органичного включения в мирохозяйственные связи при обеспечении экономической неуязвимости и экологической безопасности».

Достичь этих целей предполагалось на основе развития рыночных механизмов. На среднесрочную перспективу до 1996 года были поставлены следующие задачи:

«добиться стабилизации общего объема производства и создать предпосылки для экономического подъема;

продолжить либерализацию экономики, последовательно снимая административные ограничения с цен, хозяйственных связей, внешнеэкономической деятельности;

снизить уровень и контролировать инфляцию, обеспечить финансовую стабилизацию;

реализовать программу приватизации и осуществить реформу государственных предприятий, создать условия для формирования эффективных собственников и конкурентной среды;

развернуть структурную перестройку экономики, имея в виду преодоление структурных деформаций, приспособление к платежеспособному спросу с минимумом потерь и издержек, интеграцию российской экономики в мировое хозяйство;

проводить активную социальную политику, направленную на приспособление трудоспособного населения к новым условиям, адресную защиту наиболее уязвимых его слоев от негативных проявлений переходных процессов, стимулирование деловой активности и добровольных частных сбережений»¹.

В Программе был сделан прогноз скорости прохождения этапов трансформации экономики: этап кризисного развития, по мнению разработчиков, должен был завершиться в 1994 году, стабилизация произойдет в конце 1994 — 1995 году, а новый экономический подъем начнется в 1996 году.

Если прежде разработка программных документов в области экономической политики имела характер, по сути, акта политического, который был связан с острыми публичными дискуссиями о выборе путей и принципов дальнейшего развития страны, то, начиная с 1993 года, ситуация изменилась. Опыт конца 1980-х — начала 1990-х годов показал, что в ситуации кризиса попытки найти общественное согласие по поводу того, куда двигаться дальше, привели к противоположному эффекту — к глубокому размежеванию в обществе и к опасной поли-

¹ Там же.

тической дестабилизации. В результате ответственность за выбор и его последствия принял на себя Президент Российской Федерации. Ключевые принципы новой экономической модели были закреплены в Конституции Российской Федерации как конечная цель и «образ желаемого будущего». Поэтому с момента принятия Конституции 1993 года все программные документы Правительства носят характер инструментальный и прагматичный. Фактически они служат инструментом позиционирования «корабля российской экономики» с точки зрения успешности продвижения к заданным ориентирам: излагая оценку пройденного этапа, анализируя достигнутые успехи и неудачи, Правительство Российской Федерации определяло и корректировало свои задачи на новый период.

На совместном заседании Президента и Совета Министров — Правительства Российской Федерации был одобрен план действий Совета Министров — Правительства Российской Федерации на 1993—1994 годы по реализации первого этапа программы¹.

Вопросы финансовой стабилизации в стране снова выходят на первый план. В частности, через день после совместного заседания Е.Т. Гайдар формирует межведомственную комиссию во главе с заместителем Председателя Совета Министров — Правительства России Б.Г. Федоровым с участием руководителей частных (коммерческих) банков для разработки Концепции развития денежно-кредитной системы России².

Однако до конца 1993 года было реализовано только несколько принципиальных решений. В частности, в рамках либерализации внешнеторговой деятельности квотирование экспорта ограничено перечнем стратегически важных сырьевых товаров. В этот закрытый перечень вошли: сырая нефть, природный газ, углеводородное сырье, электроэнергия, некоторые цветные металлы, пшеница твердых и мягких сортов, этиловый спирт, рыба, ракообразные и икра³.

¹Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 6 ноября 1993 г. № 1152 «О социально-экономическом положении Российской Федерации и мерах по реализации первого этапа программы Совета Министров — Правительства Российской Федерации на 1993—1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 46. Ст. 4498.

²Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 1993 г. № 2199-р «О составе Комиссии для разработки проекта Концепции развития денежно-кредитной системы России» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 50. Ст. 4927.

³Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1102 «О мерах по либерализации внешнеэкономической деятельности» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 45. Ст. 4341.

Еще одним решением, которое носило, скорее, символическое значение для дела экономических реформ, стало введение свободных цен на хлеб и зерно¹. По воспоминаниям коллег, В.С. Черномырдин «нервничал и переживал, подписывая это важное решение. Когда же не последовало никаких бунтов и восстаний из-за роста цен на хлеб, у него отлегло от сердца»².

Наконец, 24 декабря 1993 года было принято решение о единовременных компенсациях вкладчикам Сберегательного банка Российской Федерации, имевших вклады на 1 января 1992 года. Размер компенсации составил трехкратную величину размера вкладов. На выплату компенсации было направлено 200 млрд рублей из прибыли Сберегательного банка Российской Федерации в 1993 году и 400 млрд рублей от реализации на внешнем рынке и коммерческим банкам драгоценных металлов и драгоценных камней из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации (Гохрана России)³.

Главный итог завершения конституционного кризиса осенью 1993 года заключался в том, что он не только «снял» противоречия предыдущего этапа развития страны, но и стал точкой поворота к новой жизни в новой России.

Быстро оформляются новые социально-политические структуры и группы интересов, имеющие автономную экономическую базу. Это прежде всего так называемые «красные директора», «хозяйственники», представители «старой экономики» — традиционного промышленного сектора экономики. И, конечно, «предприниматели» — банкиры, бизнесмены, эксперты, представляющие «новую экономику» — виды деятельности, отсутствовавшие в советской административной системе⁴.

За счет резкого ускорения социальной мобильности происходит серьезное обновление российской политической элиты и изменение ее качественных характеристик. Около 35% людей из

¹ Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 928 «О порядке определения цены на хлеб» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3616; Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2280 «О либерализации зернового рынка в России» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5082.

² Федоров Б.Г. 10 безумных лет: Почему в России не состоялись реформы. М.: Коллекция «Совершенно секретно», 1999. С. 147.

³ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2297 «О единовременных компенсациях вкладчикам Сберегательного банка Российской Федерации, имевшим вклады на 1 января 1992 г.» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 1. Ст. 7.

⁴ Зудин А.Ю. Социальная организация российского бизнеса: от сегментации к дуализму // Куда идет Россия? Общее и особенное в современном развитии / Ред. Т.И. Заславская. М.: Интерцентр, 1997.

политической команды Б.Н. Ельцина никогда прежде в номенклатуру не входили. По сравнению с периодом М.С. Горбачева, в системе государственного управления доля выходцев из деревни сокращается в 5 раз, более 2/3 работников администрации Президента, аппарата Правительства Российской Федерации имеют ученые степени, а более половины — моложе 50 лет¹.

Интересы элиты и борьба между ее различными группами начинают играть в формировании политического контекста более важную роль, чем настроения людей. Фактически сходит «на нет» внепарламентская оппозиция. К выборам в Государственную Думу Федерального Собрания России первого созыва из 35 заявивших о себе избирательных объединений смогли собрать 100 тысяч подписей избирателей в свою поддержку, и были допущены к выборам только 13 объединений, из которых лишь 8 преодолевают 5% барьер и занимают 225 мест в новом российском парламенте. Остальные 225 мест распределяются между депутатами от одномандатных округов.

10 января 1994 года Президент Российской Федерации подписывает указ, на основании которого структура и функции федеральных органов исполнительной власти приводятся в соответствие с положениями новой Конституции Российской Федерации (Приложение 2.1). Завершение конституционного кризиса принципиально меняет политический контекст экономических реформ. С одной стороны, внешние условия для продолжения экономических реформ становятся более благоприятными. С другой стороны, исчезновение политического противостояния властей приводит к тому, что желание «продолжить прежний курс» стремительно уменьшается. То ли у В.С. Черномырдина накопилась усталость от постоянного напряжения, то ли он счел, что слишком жесткие методы реформ ослабляют его политическую базу, а может, у него просто окрепло желание быть единоличным руководителем и не делить свой правительственный Олимп с другими. Важно одно: постепенно складывается решение, что в условиях обретенной политической стабильности к власти должны прийти другие люди, и начинается подготовка к изменению персонального состава Правительства Российской Федерации. Фактором, способствующим этому процессу, становится относительное поражение представителей реформаторских сил на выборах в Государственную Думу, где большинство получают представители Либерально-демократической партии России В.В. Жириновского.

¹ Крыштановская О. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // *Общественные науки и современность*. 1995. № 1. С. 61–6.

Правительство Российской Федерации и лично его глава В.С. Черномырдин провозглашают себя приверженцами «немонетарных методов борьбы с инфляцией», что в то время на деле означало возвращение к курсу на инфляционную «подпитку» промышленных предприятий, прежде всего топливно-энергетического и военно-промышленного комплексов. Это была в том числе и реакция на значительное число голосов, полученных на выборах в Государственную Думу партиями националистического и левого толка. Обновленное правительство России спешно пыталось что-то сделать и модернизировать свой экономический курс, хотя и не знало как именно. Проблема усугублялась тем, что проинфляционная политика «правительства Черномырдина» находила поддержку и понимание в Банке России, руководителем которого по-прежнему оставался В.В. Герашенко, сохранивший приверженность традиционным советским представлениям о подчиненной роли денежно-кредитной системы по отношению к материальному производству.

В этих условиях Е.Т. Гайдар, не предупредив никого из своих коллег-реформаторов, решает уйти в отставку. Поводом для отставки становятся не согласованные с ним планы В.С. Черномырдина об объединении денежных систем Республики Беларусь и Российской Федерации, а также о выделении 500 млн долларов США для строительства нового Парламентского центра. В своем письме Е.Т. Гайдар пишет: «Я не могу быть одновременно в правительстве и в оппозиции к нему. Я не могу отвечать за реформы, не имея возможности предотвращать действия, подобные тем, о которых здесь было сказано»¹.

О перспективах экономических реформ после завершения конституционного кризиса

«Как бы то ни было, с уходом Гайдара завершается романтический период реформирования рыночной экономики, когда группа молодых ученых пыталась совершить экономическую революцию, не имея ни достаточной политической поддержки, ни прочной социальной базы. Нынче наступает период романтизма индустриального, когда группа опытных хозяйственников, опирающаяся на мощное хозяйственное лобби, попытается выйти из кризиса с помощью инфляционной накачки экономики...»

Цит. по: Известия. 1994. 18 января.

20 января 1994 года первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен *Олег Иванович Сосковец*. Заместителями Председателя Правительства России

¹Цит. по: Письмо Е.Т. Гайдара // Вечерняя Москва. 1994. 17 января.

назначены А.Х. Заверюха, А.Б. Чубайс и Ю.Ф. Яров. В.Ф. Шумейко освобожден от должности первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в связи с избранием Председателем Совета Федерации. Е.Т. Гайдар освобожден от должности первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации по личной просьбе. В связи с изменением структуры Правительства Российской Федерации от должности заместителя Председателя Правительства России также освобождены члены «команды реформаторов» — Б.Г. Федоров, С.М. Шахрай и А.Н. Шохин, который назначен Министром экономики Российской Федерации¹. А 26 января 1994 года происходит добровольная отставка Б.Г. Федорова с поста Министра финансов Российской Федерации.

С одной стороны, введение новой национальной валюты летом 1993 года, обустройство таможенных границ Российской Федерации и завершение летом 1994 года программы массовой приватизации создали более благоприятные предпосылки для осуществления новой попытки финансовой и экономической стабилизации. С другой стороны, сохранение высокой инфляции, нарушенных ценовых пропорций на основные сырьевые товары и непроясненность прав собственности по-прежнему позволяли значительной части представителей как «старой экономики», так и «новой экономики» продолжать экспроприацию государственных ресурсов.

Первые попытки обновленного «правительства Черномырдина» решить текущие экономические проблемы производят впечатление дежа-вю. Например, принимается решение о финансировании в первом полугодии 1994 года расходов федерального бюджета, «исходя из проектировок федерального бюджета» по мере поступления в бюджет налогов и платежей. Центральному банку Российской Федерации также поручается «предоставить во II квартале 1994 года Правительству Российской Федерации кредит на покрытие дефицита федерального бюджета в размере 10,6 трлн рублей сроком на 10 лет с погашением равными долями начиная с 1998 года из расчета 10 процентов годовых»².

Необходимо помнить, что в начале 1994 года прекращение конституционного кризиса отнюдь не означало автоматическо-

¹Указ Президента Российской Федерации от 20 января 1991 г. № 171 «О первоочередных изменениях в составе Правительства Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 4. Ст. 306.

²Федеральный закон от 10 апреля 1994 г. № 1-ФЗ «О финансировании расходов из федерального бюджета во II квартале 1994 года» // Российские вести. 1994. 14 апреля.

го обретения политического согласия как между Президентом России, парламентом и правительством, так и внутри только что сформированных ветвей власти. Конституция Российской Федерации изменила природу политического режима в России, определила полномочия и обеспечила конституционные гарантии независимости деятельности ветвей власти. Но для того, чтобы новая система государственного управления, что называется, «набрала обороты», необходимо было время.

Однако текущее состояние российской экономики особого времени «на раскачку» не давало. В этих условиях Президенту Российской Федерации приходится снова вмешиваться в экономическую политику и брать на себя миссию лидера перемен.

24 февраля 1994 года Президент Российской Федерации в соответствии с положениями новой Конституции впервые обнародует свое Послание Федеральному Собранию Российской Федерации под названием «Об укреплении российского государства: основные направления внутренней и внешней политики»¹. Пять основных разделов Послания были посвящены становлению правового государства, обеспечению прав человека и гражданских свобод, формированию нового федерализма — «территориальной основы демократии», развитию рыночных реформ для построения социального государства, а также переходу «от монопольной идеологии к культурному многообразию». Ключевая мысль экономического раздела — «попятного движения не будет». Поскольку трудности кризисного периода усугубляются не только слабостью становящегося государства, но и неразвитостью новых рыночных институтов, на первое место в ближайшие годы выходит институциональное направление реформы и ее правовое обеспечение.

Президент Российской Федерации особо подчеркнул ключевую проблему российских реформ — ее высокую социальную стоимость: «Стоимость реформы оказалась высокой. Траектория была верной, но движение сопровождалось серьезными ошибками. Во многом затратным остался не только российский экономический механизм. Политический — тоже». Поэтому Правительство должно буквально пройти по лезвию ножа: «...с одной стороны, нельзя допустить срыва реформ, что лишь усилит переживаемые народом трудности. С другой стороны, нельзя превысить порог социального шока. Иначе готовность

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 года «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. № 38. 1994. 25 февраля.

населения поддержать рыночную реформу вступит в острое противоречие со страхом быть ею раздавленным».

Резюме экономической части Послания очень лаконично: «К восстановлению экономики через продолжение реформы — другого пути нет». По мнению Главы государства, правительство должно строить свою экономическую политику таким образом, «чтобы достигались две стратегические цели:

- продолжение реформы, изменение самой конструкции экономической системы;
- снижение цены реформы, т.е. борьба с инфляцией, структурным кризисом, бедностью, несправедливым неравенством, вынужденной безработицей.

В 1994 году социально-политические ограничения будут жесткими, свобода маневра — небольшой. Тем более необходимо объединение усилий органов государственной власти, ответственных за экономическую политику. Их надо сосредоточить на главном — реформе экономического механизма¹.

Среди сформулированных Президентом Российской Федерации первоочередных задач для «правительства Черномырдина» на передний план выходят проведение «назревших институциональных преобразований», продолжение приватизации на качественно новом этапе, создание эффективной системы государственного регулирования, использование имеющихся резервов демонополизации, реформа налогообложения, включая укрепление налоговой и платежной дисциплины, принятие необходимых законодательных актов с упором на механизмы их реализации.

23 мая 1994 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ «О реформе государственных предприятий», который дает старт работам по структурной перестройке экономики на основе новой Конституции Российской Федерации. В соответствии с этим документом прекращена практика образования новых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними государственного имущества на праве полного хозяйственного ведения. Введены основные критерии эффективности экономической деятельности государственных промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Принято решение о ликвидации неэффективных производств и создании

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 24 февраля 1994 года «Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)» // Российская газета. № 38. 1994. 25 февраля.

на их основе казенных предприятий, за которыми имущество закрепляется на праве оперативного управления¹.

В этот же день Президентом Российской Федерации даны поручения о разработке законопроектов по совершенствованию российской налоговой системы, в частности по сокращению числа налогов, снижению ставок основных налогов, введению перечня продовольственных товаров, обладаваемых налогом на добавленную стоимость по льготной ставке. Установлен норматив отчислений в Фонд социального страхования Российской Федерации и определен порядок льготного налогообложения предприятий с иностранными инвестициями.

Банку России поручено установить временный порядок использования средств юридических лиц, поступающих на их расчетные счета, включая выплаты на неотложные нужды, заработную плату и расчеты с бюджетами. Установлен обязательный порядок продажи валютных средств. Приняты меры по регулированию обращения векселей. Даны поручения по разработке ускорения процедур судебного рассмотрения исков о погашении долговых обязательств.

Введен порядок обязательной постановки налогоплательщика на учет в органах Государственной налоговой службы Российской Федерации, банкам и иным кредитным организациям запрещено открывать расчетные счета налогоплательщикам без уведомления соответствующего налогового органа².

Наконец, в плане развития мер либерализации внешнеторговой деятельности квотирование и лицензирование поставок товаров и услуг сохранено только в отношении товаров и услуг, экспортируемых в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Также отменены льготы по обложению вывозными таможенными пошлинами экспортируемых товаров³.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1003 «О форме государственных предприятий» // Российская газета. 1994. 24 мая.

² Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1004 «О некоторых вопросах налоговой политики» // Российская газета. 1994. 24 мая; Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1005 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве» // Российская газета. 1994. 24 мая; Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1006 «Об осуществлении комплекса мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей» // Российская газета. 1994. 24 мая.

³ Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. № 1007 «Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт» // Российская газета. 1994. 24 мая.

10 июня 1994 года Президент Российской Федерации подписывает еще одну серию «экономических указов». В частности, были установлены конкретные механизмы обеспечения взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации¹.

В рамках совершенствования банковской системы Российской Федерации Банку России рекомендовано усилить надзор за деятельностью коммерческих банков и кредитных учреждений, разработать предложения по развитию потребительского кредита, ускорить создание Федерального фонда страхования активов банковских учреждений, привлекающих средства граждан².

В области жилищной политики принято решение о предоставлении жилищных кредитов и о выпуске в обращение жилищных сертификатов³.

Специальное внимание уделено вопросам стимулирования инвестиционной деятельности. Все предприятия, учреждения и организации, которые ввозили на территорию России оборудование, машины и механизмы, предназначенные для производственного развития предприятий, были в 1994 году освобождены от уплаты налога на добавленную стоимость и специального налога на поддержку важнейших отраслей промышленности. Такие же налоговые освобождения были установлены для товаров, которые ввозились в рамках использования кредитов, предоставленных Российской Федерации правительствами иностранных государств или международными финансовыми организациями⁴.

В рамках мер по обеспечению государственного управления экономикой был введен правовой институт контрактных отношений для руководителей федеральных государственных предприятий⁵.

¹Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 697.

²Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1184 «О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 696.

³Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1180 «О жилищных кредитах» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 692; Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1182 «О выпуске и обращении жилищных сертификатов» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 694.

⁴Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1199 «О некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности, в том числе осуществляемой с привлечением иностранных кредитов» // СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 699.

⁵Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1200 «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой» // Российская газета. 1994. 16 июня.

Новые меры экономической политики, проводимой Президентом Российской Федерации и «правительством Чернобырдина», становятся ясным сигналом продолжения движения России в направлении демократических реформ и развития рыночной экономики. Эти шаги были позитивно оценены международным сообществом. Так, 24 июня 1994 года на острове Корфу было подписано «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны»¹. Соглашение состояло из 11 разделов, среди которых были следующие:

- Политический диалог;
- Торговля товарами;
- Положения о предпринимательской деятельности и инвестициях;
- Платежи и капиталы;
- Конкуренция, охрана интеллектуальной собственности, сотрудничество в области законодательства;
- Экономическое сотрудничество;
- Сотрудничество по предотвращению противоправной деятельности;
- Культурное и финансовое сотрудничество.

Одновременно активные попытки Президента Российской Федерации последовательно реализовать меры по модернизации экономики, стимулировать ускоренное развитие институциональной основы новой российской государственности, становятся поводом для обвинений Б.Н. Ельцина в злоупотреблении своими полномочиями и в стремлении решать все вопросы при помощи уже упоминаемого «указного права».

¹Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (заключено на о. Корфу 24 июня 1994 г.) // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1802.

Соглашение подписали: Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, Премьер-министр Королевства Бельгии Ж.-Л. Дехане, Премьер-министр Королевства Дании П. Нюруп Расмуссен, Федеральный канцлер Федеративной Республики Германии Г. Коль, Премьер-министр Греческой Республики А. Папандреу, Председатель правительства Королевства Испании Ф. Гонсалес Маркес, Премьер-министр Французской Республики Э. Балладюр, Премьер-министр Ирландии А. Рейнольдс, Председатель Совета министров Итальянской Республики С. Берлускони, Премьер-министр Великого Герцогства Люксембург Ж. Сантер, Премьер-министр Королевства Нидерландов Р. Любберс, Премьер-министр Португальской Республики А. Каваку Силва, Премьер-министр Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии Д. Мейджор, Председатель Совета Европейского Союза А. Папандреу, Председатель Комиссии Европейских Сообществ Ж. Делор.

«Указное право»

Термин «указное право» был введен в современный научный и политический оборот судьей Конституционного Суда Российской Федерации *Виктором Осиповичем Лучиным*, который понимал под ним преимущественное регулирование общественных отношений не в форме законов, а в форме указов Президента Российской Федерации¹. Рядом правоведов и политологов «указное право» рассматривалось как специфический политический феномен современной истории России середины 1990-х годов, «изобретенный» Б.Н. Ельциным.

Однако, как отмечает доктор юридических наук *Елена Анатольевна Лукьянова*, «это не так. На деле первый Президент России не изобрел ничего нового. Используя указное право в качестве “права силы”, он всего лишь еще раз доказал, насколько глубоки в нашем правосознании исторические корни и живучи национальные стереотипы поведения. Поскольку, во-первых, само по себе указное право традиционно для России. А во-вторых, практически во все переломные времена отечественной истории указы российских правителей и играли своеобразную идеологически-диктаторскую роль альтернативных источников права...»² Действительно, в отличие от привычной практики издания главой государства указов, представление о приоритетной роли законов появилось в России только в начале XIX века при активном участии основателя российской юридической науки *Михаила Михайловича Сперанского*.

Во второй половине 1990-х годов термин «указное право» оказался востребован для доказательства «нелегитимности» правовой деятельности Президента Российской Федерации, осуществляемой им в режиме «конкурирующей компетенции» с нормотворческой деятельностью парламента и правительства. Таким образом, идея «указного права», или «права силы», сознательно использовалась оппозицией для обоснования тезиса о том, что институт Президента Российской Федерации на практике не «укладывается» в систему разделения властей, предусмотренную Конституцией России, т.е. эта идея была не только предметом теоретических споров, но и специфическим инструментом политической борьбы того времени.

Обвинения в адрес Президента России по поводу вмешательства в полномочия законодателей особенно усиливаются после принятия им 3 октября 1994 года Указа «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации», в соответствии с которым было утверждено «Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской

¹ См.: *Лучин В.О.* «Указное право» в России. М.: ХГЦ «Велес», 1996.

² *Лукьянова Е.А.* Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10.

Федерации»¹. Слишком многие представители как «старой», так и «новой» экономики были заинтересованы в сохранении неразберихи властей, характерной для ситуации конституционно-кризиса.

Но, несмотря на попытки оппозиции поставить знак равенства между «диктаторскими замашками» и вполне инструментальным правом главы государства издавать в отсутствие необходимого законодательства указы, имеющие силу закона, Конституционный Суд Российской Федерации принял решение в пользу права и разума. Рассматривая полномочия Президента России, он заключил, что «не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов»².

Новое обострение политической и экономической ситуации

К концу 1994 года обстановка вокруг России и внутри нее резко обостряется. 8 декабря 1994 года в нарушение обещаний, данных еще Президенту СССР М.С. Горбачеву, а затем и Президенту России Б.Н. Ельцину, Брюссельская сессия Совета НАТО принимает решение о расширении Организации Североатлантического договора.

А 11 декабря 1994 года начинается ввод объединенной группировки Вооруженных Сил России на территорию Чеченской Республики. Президент Российской Федерации так объясняет причины этого шага: «Наша цель состоит в том, чтобы найти политическое решение проблем одного из субъектов Российской Федерации — Чеченской Республики, защитить ее граждан от вооруженного экстремизма. Но сейчас мирным переговорам,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» (вместе с Положением «О главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации») // СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

свободному волеизъявлению чеченского народа препятствует нависшая опасность полномасштабной гражданской войны в Чеченской Республике...»¹

Летом 1995 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в связи с событиями на Северном Кавказе вынесет вотум недоверия² Правительству Российской Федерации во главе с В.С. Черномырдиным³. Однако Президент Б.Н. Ельцин отказывается отправить «правительство Черномырдина» в отставку.

Обострение внешней и внутренней политической ситуации снова становится важным фактором, влияющим на ход экономических реформ. Причем если в 1992 году экономические реформы сами были двигателем политических изменений, то к концу 1994 года усиление политической напряженности начинает сказываться на содержании и последовательности экономических перемен.

Промежуточные результаты модернизации российской экономики к этому времени выглядели следующим образом. У «молодых реформаторов» во главе с Е.Т. Гайдаром была слабая надежда, что, как и в Польше, относительная финансовая стабилизация будет вначале достигнута в результате деятельности того или иного варианта гипотетического «правительства промышленников», например, во главе с А.И. Вольским⁴. Но быстрый распад СССР положил конец этим надеждам. В итоге в условиях турбулентности в экономике ключевой на первом этапе радикальных реформ была признана финансовая сфера. Основные аргументы заключались в следующем: для осуществления финансовой стабилизации объективно требуется меньше времени, чем для приватизации, демонополизации или формирования других рыночных структур. При этом сама финансовая стабилизация создает необходимые условия для проведения

¹Обращение Президента Российской Федерации от 11 декабря 1994 г. «К гражданам России» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3425.

²Основанием для недоверия становятся, по мнению депутатов, трагические события 14–19 июня 1995 года в г. Буденновске Ставропольского края (рейд группы террористов под командованием Ш.С. Басаева), повлекшие массовые человеческие жертвы.

³Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июня 1995 г. № 895-1 ГД «О недоверии Правительству Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2446.

⁴Домбровски М., Ростовски Я. Что не получилось? Причины провала стабилизации в России в 1992 г. Серия: Экономические реформы в бывшем СССР. Бюллетень № 44. Варшава: Центр социально-экономических исследований (CASE), 1995. С. 7.

дальнейших экономических преобразований. На практике получилось наоборот.

Разрыв привычных экономических связей, в том числе с государствами — бывшими членами Совета Экономической Взаимопомощи, а потом и с бывшими союзными республиками СССР, отсутствие опыта работы в условиях мирового рынка, неконкурентоспособность отечественной продукции в условиях либерализации импорта, а также недостаток оборотных средств обусловили спад производства. Высокая степень монополизации российской экономики, преобладание предприятий тяжелой индустрии и производств военно-промышленного комплекса способствовали увеличению масштабов спада. Экономическое поведение предшественников «старой экономики» в этих условиях заключалось в безудержном росте цен на свою продукцию, что в конечном итоге и привело к срыву финансовой стабилизации.

Вторая попытка финансовой стабилизации была связана с развитием финансовых рынков и формированием в России института государственного долга. Именно в 1993 году был сделан важнейший организационно-правовой шаг в этом направлении, когда заработал рынок ГКО-ОФЗ, эмитируемых Министерством финансов Российской Федерации.

Однако воспользоваться реальными механизмами для инфляционного финансирования экономики и, тем самым, для снижения общего уровня инфляции удалось только после принятия новой Конституции Российской Федерации и реализации нового комплекса мер по реформированию экономики. С 1995 года заимствования на внутреннем, а с 1996 года — и на внешнем финансовом рынках становятся важнейшим инструментом государственной экономической политики, определив как ее основные достижения, так и поражения.

Частично решить задачу денежной стабилизации (снижения инфляции) удалось только к 1995—1996 годам, когда были накоплены позитивные изменения в правовом обеспечении экономических реформ и начали происходить изменения в поведении самих экономических агентов, в том числе в банковском секторе. В этот период Правительство России, опираясь на возможности, созданные новой Конституцией Российской Федерации, осуществило одну из наиболее масштабных попыток подавления инфляции. Эту новую фазу финансовой стабилизации отличал ряд особенностей политического и правового характера.

Во-первых, к этому моменту в целом состоялась кодификация нового законодательства в сфере экономики. Ключевым событием стало принятие первой (ноябрь 1994 года) и второй

(декабрь 1995 года) частей Гражданского кодекса Российской Федерации, который был назван многими экономистами и юристами «новой конституцией хозяйственной жизни»¹. Был также принят Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации² и ряд других законов. Принципиально важным, с точки зрения развития экономических реформ, стало принятие нового Уголовного кодекса Российской Федерации³. Из него, в частности, были исключены наказания за частнопредпринимательскую деятельность, включая спекуляцию, под которой в советской правовой системе понималась «скупка и перепродажа с целью наживы» (статья 154 прежнего Уголовного кодекса РСФСР).

Во-вторых, получил приращение комплекс правовых актов общеэкономического характера. В частности, были приняты федеральные законы о естественных монополиях, об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг⁴.

В-третьих, необходимо учитывать не только то, что было сделано, но и то, чего удалось не сделать вопреки давлению различных лоббистов, которые представляли как «старую», так и «новую» экономику. К концу 1993 года роль денег в экономике объективно резко возросла, что дало толчок развитию национального финансового капитала и заложило основы формирования в России крупных частных финансово-промышленных групп. Поэтому в первую очередь достижением «правительства Черномырдина» можно считать достаточно последовательное противостояние попыткам предоставить финансово-промышленным группам особые финансовые, организационные или налоговые льготы, хотя были и исключения⁵. В целом в этот период объективно и резко возросла роль крупного частного финансового капитала в экономике, что привело к формированию специфического феномена середины 1990-х годов, который получил название «олигархии».

¹Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть 1 // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 22 декабря 1995 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

²Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 мая 1995 г. № 70-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 19. Ст. 1709.

³Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426; Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // Российская газета. 1995. 29 декабря; Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

⁵См., например: Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 190-ФЗ «О финансово-промышленных группах» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4697.

Феномен олигархии

В первоначальном смысле термин «олигархия» (греч. *ὀλιγαρχία*) возник еще в Древней Греции и означал «власть немногих». Аристотель использовал его для обозначения ситуации, когда одна из идеальных форм правления — аристократия («власть знатнейших и достойнейших») в силу разных причин вырождается в неправильную олигархию — «власть богатых», которая «блюдет интересы зажиточных классов», а не всех граждан¹.

В современной России олигархами с легкой руки СМИ стали называть практически любого богатого представителя крупного частного бизнеса, причем не обязательно стоящего у власти. Для того, чтобы казаться в глазах неискушенной российской публики настоящим «олигархом», достаточно продемонстрировать обладание более или менее удачной имитацией «высших символов» чиновничьего могущества вроде дорогого автомобиля с охраной, спецсигналов, спецзнаков, спецсвязи, спецпропусков и т.п.

Однако в современной России существовала и подлинная олигархия в аристотелевском смысле. Возникший в начале 1990-х годов крупный российский бизнес был внутренне неоднороден. Например, Р.И. Вяхирев и В.Ю. Алекперов, стоящие во главе крупнейших промышленных корпораций «Газпром» и «Лукойл», прошли путь становления в недрах советской «старой» экономики и были сосредоточены на проблемах развития своего бизнеса. В отличие от них, представители «новой» экономики, сделавшие себе состояние в основном на финансовых рынках, считали полезным непосредственное участие в государственном управлении.

Число этих предпринимателей было сравнительно невелико. Среди возглавляемых ими структур наибольшую известность в 1993 году получили: «Альфа-банк» (М.М. Фридман); «Инкомбанк» (В.В. Виноградов); Банк «Менатеп» (М.Б. Ходорковский); Банк «Онэксим» (В.О. Потанин); Банк «Столичный» (А.П. Смоленский); Группа «Логоваз» (Б.А. Березовский); Группа «Микродин» (А.Г. Ефанов); Группа «Мост» (В.А. Гусинский); Группа «Олби» (М.В. Бойко). Именно эти банки, часть из которых была ядром соответствующей финансово-промышленной группы (например, ядром группы «Олби» был банк «Национальный кредит»), концентрировали у себя подавляющую долю частных финансовых ресурсов.

Весной 1993 года в России был создан рынок государственного внутреннего долга и Министерством финансов Российской Федерации начат выпуск различных ценных бумаг, в частности государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО), облигаций федерального займа (ОФЗ), облигаций государственного нерыночного займа (ОГНЗ). В период 1994–1998 годов среди участников рынка ГКО-ОФЗ доля частных банков порой превышала 60% и они стабильно выкупали примерно 50% эмиссии ценных бумаг. Облигации ОГНЗ также практически полностью выкупались частными банками. Такая,

¹ Аристотель. Антология мировой философии: В 4 т. / Т. 1. Политика. М.: Мысль, 1969. С. 465–475.

возникшая исторически, вовлеченность ряда частных (коммерческих) банков в неинфляционные механизмы финансирования федерального бюджета и привела к возникновению феномена «олигархии».

Однако роль и могущество российских олигархов и возглавляемых ими структур не следует переоценивать. Некоторые из них не выдержали столкновения уже с первым масштабным кризисом, который пережила молодая рыночная экономика страны в 1995 году. Другая часть крупнейших частных банков разорилась во время дефолта по внутреннему государственному долгу в августе 1998 года. Именно дефолт 1998 года стал тем рубежом, после которого использование термина «олигархия» потеряло смысл.

Что касается наиболее дальновидных представителей «новой» экономики, то они использовали свои ресурсы и опыт либо для возрождения существовавших, либо для создания новых отраслей производства. Эта кропотливая работа привела как к сохранению старых, так и к созданию новых десятков тысяч рабочих мест и к возникновению в итоге нескольких крупнейших *частных* российских корпораций, имеющих устойчивый международный рейтинг. Это стало еще одним доказательством построения рыночной экономики в России.

В 1996–1997 годах феномен «олигархии» получил еще одно выражение в форме создания так называемых *уполномоченных* банков¹. Особая роль уполномоченных банков в России середины 1990-х годов была связана с тем обстоятельством, что эти банки получили возможность работать со средствами бюджетов различных уровней². Но эта система просуществовала недолго. Уже к концу 1997 года в связи с многочисленными фактами коррупции при размещении в частных банках бюджетных средств начался переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, который завершился летом 1998 года, когда был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации³.

¹ Сам по себе институт уполномоченных банков имеет давнюю историю. В частности, в СССР в разные периоды роль уполномоченных банков играли банки, занимавшиеся развитием отдельных отраслей народного хозяйства. Таким банком был, например, Стройбанк СССР, Внешторгбанк СССР, а также система зарубежных банков с участием советского капитала, так называемые совзагранбанки. (*Прим. науч. ред.*)

² В статье 9 новой редакции закона «О банках и банковской деятельности» было записано: «Кредитная организация по специально заключаемому на конкурсной основе договору может выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ. Соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств» (Закон РСФСР от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. 03.02.1996) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492).

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

По своим итогам 1994 год стал годом очередного инфляционного витка. Темпы инфляции к концу 1994 года составляли около 14–16% в месяц (при плане 5–7%). В январе 1995 года темпы инфляции даже поднялись почти до 18%¹. Однако изменения в институциональной основе новой рыночной экономики позволили обеспечить позитивный сдвиг в сторону финансовой стабилизации.

Например, 10 марта 1995 года было принято совместное заявление Правительства и Центрального банка Российской Федерации «Об экономической политике на 1995 год». Для создания благоприятных условий «оздоровления и роста российской экономики» усилия концентрировались на резком снижении инфляции и ускорении институциональных и структурных реформ, сохраняя достигнутый уровень социального обеспечения населения. Главной целью денежно-кредитной политики правительства становится снижение инфляции в среднем до 4% в месяц в течение 1995 года и до 1% в месяц во второй половине 1995 года. Для этого с 1 января 1995 года было запрещено использование прямых кредитов Банка России для финансирования дефицита федерального бюджета, начато ускоренное развитие механизма неэмиссионного финансирования бюджетного дефицита, пересмотрена налоговая политика, особенно в части сокращения налоговых льгот, существенно ограничены размеры внутренних и внешних заимствований, упразднены отраслевые внебюджетные фонды².

В итоге общий уровень инфляции в 1995 году снизился до 231,3%. Среднемесячный темп инфляции опустился в 1995 году ниже условно-запретительного для инвестиций уровня в 10–15%. К декабрю 1995 года месячные темпы инфляции уже не превышали 3,2%, а в 1996 году среднемесячный темп инфляции составил всего 1,7%. В целом за 1996 год цены выросли по отношению к 1995 году всего на 21,8% (табл. 19).

Зимой 1995–1996 годов в Российской Федерации складывается противоречивая ситуация. С одной стороны, создание институциональных основ рыночной экономики и достижение относительной денежной стабилизации открывают дорогу фискальной (снижение бюджетного дефицита) стабилизации и

¹ Программа Правительств Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах» // Вопросы экономики. 1995. № 4. С. 73.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 334 «Об утверждении Заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1995 году и мерах по его реализации» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1541.

Таблица 19

Социально-экономическое развитие России в 1993–2000 годах

Показатели	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ВВП, % к предыдущему году	91,3	87,3	95,9	96,6	100,9	95,1	106,2	109,0
Инфляция на конец года, % к предыдущему году	939,9	315,1	231,3	121,8	111,0	184,4	136,5	120,2
Прирост в среднем за месяц, %	20,5	10,0	7,2	1,7	0,9	5,2	2,6	1,5
Индекс промышленного производства ² , % к предыдущему году	85,9	79,1	96,7	95,5	102,0	94,8	111,0	111,9
Продукция сельского хозяйства, % к предыдущему году	95,6	88,0	92,0	94,9	101,5	86,8	104,1	107,7
Общая безработица ³ , %	6,1	7,8	9,0	10,0	11,2	13,2	12,4	9,9
Доля официально зарегистрированных безработных	1,1	2,2	3,2	3,4	2,8	2,6	1,8	1,5
Дефицит (-), профицит (+) федерального бюджета, % ВВП на конец года ⁴	-5,7	-10,0	-2,8	-3,5	-3,8	-5,3	-1,0	1,4

¹ Стоимостные показатели в масштабе цен, действующем с 1 января 1998 года.

² С учетом поправки на неформальную деятельность.

³ Доля безработных в численности экономически активного населения на конец года.

⁴ По методологии Министерства финансов Российской Федерации, данные за 1995–2000 годы приводятся с учетом отчислений в целевые бюджетные фонды и без учета единого социального налога; данные за 1996 г. приводятся без учета заключительных оборотов; сделана поправка на неформальную деятельность.

Источник: Данные Госкомстата Российской Федерации, материалы Института Гайдара.

проведению масштабной структурной перестройки экономики. Ясно, что по пути экономических преобразований Россия движется в правильном направлении. С другой стороны, после нескольких лет жизни под прессом постоянного роста цен в обществе резко возрастает уровень напряженности и протестных настроений. Этому, в частности, способствуют и события общественной жизни (например, скандал вокруг создания телекомпании «Общественное российское телевидение», а затем убийство ее генерального директора, чрезвычайно популярного журналиста *Владислава Николаевича Листьева*). Серьезным фактором ухудшения социально-политической обстановки также

выступает усиление террористической деятельности в республиках Северного Кавказа¹. А в феврале 1996 года вновь начинаются шахтерские забастовки.

Ход очередной избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации наглядно демонстрирует рост политической активности населения на фоне постепенного становления институтов гражданского общества. О своем желании участвовать в выборах заявляют 69 партий, избирательных объединений и блоков, из которых 43 были допущены для участия в выборах². Однако преодолеть 5% барьер смогли только четыре избирательных объединения. Возглавляемое Председателем Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдиным избирательное движение «Наш дом — Россия» (НДР) набирает по итогам выборов 10,13% голосов, а относительное большинство в Государственной Думе достается Коммунистической партии Российской Федерации, которая получает 23,30% голосов. Результаты выборов депутатов Государственной Думы без прикрас показывают фактическую расстановку политических сил перед выборами Президента Российской Федерации, которые должны пройти летом 1996 года.

Контраст между ожиданиями от общества позитивной оценки по поводу первых серьезных успехов экономических реформ, добытых тяжелым трудом, и реальной картиной общественных настроений оказывается настолько глубок, что выдержка изменяет даже Президенту Российской Федерации. Он отправляет в отставку Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.А. Филатова и первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайса. В этот же день Б.Н. Ельцин произносит свои знаменитые слова: «... во всем виноват Чубайс» и добавляет, что «если бы отставка А.Б. Чубайса состоялась раньше, то Движение “Наш дом —

¹ Например, 9 января 1996 года на город Кизляр (Республика Дагестан) нападает проникшая с территории Чеченской Республики большая группа террористов во главе с С.Б. Радуевым. Для спасения жизней заложников отряду Радуева разрешают беспрепятственно покинуть Кизляр. Затем его вместе с заложниками блокируют в селе Первомайском. Операция по освобождению заложников была проведена неудачно. Часть террористов вместе с С.Б. Радуевым смогла вырваться из окружения. В итоге погибли более 300 человек, из них около 100 — военнослужащие и жители села Первомайское. После провала операции сначала Е.Т. Гайдар и О.Р. Лацис, а затем и один из авторов Конституции Российской Федерации С.С. Алексеев покидают в знак протеста Президентский Совет.

² В выборах депутатов Государственной Думы второго созыва участвовали более 69,5 млн избирателей, или 64,7% от общего числа избирателей.

Россия” получило бы на выборах не 10, а 20 процентов голосов избирателей»¹.

По мере приближения выборов Президента Российской Федерации, обстановка в стране еще больше радикализируется. Например, чтобы создать преимущества Г.А. Зюганову — своему кандидату на пост Президента России, прокоммунистическое большинство депутатов Государственной Думы пытается приватизировать тему памяти о советском прошлом и 15 марта 1996 года организует принятие Государственной Думой ряда документов о «восстановлении» СССР².

«Правительство Черномырдина» в это время пытается вернуть работы по расширению экономической стабилизации и проведению активной промышленной политики. В частности, принимается решение разработать основные направления структурной перестройки промышленности на период до 2005 года, а также основные положения технологической стратегии России³.

Правительство также последовательно реализует меры по дальнейшему ограничению монополистической деятельности и развитию конкуренции⁴. В январе-феврале 1996 года создаются Федеральная служба Российской Федерации по регулирова-

¹ На самом деле на выборах за Движение «Наш дом — Россия» проголосовали ровно 20% избирателей, на что и рассчитывал Б.Н. Ельцин. Однако при распределении мест в Государственной Думе в силу особенностей процедуры самих выборов и подсчета голосов (по общефедеральному округу и по одномандатным округам) количество представителей НДР в Государственной Думе составило 12,2% от общего числа депутатов. (*Прим. науч. ред.*)

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 марта 1996 г. № 156-П ГД «Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О денонсации Договора об образовании СССР» // Российская газета. 1996. 21 марта; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 марта 1996 г. № 157-П ГД «О юридической силе для Российской Федерации — России результатов референдума СССР 17 марта 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР» // Российская газета. 1996. 20 марта.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 января 1996 г. № 37 «Об основных направлениях структурной перестройки промышленности» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 291.

⁴ 28 февраля 1995 года было принято решение о создании федеральных органов исполнительной власти по регулированию естественных монополий в сфере транспортировки газа, нефти, нефтепродуктов, производства и передачи электрической и тепловой энергии, железнодорожных перевозок, услуг электрической и почтовой связи. (Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 220 «О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации» // Российские вести. 1995. 3 марта).

нию естественных монополий в области связи¹ и Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте².

Для того чтобы снизить остроту бюджетного дефицита и обеспечить финансирование социальных обязательств бюджета, «правительство Черномырдина» расширяет рынок государственного внутреннего долга. Принимается решение о выпуске облигаций государственных нерыночных займов (ОГНЗ), эмиссии которых полностью выкупаются частными (коммерческими) банками и не поступают на вторичный рынок³. Позднее, в 1997–1998 годах, в СМИ именно эта практика станет основанием для обвинений «правительства Черномырдина» в склонности к коррупционным проявлениям и ставке на олигархов.

Наконец, чтобы застраховаться от резких колебаний валютного курса, в том числе возникающих под действием политических факторов, Центральный банк Российской Федерации 16 мая 1996 года изменяет систему установления официального курса иностранных валют к рублю Российской Федерации⁴. На следующий день механизм привязки курса рубля к курсу Московской межбанковской валютной биржи был отменен и введен новый механизм установления официального курса рубля на основе котировок Центрального банка Российской Федерации, исходя из соотношения спроса и предложения на иностранную валюту на межбанковском и биржевом валютном рынке⁵.

Гримасы рынка: пришла беда откуда не ждали

Возрастание роли денег в молодой российской экономике на фоне объективного отставания в детальном правовом регулировании этой сферы приводит к тому, что из всех форм предпринимательства гипертрофированное развитие приобретают

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 января 1996 г. № 96 «О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи» // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 462.

² Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 1996 г. № 276 «О Федеральной службе Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте» // Российская газета. 1996. 2 марта.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 316 «О генеральных условиях выпуска и обращения облигаций государственных нерыночных займов» // СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1368.

⁴ Заявление Центрального банка Российской Федерации «Об официальном обменном курсе рубля» // Российская газета. 1996. 18 мая.

⁵ При установлении официального курса рубля также учитывались динамика показателей инфляции, положение на международных рынках иностранных валют, изменения величины государственных золотовалютных резервов и динамика показателей платежного баланса страны.

финансовые спекуляции, основанные на желании быстро заработать любой ценой. В процессы «финансовых игр» оказались вовлечены не только частные банки и кредитные организации, но и в буквальном смысле самые широкие слои населения. Заработать в новых условиях хотели многие, но подход к делу оставался советский: завидуя воображаемым успехам знакомых или руководствуясь рекламой, граждане не выстраивали рациональную линию собственного экономического поведения, а очертя голову кидались в финансовые авантюры, абсолютно искренне уверенные, что за спиной у них стоит государство, которое в случае провала вернет им все потерянные деньги. В определенном смысле эта психология была вполне рациональна: если государство официально допустило существование казино и рулетки, то оно и должно отвечать, если честный рабочий человек, который, в отличие от жуликов и спекулянтов, не имеет «привычки к таким делам», потеряет вдруг свои «кровные», поддавшись соблазну выиграть джек-пот.

Но государство оказалось не готово к такому буму желающих обогатиться в один момент, а тем более к необходимости заниматься урегулированием социальных последствий фантастических финансовых авантюр.

Своеобразными индикаторами рассогласования между темпами развития рыночных отношений в России и уровнем развития экономического сознания населения становятся феномен «*финансовых пирамид*» и финансовые кризисы 1994 и 1995 годов, невозможные в условиях прежней плановой централизованной экономики.

Первой «финансовой пирамидой» в истории современной России, дело которой получило широкий общественный резонанс, стало акционерное общество «МММ». Кроме «МММ» наиболее популярными также были, например, компании «Хопер-Инвест» и «Русский дом-Селенга».

Смысл деятельности этих и многих других компаний обычно заключался в привлечении денежных средств физических лиц — вкладчиков, как правило, за счет продажи и обратного выкупа суррогатов своих ценных бумаг. Например, в случае «МММ» это были сертификаты (т.е. бумаги, дающие право на приобретение акций в будущем) компании, имевшие вид денежных билетов с портретом основного владельца компании *Сергея Пантелеевича Мавроди*. Доходность операций с такими бумагами компаний устанавливалась их владельцами произвольно, с тем расчетом, чтобы привлечь как можно больше вкладчиков. Прибыль по выкупленным бумагам выплачивалась за счет средств новых вкладчиков.

Часто деятельность компаний-«финансовых пирамид» носила признаки мошенничества, поскольку вкладчикам сообщались заведомо неверные сведения о том, например, что уставные документы прошли официальную экспертизу авторитетных организаций или что возврат внесенных средств гарантируется государством. Кроме того, вкладчики не предупреждались о рисках финансовых операций и возможной потере денежных средств.

Поскольку компании-«финансовые пирамиды» в начале своей работы обещали доходность операций, доходящую до нескольких сотен процентов годовых (например, в «МММ» средняя месячная ставка доходности составляла 25–26%), увлеченность населения подобными играми порой принимала характер массовой истерии. Сотни тысяч людей, в том числе за счет продажи личного имущества, стремились стать вкладчиками. В результате такие компании часто аккумулировали огромные средства населения, измеряемые сотнями миллиардов рублей, но рано или поздно наступал крах, поскольку организаторы «пирамиды» уже не могли расплатиться по своим обязательствам. Так феномен «финансовых пирамид» привел к возникновению еще одного нового для истории российской экономики феномена — «обманутого вкладчика».

Что касается компании «МММ», то она рухнула в конце июля 1994 года, не просуществовав и двух лет. 26 июля 1994 года С.П. Мавроди заявил о прекращении им самокотировки сертификатов акций «МММ», если государство не отзовет из его компании налоговую проверку, которую он связывает с недавней покупкой «МММ» значительного числа акций РАО «Газпром».

К этому времени количество вкладчиков «МММ» по разным оценкам составляло 10–15 млн граждан, и потому сразу после заявления С.П. Мавроди в Москве начинаются массовые митинги «не халывщиков, а партнеров»¹. Поэтому уже 28 июля 1994 года вопрос о деятельности акционерного общества «МММ» был специально рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации и принято решение до утверждения парламентом закона об обращении ценных бумаг издать постановление, регулирующее вопросы функционирования этой сферы финансового рынка.

¹ Термин из рекламного ролика компании «МММ»: призывая граждан стать вкладчиками «МММ», персонаж рекламы Леня Голубков, чье имя стало нарицательным, поясняет им, что жить на проценты от вкладов не стыдно, поскольку, заставляя деньги работать, люди становятся «не халывщиками, а партнерами».

Тогдашний начальник Департамента налоговой полиции Российской Федерации *Сергей Николаевич Алмазов* на этом заседании заявил, что «сегодня в лице “МММ” мы имеем группу квалифицированных мошенников, которые, пользуясь несовершенством законодательства, околпачивают людей, набивая себе карманы». Он подчеркнул, что сейчас «“МММ” начала политическую игру, манипулируя количеством своих вкладчиков и утверждая при этом, что “могут поднять до 30–40 миллионов человек”, и угрожая собрать миллион подписей под требованием о проведении референдума под антиправительственными лозунгами»¹.

4 августа 1994 года С.П. Мавроди был арестован, а возле центрального офиса «МММ» на Варшавском шоссе в Москве собралась огромная толпа вкладчиков с требованием от сотрудников налоговой службы либо прекратить «самоуправство», либо вернуть их накопления. Когда разорившиеся инвесторы получили отказ, начались массовые волнения. 19 сентября 1991 года тысячи обманутых вкладчиков АО «МММ» пришли к Дому Правительства Российской Федерации в Москве и потребовали освободить С.П. Мавроди.

Он был выпущен под подписку о невыезде в октябре 1991 года. А 30 ноября 1994 года автор первой в России «финансовой пирамиды» даже был избран депутатом Государственной Думы на дополнительных выборах по Мытищинскому избирательному округу. В конечном итоге дело против С.П. Мавроди было прекращено, но денег вкладчикам никто не вернул.

Массовые нарушения прав вкладчиков от деятельности компаний-«финансовых пирамид» приводят к пониманию необходимости срочной разработки государственной политики на финансовом и фондовом рынках.

Основы мер по защите прав вкладчиков

(...) «Установить, что одним из важнейших направлений государственной политики на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации является обеспечение прав граждан — вкладчиков кредитных организаций и коммерческих организаций, привлекающих денежные средства физических и юридических лиц, а также акционеров акционерных обществ, от противоправных посягательств и коммерческих рисков, возникающих при осуществлении банками,

¹ Цит. по: Сообщение информационного агентства «Интерфакс» от 28 июля 1994 г. «Правительство России в течение часа обсуждало ситуацию вокруг МММ. Представитель налоговой полиции обвиняет руководство АО МММ в мошенничестве» // База ИА «Интерфакс».

кредитными организациями и акционерными обществами предпринимательской деятельности.

Правительству Российской Федерации представить в месячный срок на утверждение комплексную программу мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров, предусматривающую государственную поддержку и контроль при преобразовании в паевые инвестиционные фонды коммерческих организаций, привлекающих финансовые средства граждан на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации, прекращение деятельности юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на этих рынках без соответствующих лицензий, привлечение к ответственности собственников и руководителей юридических лиц, нарушающих законодательство Российской Федерации об обеспечении прав вкладчиков и акционеров, а также привлечение общественных организаций вкладчиков и акционеров к осуществлению контроля за предпринимательской деятельностью на финансовом и фондовом рынках Российской Федерации».

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 18 ноября 1995 г. № 1157 «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4501.

21 марта 1996 года утверждается комплексная программа мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров¹, а 7 мая 1996 года вводится требование об обязательности опубликования сведений при публичном размещении акционерным обществом своих ценных бумаг².

Что касается неожиданных финансовых кризисов периода «первого правительства Черномырдина», то наиболее известными и разрушительными стали события так называемых «*черного вторника*» в октябре 1994 года и «*черного четверга*» в августе 1995 года. «Черным вторником» принято называть резкую дестабилизацию валютного рынка 11 октября 1994 года, когда группа российских частных банков впервые организовала масштабную спекулятивную атаку, чем вызвала обвальное (более чем на 25%) падение курса рубля по отношению к доллару США³. Сам же термин «черный вторник» впервые появился двумя годами раньше, когда во вторник 22 сентября 1992 года курс доллара США вырос более чем в 6,5 раз, но объем валютных операций был тогда существенно ниже. В новой российской экономике

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 408 «Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров» // СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1311.

² Постановление Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации от 7 мая 1996 г. № 8 «О порядке и объеме информации, которую акционерное общество обязано публиковать в случае публичного размещения им облигаций и иных ценных бумаг» // Вестник ФКЦБ России. 1996. № 3.

³ В течение одного дня курс доллара США вырос с 2833 до 3926 рублей.

события «черного вторника» стали первым примером масштабного кризиса на финансовом рынке, к которому государственные органы исполнительной власти оказались не готовы. Предпринятые антикризисные меры включали наряду с проведением Центральным Банком России валютных интервенций резкое повышение доходности государственных ценных бумаг, что позволило привлечь свободные рублевые ресурсы и, в конце концов, сбить спрос на иностранную валюту.

Президент Российской Федерации 12 октября 1994 года своим указом о мерах по стабилизации ситуации на финансовом рынке отстраняет от должности исполняющего обязанности Министра финансов Российской Федерации С.К. Дубинина «в связи с допущенной критической ситуацией на финансовом рынке, создавшей угрозу экономической безопасности Российской Федерации» и создает Государственную комиссию по расследованию причин дестабилизации финансового рынка с указанием в трехдневный срок представить материалы проделанной работы в Совет Безопасности Российской Федерации¹. 14 октября 1994 года Б.Н. Ельцин освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации В.В. Геращенко по его просьбе², а чуть позже, 6 ноября 1994 года, состоялась добровольная отставка А.Н. Шохина с постов заместителя Председателя Правительства и Министра экономики Российской Федерации³.

В целях «совершенствования денежно-кредитной системы Российской Федерации» Президент Российской Федерации создает Национальный банковский совет при Центральном банке Российской Федерации, в который входят представители Администрации Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, банков, а также эксперты. Согласно указу, Председателем Национального банковского совета является Председатель Центрального банка Российской Федерации⁴. В тот же день Глава государства возложил обязанности Председателя Банка России «до назначения в установленном Кон-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 октября 1994 г. № 1994 «О мерах по стабилизации ситуации на финансовом рынке» // СЗ РФ. 1994. № 25. Ст. 2698.

² Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 1994 г. № 1990 «О В.В. Геращенко» // СЗ РФ. 1994. № 25. Ст. 2702.

³ Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 1994 г. № 2064 «О Шохине А.Н.» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2981. 8 ноября 1994 года Министром экономики Российской Федерации был назначен Е.Г. Ясин.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 1994 г. № 2002 «О Национальном банковском совете» // СЗ РФ. 1994. № 26. Ст. 2791.

ституцией Российской Федерации порядке» на *Татьяну Владимировну Парамонову*¹.

События «черного вторника» стали поводом для политической дестабилизации: депутаты Государственной Думы в очередной раз попытались отправить в отставку Правительство Российской Федерации и изменить приоритеты экономической политики.

27 октября 1994 года на своем внеочередном заседании Государственная Дума рассмотрела вопрос о выражении недоверия Правительству Российской Федерации. После обсуждения доклада В.С. Черномырдина состоялось поименное голосование, в результате которого депутатам не хватило 32 голосов, чтобы добиться своей цели — за вотум недоверия проголосовали 194 депутата, тогда как для принятия решения необходимо было набрать 226 голосов.

На следующий день, 28 октября 1994 года, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации объявила «деятельность Правительства Российской Федерации по осуществлению социально-экономической политики и экономической реформы неудовлетворительной, не отвечающей ожиданиям большинства населения России», и предложила Президенту Российской Федерации «изложить перед гражданами и Федеральным Собранием Российской Федерации свою позицию о реальном положении дел в стране, о ходе выполнения Правительством Российской Федерации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “Об укреплении Российского государства (Основные направления внутренней и внешней политики)”», о причинах, приведших к нынешнему состоянию экономики, и мерах по преодолению кризиса»².

2 ноября 1994 года Совет Безопасности Российской Федерации рассмотрел вопрос о «черном вторнике» и принял решение, в котором помимо изложения «оргвыводов» в отношении виновных в возникновении «чрезвычайного происшествия, представляющего угрозу национальной безопасности России», отметил, что «материалы Государственной комиссии по расследованию причин резкой дестабилизации финансового рынка подтверждают настоятельную необходимость принятия в кратчайшие сроки конкретных и действенных мер по формированию и реализации

¹ Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 1994 г. № 2001 «О Т.В. Парамоновой» // СЗ РФ. 1994. № 26. Ст. 2792.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 28 октября 1994 г. № 302-1 ГД «О социально-экономической политике Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 28. Ст. 2969.

единой государственной финансовой политики, регулированию курса рубля, внедрению эффективного механизма осуществления биржевых операций, упрочению нормативно-правовой базы финансового, в том числе валютного рынка, усилению контроля за соблюдением валютного законодательства»¹.

Из материалов Совета Безопасности Российской Федерации

В соответствии с заключением Совета Безопасности основной причиной обвала явилась «раскоординированность, несвоевременность, а порой и некомпетентность решений и действий федеральных органов власти».

Правительству Российской Федерации было поручено: «... определить меру ответственности заместителя Председателя Правительства России А.Н. Шохина, руководителей Министерства финансов С.К. Дубинина и А.П. Вавилова и других лиц, в результате чего стали возможными беспрецедентные спекулятивные действия на валютном рынке, в частности принятие не обеспеченных собственными средствами банков заявок на покупку валюты, нарушение сроков платежей, необоснованные отмены штрафных санкций».

Среди банков, оказавшихся в максимальном выигрыше (по показателю превышения продажи над покупкой), на заседании Совета Безопасности Российской Федерации были названы: Мост-банк, Нефтехимбанк, Альфа-банк, Международный Московский банк и Межкомбанк.

См.: Решение Совета Безопасности Российской Федерации от 2 ноября 1994 г. «Об итогах работы Государственной комиссии по расследованию причин резкой дестабилизации финансового рынка» // Российская газета. 1994. 9 ноября.

4 ноября 1994 года решением Президента Российской Федерации создается институт профессиональных участников рынка ценных бумаг и формируется государственный регулятор рынка — Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации². Руководителем Федеральной комиссии был назначен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайс, а его первым заместителем — начальник Государственно-правового управления Президента Российской Федерации *Руслан Геннадьевич Орехов*.

¹ Решение Совета Безопасности Российской Федерации от 2 ноября 1994 г. «Об итогах работы Государственной комиссии по расследованию причин резкой дестабилизации финансового рынка» // Российская газета. 1994. 9 ноября.

² Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации») // СЗ РФ. 1994. № 29. Ст. 2972.

Весной 1995 года принимается новая редакция федерального закона о Центральном банке Российской Федерации, в которой на основе обобщения опыта последних лет были уточнены статус, задачи, функции и полномочия Банка России, сформулированы конституционные гарантии независимости деятельности¹.

5 июля 1995 года совместным решением Правительства и Центрального банка Российской Федерации в стране вводится так называемый «валютный коридор» — механизм установления пределов колебания валютного курса². Идея введения «валютного коридора» заключалась в попытке стабилизации валютного курса рубля после событий «черного вторника» и создании дополнительного сдерживающего фактора роста внутренних цен³.

Но 24 августа 1995 года наступил «черный четверг» — в России произошел первый банковский кризис, связанный с параличом московского рынка межбанковского кредитования. Рынок межбанковского кредитования возник еще в РСФСР в конце 1980-х годов в форме кредитов Государственного банка СССР. Затем в начале 1990-х годов рынок межбанковского кредитования использовался в основном для обслуживания потребностей частных (коммерческих банков) в иностранной валюте.

Причиной кризиса 1995 года, который также называли «кризисом доверия», стала нестабильность ресурсной базы банковской системы России. Попытки банков поддержать собственную ликвидность за счет так называемых «коротких кредитов» привели к резкому росту объемов взаимных кредитов на межбанковском рынке. Значительная часть взятых кредитов оказалась просроченной, что в условиях «валютного коридора» и отсутствия механизма быстрого перераспределения средств привело к «эффекту домино», когда неплатежи стали распространяться по цепочке от банка к банку. В этих условиях банки быстро перестали кредитовать друг друга, поскольку не имели достоверной конъюнктурной информации, а клиенты начали массово изымать свои средства из проблемных банков.

¹ Федеральный закон от 26 апреля 1995 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593.

² Совместное заявление Правительства и Центрального банка Российской Федерации от 5 июля 1995 г. «О политике обменного курса рубля в третьем квартале 1995 года» // Вестник Банка России. 1995. № 28.

³ С 1 июля 1996 года на смену «валютному коридору» пришел так называемый «наклонный валютный коридор», когда изменение валютного курса было привязано к прогнозным оценкам текущего уровня инфляции с небольшим лагом. С конца 1998 года действовал так называемый «бивалютный» коридор, связанный с привязкой курса рубля к курсам евро и доллара США, взятых в определенных пропорциях.

Особенно от кризиса в «черный четверг» пострадали банк «Национальный кредит» (в то время ядро группы «Олби» *Олега Викторовича Бойко*) и Ресурс-банк (в то время ядро группы «Микродин» *Александра Геннадиевича Ефанова*). После банковского кризиса августа 1995 года роль рынка межбанковских кредитов временно стал играть рынок государственных ценных бумаг, именно он использовался для определения минимальной стоимости свободных финансовых ресурсов.

Выход из кризиса на рынке межбанковского кредитования был связан с внедрением и развитием системы индикаторов его работы, прежде всего данных о текущих ставках предоставления и привлечения кредитов. События «черного четверга» также дали толчок началу регулярных расчетов первого индикатора рынка ценных бумаг России — Индекса РТС. В настоящее время *Индекс РТС (RTSI)* — взвешенный по капитализации фондовый индекс рассчитывается каждые 15 секунд в течение торговой сессии на основе стоимости 50 наиболее капитализированных и ликвидных акций, обращающихся в Российской торговой системе¹.

Потрясения 1994 года стимулируют деятельность «правительства Черномырдина» по реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а именно планомерное продолжение реформ, акцент на их правовом обеспечении и развитии рыночных институтов. Только так можно было уменьшить возможность возникновения новых неожиданных «провалов рынка» или, по крайней мере, подготовиться к ним.

21 ноября 1994 года создается Комиссия Правительства Российской Федерации по экономической реформе. Среди ее ключевых задач: координация работы по подготовке предложений и проектов нормативных правовых актов по вопросам экономической реформы; разработка предложений об ускорении экономических преобразований в Российской Федерации; рассмотрение предложений о повышении эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, связанной с проведением экономической реформы; подготовка предложений к планам действий Правительства Российской Федерации в сфере экономики; анализ и оценка проектов актов законодательства Российской Федерации по экономической реформе. Предсе-

¹ Первоначально Индекс РТС рассчитывался ежедневно на основе акций 13 эмитентов: «АО ЕЭС», «Иркутскэнерго», «КамАЗ», «Коминетфть», «ЛУКОЙЛ», «Мосэнерго», «Норильский никель», «Ноябрьскнефтегаз», «Пурнефтегаз», «Ростелеком», «Сургутнефтегаз», «Томскэнерго», «Юганскнефтегаз».

дателем Комиссии назначен первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайс¹.

25 ноября 1994 года в Мраморном зале Кремля состоялось совещание, посвященное перспективам экономической реформы в России, председательствовал на котором Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин. На совещании с участием руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, депутатов палат Федерального Собрания, руководителей различных профессиональных союзов, бизнес-структур, представителей науки, общественных организаций и СМИ была рассмотрена концепция среднесрочной Программы Правительства Российской Федерации «*Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах*».

В этом документе была еще раз коротко сформулирована модель, в соответствии с которой в России осуществляются реформы, направленные на создание эффективной рыночной экономики вместо плановой: «...либерализация экономики — макроэкономическая стабилизация — приватизация», поскольку именно «осуществление этих мер порождает в экономике объективные процессы, которые формируют механизмы рыночного регулирования и приводят к структурным сдвигам, обеспечивающим повышение ее эффективности и усиление социальной ориентации»².

В программе отмечалось, что при осуществлении экономической трансформации объективно неизбежен переход через три этапа:

- *этап кризисного развития* (характеризуется сочетанием общего спада производства и высокой инфляцией, падением инвестиционной активности при одновременном сравнительно быстром формировании новых относительных цен), на котором любые меры, предпринимаемые Правительством, «не приносят видимых быстрых позитивных результатов»;
- *этап стабилизации* — по мере достижения успехов в борьбе с инфляцией структурный кризис достигает наибольшей остроты, спад переходит в депрессию, но кризисные явления начинают локализоваться в отдельных очагах, разви-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 1994 г. № 1276 «О Комиссии Правительства Российской Федерации по экономической реформе» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3289.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. № 439 «О программе Правительства Российской Федерации “Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах”» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1966.

тие эффективного рыночного сектора экономики «начинает компенсировать спад в старых нежизнеспособных производственных структурах», установление положительной ставки банковского процента приводит к возобновлению накоплений, которые при ряде условий могут начать трансформироваться в инвестиции, в том числе производственные;

— *этап возобновления экономического роста.*

Оценивая результаты выполнения предыдущей Программы на 1993–1995 годы, Правительство отметило, что, хотя завершение периода кризисного развития и «несколько затягивается вследствие негативных явлений осени 1994 года», тем не менее анализ ситуации показывает, что начался «переход российской экономики к новому этапу преобразований: «...суть этого этапа выражена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: “Задача 1995 года — формирование стартовых условий и потенциала будущего экономического роста. От выживания к развитию — таким должен быть вектор реформы. В этом году надо построить мост между инфляционным прошлым и инвестиционным будущим”. В этом смысле 1995 год должен стать переломным: заканчивается этап кризисного развития, экономика переходит к этапу стабилизации»¹.

Декларируя принципы стратегии действий на ближайший период, Правительство Российской Федерации заявило о своей решимости следовать избранной модели реформ, несмотря на критику и появление многочисленных альтернативных вариантов социально-экономической политики, которые стали следствием переживаемых трудностей этапа кризисного развития, а также собственных просчетов и недоработок исполнительной власти. Были отвергнуты все варианты, «связанные с усилением государственного регулирования или сохранением в течение достаточно длительного периода умеренного уровня инфляции в целях поддержки производства». Единственным реальным вариантом стратегии действий назван следующий: «...в кратчайшие сроки добиться финансовой стабилизации, свести инфляцию к уровню, при котором становятся возможными инвестиции и нормализация финансового положения предприятий, а затем на этой основе осуществить масштабную программу институциональных преобразований и стимулирования высокоэффективных инвестиций»².

¹ Там же.

² Там же.

В целях урегулирования порядка разработки государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны в июле 1995 года был принят Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. Была установлена иерархия стратегических документов в области управления социально-экономическим развитием страны, а также принципы взаимодействия органов государственной власти в ходе этой деятельности.

В частности, было установлено, что, в отличие от концепции социально-экономического развития как системы «представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей», программы социально-экономического развития представляют собой системы целевых ориентиров и «планируемых государством эффективных путей и средств» их достижения.

5.3. Правительство В.С. Черномырдина.

Второй этап (10 августа 1996 — 23 марта 1998 года)

Летом 1996 года состоялись выборы Президента Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации проходили в два тура. По результатам первого тура 16 июня 1996 года во второй тур вышли Г.А. Зюганов и Б.Н. Ельцин, которые набрали соответственно 34,02 и 25,28% голосов. Второй тур выборов состоялся 3 июля 1996 года, на котором убедительную победу (53,82% голосов) одержал Б.Н. Ельцин. Его соперник Г.А. Зюганов набрал 40,31% голосов. Официальная инаугурация вновь избранного Президента Российской Федерации состоялась 9 августа 1996 года.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в этот день Правительство России сложило свои полномочия перед вновь избранным Президентом страны². На следующий

¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

² Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1996 г. № 1146 «О сложении полномочий Правительством Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 3979.

день Председателем Правительства Российской Федерации был вновь назначен В.С. Черномырдин¹.

Формированию «второго правительства Черномырдина» предшествовала серьезная реформа принципов построения федеральных органов исполнительной власти, которая должна была обеспечить повышение эффективности деятельности правительства. Было установлено, что систему федеральных органов исполнительной власти образуют министерства Российской Федерации (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты Российской Федерации, федеральные службы России, федеральные агентства и федеральные надзоры России. В рамках системы органов министерство отвечало за проведение государственной политики и управление в конкретной сфере деятельности, государственный комитет — за межотраслевую координацию и регулирование, а федеральные службы, агентства и надзоры осуществляли специальные функции в установленных сферах деятельности² (Приложение 2.2).

Персональный состав «второго правительства Черномырдина» больших изменений не претерпел³. Среди новых первых лиц, которые в нем появились, были высокопоставленные сотрудники прежней Администрации Президента Российской Федерации, в частности бывший первый помощник Президента Российской Федерации *Виктор Васильевич Илюшин*, который занял пост первого заместителя председателя Правительства России, и работавший ранее помощником Президента Российской Федерации по экономическим вопросам *Александр Яковлевич Лившиц*, который стал заместителем Председателя Правительства — Министром финансов Российской Федерации. Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации был назначен известный российский предприниматель *Владимир Олегович Потанин* (президент банка «ОНЭКСИМ» и председатель Совета директоров банка МФК), а бывший руководитель пресс-службы Президента СССР и генеральный директор информационного агентства ИТАР-ТАСС *Виталий Ну-*

¹Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 1996 г. № 1152 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 33. Ст. 3989.

²Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // Российские вести. 1996. 16 августа.

³Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1178 «О составе Правительства Российской Федерации» // Российские вести. 1996. 16 августа.

Китович Игнатенко занял должность заместителя Председателя Правительства России.

Борьба с бюджетным кризисом: первые шаги

Ключевой задачей нового «правительства Черномырдина» было продолжение усилий по экономической стабилизации. Относительная победа над инфляцией никак не помогала в позиционной борьбе с бюджетным кризисом, который возник еще в позднесоветской экономике. Суть бюджетного кризиса состояла в устойчивом превышении государственных расходов, уровень которых сложился еще в СССР, над доходами и ресурсами, доступными для финансирования бюджетного дефицита.

В развитых странах существует достаточно определенная связь между уровнем экономического развития страны и долей бюджета в ВВП¹. Это означает, что чем выше по шкале социально-экономического развития находится государство, чем больше общее богатство страны, тем относительно меньшая бюджетная нагрузка приходится на экономику. Эту зависимость хорошо иллюстрируют особенности экономического поведения бедных и богатых людей. У живущих в бедности подавляющая, если не вся, сумма располагаемых доходов тратится на обеспечение первоочередных потребностей: еда, одежда, минимальные социальные услуги. У людей богатых сумма расходов на обеспечение первоочередных потребностей, с одной стороны, в количественном выражении выше, но, с другой стороны, составляет лишь небольшую долю всех располагаемых доходов. В определенном смысле государственный бюджет — это и есть первоочередные потребности страны.

Правительства экономически развитых стран, хотя и имеют возможность концентрировать в руках государства значительную долю ресурсов, на практике стремятся этого не делать, поскольку чем больше доля средств, перераспределяемых через бюджет, тем выше политические риски, связанные с реализацией возросшей социальной функции государства. Именно *предельно низкий уровень социальных гарантий* стал одним из факторов успеха китайских экономических реформ, когда на протяжении двух десятков лет реформ социальные обязательства государства были минимальны².

¹The World Bank: From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.

²Например, в китайской деревне до настоящего времени отсутствует государственная пенсионная система, нет и никакого бесплатного медицинского обеспечения. По состоянию на предкризисный 2008 год, по разным оценкам,

Что касается СССР и других бывших социалистических государств, то ситуация была прямо противоположной. Уровень государственного потребления в этих странах оказался исключительно высок (по разным оценкам, в СССР он устойчиво превышал 60% ВВП). В итоге получался замкнутый круг: движение по пути рыночных реформ должно было объективно сопровождаться мерами по снижению бюджетной нагрузки на экономику, что фактически означало снижение социальных обязательств государства. В свою очередь, снижение социальных обязательств неизбежно приводило к росту протестных настроений, что резко ограничивало возможности продвижения по пути реформ.

Таким образом, в трансформирующейся экономике России бюджетный кризис был комплексным явлением, которое имело не только экономический, но и политический характер. Причем постоянный характер бюджетного кризиса представлял большую угрозу для дальнейшего развития страны. Ведь в определенном смысле именно бюджетный кризис в конце 1980-х годов стал «могильщиком» политики «перестройки» в СССР и ускорил распад Советского Союза.

В середине 1990-х годов бюджетный кризис в России также носил не только экономический, но и политический характер. И дело было, разумеется, не в отсутствии политической воли бороться, например, за повышение собираемости налогов. Политический характер бюджетного кризиса отражал объективно сложившееся несоответствие между относительно низким уровнем экономического могущества страны, высокой долей изъятия доходов в федеральный бюджет, доставшейся в наследство от прежней системы хозяйствования, а также новыми принципами государственного управления, когда демократическая сменяемость власти ставила правительство в прямую зависимость от настроения избирателей, страдающих от сокращения социальных гарантий.

Если рассуждать абстрактно, то проблема была предельно ясна: чтобы в условиях ограниченности ресурсов дать новой эко-

лишь 7–11% сельских жителей старше 60 лет получали какие-либо социальные выплаты. Пилотный проект по созданию городской пенсионной системы для работников государственных предприятий был начат только в 1997 году и сегодня охватывает только 10 из 23 китайских провинций. Лишь в 2000 году был образован Всекитайский фонд социального страхования, при этом его существующая ресурсная база примерно в 6–7 раз меньше возможных потребностей фонда (Интервью главного редактора редакции информации на китайском языке «РИА Новости» А. Ефимова // <http://www.kreml.org/interview/181087499>).

номике возможность окрепнуть и вырасти, государство должно было отказаться от значительной части своих социальных обязательств, выполнение которых стало практически невозможным. Только в этом случае экономическая стабилизация могла приобрести устойчивый характер и дать толчок экономическому росту. Но очевидно, что в реальной жизни подобный выбор абсолютно невозможен. Затягивание сроков реформ, а также непоследовательность, в которой «правительство Черномырдина» обвиняли со всех сторон, были связаны с необходимостью одновременно решать сразу *две конкурирующие задачи*, балансируя, как уже отмечалось выше, между риском остановки реформ и риском социального взрыва.

Поэтому главными направлениями деятельности правительства становятся в 1996–1997 годах меры по росту налоговых поступлений, а в 1997–1998 годах — меры по улучшению сбалансированности бюджета, что в основном было связано с реструктуризацией бюджетных расходов, включая их прямое сокращение.

В конечном итоге в 1998 году, несмотря на все предпринятые усилия, Российская Федерация, как и СССР, попала в ловушку бюджетного кризиса, но смогла преодолеть ее чисто экономическими методами, без революций и больших политических потрясений. Успех России, в отличие от СССР, был обусловлен значительно возросшими адаптационными возможностями страны, которые обеспечивали демократический политический режим и достаточно развитая институциональная основа новой рыночной экономики.

С осени 1996 года «правительство Черномырдина» приступает к работе по улучшению собираемости налогов путем усиления налогового администрирования. С этой целью 11 октября 1996 года создается Временная чрезвычайная комиссия при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины¹. Комиссию возглавил Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин. Первым заместителем председателя комиссии был назначен руководитель Администрации Президента России А.Б. Чубайс, а заместителем председателя комиссии — первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.О. Потанин.

¹Указ Президента Российской Федерации от 11 октября 1996 г. № 1428 «О Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины» // СЗ РФ. 1996. № 42. Ст. 4793.

Однако все попытки оказать административное давление на экономических агентов с целью повышения собираемости налогов давали лишь краткосрочные результаты. В условиях низкой собираемости налогов и ожесточенного сопротивления различных групп давления, представляющих «старую» и «новую» экономику, политике сокращения государственных расходов обыденной практикой становятся неплатежи.

Именно накопление просроченной задолженности становится главным способом покрытия фактического «разрыва» между доходами и расходами бюджетов всех уровней. Причем этой практикой злоупотребляют как сами органы исполнительной власти, особенно в субъектах Российской Федерации, так и большинство предприятий. Как тогда говорили, в России сформировалась «экономика долговой необязательности», когда практически все субъекты хозяйственной деятельности предпочитали жить взаимом, не выполняя при этом свои финансовые обязательства. Ситуация с неплатежами очень напоминала времена начального этапа радикальных экономических реформ. Только тогда денег в стране не было вовсе, а в середине 1990-х годов из-за высоких рисков в кредитах заемщикам отказывали частные (коммерческие) банки. Но суть дела не менялась, поэтому производители вновь дружно перешли в режим взаимного товарного кредитования, чтобы обходиться без денежного оборота. Понятно, что неплатежи резко повышали уровень инвестиционных рисков и делали финансовое положение предприятий крайне неустойчивым. В конечном итоге из-за неплатежей оказалась сильно размыта граница между легальной и теневой экономикой.

Полностью ликвидировать бюджетные неплатежи было невозможно в условиях перманентного бюджетного кризиса. Еще большую проблему представляли взаимные неплатежи предприятий. Фактором, усложняющим решение этой задачи, стали социальные ограничители. Например, 27 февраля 1997 года Генеральный совет Федерации независимых профсоюзов России принимает решение о проведении 27 марта 1997 года всеобщей забастовки в связи с кризисным положением экономики страны и массовыми невыплатами заработной платы и пенсий. По предварительным данным, в забастовке могло одновременно принять участие до 4 млн человек в более чем 70 субъектах Российской Федерации. А 7 марта 1997 года о поддержке всеобщей забастовки заявляют депутаты Госу-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹.

Правительство Российской Федерации пытается выработать механизм реструктуризации задолженности предприятий по платежам в федеральный бюджет². В свою очередь, Президент России принимает меры в попытках снизить социальную остроту неплатежей. В частности, он издает специальный Указ «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации»³. Для погашения просроченной задолженности организаций Пенсионному фонду Российской Федерации разрешено в рамках соглашений с плательщиками страховых взносов предоставлять организациям рассрочки по погашению задолженности с учетом финансового состояния организаций. Эти и другие шаги несколько разрядили ситуацию, но полностью решить проблему неплатежей удастся только после достижения фискальной стабилизации.

Весной 1997 года, оценивая итоги социально-экономического развития страны, российское правительство приходит к выводу, что «сохраняется на высоком уровне задолженность по выплате заработной платы, пенсий и социальных пособий... Улучшению ситуации с пополнением доходной части федерального бюджета мешает большое количество различных таможенных, налоговых и иных льгот»⁴. Для того чтобы обеспечить позитивный перелом в динамике социально-экономических процессов, весной 1997 года принимается Программа Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах»⁵.

Факт утверждения новой среднесрочной стратегии задолго до истечения действия прежней правительство объясняет необхо-

¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 7 марта 1997 г. № 1195-II ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “О всероссийской акции протеста”» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1287.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 1997 г. № 254 «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет» // СЗ РФ. 1997. № 7. Ст. 1193.

³Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 189 «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1128.

⁴Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 1997 г. № 292 «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 1996 году и задачах на 1997 год» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1329.

⁵Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 года № 360 «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах”» // СЗ РФ. 1997. № 19. Ст. 2230.

димостью после президентских выборов 1996 года «представить программу, которая была бы рассчитана на срок полномочий Президента Российской Федерации и отражала бы его обязательства, взятые перед избирателями в соответствии с Программой действий на 1996—2000 годы “Россия: человек, семья, общество, государство”», а также содержала бы корректировки экономической и социальной политики в связи с произошедшими в экономике страны важными изменениями¹.

Констатируя, что основным содержанием нового этапа преобразований является структурная перестройка экономики, работники отмечали, что этот длительный процесс выходит за срок действия представленной Программы. Поэтому в документе устанавливались цели, имеющие долгосрочный характер, а задачи — среднесрочные, «реально выполнимые в 1997—2000 годах».

В качестве долгосрочных целей были обозначены следующие:

«1. Достижение к концу столетия устойчивого экономического роста не ниже 5 процентов в год. Обеспечение высоких темпов роста инвестиций, необходимых для динамичного развития экономики и структурных преобразований.

2. Осуществление институциональных преобразований, необходимых для эффективного функционирования рыночной экономики, обеспечивающих гарантии прав собственности, справедливую конкуренцию, регулирование естественных монополий, укрепление законности и правопорядка.

3. Обеспечение прогрессивных структурных сдвигов в производстве и экспорте. Повышение на этой основе эффективности и конкурентоспособности предприятий. Сокращение доли неэффективных производств.

4. Рост реальных доходов и потребления населения, существенное продвижение в борьбе с бедностью»².

Однако скоро становится ясно, что на практике добиться перелома в борьбе с бюджетным кризисом и резкого повышения эффективности экономического управления в рамках существующего правительства будет сложно. В.С. Черномырдин предлагает Президенту Российской Федерации повысить эффективность работы правительства как за счет уменьшения его «размера» (сокращения числа заместителей председателя правительства и федеральных органов исполнительной власти), так и за счет обновления персонального состава³. Депутаты Госу-

¹ Там же.

² Там же.

³ Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 1997 г. № 211 «О мерах по обеспечению эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1997. 12 марта.

дарственной Думы также принимают специальное обращение к Президенту и Председателю Правительства Российской Федерации. В обращении игнорируются объективные проблемы бюджетного кризиса и низкой конкурентоспособности отечественного производства, а решение всех проблем видится в отстранении от должности конкретных людей и возврате к прежней отраслевой структуре управления¹.

17 марта 1997 года был принят Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти». Структура Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти была приведена в соответствие с требованиями, как сказано в указе, «экономических преобразований на современном этапе»². Основными направлениями экономических преобразований были названы:

- экономическая реформа;
- реформа социального сектора, жилищная и строительная политика;
- национальная, региональная политика и сотрудничество с государствами — участниками СНГ;
- правоохранительная деятельность.

В этот же день Президентом Российской Федерации принимаются решения о персональном составе вновь обновленного «правительства Черномырдина». В частности, были назначены: первым заместителем Председателя Правительства России *Борис Ефимович Немцов*, первым заместителем Председателя Правительства — Министром финансов России А.Б. Чубайс, заместителем Председателя Правительства России *Олег Николаевич Сысуев*, заместителем председателя Правительства России — председателем Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом *Альфред Рейнгольдович Кох*, заместителем председателя Правительства России — Министром экономики Российской Федерации Я.М. Уринсон³.

¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 марта 1997 г. № 1233-П ГД «Об Обращениях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину” и “К Председателю Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдину”» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1479.

²Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1997. 19 марта.

³Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 250 «Об изменениях в составе Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 19 марта; Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г.

«Еще сохраняется риторика бескомпромиссной борьбы...»

Коммунистическое большинство депутатов Государственной Думы второго созыва (1995–1999), не сумев провести своего кандидата на выборах Президента Российской Федерации, активно оппонировало экономическому курсу правительства под лозунгом защиты интересов трудящихся. В результате принятие законов, необходимых для правового обеспечения реформ, происходило с большими трудностями и задержками. При этом Государственная Дума принимала массу решений, которые порой прямо противоречили мерам российского правительства по борьбе с бюджетным кризисом. Например, в 1997 году депутаты Государственной Думы настаивали на увеличении государственного внутреннего долга в связи с компенсациями вкладов населения в Сберегательном банке СССР, которые были «заморожены» еще во время «павловской» денежной реформы¹. В 1998 году депутатами было принято постановление Государственной Думы о повторном принятии отклоненного Советом Федерации законопроекта, предполагающего увеличение заработной платы работников бюджетной сферы².

В своих Посланиях Федеральному Собранию этого периода Президент Российской Федерации не раз призывал законодателей «перейти от непримиримой политической борьбы к нормальной политической жизни, от конфронтации к сотрудничеству»³. Тем не менее постоянное противостояние Президента и Правительства России, с одной стороны, и Государственной Думы — с другой, стало фоном, на котором разворачивались экономические действия. Конечно, до прямого столкновения, аналогич-

№ 251 «О первом заместителе Председателя Правительства Российской Федерации — министре финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1426; Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 252 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1427.

¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 1760-II ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1997. № 40. Ст. 4578.

²Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 декабря 1998 г. № 3406-II ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о Федеральном законе “Об упорядочении оплаты труда работников организаций бюджетной сферы”»» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6381.

³Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. № 47. 1997. 7 марта.

ного событиям 1992–1993 годов, дело не доходило, но принятие законов, представленных Президентом и Правительством Российской Федерации, происходило с большим трудом.

Как отмечал в 1998 году Президент Б.Н. Ельцин, обращаясь к Федеральному Собранию: «Задача состоит в том, чтобы развивать и разнообразить формы диалога между законодательной и исполнительной ветвями власти. Такой диалог должен идти постоянно и на разных уровнях, причем акцент должен делаться на законодательном обеспечении стратегии подъема. Включение земли в экономический оборот, государственная регистрация юридических лиц, правовая защита инвестиций, усиление ответственности субъектов рынка, посильные для бюджета социальные обязательства государства — эти и многие другие вопросы давно требуют полноценного законодательного регулирования. Однако кардинальных изменений в законодательной сфере еще не произошло. Вновь приходится констатировать, что велико — в основном из-за невысокого юридического качества — число отклоняемых Президентом России законов. Из 277 законов, переданных в 1997 году на подпись главе государства, 86 было отклонено. 11 законов возвращены без рассмотрения из-за нарушений конституционной процедуры их принятия. Причем четыре закона возвращались дважды»¹.

Политический призыв Б.Н. Ельцина был ясен: «Понимание того, что вне прочного общественного согласия в России не может быть ответственной и перспективной политики, становится необратимым. И хотя еще сохраняется риторика бескомпромиссной борьбы, нельзя не видеть, как существенно мы продвинулись на пути к нормальному политическому взаимодействию, к достижению конструктивных компромиссов»².

Но факт остается фактом: прокоммунистическое депутатское большинство делало все возможное, чтобы побольнее уязвить лично Б.Н. Ельцина и членов его политической команды³.

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами к подъему России» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1998. 24 февраля. № 36.

²Там же.

³См. например: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 5 февраля 1997 г. № 1052-II ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Президенту Российской Федерации в связи с обнародованием сведений о нарушении Руководителем Администрации Президента Российской Федерации Чубайсом А.Б. законодательства Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 715; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 февраля 1997 г. № 1105-II ГД «О необходимо-

Масла в огонь подливали СМИ, которые азартно участвовали в создании поводов для очередных депутатских, а то и президентских «оргвыводов». Например, осенью 1997 года общественную жизнь сотрясает серия крупных скандалов и «разоблачений», направленная в том числе против отдельных членов Правительства Российской Федерации. Причину такой активности эксперты связывают с серией приватизационных сделок, проведенных Правительством Российской Федерации летом 1997 года, самой крупной из которых стала продажа 25 июля 1997 года блокирующего пакета (25% плюс одна акция) ОАО «Инвестиционная компания связи “Связьинвест”» за рекордную сумму 1,875 млрд долларов США¹.

Российскими частными финансово-промышленными группами и их зарубежными партнерами в это время велась жесткая конкурентная борьба за право обладания подлежащими приватизации различными производственными активами. По всей видимости, именно в разочаровании проигравших следует искать повод для начала той или иной информационной войны, в которую быстро втягивались силы «главного калибра» — оппозиционная Государственная Дума. Например, 12 ноября 1997 года журналист А.В. Минкин фактически начал кампанию по дис-

сти принятия первоочередных мер в связи с состоянием здоровья Президента РФ Б.Н. Ельцина» // СЗ РФ. 1997. № 8. Ст. 930; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 августа 1998 г. № 2896-III ГД «О рекомендации Президенту РФ Б.Н. Ельцину досрочно прекратить исполнение президентских полномочий и уйти в отставку» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4379; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 декабря 1997 г. № 2072-II ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “О безответственных заявлениях и призывах Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е. Немцова”» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 142.

¹Холдинговая компания «Связьинвест» — крупнейший государственный оператор международной, междугородней и местной связи — была создана 18 сентября 1995 г. Уставной капитал на момент создания — 7,7 трлн рублей — был образован путем объединения находящихся в государственной собственности контрольных пакетов акций акционерных обществ «Электросвязь» всех субъектов Российской Федерации. После внесения находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ «Ростелеком», «Центральный телеграф», «Екатеринбургская телефонная сеть» и НИИ «Гипросвязь» уставной капитал компании фактически удвоился. По своим масштабам компания «Связьинвест» стала близка в то время таким международным компаниям связи, как France Telecom и Deutsche Telekom. Попытка приватизации «Связьинвеста» уже предпринималась в декабре 1995 г., когда итальянский концерн STET приобрел право покупки 25% акций компании за 1,5 млрд долларов США. Однако политические риски в канун выборов Президента Российской Федерации привели к использованию STET специального механизма оплаты акций, когда средства предварительно направлялись на накопительные счета в зарубежных банках. В этих условиях практически сразу соглашение о покупке было расторгнуто.

кредитации А.Б. Чубайса и группы его коллег (М.В. Бойко, А.И. Казаков и А.Р. Кох), которая быстро получила название «дело писателей». В частности, журналист «сообщил сведения, касающиеся обстоятельств подготовки к изданию книги о приватизации в России, авторами которой выступили несколько должностных лиц, в том числе А.Б. Чубайс», «назвал суммы гонораров, выплаченных авторам рукописи¹, и выразил сомнения по поводу их обоснованности»².

В течение нескольких последующих дней состоялись отставки первого заместителя руководителя Администрации Президента Российской Федерации А.И. Казакова и заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Министра государственного имущества Российской Федерации М.В. Бойко³.

А 19 ноября 1997 года в «дело писателей» вмешивается Государственная Дума и принимает специальное постановление, в котором квалифицирует обстоятельства скандала в СМИ как кризис в федеральных органах исполнительной власти. Главным объектом политической атаки депутатов опять становится А.Б. Чубайс. В постановлении Государственной Думы это звучит так: «Создается впечатление чрезмерной зависимости от А.Б. Чубайса Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, что ставит под удар престиж страны на мировой арене и усиливает напряженность

¹ По данным А.В. Минкина, расходы издательской группы «Сегодня-Пресс» на выпуск книги, включая частичную выплату авторских гонораров, были компенсированы фондом «Центр защиты частной собственности», которому и были переуступлены права на издание, что являлось, по мнению журналиста, «скрытой формой получения взятки». По разъяснениям А.Б. Чубайса, при окончательном расчете 95% гонораров подлежали зачислению в фонд «Центр защиты частной собственности» для финансирования его программ. Е.Т. Гайдар согласился возглавить Общественный совет по распределению средств. В конечном итоге книга по истории приватизации, ставшая причиной скандала, была опубликована в 1999 году (см.: *Бойко М.В., Васильев Д.В., Евстафьев А.В., Казаков А.И., Кох А.Р., Мостовой П.П., Чубайс А.Б.* Приватизация по-русски / Под ред. А.Б. Чубайса. М.: Вагриус, 1999.

² Решение Судебной палаты по информационным спорам при Президенте Российской Федерации от 11 декабря 1997 г. № 23(134) «Об обращении А.Б. Чубайса в связи с выступлениями журналиста А.В. Минкина в передаче радиостанции “Эхо Москвы” 12 ноября 1997 года и ведущего аналитической программы “Время” С.Л. Доренко на канале ОРТ 15 ноября 1997 года» // Официальный сайт Союза журналистов России // <http://ruj.ru/legacy/bul4/bul401.html>

³ Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 1997 г. № 1220 «О Казакове А.И.» // СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5302; Указ Президента Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 1232 «О Бойко М.В.» // СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5309.

в отношениях между органами государственной власти Российской Федерации»¹.

На следующий день Президент Российской Федерации «закрывает вопрос», освободив А.Б. Чубайса от обязанностей Министра финансов России, но сохранив за ним пост первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации². Проверки «дела писателей» и многих аналогичных дел, которые проводила Генеральная прокуратура России, не подтвердили выдвинутых обвинений.

В 1998 году эти постоянные нападки выльются в подготовку к импичменту Президента Российской Федерации³.

Поиск новых ресурсов пополнения бюджета

Как уже отмечалось, главным вопросом экономической повестки дня «второго правительства Черномырдина» оставался бюджетный кризис. Помимо продолжения работы по повышению налоговых доходов, принимается решение расширить доходы от приватизации и повысить эффективность использования имеющейся государственной собственности. В марте 1997 года перед Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом и Российским фондом федерального имущества была поставлена конкретная задача обеспечить доходы бюджета в размере 6525,5 млрд рублей⁴.

В эти же дни Президент Б.Н. Ельцин принимает указ об усилении мер контроля использования средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы⁵.

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 ноября 1997 г. № 1918-II ГД «Об отношении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к кризису в федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5516.

² 20 ноября 1997 года Министром финансов Российской Федерации был назначен один из авторов Программы «500 дней» Михаил Михайлович Задорнов.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 июня 1998 г. № 2653-II «О Специальной комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3106.

⁴ Распоряжение Госкомимущества Российской Федерации № 174-р, РФФИ № 24 от 21 марта 1997 г. «О неотложных мерах по формированию и наполнению доходной части федерального бюджета на 1997 год» // Панорама приватизации. 1997. № 4.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 26 марта 1997 г. № 268 «Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы» // Российская газета. 1997. 28 марта.

В свою очередь, Центральный банк Российской Федерации реализует дополнительные меры по повышению устойчивости банковской системы России¹. С 1 января 1999 года минимальный размер капитала, необходимый для сохранения статуса банка, установлен Банком России в размере 1 млн экю².

Правительством Российской Федерации также была ускорена работа по передаче субъектам Российской Федерации и в муниципальную собственность объектов и сооружений преимущественно культурно-бытового назначения, принадлежащих федеральным органам исполнительной власти, а также находящихся в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации. Целью этих мер было снижение расходов федерального бюджета на поддержание передаваемых объектов и погашение задолженности предприятий перед федеральным бюджетом.

Например, в апреле 1997 года в собственность города Москвы было передано 59,07% находящихся в федеральной собственности и подлежащих продаже акций акционерного общества «Москвич». В соглашение между Правительством Российской Федерации и правительством Москвы были включены меры государственной поддержки структурной перестройки автомобильного завода, которые предусматривали гарантии правительства Москвы по погашению в течение двух лет акционерным обществом «Москвич» задолженности перед федеральным бюджетом и Пенсионным фондом Российской Федерации, а также по обеспечению текущих платежей³.

Была также продолжена работа по сокращению налоговых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета. Также была продолжена практика сокращения бюджетных расходов при проведении закупок для государственных нужд.

С весны 1997 года Правительство Российской Федерации стало уделять систематическое внимание крупнейшим налогоплательщикам — системообразующим производственным компаниям, прежде всего естественным монополиям: РАО «Газ-

¹ Письмо ЦБ РФ от 1 апреля 1997 г. № 01-15/421 «О мерах по увеличению размера и показателей достаточности собственных средств (капитала) банков» // Вестник Банка России. 1997. № 32.

² Экю (ECU — European Currency Unit) — денежная единица, положенная в основу европейской валютной системы в период с 1979 по 1999 г. (в наличном обороте — до 2002 г.) — предшественник евро.

³ Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 1997 г. № 276 «О передаче г. Москве находящихся в федеральной собственности акций акционерного общества “Москвич”» // Российская газета. 1997. 4 апреля.

пром», РАО «ЕЭС России», Министерству путей сообщения Российской Федерации. С одной стороны, именно эти компании, порой необоснованно повышая тарифы, способствовали раскрутке спирали неплатежей. С другой стороны, они оказались главными пострадавшими от результатов подобной политики, поскольку в итоге основной объем неплатежей «переместился» к ним самим. А это, в свою очередь, привело к резкому падению налоговых доходов со стороны этих индустриальных гигантов.

В апреле 1997 года указом Президента Российской Федерации были одобрены Основные положения структурной реформы в сфере естественных монополий, которая, помимо решения задач, связанных с совершенствованием системы регулирования (в том числе ценового) и развития конкуренции в этой сфере, была направлена на «организацию контроля за финансовыми потоками субъектов естественных монополий»¹.

Хотя мажоритарные пакеты акций крупнейших монополистов находились в федеральной собственности, на практике эти предприятия контролировались своим высшим менеджментом. Опыт 1993–1996 годов показал, что представительство интересов государства в деятельности акционерных обществ было по большей части формальным, а работа официальных государственных представителей — неэффективной. Как отмечал А.Р. Кох (Председатель Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом в 1996–1997 годах), в 1996 году при номинальной стоимости государственного пакета акций в 7 трлн рублей государством было получено 120 млрд рублей в качестве дивидендов, т.е. около 2% годовых, что было на тот момент в 10 раз ниже уровня инфляции². Чтобы повысить эффективность государственного управления пакетами акций в крупнейших акционерных обществах, активизируется деятельность существующих коллегий представителей государства³, либо создаются новые коллегии под председательством министров Правительства России.

Например, 24 апреля 1997 года первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е. Немцов был назначен Министром топлива и энергетики, а 12 мая 1997 года

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. № 426 «Об Основных положениях структурной реформы в сфере естественных монополий» // СЗ РФ, 1997. № 18. Ст. 2132.

² Государство может управлять только тысячей предприятий (Интервью с А. Кохом) // Деловые люди. № 77. 1997. С. 20.

³ Например, в РАО «ЕЭС Россия» коллегия представителей государства существовала еще с 1992 года.

он возглавил коллегию представителей государства в РАО «Газпром»¹. Повышение собираемости налогов от крупнейших налогоплательщиков стало одним из главных лейтмотивов деятельности нового «правительства Черномырдина». Например, 6 января 1998 года было принято специальное постановление правительства о дополнительных мерах по обеспечению «прозрачности» расчетов крупнейших налогоплательщиков с федеральным бюджетом². Комплекс мер, в частности, включал переход на международную систему финансовой отчетности (МСФО), создание сводных систем расчетов данных организаций, организацию проверки эффективности осуществления экономической деятельности. Комплекс мер также предполагал разработку проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации, разрешающих создание в коммерческих организациях — крупнейших налогоплательщиках налоговых постов, и о предоставлении налоговым органам прав проверки договоров, предусматривающих переуступку прав требований по денежным обязательствам.

В рамках совершенствования фондового рынка была создана Государственная комиссия по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России во главе с Председателем Правительства Российской Федерации³.

Относительная стабильность курса рубля, торможение инфляции, рост оборотов финансового рынка и прекращение спада промышленного производства в ключевых секторах экономики способствуют росту международного рейтинга Российской Федерации. Своеобразным знаком того, что Россия «завершает историческую трансформацию в демократическое государство с рыночной экономикой», стало приглашение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина 21 июня 1997 года на встречу глав и правительств ведущих индустриальных государств в

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 478 «О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями российского акционерного общества «Газпром» // Российская газета. 1997. 15 мая.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 6 января 1998 г. № 10 «О мерах по обеспечению “прозрачности” расчетов с федеральным бюджетом Российской Федерации Российским акционерным обществом “ЕЭС России”, Российским акционерным обществом “Газпром”, акционерным обществом “Аэрофлот — российские международные авиалинии” и организациями федерального железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 269.

³ Указ Президента Российской Федерации от 16 июля 1997 г. № 630 «О Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России» // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3519.

Денвере (США), где так называемая «большая семерка» (G7) окончательно стала «большой восьмеркой» (G8).

В июле 1997 года Президент Российской Федерации также утверждает новую редакцию структуры федеральных органов исполнительной власти страны¹. Новая структура учитывает изменения, которые произошли в «правительстве Черномырдина» в марте 1997 года (Приложение 2.3).

В августе 1997 года в связи с произошедшей денежной стабилизацией принимается решение об укрупнении с 1 января 1998 года российской денежной единицы и замене обращающихся рублей на новые рубли по соотношению 1000 к одному². Возросшую роль национальной денежной единицы подкрепляет решение о прекращении на территории страны расчетов в иностранной валюте за реализуемые физическими лицами товары, работы и услуги³.

В сентябре 1997 года Российская Федерация присоединяется к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника. А в октябре 1997 года Внешэкономбанк от имени Российской Федерации подписывает соглашение с Лондонским клубом — международной организацией частных кредиторов⁴.

Российская Федерация подписывает ряд соглашений о займах с Международным банком реконструкции и развития на реконструкцию исторического центра Санкт-Петербурга, на развитие здравоохранения в Калужской и Тверской областях, а также на финансирование проектов в области образования и модернизации предприятий.

Однако уже осенью 1997 года становится ясно, что обретенная стабильность неустойчива и достаточно иллюзорна. Обстановка

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3422.

² Указ Президента Российской Федерации от 4 августа 1997 г. № 822 «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен» // Российская газета. 1997. 5 августа.

³ Положение о прекращении на территории Российской Федерации расчетов в иностранной валюте за реализуемые физическими лицами товары (работы, услуги). Утверждено ЦБ РФ 15.08.1997 г. № 503 (зарегистрировано в Минюсте РФ 12.09.1997 г. № 1385) // Вестник Банка России. 1997. № 63.

⁴ Переговоры с Лондонским клубом были начаты еще в 1992 году. Подписанный договор предусматривал реструктуризацию советских долгов (на сумму около 32,3 млрд долларов США) сроком на 25 лет. Механизм выплаты долгов предполагал выпуск Внешэкономбанком долговых облигаций, зарегистрированных на Люксембургской фондовой бирже.

в экономической и общественно-политической сфере быстро радикализируется. Из-за возросшей турбулентности на мировых финансовых рынках вследствие начавшегося кризиса в Азии происходит резкое падение котировок на российском фондовом рынке. Индекс РТС в течение 23 октября 1997 года снижается более чем на 5%, что становится сигналом для зарубежных портфельных инвесторов о начале вывода средств из государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО). При росте оборота вторичного рынка ГКО-ОФЗ в течение ноября-декабря 1997 года на 25–30% средневзвешенная доходность размещения бумаг «подскочила» с 20 до 40%¹. Становится ясно, что рынок краткосрочного внутреннего государственного долга входит в кризисное состояние².

Это почти сразу приводит к «перегреву» валютного рынка. В эти дни объем интервенций Банка России на валютном рынке превышает 3,5 млрд долларов США. Центральный Банк России для борьбы со спекулятивной атакой на валютный рынок 10 ноября 1997 года повышает ставку рефинансирования с 21 до 28% и объявляет о повышении с 6 до 9% норматива резервирования частных (коммерческих) банков в иностранной валюте³.

Правительством и Центральным банком России объявляется об отказе от практики установления ежегодных ограничений изменения курса рубля. Принимается решение об установлении среднесрочных ориентиров динамики национальной валюты и поддержании российским правительством и Банком России таких условий на валютном рынке, чтобы в течение 1998–2000 годов центральный обменный курс находился на уровне 6,2 рубля за один доллар США, а его возможные отклонения не превышали 15% от этого значения⁴.

¹ *Энтов Р.М., Радыгин А.Д., Мау В.А.* и др. Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций. М.: ИЭППП, 1999. С. 47.

² В 1997 году процентные расходы (расходы по обслуживанию государственного долга) составят 28% всех расходов федерального бюджета против 14% в 1996 году. В I кв. 1998 года Правительство России будет предпринимать меры по снижению зависимости от краткосрочного рынка внутреннего долга и, в частности, поставит перед Министерством финансов Российской Федерации задачу осуществления внешних облигационных займов для частичного финансирования дефицита федерального бюджета (Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 1998 г. № 302 «О привлечении финансовых ресурсов международных рынков капитала в 1998 году» // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1440).

³ *Алексащенко С.В.* Битва за рубль. М.: Almamater, 1999. С. 118.

⁴ Совместное заявление Правительства и Центрального банка Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. «О политике валютного курса» // Бизнес и банки. 1997. № 48.

Правительство также принимает дополнительные меры фискальной стабилизации. Председатель Правительства Российской Федерации утверждает План мероприятий по увеличению сбора налогов и сокращению расходов федерального бюджета¹. Для увеличения налоговых доходов, в частности, предполагалось:

- провести реструктуризацию задолженности предприятий;
- ввести механизм счетов-фактур для контроля сбора НДС;
- перейти на взимание основных налогов методом начисления.

В плане контроля расходов распорядителей бюджетных средств предполагалось:

- ввести форму отчетности по объему и составу кредиторской задолженности;
- установить административный контроль принятия расходных решений;
- установить лимиты потребления основных коммунальных ресурсов;
- перевести на казначейскую систему исполнения бюджета так называемые «силовые» министерства;
- провести инвентаризацию всех внебюджетных счетов организаций-распорядителей бюджетных средств.

Также принимается решение о полном запрете зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов в федеральный бюджет и по обязательствам получателей средств федерального бюджета по оплате поставленной им продукции и оказанных услуг².

Смена приоритетов исполнительной власти: постановка задачи экономического роста

В течение 1995–1997 годов постоянные усилия Президента и Правительства Российской Федерации по преодолению бюджетного кризиса принесли определенные положительные сдвиги, которые стали особенно заметны к середине 1997 года. Месячная инфляция измерялась десятными долями процента, процентные ставки для конечных заемщиков опустились ниже 20% в год, быстро повышался объем кредитования банками реального сектора (денежная масса и кредитные вложения возросли на 38%), что обусловило прекращение спада промышленного производства в отдельных секторах экономики и начало эконо-

¹ План мероприятий по увеличению сбора налогов и сокращению расходов федерального бюджета (утв. Председателем Правительства Российской Федерации 19.11.1997 № 4400п-П13) // Российская газета. 1997. 27 декабря.

² Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1173 «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5168.

мического роста. В 1997 году начали расти отрасли, ориентированные на внутренний спрос (машиностроение и, в первую очередь, автомобильная промышленность, химическая, медицинская, полиграфическая, отдельные секторы легкой и пищевой промышленности). Существенно выросли иностранные инвестиции, причем доля прямых иностранных инвестиций в 1997 году в два раза превысила показатели 1996 года и достигла 5,3 млрд долларов США. Портфельные инвестиции (в государственные ценные бумаги и акции российских предприятий) достигли 20 млрд долларов США¹.

Начался рост и реальных доходов населения. На этом фоне даже наблюдалось некоторое улучшение социальных индикаторов — снизились уровень преступности, общий уровень заболеваемости населения, стабилизировалась продолжительность жизни. Резко снизился уровень младенческой смертности, и стало расти число браков. Своеобразным знаком повышения качества жизни стало возросшее стремление людей обзаводиться собственным жильем. В 1997 году среди городских жителей 40% составляли собственники жилья. Также с 11 до 40% возросла с 1992 года доля индивидуального строительства при вводе нового жилья².

В итоге в Российской Федерации постепенно складывается новая социально-политическая база макроэкономического курса на стабилизацию. Среди влиятельных групп интересов, обеспечивавших поддержку этого курса, были представители экспортоориентированных отраслей, прежде всего связанных с производством сырьевых и энергетических ресурсов, а также металлов, и частные (коммерческие) банки. Относительная стабильность рубля создавала благоприятные условия для их деятельности³. Груз нерешенных проблем еще очень велик, но Президент Российской Федерации решает воспользоваться положительной динамикой и выдвигает задачу перехода к политике экономического роста.

¹Программа Правительства Российской Федерации по стабилизации экономики и финансов (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1998 г. № 762 «О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране» // Российская газета. 1998. 28 июля. № 141.

²Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами к подъему России» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1998. 24 февраля. № 36.

³См. подробнее: Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России. 1992–1997. М.: ИЭПП, 1998. С. 157–165.

Политика экономического роста

«Либерализация экономики и финансовая стабилизация были важнейшими задачами, стоявшими перед разными составами российского Правительства. Это была тяжелая, неблагодарная, но необходимая работа. И те, кто ее проводил, несмотря на все свои ошибки, безусловно, заслуживают признательности.

Либерализация экономики и финансовая стабилизация — рubeжи, отвоеванные нами ценой громадных усилий. С этих рубежей мы никогда не отступим: российское государство будет и впредь защищать собственность, обеспечивать экономические свободы и рыночную конкуренцию, удерживать низкую инфляцию и твердый курс рубля.

Но пора уже вплотную заняться тем, что ждет нас впереди. Мы застряли на середине моста: инфляционное прошлое действительно осталось позади, а вот к инвестиционному будущему приблизиться не удается.

Нужна новая политика — политика экономического роста.

(...) Рост экономики происходит в условиях, когда инвестиций слишком мало, а взаимные неплатежи предприятий продолжают увеличиваться. Он не подкреплен достаточными финансовыми ресурсами, не связан со снижением затрат, улучшением структуры производства и обновлением основного капитала, сочетается с острым бюджетным кризисом, а потому остается неустойчивым и неэффективным.

(...) Нам нужны не только цифры экономических показателей. Гораздо важнее, чтобы за ними стояла современная, конкурентоспособная продукция. Чтобы за продукцию предприятия получали “живые деньги”, часть которых бы шла на инвестиции. Чтобы внедрялись новые технологии, снижались затраты, повышалась эффективность. Чтобы появились средства для ликвидации бюджетного кризиса.

Выйти именно на такое высокое качество роста — задача не одного года. Но начинать надо сейчас. Не сделаем этого — уйдем в сторону от магистрального пути, способного вывести Россию на уровень развитых стран мира. Более того, выдохнется даже та энергия роста, которую имеем сейчас.

В программу стимулирования экономического роста должны входить меры инвестиционной и промышленной политики. Предстоит определить способы мобилизации источников роста, снять или существенно снизить барьеры, стоящие на его пути.

При этом чрезвычайно важно подготовиться к решению новых проблем.

Если спад выравнивает положение участников экономического процесса (плохо всем), то рост обычно позволяет вырваться вперед сильным, делая более заметным отставание слабых. Первые признаки видны уже сейчас — усиливаются различия между регионами, отраслями, отдельными предприятиями.

(...) Экономический рост высокого качества — главное условие успешного завершения реформ. Только такой рост позволит норма-

лизовать бюджет, а значит, создать финансовый запас прочности для успешного завершения военной и социальных реформ. Только такой рост даст возможность поднять реальные доходы населения, а значит, безболезненно довести до конца реформу жилищно-коммунального хозяйства. Только такой рост откроет дорогу полноценной реформе налогообложения, когда с предприятий можно будет снять существенную часть налогового бремени, не подрывая доходную базу бюджета. Только такой рост станет надежной основой подъема России».

Цит. по: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами к подъему России» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации).

Обеспечению нового качества экономического роста должна была помочь поставленная Президентом Российской Федерации в начале 1997 года задача разработки программы государственного строительства как продуманной системы мер модернизации различных институтов власти. Ее стержнем должна была стать концепция административной реформы¹. По мнению Б.Н. Ельцина, проблема повышения эффективности государственного управления в решающей степени зависела от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Это, в частности, требовало разграничения функций собственно управления и функции оказания государственных услуг. Оказанием услуг должны были заниматься не органы власти, а государственные учреждения, работающие, как правило, на основе самоокупаемости.

Что касалось самих органов власти, то, как и в 1996 году, предлагалось ограничиться моделью, состоящей из трех звеньев: министерство, федеральная служба (управление) и федеральный надзор. Главное, чего необходимо было добиться, — это сделать структуру органов исполнительной власти стабильной, покончить с произвольными реорганизациями и создать более четкий механизм принятия и исполнения решений. Решению этой задачи должен был помочь федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», принятый в декабре 1997 года².

Таким образом, по мнению Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, настало время отказаться от еще советской

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1997. 7 марта. № 47.

²Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

традиции использования в работе правительства «политических тяжеловесов» и опробовать на практике идею технократического, служебного правительства.

Из книги Б.Н. Ельцина «Президентский марафон»

«Весной 98-го года я принял окончательное решение: во главе правительства должен стоять другой человек. С Виктором Степановичем надо расставаться.

Главная сила Черномырдина — его уникальная способность к компромиссам. Может помирить всех со всеми, ни одна конфликтная ситуация для него не страшна. Но вот в чем дело: главный компромисс, на котором Черномырдин и “просидел” все эти годы — компромисс между рыночными отношениями и советским директорским корпусом, — сейчас уже невозможен. Он себя исчерпал, этот компромисс. Нужно двигаться дальше»¹.

23 марта 1998 года Президент Российской Федерации объявляет об отставке «правительства Черномырдина»². За большой вклад в развитие российского государства В.С. Черномырдин был награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» II степени³. Членам Правительства Российской Федерации было поручено исполнять свои обязанности до формирования нового Правительства Российской Федерации.

Временное исполнение обязанностей Председателя Правительства России Б.Н. Ельцин возлагает на себя. В этот же день Б.Н. Ельцин назначает Министра топлива и энергетики Российской Федерации *Сергея Владиленича Кириенко* первым заместителем председателя российского правительства и возлагает на него исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации⁴.

Новый рост политического противостояния и резкое ускорение потока событий означают, что траектория экономической модернизации России вплотную приблизилась к своей очеред-

¹ *Ельцин Б.Н.* Президентский марафон. М.: АСТ, 2000. С. 178.

² Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1998 г. № 281 «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1426.

³ В то время еще не был восстановлен орден Святого апостола Андрея Первозванного и орден «За заслуги перед Отечеством» был высшей государственной наградой Российской Федерации, причем орденом «За заслуги перед Отечеством» I степени тогда награждали только глав государств. Политические соратники В.С. Черномырдина из движения «Наш дом — Россия» весной 1998 года развернули ширококомасштабную подготовку к празднованию 60-летия В.С. Черномырдина, которое должно было состояться 9 апреля 1998 года. (*Прим. науч. ред.*)

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1998 г. № 288 «Об исполнении обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1428.

ной критической точке — точке бифуркации, за которой был возможен или распад системы, как это произошло с СССР, или ее скачкообразный переход в новое состояние, характеризующееся новыми параметрами порядка.

5.4. Правительство С.В. Кириенко (24 апреля 1998 — 23 августа 1998 года)

Несмотря на то что Государственная Дума неоднократно пыталась отправить «правительство Черномырдина» в отставку, решение Президента Российской Федерации о смене Кабинета Министров и назначении нового премьера наталкивается на сопротивление депутатов.

27 марта 1997 года Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу кандидатуру С.В. Кириенко для утверждения на должность Председателя Правительства Российской Федерации. 1 апреля 1998 года Государственная Дума заявляет о том, что внесение кандидатуры С.В. Кириенко на пост Председателя Правительства Российской Федерации без «обсуждения с ведущими политическими силами страны» не соответствует принципу конструктивного взаимодействия властей. Президенту Б.Н. Ельцину предложено провести согласительные процедуры в формате «круглого стола»¹.

Через неделю, 7 апреля 1998 года, в Кремле под председательством Президента России Б.Н. Ельцина проходит «круглый стол» по обсуждению задач и перспектив нового Правительства Российской Федерации. В его заседании принимают участие руководители палат Федерального Собрания, фракций и депутатских групп, члены Совета Федерации, С.В. Кириенко, Б.Е. Немцов, работники Администрации Президента Российской Федерации². В ходе обсуждения участники предлагают Президенту Российской Федерации альтернативные кандидатуры для утверждения на пост Председателя Правительства Российской Федерации, а 10 апреля 1998 года Государственная Дума официально отклоняет кандидатуру С.В. Кириенко³.

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 1 апреля 1998 г. № 2331-II ГД «О мерах, связанных с формированием Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 3 апреля.

² Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 апреля 1998 г. № 116-рп «О проведении Круглого стола по обсуждению задач и перспектив нового Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1777.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 апреля 1998 г. № 2375-II «Об отклонении представленной

В тот же день Б.Н. Ельцин повторно вносит на утверждение депутатов кандидатуру С.В. Кириенко. 15 апреля 1997 года Государственная Дума обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании содержащегося в статье 111 (часть 4) Конституции Российской Федерации положения о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой¹, а также к Председателю Совета Федерации Е.С. Строеву с призывом срочно созвать внеочередное заседание Совета Федерации для обсуждения путей выхода из ситуации, сложившейся в связи с тем, что Президент Российской Федерации повторно внес кандидатуру С.В. Кириенко на пост Председателя Правительства Российской Федерации². В надежде на поддержку со стороны Конституционного Суда и Совета Федерации депутаты вновь отказываются утвердить С.В. Кириенко в должности Председателя российского Правительства (при поименном голосовании 17 апреля 1998 года «за» утверждение С.В. Кириенко было подано 115 голосов, «против» — 271, «воздержались» — 11)³.

Несмотря на сопротивление Государственной Думы, Президент Российской Федерации в третий раз официально вносит кандидатуру С.В. Кириенко. Согласно Конституции Российской Федерации, в случае очередного отказа депутатов следующим шагом мог бы стать роспуск Государственной Думы.

22 апреля 1998 года Совет Федерации обратился к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и Государственной Думе с призывом к скорейшему разрешению правительственного кризиса. В частности, депутатам было предложено «дать согласие на назначение Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федера-

Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1827.

В процедуре тайного голосования «против» С.В. Кириенко проголосовали 186 депутатов, «за» — 143 депутата, «воздержались» — 5 депутатов.

¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 апреля 1998 г. № 2378-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1829.

²Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15 апреля 1998 г. № 2379-II ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “К Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.С. Строеву”» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1830.

³Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 апреля 1998 г. № 2402-II «Об отклонении представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1905.

ции при обеспечении непрерывности функционирования всех институтов государственной власти», а Президенту Российской Федерации рекомендовано «при формировании Правительства Российской Федерации максимально учитывать мнение Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Что касается Конституционного Суда Российской Федерации, то свое решение по делу о «трехкратном внесении кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации» он вынесет только 11 декабря 1998 года², причем не в пользу Государственной Думы.

**Из решения Конституционного Суда Российской Федерации
«По делу о толковании части 4 статьи 111 Конституции
Российской Федерации»**

«Из части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с другими конституционными положениями, касающимися статуса главы государства, следует, что выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации является прерогативой Президента Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, не ограничивая данное право, позволяет Президенту Российской Федерации самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата.

В свою очередь Государственная Дума участвует в назначении Председателя Правительства Российской Федерации, давая согласие или отказывая в согласии на назначение предложенной кандидатуры. При этом из Конституции Российской Федерации не вытекает возможность юридических ограничений названных правомочий участников данного процесса. (...)

Провозглашенная в преамбуле Конституции Российской Федерации цель утверждения гражданского мира и согласия обуславливает и необходимость согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти». Процедура назначения Председателя Правительства Российской Федерации «предполагает поиск согласия между ними с целью устранения возникающих противоречий по поводу кандидатуры на данную должность, что возможно на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся

¹ Обращение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22 апреля 1998 г. № 166-СФ «К Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 1981.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике. (...)

После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации — независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, — Государственная Дума подлежит роспуску».

Не получив ожидаемой поддержки ни от Конституционного Суда Российской Федерации, ни от Совета Федерации, Государственная Дума 24 апреля 1998 года согласилась утвердить С.В. Кириенко Председателем Правительства Российской Федерации¹.

В период, пока происходило согласование кандидатуры Председателя Правительства с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, был принят ряд важных нормативно-правовых актов, необходимых для дальнейшего развития и стабильного функционирования российской экономики.

В частности, законом о федеральном бюджете² были установлены основные цели экономической политики на 1998 год:

- рост валового внутреннего продукта и продукции промышленного производства не менее чем на 2%;
- прекращение спада сельскохозяйственного производства;
- создание условий для переориентации финансовых потоков в реальный сектор экономики;
- формирование условий справедливой конкуренции на внутреннем рынке, в том числе за счет снижения средневзвешенной ставки таможенного тарифа по сравнению с фактическим уровнем 1997 года не более чем на 1%;
- снижение налоговой нагрузки на товаропроизводителей и повышение уровня собираемости налогов;
- выполнение всех принимаемых государством финансовых обязательств перед субъектами хозяйственной деятельности и населением;
- рост реальных располагаемых денежных доходов населения не менее чем на 3%;
- завершение перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета;

¹Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 1998 г. № 436 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 25 апреля.

²Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1464.

— поддержание уровня занятости населения Российской Федерации и снижение числа безработных не менее чем на 500 тыс. человек.

В апреле было принято заявление Правительства и Центрального банка Российской Федерации об экономической и структурной политике на 1998 год¹. Эта политика, с одной стороны, предполагала сохранение в неизменности прежней стратегии, связанной с поддержанием макроэкономической стабильности на основе жесткой налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики, а также с продолжением проведения структурных реформ. С другой стороны, главной задачей на 1998 год названо кардинальное изменение налогово-бюджетной политики за счет укрепления системы сбора доходов и создания механизма контроля расходов.

Фактически речь идет об официальном признании несовершенства существующей российской налоговой системы, в которой высокий уровень налоговой нагрузки сочетается с противоречивостью требований налоговых законов, а также с неурегулированностью отношений налогоплательщиков и налоговых органов. Задача кодификации налогового законодательства в этот период становится одной из основных в законопроектной деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В течение нескольких дней после завершения баталий с трехкратным голосованием по кандидатуре нового российского премьер-министра в Государственной Думе произошли основные назначения в «правительство Кириенко». Заместителями Председателя Правительства Российской Федерации были, в частности, назначены Б.Е. Немцов, *Виктор Борисович Христенко* и О.Н. Сысуев. Министром экономики Российской Федерации остался Я.М. Уринсон, а Министром финансов — М.М. Задорнов.

30 апреля 1998 года была утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти². Структура правительства претерпела серьезные изменения. В соответствии с планами административной реформы была повышена роль федеральных министерств, которые стали своеобразными центрами тематических «блоков деятельности» правительства. Были упразднены

¹ Заявление Правительства и Центрального банка Российской Федерации от 11 апреля 1998 г. «Об экономической и структурной политике на 1998 г.» // Российская газета. 1998. 16 мая.

² Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1998. 7 мая.

ряд министерств и государственных комитетов, функции которых были переданы в соответствующие федеральные министерства (Приложение 2.4).

В этот же день А.Б. Чубайс, не вошедший в состав Правительства Российской Федерации, был назначен председателем Правления РАО «ЕЭС России».

Продолжение борьбы с бюджетным кризисом: особенности момента

В первые пять месяцев 1998 года по таким показателям, как состояние потребительского рынка, производство промышленной продукции и уровень жизни населения, ситуация в российской экономике в целом соответствовала параметрам прошлого 1997 года. И экономическая политика тоже сохранялась прежней. Можно сказать, что в экономике продолжалось наведение порядка с обязательствами федерального бюджета.

Например, 5 мая 1998 года Президентом Российской Федерации был принят указ о дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы и оздоровлению государственных финансов¹. Правительству России и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено в течение двух месяцев обеспечить подписание соглашений об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи из федерального бюджета². 14 мая 1998 года были отменены все нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, предполагающие осуществление государственных расходов, не предусмотренных федеральным бюджетом на 1998 год³. На следующий день началась реорганизация Аппарата Правительства Российской Федерации, предусматривающая сокращение численности работников на

¹Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1998 г. № 495 «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов» // Российская газета. 1998. 8 мая.

²Эти соглашения должны были, в частности, предусматривать прекращение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации любых форм зачетов по обязательствам организаций при уплате налогов, проведение реструктуризации задолженности юридических лиц перед бюджетами субъектов Российской Федерации, приведение уровня тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства в соответствие с федеральными стандартами, установление лимитов потребления электрической и тепловой энергии, сокращение перекрестного субсидирования различных категорий потребителей.

³Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2145.

Таблица 20

Динамика государственного долга Российской Федерации (в % ВВП)

Показатели (по годам)	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Государственный внутренний долг, в том числе:	21,7	14,5	11,5	16,2	18,7	28,0
Задолженность по ценным бумагам	0,2	3,1	5,2	11,0	16,8	17,9
Задолженность Центральному банку России	18,0	9,6	3,7	2,6	0	0
Расходы на обслуживание внутреннего долга	0,6	2,6	2,3	4,7	2,4	1,6
Государственный внешний долг, в том числе:	18,5	19,3	25,0	26,2	30,4	83
долг бывшего СССР	16,7	16,5	20,1	19,6	19,3	50
долг Российской Федерации	1,8	2,8	4,9	6,6	11,1	33
Расходы на обслуживание внешнего долга	0,5	0,9	0,9	0,7	1,5	2,4
Всего, государственный долг Российской Федерации	40,2	33,8	36,5	42,4	49,1	111
Всего, расходы на обслуживание государственного долга	1,1	3,5	3,2	5,4	3,9	4,0

Источник: данные Министерства финансов и Госкомстата Российской Федерации.

30%, а структурных подразделений — на 50%. Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в мае 1998 года были созданы региональные коллегии федеральных органов исполнительной власти при полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации¹.

Однако, несмотря на все принятые ранее меры, которые должны были бы гарантировать успех, на финансовых рынках появились все признаки острого и затяжного кризиса. В конце 1997 года отношения объема государственного долга к валовому внутреннему продукту не превышало 50%, но в структуре долга преобладали «короткие», а значит, дорогие долги по государственным краткосрочным бескупонным облигациям и облигациям федерального займа (ГКО-ОФЗ) (табл. 20).

После того как в 1996 году было принято решение о допуске на рынок государственных ценных бумаг нерезидентов, их

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1998 г. № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1998. 28 мая.

доля в структуре участников этого рынка начала активно расти и к концу 1997 года достигла 30%. Именно приток «горячих денег» нерезидентов позволил «сбить» ставки доходности по ГКО, снизить процентные ставки по кредитам для реального сектора экономики и «подтолкнуть» рост производства.

Однако при ухудшении ситуации на мировых финансовых рынках деньги нерезидентов стали серьезным дестабилизирующим фактором. С ноября 1997 года трижды (в ноябре 1997 года, январе и мае 1998 года) наблюдались резкие падения котировок российских ценных бумаг и акций промышленных предприятий из-за паники на мировых фондовых рынках. Чтобы не допустить девальвацию рубля, правительству приходилось «поднимать» доходность ГКО, и в итоге их доходность выросла с 19–22% в ноябре 1997 года до 60–70% в мае-июне 1998 года. Кроме того, российская финансовая система оказалась очень чувствительна к волне мирового финансового кризиса, пришедшего из Азии.

Азиатский кризис

Кризис, начавшийся в июле 1997 года в странах Южной и Восточной Азии, стал самым серьезным испытанием для мировой экономики в 1990-е годы. Все началось со спекулятивной атаки на фондовый рынок Таиланда, а затем кризис перекинулся на экономики Индонезии, Малайзии и Южной Кореи. Так или иначе, процесс затронул Индию, Китай, Вьетнам и Японию. Последние отголоски кризиса были ликвидированы только в 2001 году. Азиатский кризис был прежде всего кризисом фондового рынка, а не сферы материального производства, и стал свидетельством того, что модель глобализации, основанная на финансовой либерализации, внутренне нестабильна и несет в себе неучтенные риски. Повсеместно кризис привел к падению фондовых индексов, снижению курсов национальных валют, росту инфляции и спаду деловой активности.

В октябре 1998 года ситуация с глобальным кризисом фондового рынка впервые стала предметом всестороннего научного анализа на конференции, организованной Федеральным резервным банком Чикаго и Международным валютным фондом¹.

Только что сформированное «правительство Кириенко» оказалось в сложной ситуации. Вместо задачи обеспечения нового качества экономического роста, оно столкнулось с неотложными проблемами по стабилизации экономической ситуации в стране и с ослаблением воздействия мирового финансового кризиса на российскую экономику. Поскольку в результате Азиатского кризиса резко замедлился рост наиболее динамичных экономик

¹The Asian Financial Crisis: Origins, Implication and Solutions / Eds. W.C. Hunter, G.G. Kaufman, T.H. Kruger. Kluwer Academic Publishers, 1999.

Юго-Восточной Азии, это привело к более чем двукратному падению мировых цен на энергоносители¹. Ухудшение показателей платежного и торгового баланса страны поставило «правительство Кириенко» перед нелегким выбором. Необходимо было учесть две группы внутренне противоречивых факторов.

Первая группа факторов носила экономический характер. Вследствие падения цен на нефть резко увеличилось давление нефтяного лобби в сторону снижения акцизов при экспорте сырой нефти и нефтепродуктов. А это, в свою очередь, не могло не сказаться негативно на доходах федерального бюджета и, следовательно, на макроэкономической стабильности в целом². Наиболее простым решением был бы отказ от политики «валютного коридора» и переход к плавающему обменному курсу. В таких условиях девальвация рубля была бы практически неизбежной, если бы не ситуация, сложившаяся в российской банковской системе.

Ведущие частные (коммерческие) банки России, будучи с 1996 года деятельными участниками рынка государственных ценных бумаг, выступали активными заемщиками на внешних финансовых рынках. Наибольшее распространение получили краткосрочные залоговые кредиты, когда в качестве обеспечения выступали российские валютные облигации, гораздо реже — акции промышленных предприятий. К этой деятельности банки подталкивали относительно низкие процентные ставки по внешним займам, что в условиях стабильного курса рубля гарантировало высокую прибыль. Именно стабильность курса рубля позволяла российским банкам использовать заимствования на внешних рынках как главный источник роста своего бизнеса и компенсировать, тем самым, недостаток внутренних сбережений. В определенном смысле ведущие российские частные банки в это время больше напоминали финансовые компании, занятые арбитражными сделками, чем классические кредитные учреждения.

Было еще одно обстоятельство. По мере либерализации рынка ГКО-ОФЗ, важной частью бизнеса банков становится заключение срочных форвардных контрактов с нерезидентами на

¹ Например, в 1997–1998 годах цены разовых сделок на нефть марки Brent на условиях немедленной поставки упали с 25 до 8–10 долларов США за баррель. Затем к весне 2000 года эта цена опять резко выросла и превысила 30 долларов США за баррель (см.: *Конопляник А.А.* Эволюция структуры нефтяного рынка // Нефть России. 2000. № 4).

² В этот период российская нефтяная промышленность обеспечивала 25% всех совокупных доходов федерального бюджета.

поставки иностранной валюты, которую те использовали для репатриации прибыли от операций на российском рынке ГКО-ОФЗ. Поскольку надзорные органы ограничивали объемы таких операций, самые крупные банки начали заключать срочные контракты с менее крупными банками, а те, в свою очередь, с еще менее крупными банками. И так далее по цепочке. В итоге к началу 1998 года российская банковская система, которая должна была гарантировать платежный оборот в стране, стала самым непосредственным образом зависеть от конъюнктуры на мировых финансовых рынках, причем эти риски никто не хотел принимать во внимание. Накопленные валютные обязательства банков в случае существенного снижения курса рубля ставили их на грань банкротства, что выступало важным аргументом против девальвации.

Была также группа факторов социально-политического характера, которые также заставляли «правительство Кириенко» прилагать дополнительные усилия для недопущения резкого снижения курса рубля. Известно, что девальвация ведет к скачку инфляции прежде всего на рынке потребительских товаров, а также влечет за собой паралич банковской системы. И то, и другое могло иметь непредсказуемые социальные последствия. Кроме того, в условиях зависимости российского бюджета от внешних заимствований надо было считаться с тем, что девальвация могла подорвать доверие международных финансовых кругов к кредитоспособности России. Наконец, девальвация приводила к значительному удорожанию обслуживания внешнего государственного долга. Политическими же последствиями могли бы стать не только рост социального недовольства, но и угроза смены существующего политического режима.

Промедление с выбором конкретных макроэкономических мер привело к возникновению кризиса доверия между «правительством Кириенко» и основными участниками финансового рынка. При этом ситуация с федеральным бюджетом резко ухудшилась. Хотя за пять месяцев 1998 года бюджетный дефицит и сократился почти в два раза по сравнению с аналогичными показателями 1997 года и (за вычетом процентных расходов) доходы бюджета превысили расходы более чем на 17 млрд рублей, все больше средств федерального бюджета требовалось на погашение краткосрочных долговых обязательств. Возможная отсрочка этих платежей привела бы к еще большим расходам бюджета в силу роста ставок доходности ГКО. С середины мая до середины августа 1998 года доходность ГКО опять «подскочила» уже с 70 до 118% годовых. Всего за этот период федераль-

ный бюджет потратил на погашение обязательств по ГКО/ОФЗ более 53 млрд рублей¹.

В марте-апреле 1998 года объем поступлений в федеральный бюджет начинает устойчиво отставать от потребностей по обслуживанию и погашению внутреннего долга, доходы от ГКО окончательно перестают быть дополнительным источником бюджетных средств, а все новые размещения ГКО полностью идут на покрытие выплат по предыдущим займам.

С 22 июля 1998 года Министерство финансов Российской Федерации прекращает аукционы по размещению новых выпусков ГКО (табл. 21).

Таблица 21

Основные показатели рынка государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО) и облигаций федерального займа (ОФЗ) (1993–1997 гг. — трлн рублей; с 1998 г. — млрд рублей)

Показатели	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Общий объем размещения бумаг	0,2	17,5	159,5	430,5	502	258,6	172,8
Объем ГКО-ОФЗ (на конец года)	0,2	10,6	76,6	237,1	384,9	385,8	270,4
Объем выручки, полученной в результате размещения	0,2	12,9	122,3	322,9	436,3	193,7	12,6
Привлечение средств в федеральный бюджет	0,2	5,7	26,8	35,2	32,7	-50,4	-67,8

Источник: данные Министерства финансов и Госкомстата Российской Федерации.

Вследствие лихорадки на финансовом рынке стал ухудшаться сбор налогов, что, в свою очередь, привело к росту задолженности по платежам федерального бюджета. Позитивные тенденции 1997 года оказались сломаны, и перед Россией вновь замаячила опасность обострения бюджетного кризиса.

Чтобы улучшить ситуацию с собираемостью налогов, были существенно расширены функции Государственной налоговой службы России. Президент Российской Федерации в конце мая 1998 года пригласил Б.Г. Федорова на должность руководителя

¹Для сравнения: поступления в федеральный бюджет в июле 1998 года составили 144,4 млрд рублей, а суммарная задолженность по заработной плате — 78,1 млрд рублей, в том числе на 17,1 млрд рублей из-за отсутствия бюджетного финансирования (см.: Ясин Е.Г. Российская экономика: истоки и панорама рыночных реформ. М.: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 394).

Госналогслужбы России в ранге сначала федерального министра, а затем заместителя Председателя Правительства Российской Федерации. Дополнительно в ход пошли различные «обходные маневры», нацеленные на повышение роли тех налогов, которые по техническим причинам собирались лучше. Например, «правительство Кириенко» провозгласило тезис о целесообразности усиления налогообложения потребления при облегчении налогового бремени производителя, что фактически означало лишь перенесение акцента с прямых налогов на косвенные. Но все предпринимаемые меры если и давали результат, то лишь весьма ограниченный, после чего собираемость налогов вновь падала. И хотя в итоге задача недопущения дальнейшего резкого падения доходов федерального бюджета была решена, оказалось невозможным обеспечить существенное и устойчивое приращение доходов до уровня, приближающегося к расходным обязательствам государства.

24 июня 1998 г. Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу так называемый «налоговый пакет» — серию законопроектов в области налогового законодательства. В частности, были подготовлены проекты федеральных законов о едином налоге на вмененный доход, о налоге с продаж по ставке 5%, о внесении изменений и дополнений в федеральные законы о налоге на добавленную стоимость и налоге на прибыль предприятий и организаций¹. В период 15–18 июля эти законопроекты были рассмотрены на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Ключевым моментом борьбы с бюджетным кризисом на этом этапе стало балансирование бюджета, что подразумевало реструктуризацию расходов, включая их прямое сокращение. «правительство Кириенко» реализовало целый комплекс мер по

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 843-р <О проекте Федерального закона «О внесении изменений в статьи 7 и 8 Закона Российской Федерации “О налоге на добавленную стоимость”»> // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3254; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 844-р <О проекте Федерального закона «О внесении дополнений в статью 2 Закона Российской Федерации “О налоге на прибыль предприятий и организаций”»> // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3255; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 845-р <О проекте Федерального закона «Об освобождении от уплаты налога на добавленную стоимость в 1998 году по ввезенным на территорию Российской Федерации оборудованию и товарам»> // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3256; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 848-р <О проектах Федеральных законов «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности, осуществляемых субъектами малого предпринимательства» и «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”»> // СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3259.

экономии государственных расходов, наведению порядка в расходовании средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и восстановлению доверия инвесторов. Основными направлениями деятельности были выбраны:

- повышение собираемости налогов;
- ужесточение контроля над деятельностью естественных монополий;
- получение дополнительных финансовых ресурсов от приватизации.

Расчет также строился и на возможности получения дополнительных ресурсов от международных финансовых организаций, прежде всего от Международного валютного фонда, поддержка которых стала бы, в свою очередь, дополнительным фактором восстановления доверия к России со стороны иностранных и отечественных держателей свидетельств государственного долга¹. С этой целью в июле 1998 года была разработана и принята *Программа Правительства Российской Федерации по стабилизации экономики и финансов* и *План стабилизационных мер Правительства Российской Федерации*².

Кроме того, чуть раньше, в июне 1998 года специальным представителем Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями был назначен А.Б. Чубайс, что означало его фактическое возвращение в правительство³. Задача, которая была поставлена перед спецпредставителем, состояла в попытке срочно, до начала кризиса, добиться от МВФ финансовой помощи в объеме до 20 млрд долларов США. Это позволило бы сформировать стабилизационный фонд, подобный тем, что уже имели некоторые страны, пострадавшие от Азиатского кризиса

Своеобразным «днем надежд» становится 20 июля 1998 года. В этот день «правительство Кириенко» объявляет о согласованной с Банком России политике экономической и финансовой стабилизации⁴. В связи с потрясением финансовых рынков и

¹ За счет иностранных заимствований с марта по август 1998 года внешний государственный долг Российской Федерации увеличился на 16,7 млрд долларов США, причем все эти средства пошли на поддержание курса рубля.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1998 г. № 762 «О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране» // Российская газета. 28 июля.

³ Указ Президента Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 712 «О специальном представителе Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями» // Российская газета. 19 июня.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 851 «Об утверждении Заявления Правительства Российской Федерации и

сохраняющейся неустойчивостью потоков капитала принято решение сосредоточить усилия на трех основных элементах:

- радикальном ужесточении параметров федерального бюджета, направленном на окончательное устранение всех сохраняющихся дисбалансов в бюджетно-налоговой сфере;
- укреплении международных резервов Банка России за счет получения доступа к значительным объемам внешнего финансирования;
- удлинении сроков погашения долговых обязательств в целях ослабления уязвимости, вызванной краткосрочным характером внутреннего государственного долга.

Министерству финансов России поручено совместно с Банком России в третьем квартале 1998 года «осуществить на основе принципов добровольности и соблюдения прав инвесторов» мероприятия по досрочному погашению ГКО при условии направления владельцами этих бумаг средств от погашения на приобретение внешних облигационных займов Российской Федерации¹.

В этот же день Президент Российской Федерации обращается к Государственной Думе с предложением повторно принять, а Совету Федерации в августе 1998 года одобрить отклоненные ранее федеральные законы, обеспечивающие дополнительное финансирование Пенсионного фонда Российской Федерации в объемах, обеспечивающих выплату государственных пенсий, установленных федеральным законом².

20 июля 1998 года Совет директоров Международного валютного фонда принимает решение о выделении кредита в размере 11,2 млрд долларов США, причем первый транш в объеме 4,8 млрд долларов США был переведен уже 24 июля 1998 года. Продолжение платежей было увязано с успешностью деятельности «правительства Кириенко» по подавлению финансового кризиса³.

Центрального банка Российской Федерации о политике экономической и финансовой стабилизации» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3874.

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 843 «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 31 июля.

²Указ Президента Российской Федерации от 20 июля 1998 г. № 857 «О неотложных мерах по обеспечению конституционных прав граждан Российской Федерации на получение государственных пенсий» // СЗ РФ, 1998. № 30. Ст. 3754.

³Этот транш стал последними деньгами, которые Российская Федерация получила от Международного валютного фонда.

Наконец, через несколько дней «правительство Кириенко» начинает подготовку к продаже 5% акций РАО «Газпром» или на аукционе, или по коммерческому конкурсу с инвестиционными условиями¹.

А 31 июля 1998 года были приняты Бюджетный кодекс Российской Федерации² и первая часть Налогового кодекса Российской Федерации³, работа над которым была начата еще во времена «правительства Черномырдина». Несмотря на очевидный успех в наведении порядка с правовым регулированием в исключительно важных для государства сферах, на тот момент не удалось добиться согласия региональных и местных властей на предлагаемый федерацией порядок распределения налогов и сборов между различными бюджетными уровнями. Поскольку дискуссия зашла в тупик, было принято решение «заморозить» статьи с перечнями видов налогов и сборов, устанавливаемых и взимаемых на федеральном, региональном и местном уровнях до момента принятия второй части Налогового кодекса⁴.

В определенном смысле «правительство Кириенко» попыталось повторить успехи «правительства Черномырдина» образца весны-лета 1997 года. Однако реальная экономическая ситуация развивалась отнюдь не так, как это было в 1997 году. Собираемость налогов не только не удалось повысить, но, напротив, в мае 1998 года произошел резкий спад в доходах федерального бюджета, который так и не был компенсирован в дальнейшем. Провалились попытки реализации крупномасштабных приватизационных проектов, что обернулось для федерального бюджета новыми потерями. Борьба с естественными монополиями тоже не была столь успешной, как годом ранее. «Правительство Кириенко» оказалось в ситуации классического цугцванга, когда любое действие или бездействие все равно приведет к ухудшению ситуации. Непосредственной причиной такого положения дел был, конечно, Азиатский кризис, который быстро обескровил российскую финансовую систему. Но суть происходящего коренилась в застарелом бюджетном кризисе, хронической не-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1998 г. № 887 «О реализации акций Российского акционерного общества “Газпром”» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3836.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823

³ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Часть 1 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁴ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3825.

докапитализации банковской системы, растянувшейся на годы политике льгот, преференций и зачетов, которая в итоге и обернулась долговой ямой. Наконец, еще одной бедой «правительства Кириенко» стало наличие в нем нескольких центров принятия финансовых решений.

В начале лета 1998 года на финансовых рынках России появились первые явные признаки дефолта по государственному внутреннему долгу. Несмотря на принятые меры, долговой кризис охватил в первую очередь российские регионы. Ряд субъектов Российской Федерации не смог в срок выполнить обязательства по своим региональным ценным бумагам. Были также просрочены региональные выплаты по так называемым *агробондам* (сельскохозяйственным облигациям). Хотя формально Правительство Российской Федерации не имело отношения к этим выплатам, сам по себе дефолт региональных ценных бумаг стал дополнительным фактором усиления политической нестабильности. Чтобы не допустить углубления долгового кризиса регионов, Президент Российской Федерации устанавливает критерии допуска субъектов Российской Федерации к источникам финансирования дефицита бюджетов путем размещения облигационных займов на внешних финансовых рынках¹. Принятые меры резко обостряют отношения «правительства Кириенко» с влиятельными руководителями субъектов Российской Федерации.

Крайне напряженными в этот период были отношения и между исполнительной и законодательной ветвями власти. Преодоление бюджетного и долгового кризиса предполагало объединение усилий для принятия комплекса согласованных антикризисных мер, требовавших неотложного одобрения Федеральным Собранием Российской Федерации. Однако отношения с Государственной Думой, и без того весьма напряженные из-за проблем с утверждением С.В. Кириенко в качестве нового Председателя Правительства Российской Федерации, продолжали обостряться по мере ухудшения социально-политической обстановки в стране. Непросто складывались и отношения «правительства Кириенко» с Советом Федерации ввиду невозможности выполнять обязательства по выплате региональных трансфертов и попыток ограничить финансовую самостоятельность региональных властей. А неспособность органов власти

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 июня 1998 г. № 696 «О порядке выпуска органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации внешних облигационных займов» // СЗ РФ. 1998. № 24. Ст. 2697.

разных уровней договориться между собой по антикризисному пакету мер, в свою очередь, ставила под вопрос перспективы масштабной помощи со стороны международных финансовых организаций.

Финансовый кризис 1998 года

Продолжающийся спад производства, сохранение высокой зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры, неспособность государства урегулировать проблемы бюджета, все возрастающая зависимость экономической ситуации в стране от ситуации на международных финансовых рынках — все эти факторы способствовали поддержанию обстановки нестабильности. В итоге в условиях мирового финансового кризиса 17 августа 1998 года в России произошел полномасштабный кризис финансовой системы. В этот день Правительство Российской Федерации и Центральный банк России выступили с совместным заявлением «Об изменении курсовой политики»¹, которое содержало три позиции:

- расширение границ «валютного коридора» до уровня 6,0–9,5 рубля за доллар США;
- отказ от обслуживания государственных краткосрочных облигаций (ГКО)²;
- объявление 90-дневного моратория на обслуживание внешнего долга частным бизнесом³.

В этом документе содержалось также обращение Правительства Российской Федерации к Государственной Думе с предложением провести до конца августа 1998 года внеочередную сессию, чтобы принять ключевые законопроекты, позволяющие обеспечить своевременность выплаты пенсий и заработной платы работникам бюджетной сферы, создать законодательные процедуры санации банков, укрепить систему валютного регулирования и валютного контроля.

Это заявление стало кульминацией экономического кризиса 1998 года в России, который также получил в СМИ название

¹ Совместное заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка России от 17 августа 1998 г. «Об изменении курсовой политики» // Российская газета. 1998. 18 августа.

² Объем ГКО в обращении на момент дефолта составлял около 217 млрд рублей, или более 34 млрд долларов США.

³ Мораторий фактически разрешал частным банкам в течение трех месяцев не возвращать кредитов нерезидентам, то же самое касалось выплат страховых платежей по кредитам, обеспеченным залогом ценных бумаг.

«дефолта» в связи с отказом Правительства Российской Федерации от выполнения ряда своих финансовых обязательств по внутреннему государственному долгу¹.

По мнению ряда экономистов², события весны-лета 1998 года следует рассматривать, в первую очередь, как валютный кризис, когда «перегретый» рынок ГКО способствовал беспрецедентной спекулятивной атаке на валютный курс рубля³, что фактически вынудило Правительство Российской Федерации пойти на девальвацию рубля⁴ путем отказа от обязательств по финансированию уже выпущенных ГКО.

В этот же день, 17 августа 1998 года, были приняты еще несколько документов в целях экстренного урегулирования кризисной ситуации. В частности, Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации приняли еще одно совместное заявление под названием «О политике валютного курса», в котором изложили причины возникновения кризисной ситуации и содержание корректив, которые вносятся в проводимую в Российской Федерации курсовую политику⁵. Правительство и Банк России выразили уверенность, что «при получении законодательной поддержки реализация пакета стабилизационных экономических мер Правительства, а также имеющиеся в настоящее время золотовалютные резервы обеспечивают возможность удержания курса рубля до конца текущего года в диапазоне от 6,0 до 9,5 рубля за доллар США».

¹ Дефолт означал отказ от продолжения выплат по внутреннему долгу: номинированные в рублях ценные бумаги (ГКО-ОФЗ) со сроками погашения до 31 декабря 1999 года переоформлялись в новые рублевые ценные бумаги, причем курсовой риск должны были нести сами инвесторы (см.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 1998 г. № 980 «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4098).

² См., например: *Гилман М.* Дефолт, которого могло не быть. М.: Время, 2009; *Илларионов А.* Как был организован российский финансовый кризис // Вопросы экономики. 1998. № 11–12; *Summers L.* Russia in Crisis. Submitted to the US House Committee on International Relations. 1998. 17 September.

³ По мнению большинства экспертов, после решения об укрупнении российской денежной единицы был установлен неоправданно высокий курс рубля к доллару США, когда стоимость рубля не соответствовала текущим размерам экономики страны.

⁴ В течение второй половины 1998 года курс рубля к доллару США уменьшился более чем в три раза — примерно с 6 рублей 1 августа 1998 года до 21 рубля за доллар США 1 января 1999 года.

⁵ Совместное заявление Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации от 17 августа 1998 г. «О политике валютного курса» // Вестник Банка России. № 60. 1998. 27 августа.

Совет директоров Центрального банка Российской Федерации принял решение приостановить с 17 августа 1998 года на срок до 90 дней операции, связанные с осуществлением резидентами выплат в пользу нерезидентов по погашению основного долга по финансовым кредитам, полученным от нерезидентов на срок более 180 дней, страховым платежам по кредитам, обеспеченным залогом ценных бумаг, включая сделки «репо», а также срочным валютным контрактам¹.

Указанное решение не распространялось на выплаты Российской Федерации (в лице Правительства Российской Федерации), Министерства финансов Российской Федерации), Центрального банка Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в части выполнения обязательств по внешним облигационным займам, Внешэкономбанка в части обслуживания внешнего государственного долга Российской Федерации, а также на выплаты, в отношении которых Российская Федерация приняла на себя обязательства не вводить ограничения, в том числе на обязательства российских резидентов по финансовым кредитам, предоставленным Европейским банком реконструкции и развития.

Кроме того, было принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг», в соответствии с которым было решено погашать ГКО-ОФЗ, выпущенные до 17 августа 1998 года, со сроками погашения до 31 декабря 1999 года, облигациями федерального займа с фиксированным купонным доходом². 19 августа Правительством Российской Федерации была создана временная рабочая группа для реализации положений совместного заявления Правительства Российской Федерации и Банка России от 17 августа 1998 года и координации действий федеральных органов исполнительной власти. Руководителем группы назначен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — руководитель Госналогслужбы России Б.Г. Федоров³.

¹ Решение Совета директоров ЦБ РФ от 17 августа 1998 г. <Об обеспечении экономической стабильности и устойчивости финансовой системы в Российской Федерации> // Вестник Банка России. № 60. 1998. 27 августа.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 1998 г. № 980 «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг» // СЗ РФ. 1998. № 34. Ст. 4098.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 августа 1998 г. № 1197-р <Об образовании временной рабочей группы в целях эффективной реализации положений Совместного заявления Правительства РФ и Банка России от 17 августа 1998 г., координации действий федеральных органов исполнительной власти> // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4446.

И без того критическую ситуацию резко осложнила паника, возникшая среди населения в связи с тем, что большинство банков решили ограничить или полностью прекратить выдачу наличных денег по вкладам. Чтобы снизить панические настроения вкладчиков, Центральный банк Российской Федерации 21 августа 1998 года заявляет о намерении «распространить 100-процентную государственную гарантию на вклады населения в кредитных организациях Российской Федерации». В частности, Банк России предлагает коммерческим банкам создать систему взаимного гарантирования вкладов населения путем заключения соглашения со Сберегательным банком Российской Федерации, которое дает право «каждому вкладчику поручить гарантию государства»¹. В этот же день Сберегательный банк России объявляет о своей готовности «подписать с крупнейшими банками соглашение, позволяющее их клиентам по желанию переводить свои счета в любой из банков — участников соглашения»². Больше всего от кризиса пострадали частные банки, которые строили свой рост на развитии розничных операций. В заявлении Сбербанка России были перечислены крупнейшие банки, работающие с вкладами населения: «ИНКОМБАНК», банк «СБС-Агро», «МОСТ-банк», банк «Российский кредит», банк «МЕНАТЕП», Промстройбанк России и Автобанк.

21 августа, в тот момент, когда Правительство и Банк России напряженно искали способы борьбы с финансовым кризисом и неоднократно обращались за поддержкой к законодателям, депутаты Государственной Думы направляют в Конституционный Суд Российской Федерации сразу три обращения с требованием признать не соответствующими Конституции Российской Федерации ряд экономических решений Президента и Правительства Российской Федерации³, а также принимают постановление с рекомендацией Президенту Российской Федерации

¹Заявление Центрального банка России «Гарантия — на личные вклады» // Российская газета. 1998. 21 августа.

²Заявление Сберегательного банка Российской Федерации «О взаимном гарантировании банковских вкладов» // Российская газета. 1998. 21 августа.

³Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 августа 1998 г. № 2887-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 4370; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 августа 1998 г. № 2888-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 4371; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 августа 1998 г. № 2889-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 4372.

Б.Н. Ельцину досрочно прекратить исполнение президентских полномочий и уйти в отставку¹.

В воскресенье 23 августа 1998 года Президент Российской Федерации объявляет об отставке «правительства Кириенко» и возлагает исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации вновь на В.С. Черномырдина².

Из книги Б.Н. Ельцина «Президентский марафон»

«Менеджерское, технократическое правительство Кириенко не имело никакого политического ресурса (проще говоря, доверия, влияния на общество). Не могло договориться ни с Думой, ни с профсоюзами, которые устроили нам “рельсовую войну”, ни с деловой элитой. И при этом для проведения в жизнь своего жесткого курса ему была необходима полная, абсолютная поддержка общества. Или беспрекословное подчинение! Ну не мог я пойти на чрезвычайное положение. Не те годы, не та эпоха. И Россия — это не Чили, не Аргентина»³.

Как показали последующие события, «дефолт» 1998 года, с одной стороны, сыграл оздоравливающую роль для российской экономики и фактически дал толчок будущему экономическому росту. Но, с другой стороны, кризис банковской системы, девальвация рубля, рост инфляции привели к самым негативным последствиям для населения. После 17 августа 1998 года сбережения населения были обесценены во второй раз с начала радикальных экономических реформ. В целом, в результате кризиса валовой внутренний продукт Российской Федерации в 1998 году снизился на 6%, инфляция (на конец года) составила 84,4%, реальные располагаемые доходы населения сократились примерно на 35%. С августа по ноябрь 1998 года примерно на 20% увеличилась денежная база. Банковская система Российской Федерации и финансовые рынки вступили в полосу затяжного кризиса⁴.

Вместе с тем благодаря финансовому кризису августа 1998 года стране удалось избежать раскручивания инфляцион-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 августа 1998 года № 2896-П ГД «О рекомендации Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину досрочно прекратить исполнение президентских полномочий и уйти в отставку» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4379.

² Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1998 г. № 983 «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 25 августа.

³ Ельцин Б. Н. Президентский марафон. М.: АСТ, 2000. С. 313–314.

⁴ Обзор экономики России: Основные тенденции развития / Пер. с англ. 1998. IV. М.: Рабочий центр экономических реформ при Правительстве Российской Федерации, 1999. С. 53.

ной спирали, ведущей к гиперинфляции. Дефолт и обесценение внутреннего долга, а также обесценение в реальном выражении социальных обязательств государства (прежде всего, заработных плат и пенсий) в каком-то смысле «облегчили» решение бюджетных проблем. В свою очередь, скачок цен обернулся повышением номинальных доходов федерального бюджета (прежде всего, через увеличение поступления НДС). Этот эффект в экономической теории называют инфляционным налогом. Уже в октябре 1998 года начал восстанавливаться экономический рост, опирающийся на импортозамещение, а осенью пришла новая волна роста, связанная с изменением мировой конъюнктуры цен на энергоносители.

Наиболее тяжелыми последствия кризиса 1998 года оказались для банковской системы. Введенный Правительством Российской Федерации 90-дневный мораторий позволил банкам отложить начало переговоров о реструктуризации задолженности по кредитам нерезидентов и вывести значительную часть активов во вновь созданные так называемые *бридж-банки*. Бридж-банк — это своего рода преемник крупного банка, который в силу определенных причин потерпел неудачу¹. Однако, несмотря на мораторий, практически никто из банков-лидеров 1996–1998 годов не смог пережить дефолт. Некоторые банки разорились, а большинство сменило владельцев. Подорванным оказалось доверие к российским банкам со стороны иностранных партнеров. Совокупный капитал российской банковской системы сократился примерно в четыре раза, и восстановить докризисный уровень удалось только к концу 2000 года. Российское правительство после объявления об отказе от выплат по рублевым долговым обязательствам и девальвации национальной валюты временно утратило возможности прибегать к заимствованиям как на внутреннем, так и на международном рынке капиталов.

¹ Понятие «бридж-банк» пришло в Россию из мировой финансовой практики вместе с дефолтом 1998 года. Попавший в трудное положение банк обычно покупает небольшой банк с лицензией на определенные виды банковской деятельности и переводит туда «хорошие» активы и дееспособную часть своих пассивов, в том числе клиентуру, аккумулируя необеспеченные обязательства внутри «старой» оболочки. При этом основная часть бизнеса выводится из-под удара. Например, банк «МЕНАТЕП» перевел свои активы в бридж-банк «МЕНАТЕП Санкт-Петербург» (впоследствии национальный банк «Траст»), «ОНЭКСИМбанк» — в банк «Росбанк», банк «СБС-Агро» — в банк «1 ОВК», банк «Российский кредит» — в банк «Импексбанк».

5.5. Несостоявшееся правительство В.С. Черномырдина (23 августа 1998 — 11 сентября 1998 года)

Короткая история несостоявшегося «третьего пришествия» В.С. Черномырдина полна драматических событий, которые были связаны не только лично с ним, но и с кризисными процессами в российской экономике.

На следующий день после назначения В.С. Черномырдина исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации в средствах массовой информации начинается обсуждение предложений по выходу из кризиса в рамках создания так называемого «правительства согласия», опирающегося на большинство в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания России. Для проведения консультаций по формированию «правительства согласия» создается неформальная, так называемая «трехсторонняя комиссия» Совета Федерации Федерального Собрания, Государственной Думы и Правительства Российской Федерации. В комиссию входит ряд руководителей субъектов Российской Федерации во главе с Председателем Совета Федерации Е.С. Строевым, руководители фракций и депутатских групп Государственной Думы, работники Аппарата Правительства Российской Федерации и представители политической команды В.С. Черномырдина из движения «Наш дом — Россия».

Президент Российской Федерации поручает В.С. Черномырдину обеспечить «порядок реструктуризации обязательств, возникших по ранее выпущенным государственным краткосрочным бескупонным облигациям и облигациям федерального займа с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1998 года»¹. В этот же день Правительство Российской Федерации принимает решение о том, что, «по согласованию с владельцами ГКО-ОФЗ, выпущенных до 17 августа 1998 года, осуществляется досрочный выкуп указанных государственных ценных бумаг с реинвестированием полученных денежных средств от их погашения во вновь выпускаемые государственные ценные бумаги, в том числе облигации Российской Федерации, номинированные в долларах США, а также сертификаты Сберегательного банка Российской Федерации»².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 августа 1998 г. № 988 «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 27 августа.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1998 г. № 1007 «О погашении государственных краткосрочных бескупонных облигаций»

На валютном рынке, несмотря на принятые меры, продолжается паника, связанная с обвальным падением курса рубля по отношению к доллару США и немецкой марке. Например, 26 августа 1998 года Центральным банком России были вообще отменены результаты ежедневных торгов по доллару США и введены временные ограничения на осуществление резидентами операций, связанных с движением капитала¹. В средствах массовой информации события этого дня, по аналогии с другими финансовыми кризисами в истории современной России, получили название «черной среды».

После событий «черной среды» в СМИ начинают циркулировать слухи о возможной отставке Президента Российской Федерации, которые активно распространяются прокоммунистическим большинством депутатов Государственной Думы. На волне этих слухов, представители фракции КПРФ в Государственной Думе начинают поиск альтернативных В.С. Черномырдину кандидатур и называют имена мэра города Москвы Ю.М. Лужкова и Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.С. Строева.

28 августа 1998 года Президент Российской Федерации проводит встречу с В.С. Черномырдиным, Е.С. Строевым и Ю.М. Лужковым, по итогам которой делается заявление в СМИ о поддержке Е.С. Строевым и Ю.М. Лужковым кандидатуры В.С. Черномырдина на пост Председателя Правительства Российской Федерации. В этот же день была удовлетворена просьба об отставке заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е. Немцова², кроме того, А.Б. Чубайс был освобожден от исполнения функций специального представителя Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями³.

Вечером 28 августа 1998 года в интервью бывшему председателю ВГТРК *Николаю Карловичу Сванидзе*, ведущему ежедневной информационно-аналитической программы «Подробности», Президент Б.Н. Ельцин делает три важных заявления.

и облигаций федерального займа с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 года и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г.» // Российская газета. 1998. 27 августа.

¹Указание Центрального банка Российской Федерации от 26 августа 1998 г. № 328-У «О введении временных ограничений на осуществление резидентами операций, связанных с движением капитала» // Экономика и жизнь. 1998. № 37.

²Указ Президента Российской Федерации от 28 августа 1998 г. № 1002 «О Немцове Б.Е.» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4395.

³Указ Президента Российской Федерации от 28 августа 1998 г. № 1001 «О Чубайсе А.Б.» // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4394.

Он отвергает возможность своей досрочной отставки, заявляет о том, что не будет выставлять свою кандидатуру на выборах Президента Российской Федерации в 2000 году, и сообщает, что не собирается распускать Государственную Думу.

Президент Российской Федерации, чтобы быстро «разрядить» политическую ситуацию и сбить панические настроения на рынке, прибегает к своему испытанному в кризисах политическому оружию и предлагает «нулевой вариант». На следующий день после интервью Б.Н. Ельцина в рамках неформальной «трехсторонней комиссии» были предварительно согласованы основные параметры компромисса, который включал в себя:

- взаимный отказ от выражения Государственной Думой недоверия российскому правительству;
- отказ правительства от постановки вопроса о доверии себе;
- отказ Президента страны от роспуска Государственной Думы в течение года с момента формирования нового Правительства России.

Исполняющий обязанности Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин воспринимает принятые решения как знак доверия себе и проводимому им экономическому курсу. 29 августа 1998 года он формирует рабочую группу по выработке неотложных мер для преодолению финансового кризиса во главе с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — руководителем Госналогслужбы России Б.Г. Федоровым¹. В группу, в частности, входят С.К. Дубинин, М.М. Задорнов, Я.М. Уринсон, И.И. Шувалов, А.Н. Костин, А.С. Волошин и А.Л. Мамут.

Однако 30 августа 1998 года в прямом эфире внеочередной передачи «Итоги» на НТВ председатель фракции КПрФ в Государственной Думе Г.А. Зюганов дезавуирует свое предварительное согласие поддержать кандидатуру В.С. Черномырдина на должность Председателя Правительства Российской Федерации. А на следующий день Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации не утверждает внесенную Президентом Российской Федерации кандидатуру В.С. Черномырдина на должность Председателя Правительства Российской Федерации². Глава государства вновь пытается убедить депута-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 августа 1998 г. № 1230-р «О составе рабочей группы при исполняющем обязанности Председателя Правительства Российской Федерации по выработке неотложных мер по преодолению финансового кризиса» // Российская газета. 1998. 4 сентября.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 31 августа 1998 г. № 2898-II ГД «Об отклонении представленной

тов в правильности своего выбора и повторно вносит кандидатуру В.С. Черномырдина для утверждения.

Тем временем Совет директоров Центрального банка России продолжает наращивать меры по защите вкладов населения в банках Российской Федерации¹. В соответствии с решением Совета директоров запрещается проведение операций по договорам банковского вклада, заключенным до 1 сентября 1998 года, для банка «СБС-АГРО», «ИНКОМБАНКа», банка «МЕНАТЕП», Промстройбанка России, Мосбизнесбанка, «МОСТ-банка». Этим банкам в срок до 7 сентября 1998 года предложено заключить договоры со Сбергательным банком Российской Федерации о порядке передачи обязательств по вкладам населения.

В свою очередь, Президент Российской Федерации также продолжает усилия по достижению политического компромисса с Государственной Думой по поводу формирования нового правительства. Исполняющему обязанности Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдину поручено «незамедлительно приступить к анализу соответствия структуры федеральных органов исполнительной власти современным требованиям и осуществлению мер по формированию нового состава Правительства Российской Федерации». Кроме того, в указе выражено «согласие с предложениями Черномырдина В.С. о целесообразности вхождения в состав Правительства Российской Федерации П.В. Крашенинникова, Е.М. Примакова, И.Д. Сергеева, С.В. Степашина, Б.Г. Федорова и С.К. Шойгу»².

2 сентября 1998 года было обнародовано заявление трехсторонней комиссии «Об основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации». Решением Государственной Думы заявление направлено Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации и Правительство Российской Федерации в качестве основы для разработки конкретной программы действий Правительства Российской Федерации на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4468.

¹Решение Совета директоров Центрального банка Российской Федерации от 1 сентября 1998 г. «О мерах по защите вкладов населения в банках» // Российская газета. 1998. 4 сентября.

²Указ Президента Российской Федерации от 2 сентября 1998 г. № 1050 «О мерах по формированию Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 1998. 3 сентября.

ЗАЯВЛЕНИЕ

Об основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации

Принято на заседании трехсторонней Комиссии Государственной Думы, Совета Федерации и Правительства Российской Федерации 27 августа 1998 года

«Российская Федерация находится в состоянии углубляющегося системного кризиса. Основными причинами резкого обострения финансового и социально-экономического положения являются принципиальные ошибки и серьезные недостатки в проводимой экономической политике, продолжающееся разрушение экономического потенциала, сокращение объема производства в ведущих отраслях экономики России, недооценка социальных факторов.

(...) В сложившейся ситуации создается серьезная угроза безопасности Российской Федерации как суверенного государства и требуется изменение экономического курса, принятие решительных взвешенных мер по недопущению дальнейшего развития кризиса, преодолению его последствий, консолидации усилий всех ветвей власти, политических и общественных сил как на федеральном, так и на региональном уровне для решения этой общегосударственной задачи.

Изменение экономического курса предполагает:

1) усиление роли государства в регулировании экономики, в первую очередь в восстановлении и развитии производства, сохранении и активизации научно-технического потенциала, ценообразовании в естественных, в том числе сырьевых, монополиях, оздоровлении системы государственных финансов и нормализации денежного обращения, концентрации ресурсов для приоритетных отраслей экономики, усилении роли государственного заказа и закупки продовольствия для государственных нужд, повышении эффективности социальной политики, обеспечении защиты прав собственника и других правовых условий эффективного функционирования рыночной экономики, защите национальных интересов во внешнеэкономической и внешнеполитической сферах;

2) комплексный, системный характер экономической и социальной политики, включающей в себя инвестиционную, структурную, промышленную, внешнеэкономическую, научно-техническую, финансово-кредитную и прочие составляющие, которые необходимы для создания предпосылок экономического роста. Такая политика должна способствовать переводу сбережений в инвестиции, восстановлению нормального платежного оборота, стимулировать инновационную активность и структурную перестройку экономики, ее модернизацию на современной технической основе, повышать конкурентоспособность российских товаропроизводителей;

3) социальную направленность преобразований в экономике, в том числе создание эффективной системы социальных гарантий и социальной защиты населения, проведение государственной политики в интересах повышения доходов населения;

4) “дедолларизацию” экономики, означающую сокращение ввоза в Российскую Федерацию наличной иностранной валюты и снижение оттока финансовых средств за рубеж, отказ от приоритета денежно-кредитных механизмов обеспечения экономического роста, участие в международных экономических и финансовых организациях на взаимовыгодных условиях;

5) укрепление системы органов государственной власти Российской Федерации, в том числе усиление полномочий и ответственности Правительства Российской Федерации. Совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти, в том числе создание такой структуры управления, при которой, с одной стороны, исключается дублирование функций различных министерств и ведомств, с другой — обеспечиваются современный уровень хозяйствования в государственном секторе и эффективное государственное регулирование в частном секторе»¹.

4 сентября 1998 года депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с участием представителей В.С. Черномырдина было достигнуто согласие на предварительное утверждение Государственной Думой кандидатур федеральных министров, за исключением тех федеральных министров, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации². Также было предложено начать процедуру внесения поправок в законодательство и изменения Конституции Российской Федерации для расширения полномочий Государственной Думы по формированию Правительства Российской Федерации³.

Утром 7 сентября 1998 года по инициативе Б.Н. Ельцина в кремлевском зале заседаний Совета Безопасности проходит «круглый стол» по обсуждению задач и перспектив нового Правительства Российской Федерации. В заседании участвовали Президент Российской Федерации, председатели палат Федерального Собрания Российской Федерации и В.С. Черномыр-

¹Цит. по: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 2 сентября 1998 г. № 2909-П ГД «О Заявлении “Об основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации”, принятом трехсторонней комиссией Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы и Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4739.

²Соглашение поддержали руководители фракций КПРФ, ЛДПР, движения «Наш дом — Россия». Блок «Яблоко» (Г.А. Явлинский) отказался поддерживать кандидатуру В.С. Черномырдина и в переговорах участвовал в качестве наблюдателя.

³Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 4 сентября 1998 г. № 403-СФ «О социально-экономической ситуации в стране» // СЗ РФ. 1998. № 37. Ст. 4564.

дин. Были приглашены руководители фракций и депутатских групп Государственной Думы, ряд членов Совета Федерации, председатели Федерации независимых профсоюзов России и объединения профсоюзов России СОЦПРОФ¹. Однако в этот же день Государственная Дума повторно отклоняет кандидатуру В.С. Черномырдина на должность Председателя Правительства Российской Федерации².

Чтобы завершить политический кризис, Президент Российской Федерации предлагает 10 сентября 1998 года Государственной Думе для рассмотрения кандидатуру Министра иностранных дел Российской Федерации *Евгения Максимовича Примакова*. На следующий день Е.М. Примаков назначается Председателем Правительства Российской Федерации³.

5.6. Правительство Е.М. Примакова (11 сентября 1998 — 12 мая 1999 года)

Само по себе формирование «правительства Примакова» должно было стать символом завершения политического противостояния и началом согласованной работы всех ветвей власти по преодолению последствий финансового кризиса. Фактически это было первое в истории современной России правительство, которое, по крайней мере, в первые месяцы после своего создания пользовалось полной поддержкой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

По составу первых лиц «правительство Примакова» напоминало коалиционное «правительство Черномырдина» образца 1992–1996 годов. Первыми заместителями Председателя Правительства Российской Федерации были назначены бывший член Политбюро ЦК КПСС и первый заместитель Председателя Совета Министров СССР Ю.Д. Маслюков и бывший председатель Ленинградского областного Совета народных депутатов и губернатор Ленинградской области *Вадим Анатольевич Густов*. Заместителями Председателя Правительства Российской Федерации

¹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 сентября 1988 г. № 331-рп «О задачах и перспективах нового Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 37. Ст. 4613.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 7 сентября 1998 г. № 2928-II ГД «Об отклонении представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 37. Ст. 4591.

³ Указ Президента Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 1087 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ Ф. 1998. № 37. Ст. 4592.

стали Чрезвычайный и Полномочный Посол России в Греческой Республике *Валентина Ивановна Матвиенко* и бывший заместитель Председателя Совета Министров РСФСР и глава Межреспубликанского продовольственного комитета СССР *Геннадий Васильевич Кулик*.

Тот же «коалиционный принцип» был использован при назначении ключевых министров. Например, Министром финансов «правительства Примакова» остался М.М. Задорнов, Министерство экономики Российской Федерации возглавил бывший первый заместитель Министра экономики и финансов «правительства Гайдара» *Андрей Георгиевич Шаповольянец*. По предложению мэра города Москвы Ю.М. Лужкова руководителем Госналогслужбы Российской Федерации стал *Георгий Валентинович Боос*. По предложению фракции Либерально-демократической партии России в Государственной Думе Министром труда и социального развития был назначен *Сергей Вячеславович Калашников*. Министром внутренних дел Российской Федерации стал бывший народный депутат, директор ФСБ России и Министр юстиции во втором «правительстве Черномырдина» *Сергей Владимович Степашин*. Председателем Центрального банка Российской Федерации вместо С.К. Дубинина был вновь назначен В.В. Геращенко¹.

Идея компромисса нашла свое воплощение и в структуре «правительства Примакова». С одной стороны, была сохранена уже привычная трехуровневая структура: федеральное министерство — государственный комитет — агентство (служба, надзор). С другой стороны, идея служебного правительства была отвергнута и фактически восстановлена ведомственная структура органов исполнительной власти.

В частности, были вновь образованы Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, министерства региональной и национальной политики России, Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств и Министерство торговли Российской Федерации. Были восстановлены Государственный земельный комитет Российской Федерации и Государственный комитет России по делам молодежи (Приложение 2.5).

¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 сентября 1998 г. № 2963-П ГД «О назначении Геращенко Виктора Владимировича на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4774.

Главной причиной кризиса, по мнению «правительства Примакова», стали не столько ошибки предшественников, которые, безусловно, имели место, сколько общее ослабление системы государственного управления. 17 ноября 1998 года в совместном заявлении Правительства и Совета директоров Центрального банка Российской Федерации было отмечено: «...в целях снижения остроты нынешней кризисной ситуации, предотвращения дальнейшего спада производства, стабилизации и постепенного повышения потребительского спроса требуются немедленные и чрезвычайные действия... всех ветвей государственной власти, органов местного самоуправления при поддержке всего российского общества. Это предполагает, в свою очередь, высокую ответственность и консолидацию власти и общества, всех политических сил, социальных слоев и групп. Правительство Российской Федерации считает первоочередной задачей обеспечение выхода страны из острого экономического кризиса.

(...) Вместе с тем предполагается, что решение объективно стоящих перед страной задач потребует на следующем этапе реализации дополнительного комплекса мер, прежде всего, по нормализации хозяйственного оборота и его обеспечению денежными средствами. Основными задачами станут также улучшение платежного баланса страны, увеличение валютных резервов, оздоровление организаций и создание жизнеспособных рыночных структур (банковских и производственных). На этой основе необходимо добиться кардинального снижения издержек, возникающих в процессе движения товаров от их производителей к конечным потребителям, высокий уровень которых стал одним из факторов недостаточной конкурентоспособности экономики России.

Важнейшим условием кардинального оздоровления экономики является повышение организующей роли государства в обеспечении эффективности производства за счет, с одной стороны, объединения “проблемных” организаций в крупные корпорации, в том числе с государственным участием. Наиболее важные функции этих корпораций на данном этапе — улучшение менеджмента, упорядочение финансовых потоков, репрофилирование незагруженных мощностей на выпуск высокотехнологичной продукции. Создание таких корпораций может качественно улучшить положение дел с налоговыми платежами, гарантированием взаиморасчетов между организациями, своевременным погашением кредитов, поддержанием необходимого уровня ликвидности.

С другой стороны, государство совместно с органами местного самоуправления должно оказывать всемерную поддержку развитию малого и среднего предпринимательства, созданию конкурентной среды. Мировой опыт показывает, что ускорение экономического развития и решение проблемы занятости населения тесно связаны с развитием малого и среднего бизнеса, и это должно стать заботой как государственных органов власти, так и органов местного самоуправления»¹.

В тот же день Центральный банк Российской Федерации утвердил «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год». По мнению Банка России, «основными задачами макроэкономической политики на 1999 год являются удержание инфляционных процессов на уровне, ограничивающем рост цен в пределах до 30%, а также ограничение спада в экономике в пределах 3%. С учетом складывающейся динамики цен производителей промышленной продукции и потребительских цен номинальное значение ВВП составит порядка 3800–4000 млрд рублей. Выполнение намеченных задач будет способствовать поддержанию реальных располагаемых доходов населения на уровне 1998 года и ограничению роста численности безработных»².

Конечной целью денежно-кредитной политики в 1999 году будет сдерживание роста инфляции (в пределах до 30%) при ограничении спада в экономике. Главными неотложными задачами «правительства Примакова» становятся разработка и реализация мер по восстановлению банковской системы России и принятие действительно сбалансированного федерального бюджета. Для восстановления нормального функционирования банковской системы страны и содействия ее эффективному развитию Правительство и Центральный банк России, «опираясь на мировую практику восстановления платежеспособности банковских систем», объявляют о создании открытого акционерного общества небанковской кредитной организации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО)³.

¹Заявление Правительства Российской Федерации и Совета директоров Центрального банка Российской Федерации «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» // Российская газета. 1998. 17 ноября.

²Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год // Вестник Банка России. № 84. 1998. 04 декабря.

³Заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка России от 21 ноября 1998 г. № 5580п-П13 «О реструктуризации кредитных организаций» // Российская газета. 1998. 24 ноября.

В том же заявлении указано, что «на ближайшие полгода целями реструктуризации банковской системы являются:

- восстановление способности банковской системы оказывать базовый комплекс услуг;
- увеличение капитала жизнеспособного ядра банковской системы, улучшение качества активов, создание долгосрочной ресурсной базы для банковского обслуживания потребностей реального сектора экономики и проведения платежей;
- восстановление доверия к банкам со стороны частных вкладчиков и кредиторов, в том числе иностранных;
- недопущение утраты банковских технологий и имущественных комплексов, которые могут быть использованы для ведения конкурентоспособной банковской деятельности;
- отстранение неспособного к конструктивной работе банковского управленческого персонала, его замена на управленцев, добросовестно защищающих интересы всех кредиторов, клиентов и акционеров банка;
- привлечение к участию в капиталах банков новых собственников, в том числе иностранных инвесторов;
- восстановление нормального функционирования финансовых рынков, в том числе межбанковского денежного рынка»¹.

24 ноября 1998 года Правительство Российской Федерации заявило, что «жесткий дефицит валютных ресурсов, возникший в результате глубокого финансового кризиса, затрудняет выполнение обязательств в соответствии с имеющимися графиками платежей на оставшийся период 1998 года и 1999 год», и обратилось к зарубежным кредиторам с просьбой о реструктуризации обязательств бывшего Советского Союза, имея в виду согласовать такие объемы платежей и график погашения, которые отвечали бы возможностям России обслуживать внешний долг. При этом Правительство Российской Федерации подчеркнуло готовность платить по собственным долгам, возникшим после 1 января 1992 года, в том числе платежи по еврооблигационным займам Российской Федерации².

Вскоре был принят Федеральный закон «О Бюджете развития Российской Федерации», в котором впервые законодательно определены «правовые и организационные основы формирования и расходования средств федерального бюджета, предназначенных для осуществления на конкурсной основе государственной поддержки инвесторов, финансирующих вы-

¹ Там же.

² Заявление Правительства Российской Федерации <О выполнении обязательств по внешнему долгу> // Российская газета. № 223. 1998. 24 ноября.

сокоэффективные инвестиционные проекты, либо путем предоставления им государственных гарантий, либо путем непосредственного выделения им средств на условиях возвратности, платности и срочности»¹. Таким образом, были заложены правовые основы для развития в новых условиях инвестиционной и инновационной деятельности государства.

В плане преодоления последствий бюджетного кризиса в конце декабря 1998 года был повышен статус и расширены полномочия Государственной налоговой службы Российской Федерации, которая была преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. Теперь на этот орган исполнительной власти были возложены разработка и осуществление налоговой политики с целью обеспечения своевременного поступления в бюджеты всех уровней и государственные внебюджетные фонды налогов и других обязательных платежей в полном объеме².

«Правительством Примакова» была также образована рабочая группа по подготовке проекта очередной среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации под руководством первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Ю.Д. Маслюкова. В состав рабочей группы, в частности, входили: Л.И. Абалкин, А.Р. Белоусов, О.В. Вьюгин, С.Ю. Глазьев, М.Г. Делягин, И.С. Матеров и А.Г. Шаповальянц³.

Наконец, в федеральный закон «О Федеральном бюджете на 1998 год» были внесены изменения и дополнения, обеспечивающие целевое финансирование расходов по содержанию объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, переданных в муниципальную собственность в 1996–1998 годах и погашение бюджетных ссуд, выданных субъектам Российской Федерации на погашение задолженности работникам бюджетной сферы и покрытие кассовых разрывов⁴.

¹Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ «О Бюджете развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5856.

²Указ Президента Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 1635 «О Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам» // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6393.

³Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1852-р «О составе рабочей группы по подготовке проекта среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 3. Ст. 394.

⁴Федеральный закон от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» // Российская газета. 1998. 31 декабря.

Дефолт по внутреннему государственному долгу и девальвация рубля привели к «естественному сокращению» уровня государственных расходов, а из-за роста цен повысились доходы федерального бюджета. В этих условиях новому российскому «правительству Примакова» удалось проводить жесткую бюджетную политику и добиться утверждения Государственной Думой сбалансированного (с минимальным дефицитом) проекта федерального бюджета на 1999 год. Пожалуй, главной заслугой «правительства Примакова» стала именно предельно жесткая финансовая политика, несмотря на разного рода «антирыночные» заявления вроде риторики Ю.Д. Маслюкова о «дедолларизации» экономики или попытки самого Е.М. Примакова восстановить государственную монополию на алкогольную продукцию.

Одновременно Правительство Российской Федерации принимало меры, направленные на реализацию социальной функции государства и смягчение последствий перехода к рынку. Например, в самом начале января 1999 года был утвержден документ под названием «Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федерации»¹, в котором были указаны гарантированные размеры минимальной оплаты труда и пенсии, разного рода социальных пособий и выплат, уровень нормальной продолжительности рабочего времени и т.д.

В рамках работы по восстановлению покупательной способности сбережений граждан, потерянных в пореформенный период, федеральным законом была установлена базовая стоимость необходимого социального набора в размере 464 рублей СССР (этот показатель необходим для определения единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации по гарантированным сбережениям граждан)². Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1999 год» был принят 22 февраля 1999 года. Предельный дефицит федерального бюджета на 1999 год был установлен в сумме 101370,5 млн рублей, или 2,54% от валового внутреннего продукта³. В качестве основных целей экономической политики на 1999 год были установлены следующие:

¹ Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федерации (утверждены Министерством труда и социального развития Российской Федерации по состоянию на 1 января 1999 г.) // Социальная защита. 1999. № 4, 5.

² Федеральный закон от 4 февраля 1999 г. № 21-ФЗ «О базовой стоимости необходимого социального набора» // Российская газета. № 26. 11 февраля.

³ Федеральный закон от 22 февраля 1999 г. № 36-ФЗ «О Федеральном бюджете на 1999 год» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1093.

- преодоление последствий происшедшего в 1998 году финансового кризиса, поддержание уровня жизни населения и обеспечение функционирования реального сектора экономики;
- прекращение спада экономики и обеспечение экономического роста во втором полугодии 1999 года;
- стабилизация кредитно-денежной системы и курса рубля;
- снижение налоговой нагрузки, создание льготных условий для производственного инвестирования, повышение уровня собираемости налогов;
- осуществление реструктуризации государственного долга Российской Федерации с учетом достигнутых договоренностей с кредиторами;
- минимизация государственных заимствований Российской Федерации на финансовых рынках и сокращение дефицита федерального бюджета;
- снижение неплатежей, сокращение неденежных форм расчетов, в том числе с использованием бартера;
- полномасштабный переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета, переход на эту систему исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- полное исполнение государством своих обязательств, предусмотренных федеральным бюджетом.

Главной задачей бюджетной политики на 1999 год становится обеспечение превышения доходов федерального бюджета над его расходами (за исключением расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации) в сумме не менее 65,5 млрд рублей, или 1,64% валового внутреннего продукта.

Особое внимание уделяется повышению эффективности государственной бюджетной политики. В своем Послании Правительству Российской Федерации «О бюджетной политике на 2000 год» Президент Российской Федерации сформулировал основные требования к государственной бюджетной политике:

«1. Реалистичность. Ошибки в прогнозировании социально-экономического развития, недооценка последствий негативных процессов, развивающихся в экономике, социальной сфере и финансовом секторе, обрекают бюджетное планирование на неудачу. 1998 год доказал это самым болезненным для страны образом.

Особое внимание — к прогнозу динамики валютного курса рубля, платежного баланса и темпов инфляции.

2. Федеральный бюджет на 2000 год должен олицетворять ответственность государства за безусловное выполнение взятых на

себя бюджетных обязательств. Иначе он так и останется основным генератором цепочек неплатежей в экономике. Каким будет исполнение бюджета — таким во многом будет и отношение к Правительству Российской Федерации.

3. Федеральный бюджет на 2000 год должен быть не менее жестким, чем бюджет на текущий год. Крайне важно превратить бюджет в действенный инструмент политики финансового оздоровления экономики, не допустить роста инфляционных ожиданий.

4. В бюджетной политике необходимо перенести акцент на увеличение доходов, причем не за счет роста налогового бремени, а за счет более решительного осуществления мер по легализации частнопредпринимательской инициативы. Идти лишь по пути сокращения расходов — все равно что спускаться по лестнице, в конце которой абсолютное обнищание населения и распад страны.

5. Цели бюджетной политики должны быть более детализированы, чем в прошлые годы. Только тогда можно будет судить о подлинной результативности бюджетной политики: не об исполнении отдельных статей федерального бюджета, а о достижении определенных параметров экономики, социальной сферы, государственного сектора и так далее¹.

Весной 1999 года были приняты важные федеральные законы о несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций и о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг².

В то же время весной 1999 года вопросы проведения активной экономической политики опять начинают отходить на второй план. Главным содержанием повестки дня становятся приближающиеся парламентские и будущие президентские выборы. Вновь происходит радикализация политической жизни России. Этому способствует ряд внешних и внутренних факторов.

Например, практически одновременно с началом военной операции НАТО против бывшей Союзной республики Югославии руководители самопровозглашенной Чеченской Республики Ичкерии, нарушив все соглашения, начинают подготовку к введению «полного шариатского правления» и созданию параллельных органов власти в республике.

¹Послание Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 12 апреля 1999 г. «О бюджетной политике на 2000 год» // Российская газета. № 70. 1999. 13 апреля.

²Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» // СЗ РФ. 1999. № 10. Ст.1163/

Из Послания Президента Российской Федерации 1999 года

«Как показывает опыт, именно несогласованность действий, а подчас и прямая конфронтация ветвей власти становятся серьезным препятствием на пути строительства сильного государства, на пути достижения политической и общественной стабильности.

Именно “дефицит” согласия, выразившийся в хроническом противостоянии исполнительной и законодательной ветвей власти, стал причиной, не позволившей последовательно проводить реформы. С самого начала они осуществлялись в условиях острого политического противостояния и давления оппозиции, отрицавшей избранную стратегию преобразований. Многие из решений диктовались логикой политической борьбы, а не общественной и экономической целесообразностью. Год за годом принимались весьма жесткие, но не реалистичные бюджеты. Блокировалось развитие земельного рынка, тормозилась налоговая реформа, затягивалось обсуждение целого ряда важнейших законопроектов. Эти обстоятельства способствовали увеличению числа тактических ошибок, усилению тяжести их последствий для населения и экономики.

Во многом в результате противостояния сложилось противоречивое законодательство. А ведь мировой опыт демонстрирует четкую взаимосвязь между качеством законодательной базы и успешной работой правительства, напрямую определяющую динамику экономического развития. В прошедшем году мы имели возможность еще раз в этом убедиться. Именно “законотворческий тупик” при принятии антикризисной программы стал непреодолимым препятствием для Правительства С.В. Кириенко и явился далеко не последней причиной его отставки.

Одобрение парламентом кандидатуры Е.М. Примакова на пост Председателя Правительства позволило преодолеть серьезнейший политический кризис. Политическая стабилизация — несомненное достижение нынешнего Правительства. Но в оставшиеся полгода до выборов в парламент нужно выходить на новый этап работы — максимально использовать время для решения острых экономических задач.

(...) Согласие само по себе мало чего стоит, если за ним нет конкретных результатов в решении базовых экономических задач. Отсутствие ощутимых достижений в экономике может создать напряженность в отношениях Правительства и Государственной Думы, вернуть ее в режим конфронтации с исполнительной властью, к отказу в поддержке многих инициатив, в том числе в социальной и налоговой сферах»¹.

На этом фоне прокоммунистическое большинство депутатов Государственной Думы делает все возможное, чтобы поставить

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. «Россия — на рубеже эпох» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта.

под сомнение результаты и достижения последних лет. Начинается кампания по подготовке к пересмотру Конституции Российской Федерации и радикальной смене экономического курса страны. Главным элементом политического противостояния становится завершение процедур по подготовке импичмента Президента Российской Федерации¹. В эту волну политических событий было вовлечено и Правительство Российской Федерации.

С одной стороны, «правительство Примакова» утрачивает безусловную поддержку со стороны Государственной Думы, поскольку его экономическая политика перестала соответствовать ожиданиям депутатов и вдобавок сам Е.М. Примаков оказался более популярен, чем лидеры парламентской оппозиции. С другой стороны, на фоне общего предвыборного ажиотажа правительство увлеклось собственной политической активностью и не отмежевалось с необходимой решительностью от идеи импичмента. Возможно, тому поспособствовали многочисленные экспертные прогнозы по поводу президентского потенциала Е.М. Примакова.

В этих условиях 12 мая 1999 года Президент Российской Федерации подписывает указ об отставке правительства Е.М. Примакова, назначает исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации С.В. Степашина (с 27 апреля 1998 года Первый заместитель Председателя Правительства — Министр внутренних дел Российской Федерации)² и вносит его кандидатуру для утверждения в Государственную Думу.

В тот же день Б.Н. Ельцин выступил с телеобращением, в котором объяснил причины отставки Правительства Е.М. Примакова. Признав заслуги Е.М. Примакова на посту главы правительства в кризисный период после 17 августа 1998 года, Президент Российской Федерации вместе с тем отметил, что ситуация в экономике до сих пор далека от стабильности: «мы по-прежнему топчемся на месте... возникает ощущение, что вся экономическая деятельность правительства сводится лишь к переговорам с международным валютным фондом, как будто лечение российской экономики зависит только от выделения западных кредитов». Б.Н. Ельцин заявил также, что, по его мне-

¹ Подготовка к импичменту началась 19 мая 1998 года по инициативе фракции КПРФ в Государственной Думе и движения «Народно-патриотический союз России» во главе с Г.А. Зюгановым и Н.И. Рыжковым.

² Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1999 г. № 580 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2424.

нию, именно С.В. Степашин способен дать дополнительный импульс работе правительства¹.

В ответ Государственная Дума принимает Заявление «О правительственном кризисе в России»² и приступает к процедуре импичмента³.

Из Заявления «О правительственном кризисе в России»

«Принятое Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным 12 мая 1999 года без проведения предварительных консультаций с Федеральным Собранием Российской Федерации, без отчета Председателя Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, без видимых причин и оснований решение об отставке Правительства Российской Федерации во главе с Е.М. Примаковым означает новый шаг на пути нарастания кризиса власти, дальнейшего ослабления ее федеральных институтов. (...)

Мы обращаемся к народу России с призывом в это сложное время проявить выдержку и спокойствие, не поддаваться на провокации, с какой бы стороны они ни исходили. (...)

Мы обращаемся к офицерам и солдатам внутренних войск МВД Российской Федерации, к сотрудникам правоохранительных органов с требованием неукоснительно выполнять свои должностные обязанности, не допускать неконституционных действий. Лица, нарушившие свой конституционный долг, будут отвечать в соответствии с законом. (...)

В сложившейся обстановке Государственная Дума предлагает Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину, очередной раз ввергнувшему страну в правительственный кризис и непредсказуемое развитие событий, досрочно прекратить исполнение своих обязанностей и уйти в отставку».

Всего против Президента Российской Федерации было выдвинуто пять пунктов обвинений:

«1. Подготовка, заключение и реализация Беловежских соглашений. Признаки преступления, предусмотренного ст. 64 УК РСФСР (заговор с целью неконституционного захвата власти).

¹ Сообщение Информационного агентства «Интерфакс» от 12 мая 1999 г. «Ельцин объясняет в телеобращении причины замены Примакова на посту Премьер-министра РФ» // База данных ИА «Интерфакс».

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 1999 г. № 3961-II ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “О правительственном кризисе в России”» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2422.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 мая 1999 г. № 3937-II ГД «О процедуре обсуждения предложений о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2415.

2. События сентября—октября 1993. Заговор с целью захвата власти (ст. 64 УК РСФСР, ст. 278 УК РФ), превышение полномочий, сопряженное с насилием, умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах (ст. 102 УК РСФСР, ст. 105 УК РФ).

3. Организация военных действий на территории Чечни. Превышение полномочий, совершенное с применением оружия, с причинением тяжких последствий (ст. 171 УК РСФСР, ст. 2 и 286 УК РФ).

4. Ослабление обороноспособности и безопасности России. Злоупотребление должностными полномочиями, повлекшее тяжкие последствия (ст. 285 УК РФ).

5. Действия, приведшие к геноциду российского народа. Злоупотребления должностными полномочиями, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы (ст. 285 и ст. 357 УК РФ)¹.

15 мая 1999 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялось голосование по обвинениям, выдвинутым против Президента Российской Федерации с целью отрешения его от должности. Инициаторы импичмента не смогли набрать необходимого числа голосов ни по одному из пяти пунктов выдвинутых обвинений.

Через четыре дня после провалившегося импичмента Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации дала Президенту Российской Федерации согласие на назначение С.В. Степашина Председателем Правительства Российской Федерации².

5.7. Правительство С.В. Степашина (19 мая 1999 — 9 августа 1999 года)

Первыми заместителями Председателя Правительства Российской Федерации стали *Николай Емельянович Аксененко* и *В.Б. Христенко*. Заместителями Председателя Правительства России были назначены *Илья Иосифович Клебанов* и *В.И. Матвиенко*, заместителем Председателя Правительства Российской

¹Цит. по: Стенограмма заседания 15 мая 1999 г. // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // <http://transcript.duma.gov.ru/node/2366/>

²Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 19 мая 1999 г. № 3965-II ГД «О даче согласия Президенту Российской Федерации на назначение Степашина Сергея Вадимовича на должность Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 21. Ст. 2579.

Федерации — Министром сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации *Владимир Николаевич Шербак*. Министром экономики России остался А.Г. Шаповальянц, а Министром финансов Российской Федерации был назначен *Михаил Михайлович Касьянов*.

Распределение обязанностей внутри правительства происходило непросто, поскольку помимо обычной для коалиционных правительств конкуренции разных команд ситуацию осложняли попытки Н.Е. Аксененко получить полномочия, сравнимые по объему с премьерскими. Но в итоге С.В. Степашину удалось выстроить баланс интересов, и правительство приступило к нормальной работе.

Несмотря на короткий срок существования «правительства Степашина», ему удалось добиться успехов в экономической стабилизации, снижении дефицита бюджета и социальной напряженности, в создании предпосылок к новому росту. Сформированная при С.В. Степашине структура федеральных органов исполнительной власти стала своеобразным стандартом, который сохранялся (в том числе и в персональном составе) практически без изменений до конца 2003 года, т.е. фактически весь первый срок полномочий Президента Российской Федерации В.В. Путина (Приложение 2.6). Кроме того, «правительство Степашина» стало первым из всех российских правительств «эпохи перемен», которому удалось разработать проект федерального бюджета на следующий год (2000) с первичным профицитом в размере 3% ВВП, который, как планировалось, «будет обеспечен за счет увеличения доходов, а не за счет процентного сокращения расходов»¹.

Своеобразным «фирменным» знаком «правительства Степашина» становится акцент на инновации, включая заявления о необходимости широкого использования современных научных знаний при выработке экономических решений, поддержку высокотехнологичных отраслей реального сектора экономики и построение основ национальной инновационной системы.

Фактически именно С.В. Степашин впервые реализовывает на практике идею так называемого «открытого правительства». В частности, 5 июня 1999 года был образован Экономический совет при Правительстве Российской Федерации во главе с Председателем Правительства Российской Федерации. Помимо работников федеральных органов государственной власти и ряда руководителей субъектов Российской Федерации, в

¹ Сообщение ИА «Интерфакс» от 2 августа 1999 г. «Первичный профицит бюджета-2000 составит 3% — Христенко» // База данных ИА «Интерфакс».

состав Экономического совета вошли такие известные ученые, как Л.И. Абалкин, Е.Т. Гайдар, С.Ю. Глазьев, А.А. Дынкин, Т.И. Заславская, В.В. Ивантер, А.Н. Илларионов, Я.И. Кузьминов, В.А. Мау, А.Д. Некипелов, Н.Я. Петраков, С.А. Ситарян, Н.П. Шмелев и Е.Г. Ясин. Для всестороннего рассмотрения вопросов социально-экономического развития страны было принято решение об участии в заседаниях Правительства Российской Федерации Председателя Центрального банка Российской Федерации В.В. Геращенко, специального представителя Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями М.М. Задорнова, Президента Российской академии наук Ю.С. Осипова, академика РАН Е.М. Примакова и руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранных руководителями межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества¹.

В отличие от большинства совещательных органов, традиционно создаваемых при Правительстве Российской Федерации, сформированный С.В. Степашиним Экономический совет стал первым реальным опытом формирования широкой дискуссионной платформы по подготовке предложений об основных направлениях государственной политики социально-экономического развития Российской Федерации.

«Правительством Степашина» были также разработаны порядок и условия присвоения научным организациям, обеспечивающим решение проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики, статуса федеральных центров науки и высоких технологий, что означало предоставление государственного обеспечения их деятельности².

8 июля 1999 года был принят федеральный закон об Агентстве по реструктуризации кредитных организаций (АРКО) — первой в истории современной России государственной корпорации, которую учредили Правительство и Центральный банк Российской Федерации³.

Особое внимание «правительство Степашина» уделяло вопросам поддержания занятости населения, особенно в регионах

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 1999 г. № 611 «О некоторых вопросах организации работы Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 11 июня.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 г. № 651 «О формировании федеральных центров науки и высоких технологий» // СЗ РФ, 1999. № 25. Ст. 3127.

³Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3477.

с напряженной ситуаций на рынке труда, а также привлечению иностранных инвестиций в российскую экономику¹.

Например, по итогам поездки в Тольятти Председатель Правительства Российской Федерации поддержал предложение руководства АО «АвтоВАЗ» о предоставлении кризисному предприятию отсрочки до конца 1999 года по уплате налога по операциям с ценными бумагами и разрешил автомобильному гиганту в порядке исключения заключать с нерезидентами Российской Федерации контракты на поставки автомобилей с рассрочкой платежа сроком до одного года с выдачей лицензии Банка России сроком действия до 1 января 2001 года².

А 1 августа 1999 года был принят многосторонний Меморандум о реструктуризации внешнего долга Российской Федерации, определяющий условия урегулирования платежных обязательств по внешнему долгу бывшего СССР, подлежащих погашению в 1998–2000 годах.

Помимо управления развитием экономики и социальной сферы перед «правительством Степашина» стояла важная политическая задача — работа по нормализации обстановки в Чеченской Республике, налаживанию полноценного диалога (включая организацию встречи руководства республики с Президентом Российской Федерации) и восстановлению разрушенной социально-экономической сферы в регионе.

3 июля 1999 года Правительство Российской Федерации образовало Временную комиссию по проведению переговоров об урегулировании отношений органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Чеченской Республики. Комиссию возглавил Министр по делам федерации и национальностей Российской Федерации В.А. Михайлов³. При Временной комиссии была создана рабочая группа по подготовке рабочей встречи Президента Российской Феде-

¹См. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 1999 г. № 659 «О мерах по поддержанию занятости населения» (вместе с новой редакцией приложений № 1, 2, 3, 13 к «Федеральной целевой программе занятости населения Российской Федерации на 1998–2000 годы», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.1998 № 828); Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

²Сообщение ИА «Интерфакс» от 6 августа 1999 года «Премьер РФ согласился с просьбой “АвтоВАЗа” отсрочить до конца года уплату налога по операциям с ценными бумагами» // База данных ИА «Интерфакс».

³Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1999 г. № 1042-р «Об образовании Временной комиссии по проведению переговоров об урегулировании отношений органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Чеченской Республики» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3891.

рации с президентом Чеченской Республики, в состав которой, помимо ее руководителя В.А. Михайлова, вошли заместитель Министра финансов Российской Федерации Е.В. Бушмин, начальник Департамента регионального развития Аппарата Правительства Российской Федерации В.Н. Кожемякин, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике Г.В. Курин, начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики А.В. Логинов, статс-секретарь — первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации В.П. Страшко, заместитель Министра экономики Российской Федерации М.М. Циканов, советник Председателя Правительства Российской Федерации С.М. Шахрай¹.

Но в самом начале августа происходит резкая дестабилизация ситуации на Северном Кавказе — террористы пытаются расширить зону своего влияния за пределы Чеченской Республики и переносят вооруженные действия в Дагестан с целью установления на захваченных территориях «исламского порядка». 2 августа 1999 года большой отряд боевиков напал на районный центр Агвали Цумандинского района Республики Дагестан². А 7 августа вооруженные отряды боевиков под командованием Ш.С. Басаева и иорданского полевого командира «эмира Хаттаба» начали полномасштабные боевые действия на территории Ботлихского района Республики Дагестан, они захватили несколько горных сел и объявили о создании независимого исламского государства.

В тот же день, 7 августа 1999 года, на пресс-конференции Председатель Правительства Российской Федерации С.В. Степашин сообщил, что приняты все необходимые решения, чтобы справиться с ситуацией на чечено-дагестанской границе. Он также добавил: «К сожалению, все заявления руководства Чечни о том, что оно контролирует ситуацию в республике, остаются просто заявлениями»³.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1999 г. № 1043-р <О создании рабочей группы при Временной комиссии по проведению переговоров об урегулировании отношений органов государственной власти Российской Федерации с органами государственной власти Чеченской Республики> // СЗ. РФ. 1999. № 30. Ст. 3892.

² Подробнее см.: Ляховский А.А. Зачарованные свободой: Тайны кавказских войн: Информация. Анализ. Выводы. М.: Детектив-Пресс, 2006.

³ Сообщение ИА «Интерфакс» от 7 августа 1999 года ««Начальник Генштаба Вооруженных Сил и командующий Внутренними Войсками в воскресенье вылетают в Дагестан». — Степашин» // База данных ИА «Интерфакс».

8 августа 1999 года С.В. Степашин вылетает в Махачкалу, столицу Дагестана, где проводит ряд совещаний в связи с ситуацией в Ботлихском районе. Утром 9 августа 1999 года Секретарь Совета Безопасности Российской Федерации и директор ФСБ России *Владимир Владимирович Путин* был назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации. Днем в 12 часов 40 минут по московскому времени состоялось телевизионное обращение Президента Б.Н. Ельцина, в котором он сообщил о назначении даты выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, об отставке Правительства Российской Федерации, возглавляемого С.В. Степашиным и представил своего будущего преемника В.В. Путина как лидера, способного «консолидировать общество, опираясь на самые широкие политические силы, обеспечить продолжение реформ в России»¹.

Телевизионное обращение Президента Российской Федерации

«Уважаемые россияне!

Сегодня я подписал Указ о выборах в Государственную Думу. Они состоятся 19 декабря. Точно в срок, как и предусмотрено Конституцией и законом. Фактически дан старт избирательному марафону. Это будет очень непростой и ответственный период. И потому прошу вас с особым вниманием и даже — пристрастием, оценивать то, как поведут себя участники политической гонки. Я обещал, выборы в Думу пройдут в честной борьбе и уверен, что вашими избранныками станут достойные и порядочные люди.

Но нельзя забывать и том, что ровно через год будут президентские выборы. И сейчас я решил назвать человека, который, по моему мнению, способен консолидировать общество, опираясь на самые широкие политические силы, обеспечить продолжение реформ в России. Он сможет сплотить вокруг себя тех, кому в новом XXI веке предстоит обновлять великую Россию. Это секретарь Совета безопасности, директор ФСБ — Владимир Владимирович Путин.

Сегодня я принял решение об отставке правительства Сергея Вадимовича Степашина. В соответствии с Конституцией я обратился в Государственную Думу с просьбой утвердить Владимира Владимировича Путина в должности председателя правительства Российской Федерации. Убежден, работая на этом высоком посту, он принесет большую пользу стране, и россияне будут иметь возможность оценить деловые и человеческие качества Путина. Я в нем уверен. Но хочу, чтобы в нем были также уверены все, кто в июле 2000 года придет на избирательные участки и сделает свой выбор. Думаю, у

¹ Цит. по: GAZETA.RU «Телеобращение Ельцина: полный текст». 1999. 9 августа // <http://gazeta.ru/daynews/09-08-1999/17eltsinword.htm>

него достаточно времени себя проявить. Я знаю хорошо Владимира Владимировича, давно и внимательно наблюдал за ним, когда он работал первым вице-мэром Санкт-Петербурга. Последние годы мы работаем с ним бок о бок. На всех должностях он действовал уверенно и твердо, добивался хороших результатов. Владимир Владимирович имеет огромный опыт государственной работы. Руководить правительством — это тяжелая ноша и серьезное испытание. Справится — в этом я уверен — и россияне окажут ему поддержку.

Я благодарю Сергея Вадимовича Степашина за хорошую работу. Ему удалось создать сильную команду, сохранить стабильную политическую и экономическую ситуацию в стране. Уверен, Сергей Вадимович поддержит своего преемника и своего друга.

Россия вступает в новый политический этап. Через год впервые в истории страны первый президент России передаст власть новому, вновь избранному президенту. В любом случае — им станет ваш президент, уважаемые россияне, победивший на чистых и честных выборах»¹.

В тот же день, 9 августа 1999 года, исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации был назначен В.В. Путин².

5.8. Правительство В.В. Путина (16 августа 1999 — 31 декабря 1999 года)

Назначение В.В. Путина Председателем Правительства Российской Федерации состоялось 16 августа 1999 года³.

В течение нескольких дней первыми заместителями Председателя Правительства Российской Федерации были вновь назначены Н.Е. Аксененко и В.Б. Христенко. Заместителями Председателя Правительства Российской Федерации вновь стали И.И. Клебанов, В.И. Матвиенко и В.Н. Щербак. Министром финансов Российской Федерации остался М.М. Касьянов, а Министром экономики Российской Федерации — А.Г. Шаповальянц.

¹ Там же.

² Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 г. № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 32. Ст. 4048.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16 августа 1999 г. № 4276-II ГД «О даче согласия Президенту Российской Федерации на назначение Путина Владимира Владимировича на должность Председателя Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 34. Ст. 4219; Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 1999 г. № 1052 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 18 августа.

Самыми неотложными задачами «правительства Путина» сразу после его формирования становятся урегулирование конфликта на Северном Кавказе, борьба с терроризмом, ликвидация чрезвычайных ситуаций и оказание срочной помощи пострадавшему населению ряда субъектов Российской Федерации.

Сразу после своего назначения В.В. Путин демонстрирует жесткую, непримиримую позицию в отношении действий боевиков на Северном Кавказе. Опыт долгих лет урегулирования чеченского кризиса позволил, наконец, выработать четкие, понятные зарубежной и российской общественности формулы отношения к конфликту в Чеченской Республике и юридические основания для федерального вмешательства. Важную роль в этом сыграл принятый еще 25 июля 1998 года¹ Федеральный закон «О борьбе с терроризмом», который определил «правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской Федерации, порядок координации деятельности осуществляющих борьбу с терроризмом федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и отдельных граждан, а также права, обязанности и гарантии граждан в связи с осуществлением борьбы с терроризмом»².

Из Федерального закона «О борьбе с терроризмом»

«...борьба с терроризмом в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- 1) законность;
- 2) приоритет мер предупреждения терроризма;
- 3) неотвратимость наказания за осуществление террористической деятельности;
- 4) сочетание гласных и негласных методов борьбы с терроризмом;
- 5) комплексное использование профилактических правовых, политических, социально — экономических, пропагандистских мер;
- 6) приоритет защиты прав лиц, подвергающихся опасности в результате террористической акции;
- 7) минимальные уступки террористу;
- 8) единоначалие в руководстве привлекаемыми силами и средствами при проведении контртеррористических операций;

¹Характерно, что именно в этот день, 25 июля 1999 г., В.В. Путин был назначен Директором ФСБ России (см.: Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1998 г. № 886 «О Путине В.В.» // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3769).

²Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3808.

9) минимальная огласка технических приемов и тактики проведения контртеррористических операций, а также состава участников указанных операций»¹.

Кардинальный поворот в общественном сознании в поддержку жестких действий федеральных сил совершился после того, как терроризм, поначалу локализованный где-то «на окраине большой страны» и потому казавшийся почти виртуальным порождением СМИ, «вдруг» вышел за границы Чеченской Республики и превратился в реальную угрозу для каждого. Теперь общество ждало от Президента и Правительства по-настоящему решительных шагов. И эти шаги не заставили себя ждать.

Уже 13 августа 1999 года исполняющий обязанности Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путин на заседании Совета Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», проходившем в Томске, заявил, что не исключает нанесения ударов по базам боевиков на территории Чеченской Республики². 29 августа в Кадарской зоне (Буйнакский район Республики Дагестан), где с августа 1998 года существовал ваххабитский анклав («отдельная исламская территория») началась крупномасштабная войсковая операция федеральных сил против чеченских террористов и местных ваххабитов с использованием реактивной артиллерии и боевой авиации.

В конце августа правительству Республики Дагестан выделяется бюджетная ссуда в размере 300 млн рублей и предоставляется финансовая помощь на 112 млн рублей для преодоления последствий террористических акций, проведения аварийно-спасательных работ и оказания помощи гражданам, вынужденно покинувшим места постоянного проживания³. К середине сентября федеральными силами полностью были ликвидированы остатки боевиков, вторгшихся на территорию Республики Дагестан.

Одновременно правительству В.В. Путина пришлось столкнуться с новыми угрозами национальной безопасности, поскольку боевики, терпящие поражение в открытых столкновениях с федеральными силами, начинают тайную террористическую войну внутри страны. В первой половине сентября 1999 года в различных городах Российской Федерации происходят несколь-

¹ Там же.

² Сообщение информационного агентства РБК от 13 августа 1999 г. // Цит. по: <http://old.cry.ru/text.shtml?199908/19990813142717.inc>

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 августа 1999 г. № 1293-р «О преодолении последствий террористических акций в Республике Дагестан» // СЗ РФ. 1999. № 35. Ст. 4373.

ко масштабных террористических актов. 4 сентября взорван многоэтажный жилой дом в городе Буйнакске (Республика Дагестан). 9 и 13 сентября происходят взрывы многоэтажных жилых домов на улице Гурьянова и на Каширском шоссе в городе Москве. Наконец, 16 сентября — взрыв многоэтажного жилого дома в городе Волгодонске (Ростовская область).

В этих условиях Президент и Правительство Российской Федерации принимают решение о начале контртеррористической операции на территории Чеченской Республики Российской Федерации. В отличие от ситуации с вводом федеральных сил на территорию Чеченской Республики в 1994–1995 годах, силовые действия Президента и Правительства теперь впервые активно поддержаны Государственной Думой, общественностью и СМИ.

23 сентября 1999 года Президент Российской Федерации принял Указ «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»¹, на основании которого была образована Объединенная группировка войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации «с привлечением в ее состав объединений, соединений, воинских частей, подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, органов внутренних дел Российской Федерации и их подразделений, органов и подразделений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы железнодорожных войск Российской Федерации, Службы специальной связи и информации при Федеральной службе охраны Российской Федерации». Этим же документом был создан Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации.

В тот же день, 23 сентября 1999 года, принято решение о проведении контртеррористической операции на территории Чеченской Республики. Федеральная авиация начала бомбардировки Грозного и его окрестностей.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 23 сентября 1999 г. № 1255с (Выписка) «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 13. Ст. 1203. Документ рассекречен за исключением п. 11 Указом Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 66.

29 сентября Государственная Дума приняла Постановление «О ситуации на Северном Кавказе», в котором заявила, что «поддерживает принятые в последнее время решительные и жесткие меры Правительства Российской Федерации по вытеснению незаконных вооруженных формирований с территории Республики Дагестан и их полному уничтожению, а также по борьбе с терроризмом на всей территории Российской Федерации».

Тем не менее депутаты сочли меры, предпринимаемые федеральным Центром на Северном Кавказе, «запоздавшими», а причиной сложившейся ситуации назвали «невнимание» Президента и Правительства Российской Федерации к проблемам Северного Кавказа. Для исправления ситуации Государственная Дума предложила Президенту Российской Федерации создать государственную комиссию по проблемам Северного Кавказа с участием членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, а также образовать в структуре федеральных органов исполнительной власти государственный комитет по делам Северного Кавказа¹.

5 октября 1999 года Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин выступил с Заявлением «Для прессы по итогам консультативного совещания с группой видных российских политиков по проблеме чеченского урегулирования». В частности, он сказал: «Сообщаю, что сегодня создана специальная Правительственная комиссия, в задачи которой входит социальная реабилитация территорий Чеченской Республики, находящихся под контролем федеральной власти. Руководить работой комиссии будет Валентина Ивановна Матвиенко. Главным объектом работы Правительственной комиссии должны стать люди, их заботы и нужды. Начнем с первоочередных задач — бытового, материального, медицинского обеспечения. Позже перейдем к более серьезному обустройству. Никакой гуманитарной катастрофы не будет. На сегодняшний день этот термин используется исключительно для организации информационного и политического давления на федеральные органы власти с целью придать конфликту интернациональный характер. Чеченская Республика была и остается частью Российской Федерации. Мы имеем дело с исключительно внутренним конфликтом. И решать проблемы будем собственными силами. Этих сил у власти достаточно: и военных, и политических. Хочу еще

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 4378-П ГД «О ситуации на Северном Кавказе» // СЗ РФ. 1999. № 41. Ст. 4886.

раз подчеркнуть, что Россия — мирная страна. Мы не воюем. Мы защищаем право граждан России на безопасность и мир. Если гражданский мир в опасности, Правительство обязано действовать жестко и эффективно. Жестко и в рамках закона»¹.

15 октября 1999 года Президент Российской Федерации назначил *Николая Павловича Кошмана* Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — полномочным представителем Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике. На него были возложены вопросы «координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по восстановлению экономики, организации жизнеобеспечения населения Чеченской Республики, оказания содействия народу Чечни в восстановлении органов государственной власти Чеченской Республики и органов местного самоуправления»².

Спустя неделю Правительство Российской Федерации приняло Заявление «О ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию», в котором отметило, что считает необходимыми «жесткие и решительные меры по восстановлению действия Конституции Российской Федерации на всей территории Чеченской Республики, возвращению ее населения к мирной и спокойной жизни. Правительство Российской Федерации стремится покончить с терроризмом и преступностью в Чеченской Республике не только силовыми методами, но и путем диалога с политическими силами как в самой Чеченской Республике, так и за ее пределами, со всеми теми, кто открыто заявляет об осуждении терроризма и преступности»³.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации полностью поддержала избранные Правительством Российской Федерации меры по урегулированию ситуации в Чеченской Республике, заявив, что они соответствуют Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации. И предложила федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Рос-

¹Заявление Председателя Правительства Российской Федерации от 5 октября 1999 г. «Для прессы по итогам консультативного совещания с группой видных российских политиков по проблеме чеченского урегулирования» // Российская газета. 1999. 6 октября.

²Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1380 «О заместителе Председателя Правительства Российской Федерации — полномочном представителе Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5015.

³Заявление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1999 г. «О ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию» // Российская газета. 1999. 24 октября.

сийской Федерации поддержать деятельность Правительства Российской Федерации по восстановлению конституционного порядка в Чеченской Республике¹.

В середине ноября, когда активизировались попытки остановить контртеррористическую операцию в Чеченской Республике, в том числе путем международного давления, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Постановление «О политической ситуации в связи с событиями в Чеченской Республике». В этом документе, в частности, отмечалось:

«Российская Федерация ведет антитеррористическую операцию, освобождая территорию Чеченской Республики от незаконных вооруженных формирований. Однако некоторые политические силы при поддержке определенных кругов за пределами России прилагают усилия для того, чтобы остановить данную операцию, инициировать переговоры Правительства Российской Федерации с Правительством Чеченской Республики. Ставится цель сохранить террористические бандформирования на территории Чеченской Республики, дать им передышку, что еще более осложнит ситуацию на Северном Кавказе и приведет к разрастанию межнациональных конфликтов.

В средствах массовой информации распространяются сообщения о необходимости присутствия на территории Чеченской Республики международных наблюдателей и даже высказываются требования о введении международных санкций против Российской Федерации.

В то же время от действий террористов страдает мирное население ряда субъектов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации не предпринимает всех должных мер по созданию нормальных условий для граждан, покидающих Чеченскую Республику.

Учитывая вышеизложенное, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Поддержать предпринимаемые Правительством Российской Федерации меры, изложенные в его заявлении о ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию.

2. Рекомендовать Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину:

¹Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 октября 1999 г. № 4494-П ГД «О Заявлении Правительства Российской Федерации о ситуации в Чеченской Республике и мерах по ее урегулированию» // СЗ РФ. 1999. № 46. Ст. 5528.

а) принять необходимые меры для скорейшего разоружения бандформирований, действующих на территории Чеченской Республики;

б) ускорить разработку продуманной и взвешенной государственной политики на Северном Кавказе;

в) разработать программу усиления борьбы с терроризмом, захватом заложников на Северном Кавказе;

г) потребовать от ответственных за проведение антитеррористической операции федеральных органов исполнительной власти не допускать противоправных действий против мирных жителей, проявить гуманность, обеспечить возможность для эвакуации мирного гражданского населения из зоны военных действий, принять срочные меры по его обустройству, шире привлекать к миротворческой работе старейшин, местных религиозных деятелей, интеллигенцию и наиболее авторитетных представителей чеченского народа, проживающих в настоящее время в других субъектах Российской Федерации;

д) активизировать работу с общественными объединениями, в том числе с политическими движениями Северо-Кавказского региона, а также с общественными объединениями представителей народов Северного Кавказа, проживающих в городе Москве и других субъектах Российской Федерации;

е) поручить Министерству иностранных дел Российской Федерации провести переговоры с представителями иностранных государств в целях прекращения финансовой и политической поддержки боевиков и террористов в Чеченской Республике, поступающей с территорий этих государств»¹.

Поддержка законодателей, единство всех ветвей власти, которых так не хватало Президенту и Правительству России на первых этапах урегулирования кризиса в Чеченской Республике, сыграли важную роль в успешном завершении контртеррористической операции на Северном Кавказе.

Уже 30 ноября 1999 года Правительство Российской Федерации утвердило План мероприятий по обеспечению организованного возвращения населения на территорию Чеченской Республики². На первом этапе предполагалось возвращение вынужденных переселенцев в зоны безопасности Надтеречного, Шелковского,

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 ноября 1999 г. № 4556-П ГД «О политической ситуации в связи с событиями в Чеченской Республике» // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 5679.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 1999 г. № 2001-р «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению организованного возвращения населения на территорию Чеченской Республики» // СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 6060.

Наурского, Гудермесского и Ачхой-Мартановского районов. На втором этапе — возвращение оставшихся вынужденных переселенцев, в том числе из других субъектов Российской Федерации, в освобожденные районы Чеченской Республики.

На следующий день, 1 декабря 1999 года, российское правительство приняло Постановление «О мерах по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики». В частности, в Чеченской Республике создавалось представительство Правительства Российской Федерации. Кроме того, федеральным органам исполнительной власти поручалось разработать программу первоочередных мер по обеспечению нормального функционирования экономики и социальной сферы Чеченской Республики¹.

Разумеется, проведение контртеррористической операции в Чеченской Республике и борьба с терроризмом на территории России были лишь частью обширной повестки дня «правительства Путина». Активно продолжалась работа по реализации стратегического курса реформ — бюджетно-финансовая стабилизация, развитие приватизации, обеспечение социальных гарантий населению, создание предпосылок к новому экономическому росту, но при этом ключевым инструментом политики правительства стало «возвращение государства в экономику» с целью исправления возникших «провалов рынка».

9 сентября 1999 года была принята новая *Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации*². Как отмечалось в документе, «в сложившейся социально-экономической ситуации назрела необходимость пересмотра принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики».

Усиление роли государства в этой сфере трактовалось «правительством Путина» как создание «стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те или иные объекты выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. № 1320 «О мерах по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики» (вместе с «Положением о представительстве Правительства Российской Федерации в Чеченской Республике») // СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 6004.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

регламентированного механизма управления и контроля за государственной собственностью». В качестве основных целей государственной политики в сфере приватизации были названы следующие:

- увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью;
- оптимизация структуры собственности (с точки зрения пропорций на макро- и микроуровне) в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- вовлечение максимального количества объектов государственной собственности в процесс совершенствования управления;
- использование государственных активов в качестве инструмента для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики;
- повышение конкурентоспособности коммерческих организаций, улучшение финансово-экономических показателей их деятельности путем содействия внутренним преобразованиям в них и прекращению выполнения несвойственных им функций...»¹

Пожалуй, одним из главных результатов работы правительства этого периода являются шаги по наведению порядка в бюджетной сфере и восстановление российской банковской системы.

Например, 11 октября 1999 года Правительство Российской Федерации приняло решение о реструктуризации кредиторской задолженности федеральных органов исполнительной власти, которая образовалась в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 1999 года². Чуть раньше, в конце сентября, был сформирован Совет директоров государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО) во главе с первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.Б. Христенко. Генеральным директором АРКО стал *Александр Владимирович Турбанов*, что позволило активизировать работу по наведению порядка в банковской системе³.

А 1 декабря 1999 года началась работа по подготовке стратегического плана развития Российской Федерации на долго-

¹ Там же.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 1999 г. № 1617-р «О погашении кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти» // Российская газета. 1999. 13 октября, № 202.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 сентября 1999 г. № 1477-р «О составе Совета директоров государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4729.

срочную перспективу под руководством первого заместителя Министра государственного имущества Российской Федерации *Германа Оскаровича Грефа*¹.

19 декабря 1999 года в России состоялись очередные выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации². В выборах по общефедеральному округу пытались участвовать 93 избирательных объединения и партии, 28 из них были допущены к выборам, а 5%-ный «барьер» преодолели только шесть избирательных объединений³:

- Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) — 24,29%;
- Межрегиональное движение «Единство» («Медведь») — 23,32%;
- Отечество — Вся Россия (ОВР) — 13,33%;
- Союз правых сил (СПС) — 8,52%;
- Блок Жириновского (ЛДПР) — 5,98%,
- «Яблоко» — 5,93%.

В результате объединения голосов депутатов, представляющих движения «Единство», «Отечество — Вся Россия» и Союз правых сил, а также части депутатов, победивших в одномандатных округах, в Государственной Думе впервые в современной истории России было создано устойчивое проправительственное большинство, что открыло дорогу ускорению экономических реформ.

31 декабря 1999 года (фактически впервые за время российских реформ⁴) закон о федеральном бюджете на следующий, 2000-й, год был принят в году предыдущем. Бюджет был составлен с профицитом (за исключением расходов на обслуживание государственного долга) не менее 3,18% объема ВВП и предельным дефицитом в размере 1,08% объема ВВП⁵. Необходимо учесть, что в 1999 году бюджетная стабильность явилась резуль-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. № 2021-р «О разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» // СЗ РФ. 1999. № 50. Ст. 6247.

² Общее число избирателей, внесенных в списки для голосования — 108072348, число действительных бюллетеней — 65370655 (60,49%).

³ В восьми одномандатных избирательных округах выборы не состоялись. Повторное голосование проводилось 26 марта 2000 года. В Чеченском одномандатном избирательном округе № 31 выборы состоялись 20 августа 2000 года. (*Прим. науч. ред.*)

⁴ Единственный раз за весь пореформенный период удалось аналогичным образом утвердить только федеральный бюджет на 1996 год. (*Прим. науч. ред.*)

⁵ Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. № 277-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год» // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 10.

татом не сокращения бюджетных обязательств государства¹, а обесценения этих обязательств. Тем не менее девальвация рубля повысила конкурентоспособность российских товаров на внутреннем рынке и дала толчок импортозамещающему росту производства на базе имеющихся мощностей (прежде всего, в отраслях легкой и пищевой промышленности). Увеличение экспорта в условиях улучшившейся в конце 1999 года конъюнктуры рынка энергоресурсов и расширения возможностей экспортных отраслей стимулировало вторую волну экономического роста (осенью 1999 — летом 2000 года). Это, в частности, позволило начать в IV квартале 1999 года погашение кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти, которая образовалась в результате недофинансирования расходов за счет средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 1999 года².

Произошел рост золотовалютных резервов страны, которые по итогам 2000 года в два с половиной раза превысили показатели августа 1998 года и достигли 28 млрд долларов США.

В целом к 2000 году уровень промышленного производства составил в среднем по стране 56% к уровню 1990 года, а в ряде регионов превысил его (рис. 4). Расширение спроса на продукцию отечественных производителей дало толчок и развитию сельскохозяйственного производства. Начало промышленного подъема сопровождалось ростом занятости и повышением доходов населения.

* * *

1999 год ознаменовал начало нового этапа в развитии российской экономики. Наряду с достижением денежной стабилизации (1995–1996) преодоление фискального кризиса и девальвация национальной валюты — рубля (1998) обеспечили повышение привлекательности реального сектора экономики для потенциальных инвесторов и создали предпосылки начала устойчивого экономического роста. В свою очередь, устойчивый экономический рост стал основой политической стабилизации в России.

В центре дискуссий о стратегии социально-экономического развития оказался вопрос об обеспечении темпов экономиче-

¹ Процесс реформирования расходной части бюджета (прежде всего, реформа отраслей социальной сферы) начался в 2000–2001 года.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 1999 г. № 1617-р «О погашении кредиторской задолженности федеральных органов государственной власти» // Российская газета. 1999. 13 октября.

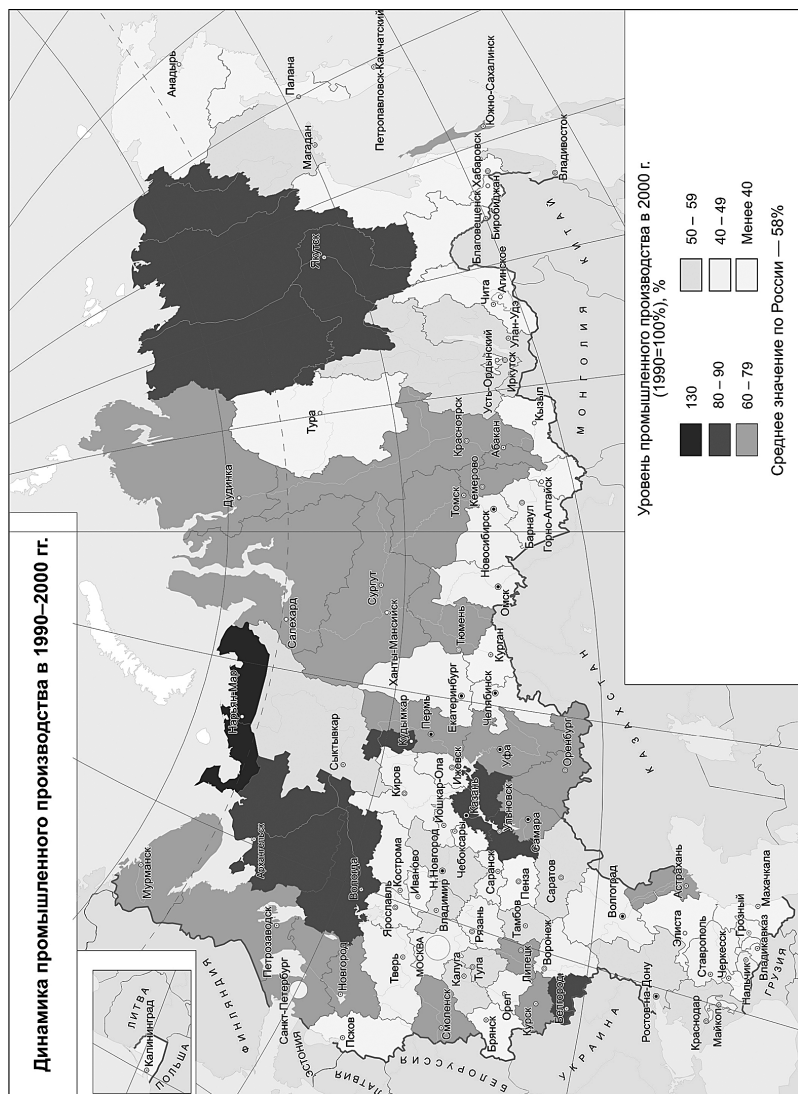


Рис. 4. Динамика промышленного производства в 1990–2000 годы

ского роста при одновременном решении задач структурной трансформации российской экономики¹.

Методы макроэкономического регулирования дополняют институциональные реформы, которые составляют суть «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000–2010 годы)». Этот документ, разработанный в 2000 году под руководством Г.О. Грефа, получил название «*Стратегической программы Грефа*» и был связан с перенесением центра внимания уже на экономический рост и модернизацию страны в условиях современного постиндустриального общества².

Именно об этом говорил первый Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин в своем последнем Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации.

Основные экономические ориентиры России в XXI веке

«Накануне нового тысячелетия России необходимо иметь ясные экономические ориентиры и стратегическую программу действий с четкими представлениями о базовых принципах, основных приоритетах, источниках и механизмах экономического развития нашей страны. Такая программа должна стать результатом согласия и совместной работы всех ветвей власти при конструктивной поддержке всего общества.

Нам крайне необходимо согласие. Но согласие это должно быть конструктивным и способствовать решению вполне конкретных проблем. Трудно назвать согласием ситуацию, когда одна ветвь власти поддерживает другую лишь на словах, а на деле принимает несогласованные популистские решения. Мы нуждаемся в согласии, основанном на общей цели, а ведь именно общность цели способна диктовать согласованные действия.

К сожалению, мы часто путали цель с различными средствами ее достижения. На первоначальном этапе были либерализация цен и

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. № 2021-р «О разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу» // СЗ РФ. 1999. № 50. Ст. 6247.

² Г.О. Греф был первым председателем совета некоммерческой организации «Центр экономических разработок», которую в декабре 1999 года учредили, в частности, Государственный университет—Высшая школа экономики, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения и Рабочий центр экономических реформ при Правительстве России. Первоначальная версия документа — «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2010 года», или «Стратегия 2010», была завершена в начале мая 2000 года, а 18 мая 2000 года Г.О. Греф был назначен Министром экономического развития и торговли Российской Федерации. «Стратегия 2010» и стала концептуальным обоснованием «Основных направлений социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000–2010 годы)».

приватизация, на следующем — стабилизация курса рубля и подавление инфляции, затем — битва с нерадивыми налогоплательщиками и неплатежами.

Однако все это не может быть целью. Это — средства ее достижения. А цель у любого государства может быть только одна: реальный и устойчивый рост уровня жизни своих граждан. Именно ради достижения этой цели граждане платят налоги, терпят административное принуждение и соглашаются на ограничение в реализации своих прав.

Способ достижения указанной цели — создание демократического общества, динамично развивающегося на основе эффективной современной рыночной экономики, высоких технологий, сохраняющего лучшие традиции российской истории, великое культурное наследие и духовные ценности нашей страны.

Для этого государство должно поддерживать и наращивать эффективность российской экономики в условиях неуклонного обострения международной конкуренции. Все текущие задачи, включая задачи социальной политики, мы также должны решать не за счет подрыва своей конкурентоспособности.

Исходя из этого, основным смыслом развития страны, главной идеей нашего вхождения в XXI век должно стать повышение конкурентоспособности российской экономики.

(...) Без интеграции российской экономики в мировое рыночное хозяйство невозможно строительство солидного экономического фундамента нашей страны. Стратегическая задача России — войти в мировое хозяйство не в качестве сырьевого придатка, а гармонично развитой, передовой страной с высоким технологическим уровнем, соответствующим вызовам XXI века.

(...) Уходящий век стал для России веком войн, революций, невиданного общественного раскола и социальных потрясений, сопровождавшихся потерей экономических, духовных и человеческих ресурсов. При этом XX век еще раз показал безграничные возможности нашей страны. Мы сумели уйти от тоталитарного прошлого, доказали, что умеем переносить трудности переходного периода и выживать в условиях глубочайшего кризиса. Но цену за все это заплатил народ.

Лимит испытаний исчерпан.

Формула нашего движения в новое столетие — жизнь без социальных потрясений и революционных экспериментов, общественное согласие во имя благополучия и процветания. Девиз века — конкурентоспособность и интеграция в мировые процессы»¹.

31 декабря 1999 года Б.Н. Ельцин заявил о своей добровольной отставке с поста Президента Российской Федерации и о

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 марта 1999 г. «Россия — на рубеже эпох» (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации).

назначении Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина исполняющим обязанности главы российского государства¹.

5.9. Этапы и проблемы российской приватизации

В современном мире процесс приватизации считается составной частью институциональных изменений, сопровождающих демократические реформы. Сегодня успехи Российской Федерации на пути построения демократического, правового, экономически развитого государства — равноправного партнера ведущих стран мира оцениваются на международной арене по целому набору индикаторов, среди которых важное место занимают показатели, связанные со становлением основ рыночной экономики, возникновением частной собственности и эффективных собственников².

Российская приватизация 1990-х годов носила беспрецедентный характер не только по своим масштабам, но и по содержанию. В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где передача в частные руки государственного имущества обычно решала задачу повышения эффективности отдельных предприятий, в России приватизация была призвана обеспечить радикальное изменение отношений собственности, т.е. решить задачи изменения экономического базиса общества.

Оценивая общие итоги 1990-х годов, необходимо сказать, что приватизация в России как смена форм собственности свершилась. Она стала одним из важнейших системно-институциональных преобразований в экономике страны. В результате приватизации в короткие сроки в России сформировался негосударственный сектор экономики (более 59% предприятий стали частными) и новые рыночные институты

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 1. Ст. 109; Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // СЗ РФ 1999. № 1. Ст. 110.

² При подготовке раздела использованы в том числе материалы доклада Счетной палаты Российской Федерации «Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы», в работе над которым автор принимал участие (см.: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы — Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Изд-во «Олита», 2004).

(акционерные общества, рынок ценных бумаг, система институциональных инвесторов, банки, страховые компании). Произошло перераспределение формальных прав собственности на приватизируемое имущество при относительном минимуме социальных конфликтов. Однако, несмотря на то что задача изменения отношений собственности была в целом решена, недостатки законодательной базы, неразвитость приватизационных институтов и процедур, фактическое отсутствие механизмов внешнего контроля создали возможности для многочисленных нарушений законности в ходе реализации конкретных приватизационных мероприятий и стали причиной целого ряда негативных социально-экономических последствий. Тем не менее сложившееся представление о российской приватизации как «самой неудачной» в сравнении с прочими странами, переживавшими период посткоммунистической трансформации, является скорее эмоциональным, чем научным.

Опыт европейской приватизации в 1990-е годы

Результаты так называемой «первой волны» приватизации, которую пережили все страны Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ), а также новые постсоветские государства в период 1990–1997 годов неоднократно становились предметом серьезного экспертного и научного анализа. Пожалуй, одной из первых комплексных работ такого рода стала публикация «Десять лет перехода», выполненная в рамках программы ежегодного мониторинга «рыночного транзита», которую проводил Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)¹. Своеобразной точкой отсчета этих исследований выступили события ноября 1989 года, связанные с падением Берлинской стены. Результаты мониторинга, начиная с 1994 года, ежегодно публиковались в специальном докладе *Transition Report* и были посвящены особенностям развития экономик 26 государств региона, которые входили в ЕБРР. В докладе выделяются три группы стран: государства ЦВЕ, так называемые Балтийские государства (Латвия, Литва и Эстония), а также государства — участники Содружества Независимых Государств (СНГ).

Во всех этих странах общая задача перехода от командной экономики к рыночной системе решалась совершенно по-разному, в зависимости от внутренних особенностей государств

¹ Ten Years of Transition: Economic Transition in Central and Eastern Europe, the Baltic States and the CIS // Transition Report. 1999. L.: European Bank for Reconstruction and Development, 1999.

и их готовности к такому переходу. Авторы доклада 1999 года резюмируют, что «в результате фундаментальных различий, как в начальных условиях, так и в особенностях проводимой политики, итоги десяти лет [усилий по строительству новой экономики] также очень сильно различаются. Наиболее поразительным и поучительным стал контраст в успехах самого большого государства ЦВЕ — Польши и самой большой страны СНГ — Российской Федерации. Польша продемонстрировала четкую и устойчивую приверженность ценностям либерализации и макроэкономической стабильности, эти усилия сопровождалась приватизацией, которая носила взвешенный и управляемый характер, а также планомерным строительством финансового сектора. И наоборот, Россия, которая также проводила либерализацию и приватизацию, продемонстрировала, что ее макроэкономическая политика носила хаотический характер, приватизация страдала многочисленными изъянами, а финансовый сектор был плохо отрегулирован, незащищен от внезапных воздействий и подвержен коррупции»¹. Основными способами приватизации в посткоммунистических странах ЦВЕ, Балтии и СНГ стали следующие:

- методы прямой продажи имущества предприятий на торгах;
- использование различных вариантов ваучеров, или купонов, которые продавались населению за символическую плату и которые затем можно было обменять на долю в имуществе;
- так называемый обратный выкуп, когда производственные фонды приобретались преимущественно управляющими и работниками конкретных предприятий.

Некоторые результаты компаративного анализа процессов приватизации приведены в табл. 22.

Специальный обзор основных результатов приватизации в ряде государств Центральной Европы на рубеже 1980–1990-х годов и в последующий период был выполнен в 2004 году Научно-исследовательским институтом Государственной счетной палаты Венгрии² в рамках общих исследований, которые в начале 2000-х годов проводила Рабочая группа по приватизации *Международной организации высших органов государственного аудита — ИНТОСАИ (The International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI)*, в состав которой входят все счетные палаты мира³.

¹ Ibid. P. 4.

² Báger G., Kovács A. Privatisation in Hungary — Summary Study: Working Papers. Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary, 2004.

³ Счетная палата Российской Федерации является членом ИНТОСАИ с 1995 года.

Таблица 22

**Результаты и методы приватизации государств ЦВЕ, стран Балтии
и государств — участников СНГ**

Страна	Население, млн человек	Доля частного сектора в ВВП, (%*)	Способ приватизации		
			Прямые продажи	Ваучеры	Выкуп работниками
<i>Центральная и Восточная Европа, государства Балтии</i>					
Албания	3,2	75	—	Вторичный	Основной
Болгария	8,2	60	Основной	Вторичный	—
Босния и Герцеговина	4,3	35	Вторичный	Основной	—
Венгрия	10,1	80	Основной	—	Вторичный
Латвия	2,4	65	Основной	Вторичный	—
Литва	3,7	70	Вторичный	Основной	—
Республика Македония	2,0	55	Вторичный	—	Основной
Польша	38,8	65	Основной	—	Вторичный
Румыния	22,4	60	Вторичный	—	Основной
Словацкая Республика	5,4	75	Основной	Вторичный	—
Словения	2,0	55	—	Вторичный	Основной
Хорватия	4,5	60	—	Вторичный	Основной
Чешская Республика	10,3	80	Вторичный	Основной	—
Эстония	1,4	75	Основной	Вторичный	—
<i>Содружество Независимых Государств (СНГ)</i>					
Азербайджан	7,6	45	Вторичный	Основной	—
Армения	3,7	60	—	Основной	Вторичный
Беларусь	10,2	20	—	Вторичный	Основной
Грузия	5,4	60	Вторичный	Основной	—
Казахстан	14,8	55	Основной	Вторичный	—
Киргизстан	4,8	60	—	Основной	Вторичный
Республика Молдова	4,3	45	Вторичный	Основной	—
Российская Федерация	146,7	70	Вторичный	Основной	—
Таджикистан	6,2	30	Основной	Вторичный	—
Туркменистан	4,9	25	Вторичный	—	Основной
Узбекистан	24,2	45	Вторичный	—	Основной
Украина	50,7	55	Вторичный	—	Основной

* Оценена экспертами ЕБРР. Доля частного сектора в ВВП страны рассчитывалась на основании оценки дохода, генерируемого как официально зарегистрированными частными предприятиями различных форм собственности, так и с учетом неформальной деловой активности. В некоторых случаях данные ЕБРР могут отличаться от официальных показателей, в которых учитывается деятельность так называемого негосударственного сектора экономики.

Источник: Ten Years of Transition: Economic Transition in Central and Eastern Europe, the Baltic States and the CIS // Transition Report. 1999. L.: European Bank for Reconstruction and Development, 1999. P. 24, 32.

Как отмечают авторы обзора, особенностью и одновременно главной целью приватизации в государствах Центральной Европы было повышение эффективности использования прежнего государственного имущества, что способствовало ускорению экономических преобразований и повышало общую конкурентоспособность национальных экономик. Быстрая политическая трансформация европейских государств позволила им отказаться от прежней централизованной государственной экономики и присущей ей проблемы планирования и координации, которую осуществлял раздутый бюрократический аппарат, сформированный по партийной принадлежности. Ей на смену должна была прийти рыночная экономика с преобладанием частных собственников и новыми рыночными механизмами координации и распределения ресурсов.

Однако важно понимать, что приватизация сама по себе играла необходимую, но не достаточную роль повышения эффективности экономики: «приватизация не является эксклюзивным и тем более лучшим способом реализации рыночного механизма распределения ресурсов». Опыт первого десятилетия приватизации в трансформирующихся экономиках ЦВЕ, Балтии и СНГ свидетельствует, что созданные «с нуля» частные компании в большинстве случаев действуют более эффективно и прибыльно по сравнению с приватизированными крупными государственными компаниями. Хотя, как отмечают венгерские исследователи, возможно, это различие имеет временную природу и будет исчезать по мере того, как новые приватизированные компании будут усваивать уроки рыночного поведения. Если собственники используют факторы производства, осознавая свою финансовую ответственность за принимаемые решения, если не искажены рыночные механизмы определения цен и исправно функционируют рыночные механизмы перераспределения ресурсов, а также существует адекватная институциональная инфраструктура для устранения «перекосов» рынка, то конечно, в долговременной перспективе, возрастет не только эффективность экономики, но и уровень благополучия граждан. Опыт экономических реформ в самой Венгрии в 1980–1990-е годы показал, что «хотя эффективность экономики может возрасти и в условиях отсутствия роста социального благополучия, устойчивый рост благосостояния [граждан] невозможен без роста эффективности (продуктивности) экономики»¹.

¹ *Báger G., Kovács A. Privatisation in Hungary — Summary Study: Working Papers. Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary, 2004. P. 116.*

Авторы обзора подчеркивали, что для стран, изменяющих свои экономические системы, «приватизация [обычно была] связана с использованием различных методов и проходила разными способами. Это во многом определялось [тем обстоятельством], что вопросы изменения характера экономики и особенно проведения приватизации носили сугубо индивидуальный, экспериментальный характер. Не существовало некоего универсального рецепта; и в большинстве случаев, чтобы добиться экономических и институциональных изменений, приходилось импровизировать, действовать методом проб и ошибок. Таким образом, было невозможно сказать априори, какой метод был бы наиболее подходящим, чтобы достичь целей, поставленных перед приватизацией. В государствах Центральной Европы именно процессы приватизации оказались определяющими при переходе к рыночной экономике. Несмотря на их беспрецедентный характер, практически все национальные правительства, что называется, шли “неизвестным курсом”, когда пытались применять различные методы приватизации. Только спустя пятнадцать лет, когда во всех этих странах стал доминировать частный сектор и заработала рыночная экономическая система, пришло осознание того, с какой тщательностью следовало бы изначально выбирать конкретные методы приватизации»¹.

В методах приватизации исследователи выделяют так называемую традиционную и нетрадиционные схемы. Традиционная схема предполагает использование стандартных и широко известных методов передачи прав собственности в пользу частных лиц. Нетрадиционные схемы в первую очередь учитывают специальные процедуры, специфичные для отдельных стран или регионов, связанные с конкретными историческими особенностями перехода от административной плановой системы к рыночной экономике. Традиционные методы приватизации обычно включают в себя: прямые продажи, открытые аукционы и тендеры, а также публичные оферты — адресованные неопределенному кругу лиц предложения о продаже имущества с обязательством выполнить все условия сделки при согласии конкретного лица. Нетрадиционные методы обычно подразумевают: *реприватизацию* (или *реституцию*)², обратный выкуп иму-

¹ Ibid, P. 117–118.

² *Реституция* (от лат. *restitutio* — восстановление) — форма материального возмещения вреда путем восстановления состояния, которое существовало до его нанесения. Термин наиболее часто используется при решении вопросов о восстановлении прав собственности на перемещенные культурные ценности. В приложении к приватизации термин «реституция» связан с принятием в ряде государств ЦВЕ (Болгария, Венгрия, Чехия) и стран Балтии (Латвия, Литва,

шества работниками предприятий и приватизацию с использованием специальных *ваучеров* или купонов.

По мнению венгерских исследователей, ваучерная, или основанная на использовании специальных купонов, приватизация представляется самой выгодной формой массовой приватизации с точки зрения общественных интересов, поскольку государство, используя этот метод, получает возможность активно вовлекать население в приватизацию. В разных странах, использовавших ваучерную модель, применялась примерно одна и та же процедура, связанная с выпуском ваучеров или купонов по низкой или символической цене. В свою очередь, граждане могли использовать ваучеры для оплаты долей имущества или акций приватизируемых предприятий либо непосредственно, либо через специальные приватизационные фонды. Возможность «погасить» ваучеры и, тем самым, принять участие в приватизации было правом, а не обязанностью гражданина. Более того, в некоторых странах органы власти могли вводить при использовании ваучеров либо ограничения по возрасту, либо, напротив, дополнительные привилегии для определенных социальных групп. Например, в 1991–1994 годах в Чехословакии именно массовое использование ваучеров стало основным способом приватизации. Несмотря на сопротивление со стороны прежних управляющих и работников приватизируемых компаний, этот метод в силу его демократичного характера был широко поддержан населением.

Однако использование ваучеров выявило в дальнейшем несколько экономических проблем. Во-первых, поскольку предприятия переходили из рук в руки по их реальной (фактически остаточной) стоимости, государственный бюджет терял возможные дополнительные доходы. Кроме того, формирующийся фондовый рынок в результате ваучерной приватизации получал искаженную, а то и ложную информацию о реальной стоимости приватизируемых активов.

Во-вторых, быстро раскручивался процесс «отрицательного отбора». Государства, желая максимизировать доходы от приватизации, обычно использовали ваучерную модель только для малоценных или устаревших промышленных активов и компаний, откладывая приватизацию более ценных на потом. Однако главным недостатком этого способа приватизации стала дробная, фрагментарная структура собственности, когда большому количеству людей принадлежали микроскопические доли иму-

Эстония) специальных законов о возврате имущества, национализированного в этих странах в период 1940-х годов.

щества. С одной стороны, было достаточно трудно обеспечить защиту прав таких собственников, а с другой стороны, сами эти собственники не обладали достаточным опытом и возможностями координировать свои действия при определении приоритетов развития бизнесов.

Существует и другая классификация методов приватизации, которая связана с уровнем *информационной асимметрии* на рынке приватизационных услуг. Эта классификация предполагает использование различных методов в зависимости от степени осведомленности физических и юридических лиц, вовлеченных в процессы приватизации. С этой точки зрения принято выделять так называемых *инсайдеров* — управляющих и работников приватизируемых предприятий и *аутсайдеров* — финансовых инвесторов со стратегическими или долговременными интересами в отношении конкретного приватизируемого предприятия.

Инсайдеры, как правило, обладают дополнительной информацией о реальном состоянии дел на своем предприятии и имеют возможность приобрести долю в имуществе по чрезвычайно благоприятным ценам. Типичным случаем приватизации в пользу инсайдеров является обратный выкуп. Инсайдеры также часто обладают и другими преимуществами. В частности, опыт приватизации в Венгрии содержит примеры, когда инсайдеры имели возможность не только получать долговременные расщетки по оплате, но также имели доступ на особых условиях к кредитному финансированию.

В рамках метода обратного выкупа возможно использование централизованных («сверху вниз») и децентрализованных («снизу вверх») процедур. В случае централизованных процедур обычно создается государственный орган со специальными полномочиями. Считается, что в этом случае процесс приватизации будет более эффективным, а права работников предприятий лучше защищены. В случае децентрализованных процедур инициатива исходит от самого предприятия, а сама приватизация проходит без серьезного контроля со стороны уполномоченного государственного органа. Обычно этот метод используется, когда менеджеры предприятия имеют возможность защитить свои интересы и обладают определенным уровнем политической поддержки. Применение децентрализованных процедур характерно для так называемой *спонтанной* (или «ползучей») приватизации. В этом случае наиболее ценные производственные фонды, как правило, передаются в частные руки, а затратные с точки зрения социальных обязательств или устаревшие части имущественного комплекса предприятий остаются в руках го-

сударства. Важной особенностью приватизации в пользу инсайдеров является быстрота ее проведения; с предприятием предварительно фактически ничего не нужно делать, считается, что покупатель и так знает, что покупают.

Напротив, в случае аутсайдеров характерно применение такого традиционного метода приватизации, как прямые продажи, который требует серьезной подготовительной работы. Главные элементы этой работы связаны с изменением организационно-правовой формы приватизируемого предприятия. Обычно оно преобразуется в акционерное общество, акции которого передаются в собственность уполномоченного государственного органа. С формальной точки зрения, прямые продажи являются наиболее выигрышным методом приватизации, поскольку только в случае собственников-«аутсайдеров»¹ можно получить максимальные гарантии последовательной структурной перестройки предприятия и быстрого роста его рыночной эффективности. Кроме того, продажи более жизнеспособных государственных компаний по их реальной рыночной цене выступают важным источником роста доходов государственных бюджетов. Именно по этой причине Польша и Венгрия — страны, имевшие максимальную долговую нагрузку на государственный бюджет, использовали такой метод при приватизации крупных и наиболее ценных предприятий.

Однако при использовании подобного метода приватизации необходимо учитывать связанные с ним негативные внеэкономические факторы. Во-первых, аутсайдеры не заинтересованы в сохранении прежнего трудового коллектива и имеющейся производственной структуры, что ведет к росту безработицы и социального напряжения. Во-вторых, поскольку в странах, переживающих переходный период, уровень сбережений и финансовая мощь возрастают достаточно медленно, в качестве аутсайдеров обычно выступают иностранцы, что нередко повышает уровень конфликтности вокруг таких предприятий из-за недовольства возможных собственников-резидентов и обвинений правительства в коррупции. А это, в свою очередь, влияет на капитализацию компании. Наконец, если аутсайдер находится в более выгодной переговорной позиции и «давит» на государственные структуры, либо само государство, стремясь максимизировать доходы от приватизации такого предприятия, старается, например, гарантировать его монополию и после приватизации, смена собственника может и не принести

¹ В Российской Федерации было принято использовать термин «эффективные собственники».

ожидаемых дивидендов. В качестве типичных примеров таких неудач называют приватизацию крупных телекоммуникационных компаний-монополистов — венгерской *Matáv* и румынской *Romtelecom*.

К концу 1980-х годов в государствах Центральной Европы существовала разная степень огосударствления экономики: меньше всего доля государственной собственности в ВВП была в Венгрии и Польше (соответственно, 65 и 81%); практически полностью были огосударствлены экономики Чехословакии — 97%, Румынии — 98% и Югославии — 98%¹. Дело в том, что еще до смены политического режима в Венгрии и Польше была быстро и успешно проведена так называемая «малая приватизация», связанная с передачей в частные руки небольших предприятий торговли, общественного питания и сервиса. Обычно такой тип приватизации проще и быстрее провести, используя централизованный контроль, кроме того, он не требует значительных финансовых ресурсов и доказательств финансовой состоятельности со стороны новых собственников. Еще одним преимуществом малой приватизации является то обстоятельство, что она способствует быстрому формированию социальной поддержки процессов дальнейшей приватизации за счет возникновения широкого слоя частных лиц — предпринимателей.

Понятно, что у малой приватизации есть и свои недостатки. Например, из-за эффектов масштаба и хронической нехватки капитала такие компании не способны быстро поднять эффективность своей деятельности. Кроме того, подобный способ приватизации требует значительных бюджетных расходов на организацию и проведение необходимых процедур.

Совершенно иной тип проблем возникает при проведении так называемой «большой приватизации», когда происходит трансформация отношений собственности крупных, значимых для экономического потенциала страны предприятий. Здесь государство может столкнуться с классической *дилеммой приватизации*, которая заключается в следующем. С одной стороны, если считать целью большой приватизации исключительно экономические критерии, связанные с максимизацией доходов государственного бюджета, то вследствие масштабов приватизируемых предприятий легко потерять социальную и политическую поддержку больших групп населения. С другой стороны,

¹ В Югославии формально имущество находилось не в государственной собственности, а в так называемой «социальной» собственности, или собственности коллективов трудовых предприятий, такие предприятия также было принято называть «народными предприятиями».

если считать приоритетным одобрение со стороны граждан, то, скорее всего, придется пожертвовать экономической эффективностью, а в случае крупных, системообразующих компаний это ведет и к потере темпов роста национальной экономики.

Временные этапы, связанные с так называемыми «первой» и «второй» волной приватизации в ряде государств бывшего советского блока, а также особенности применяемых методов приватизации суммированы в табл. 23.

Экономическая политика государства, связанная с приватизацией, всегда альтернативна. Необходимо постоянно быть готовым дать ответ на вопрос, что в настоящий момент более выгодно: либо сконцентрировать ресурсы для подготовки промышленных активов к приватизации, либо поддержать новые частные компании и развивать меры по стимулированию прямых иностранных инвестиций? По мнению авторов обзора, опыт государств Центральной Европы свидетельствует, что для переходных экономик меры государственной поддержки инвестиций в создание новых предприятий (*greenfield investments*)

Таблица 23

Методы приватизации в государствах Центральной Европы (годы)

Методы приватизации	Чешская Республика	Хорватия	Польша	Венгрия	Румыния	Словакия	Словения
Малая приватизация	1991	—	до 1989, 1990–1991	до 1989, 1990–1991	1991–1992	1991	1992
Реприватизация (Реституция)	1990	—	—	с 1990	—	1990	—
Ваучеры или купоны	1991–1992, 1992–1994	1995–1998	1995–1997, 1998–2000	—	1995–1996	1991–1992	1992–1997
Обратный выкуп	—	1991–1997	1991–1996	1987–1990	1992–1995	—	1992–1997
Прямые продажи	с 1998	1996–1999, с 2001	постоянно	1991–1995, 1995–1998	1996–1999, с 2001	1994–1996, с 2000	с 2000

Источник: *Báger G., Kovács A. Privatisation in Hungary — Summary Study: Working Papers / Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary. 2004, P. 119.*

обеспечивают более быстрое восстановление экономики по сравнению с бюджетными расходами, затраченными на приватизацию уже имеющихся активов.

Еще одна важная проблема экономической политики государств ЦВЕ, Балтии и СНГ в области приватизации была связана с использованием доходов от ее проведения. Наибольшее распространение получила точка зрения, что доходы от продажи государственного имущества могут быть использованы только в качестве единовременных расходов на общественные нужды (например, для уменьшения государственного долга, инвестиций в инфраструктурные проекты и т.п.). В противном случае, при использовании таких средств, например, для стабилизации платежного баланса необходимы специальные меры контроля, чтобы эти средства не были потрачены на расширение бюджетных расходов, связанных с потреблением.

Важной составляющей экономической политики приватизации являются ее темпы. Как показывает сравнительный анализ, все государства, совершившие переход к рыночной экономике, считали быструю приватизацию наиболее естественным и очевидным способом действий. Однако опыт государств Центральной Европы свидетельствует, что скорость приватизации в конечном итоге оказывается обратно пропорциональной как доходам от ее проведения, так и успехам структурных реформ.

Понятно, что главным мотивом быстрой приватизации являются политические соображения. Но ее реальный успех зависит от своевременного учета большого числа дополнительных факторов. Например, в Чехословакии роль такого фактора сыграл широкий уровень общественной поддержки как самой приватизации, так и тезиса о необходимости скорейшего перехода к рыночной экономике. В Румынии, где правительству необходимо было одновременно решить две задачи: быстрого роста бюджетных доходов и сохранения социальной поддержки рыночных реформ, роль таких факторов сыграли малая величина государственного долга, доставшаяся в «наследство» от предыдущего коммунистического правительства и хорошо развитая инфраструктура.

Сводная информация о преимуществах и недостатках моделей приватизации, избранных государствами Центральной Европы, представлена в табл. 24.

Что касается России, то она, по мнению венгерских исследователей, «представляет собой типичный пример проблем, которые возникают при быстрой, но плохо подготовленной прива-

тизации, где значительная часть государственной собственности была приватизирована с участием [относительно] малой части общества и с использованием непрозрачных процедур, в отсутствии адекватных институциональных и правовых рамок, что [с неизбежностью] вело к «хищнической приватизации»¹, серьезным экономическим и социальным проблемам и усилению политического сопротивления реформам»².

Главный урок приватизации в государствах Центральной Европы состоит в том, что на практике этот процесс всегда является «искусством возможного», и на самом деле не существует какого-либо одного метода приватизации, который лучше прочих других. Можно лишь сравнивать относительные достоинства и недостатки различных методов, но рекомендовать тот или другой в качестве гарантии успеха не представляется возможным. Например, в большинстве случаев методы, ориентированные на «инсайдеров», особенно обратный выкуп, не привели к ожидаемому повышению экономической эффективности. В то же время, как показал опыт приватизации в Чехии, обеспечивающий равные возможности ваучерный метод также не дал ощутимых выигрышей. Возможно, он бы привел к более впечатляющим результатам, если бы удалось завершить раньше банковские реформы и проводить более жесткую бюджетную политику. В свою очередь, традиционные методы продажи имущества «аутсайдерам» позволили получить выигрыш в экономической эффективности по сравнению с другими методами, однако их более широкое использование могло привести к росту общественного недовольства.

Еще один важный урок состоит в том, что успех приватизации тесно связан с макроэкономической и политической стабильностью в стране. Например, в Хорватии успехам приватизации мешала постоянная угроза гражданской войны, а в Словакии аналогичную роль играли постоянные политические скандалы вокруг курса популярного Премьер-министра *Владимира Мечиара (Vladimír Mečiar)*. В свою очередь в Румынии долговременная макроэкономическая нестабильность не только блокировала процессы приватизации, но и замедляла сам процесс перехода к рыночной экономике, который завершился в этой стране только в конце 1990-х годов.

¹ В оригинальном тексте использован термин «*allowance hunting*».

² *Báger G., Kovács A. Privatisation in Hungary — Summary Study: Working Papers. Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary, 2004. P. 127.*

Таблица 24

Преимущества и недостатки моделей приватизации, использованных в государствах Центральной Европы

Государство	Основной метод приватизации	Категории собственника	Национальные особенности	Преимущества	Недостатки
Венгрия	Прямые продажи	Иностранные инвесторы	Ранняя приватизация банковской системы, эффективное законодательство о банкротстве, выведение приватизационных фондов на фондовую биржу	Значительные доходы от приватизации, быстрая реорганизация предприятий и рост эффективности	Отсутствие однозначной социальной поддержки, обвинения в коррупции
Польша	Сочетание обратного выкупа, использования ваучеров и прямых продаж	«Инсайдеры», приватизационные фонды	Учет преимущественных интересов работников, ранняя приватизация банковской системы, выделение приватизационных фондов на фондовую биржу	Быстрый рост эффективности, «прозрачность» процесса приватизации	Трудности в реализации, чрезвычайно серьезные проблемы в сельском хозяйстве
Румыния	Обратный выкуп, прямые продажи	«Инсайдеры», по же иностранные инвесторы	Сохраняющаяся макроэкономическая нестабильность, значительная доля иностранных инвестиций до конца 1990-х годов, низкая скорость приватизации	Рост государственных доходов и улучшение эффективности для компаний с иностранным участием	«Непрозрачность» процесса приватизации, позрения в коррупции, недостатки нормативно-правовой базы
Словакия	Ваучеры, прямые продажи	Приватизационные фонды, группы инвесторов	Отсутствие иностранных инвестиций до отставки «правительства Мечиара», создание политических предпочтений	Резкий рост прямых иностранных инвестиций с 2000 года	Существенные задержки с реорганизацией промышленного потенциала

Окончание табл. 24

Государство	Основной метод приватизации	Категории собственника	Национальные особенности	Преимущества	Недостатки
Словения	Обратный выкуп	«Инсайдеры»	Низкий уровень участия иностранцев, начало приватизации банковской системы только в 2002–2003 годах	Социальная поддержка, развитие законодательства, повышение эффективности	Очень низкая скорость приватизации, затраты на консолидацию банковской системы
Хорватия	Обратный выкуп, ваучеры	«Инсайдеры»	Начавшаяся в начале 1990-х годов гражданская война на территории бывшей Югославии ¹ способствовала тому, что приватизация началась значительно позже, чем в других странах, также вплоть до конца 1990-х годов была очень низкой доля иностранных инвесторов	Быстрога приватизация, широкий уровень общественной поддержки	Существенные задержки с модернизацией промышленного потенциала, противоречивое законодательство
Чешская Республика	Ваучеры	Приватизационные фонды и, опосредованно, банковская система	Запоздалая приватизация банковской системы, опосредованное сохранение значительной доли государственной собственности	Быстрога приватизация, широкий уровень общественной поддержки	«Непрозрачная» структура собственности, задержки с модернизацией

Источники: Béger G., Kovács A. Privatisation in Hungary — Summary Study: Working Papers / Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary. 2004. P. 129.

¹ Распад единой Югославской Федерации начался в 1991 году после объявления Словении и Хорватии о своей независимости. Принятие новой конституции Хорватии, в соответствии с которой проживающие на территории республики сербы были лишены права самоопределения, спровоцировало широкомасштабную гражданскую войну. На протяжении 1990-х годов на территории бывшей Союзной Республики Югославии произошло несколько затяжных вооруженных конфликтов, в том числе с участием международных сил. Главными из этих конфликтов стали война в Боснии и Герцеговине, а также так называемая «битва за Косово» (см. подробнее: Hudson K. Breaking the South Slav Dream. The Rise and Fall of Yugoslavia. L.: Pluto Press, 2003).

Предпосылки приватизации в России

В своей речи об основных направлениях экономических реформ, которая прозвучала 28 октября 1991 года на Пятом Съезде народных депутатов РСФСР, Президент России Б.Н. Ельцин назвал одной из важных задач создание в России здоровой смешанной экономики с мощным частным сектором.

В частности, он сказал: «Мы непозволительно долго дискутировали о том, нужна ли нам частная собственность. Партийно-государственная элита [СССР] тем временем активно занималась приватизацией. Масштабы, предприимчивость, лицемерие партийных боссов в этом просто поражают. Приватизация в России давно идет, но дико, стихийно, нередко на криминальной основе. Сегодня нам нужно перехватить инициативу, и мы намерены это сделать. В первую очередь внимание будет уделено так называемой “малой приватизации” — приватизации мелких и средних предприятий сферы обслуживания, торговли, промышленности, транспорта. Надо признать, что принятый Верховным Советом РСФСР соответствующий закон предлагает усложненную процедуру приватизации. Ее необходимо упростить и конкретизировать.

(...) У нас есть реальная возможность за три месяца приватизировать до 50 процентов мелких и средних предприятий России (около 10 тысяч), а также незавершенное строительство, что даст выгоду около 100 миллиардов рублей.

(...) В ноябре [1991 года] завершится работа по разграничению государственной собственности по следующим уровням: Российская Федерация, республика, область, край и так далее. Это внесет необходимую ясность в приватизацию государственной собственности.

В России уже началась приватизация жилья»¹.

Спонтанная, или «ползучая» приватизация в СССР

Спонтанная приватизация в СССР началась в 1988 году после принятия ряда законов СССР, в частности Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)», которые позволили руководству предприятий, так называемым «красным директорам», получить доступ к финансовым потокам и имуществу государственных предприятий. Масштабы спонтанной приватизации значительно расширились весной–летом 1991 года в преддверии принятия союзного и российского законов о приватизации.

Основной механизм «ползучей» приватизации был связан с изменением организационно-правовой формы государственного пред-

¹Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 10–17 июля, 28 октября — 2 ноября 1991 г.: В 3 т. М.: Республика, 1992. Т. 2. С. 12.

приятия. Новая структура (ассоциация, концерн и т.п.) приобретала юридический статус акционерного общества, где держателями акций наряду с государством становились и физические лица — руководители предприятия. Одними из первых по решению советского правительства сменили форму собственности концерн «БУТЭК» (строительные материалы), МНТК «Микрохирургия глаза» (здравоохранение), заводы КАМАЗ и ВАЗ (автомобилестроение)¹. Например, Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности СССР, в которое входило 311 предприятий и организаций, с 1 июля 1991 года было преобразовано в государственное акционерное объединение «Станкоинструмент». В российской ассоциации «Рослегпром» (370 предприятий и организаций), которая до 18 марта 1991 года была Министерством легкой промышленности РСФСР, были разработаны планы преобразования в новую холдинговую структуру, объединяющую акционерные «народные предприятия».

По данным, приведенным на заседании Верховного Совета СССР 28 июня 1991 года, только с 1 января этого года в Советском Союзе было создано 54 объединения, 126 концернов и около 1,5 тыс. ассоциаций. Многим из них были делегированы права по управлению государственным имуществом и функции держателя акций государства тех предприятий в их составе, которые могут быть акционированы.

В РСФСР, по данным Госкомстата РСФСР, к 30 апреля 1991 года сменили форму собственности более трех тысяч промышленных предприятий: было создано 58 межотраслевых государственных объединений, 92 консорциума, 164 концерна, 1186 акционерных обществ и 1798 ассоциаций². А летом 1992 года (т.е. до начала осуществления Государственной программы приватизации) стихийно были приватизированы еще около 2 тыс. предприятий³.

Как отмечал в своей книге «Приватизация по-русски» А.Б. Чубайс, «[в 1990–1991 годах]... чаще всего работали две схемы захвата госсобственности. Первая: имущество госпредприятия просто переписывалось как составная часть имущества некоего вновь создаваемого акционерного общества. Вторая: госимущество становилось частной собственностью в результате проведения нехитрой операции “аренда с выкупом”... Оценить объемы такой спонтанной приватизации было совершенно невозможно. Потому что невозможно было отделить легальное от нелегального. Потому что не было единой формы учета. Потому что — элементарно — не было места, где бы регистрировались все арендные договоры. Можно указать

¹ Крыштановская О.В. Трансформация старой номенклатуры в новую российскую элиту // *Общественные науки и современность*. 1995. № 1. С. 51–65.

² О функционировании народного хозяйства РСФСР в январе-октябре 1991 г. М.: Госкомстат РСФСР, 1991.

³ Отчет о проверке центральных аппаратов Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Российского фонда федерального имущества, Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) при Госкомимуществе России (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 октября 1995 г. № 21).

еще одну схему: госсобственность с правом «полного хозяйственного ведения» — полная свобода без ответственности»¹.

В российских условиях разработка и реализация программ приватизации осложнялись рядом факторов. Во-первых, это уже обсуждавшийся процесс спонтанной («ползучей») приватизации государственных предприятий и имущества. Во-вторых, это высочайший уровень концентрации российской промышленности наравне с технологической отсталостью ее многих секторов, препятствовавший проведению эффективной и социально «приемлемой» структурной перестройки как до, так и в ходе приватизации. И наконец, в-третьих, это политический и популистский прессинг в котором находились реформаторы того времени, обусловивший конфликтно-компромиссный характер приватизационного процесса.

По мнению Б.Н. Ельцина, именно приватизация должна была освободить предпринимательскую инициативу, помочь запустить «мотор рынка», создать условия для повышения эффективности работы предприятий. Вместе с тем на первом этапе цель приватизации состояла прежде всего в создании социального слоя, заинтересованного в продолжении экономических реформ. При этом необходимо было также свести к минимуму социальные конфликты.

В результате в России был избран вариант такой реформы отношений собственности, который не должен был привести к резкому росту безработицы, и потому жесткая санация, массовое банкротство предприятий были отложены из-за реальной опасности социальной катастрофы. На приватизированных предприятиях руководители избегали проводить в рамках структурной реорганизации и оздоровления хозяйственной деятельности сокращение персонала. Оно проводилось до середины 1990-х годов лишь в очень ограниченных масштабах и коснулось прежде всего не рядовых трудящихся, сосредоточенных на своей заработной плате, а инженерно-технических работников, способных серьезно, что называется, с «цифрами в руках» противостоять амбициям директорского корпуса.

Сюжет о приватизации становится популярной политической темой в СССР примерно с середины лета 1990 года, когда обсуждались возможные совместные меры, прежде всего, руководства СССР и РСФСР по спасению союзной экономики. Идея приватизации становится выражением сразу нескольких

¹ Цит. по: Приватизация по-российски / Под ред. А.Б. Чубайса. М.: Вагриус, 1999. С. 29–31.

идущих параллельно крупным социально-экономическим процессам.

Во-первых, это попытки союзных республик, в том числе и РСФСР, в рамках политического процесса подготовки нового Союзного Договора, что называется, «разделить», закрепить за собой объекты государственной собственности СССР, находящиеся на их территории. В РСФСР это выражается в принятии законодательных актов, расширяющих экономические основы суверенитета республики и полномочия местных Советов народных депутатов распоряжаться и управлять государственным (республиканским) имуществом, в том числе принимать решения о его разгосударствлении и приватизации. И хотя эти меры носят в основном реактивный характер в силу торможения реальных экономических реформ на союзном уровне, постепенно становится очевидной идея разработки в России собственного приватизационного законодательства¹. Логика таких решений вполне очевидна: для проведения самостоятельной экономической политики нужны были реальные ресурсы.

Во-вторых, на формирование российской модели приватизации повлияли продолжающиеся попытки союзных органов власти изменить советскую систему, на деле ничего в ней не меняя. К этому времени становится очевидной вся тяжесть экономического кризиса в СССР, но решиться на быстрые, т.е. радикальные, меры в этих условиях означает подставить под удар политическую основу государственной власти. В результате популярным становится широкий круг идей, которые только запутывают ситуацию с поиском согласия по поводу целей приватизации и выбором приватизационной модели. Это и разработки академика АН СССР Л.И. Абалкина по концепции «рыночного социализма», предполагающие широкое внедрение арендных отношений и создание «народных предприятий», и идеи Г.А. Явлинского о приватизации как универсальном инструменте ликвидации «денежного навеса» неудовлетворенного спроса, и многое другое. Подавляющее большинство граждан СССР, привыкших получать заработную плату на государствен-

¹См. например: Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР // Ведомости ВС РСФСР. 1990. № 22. Ст. 360; Закон РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 322; Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416; Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

ном предприятии, считали в это время приватизацию скорее возможным небольшим приятным бонусом к зарплате, нежели инструментом, который может реально изменить их жизнь.

Наконец, в-третьих, это резко возросшая скорость социально-политических изменений в Советском Союзе и нарастающая фрагментация прежде единого союзного политического и экономического пространства. В этих условиях приватизация становится скорее политическим лозунгом сторонников рыночных перемен, нежели результатом серьезной подготовительной работы. Например, в день принятия российского закона о собственности Съезд народных депутатов СССР поставил задачи: «В 1991 году осуществить конкретные и решительные меры по созданию рыночной инфраструктуры. Верховному Совету СССР, Верховным Советам [союзных] республик принять... законодательные акты о разгосударствлении, приватизации предприятий, демонополизации, охране промышленной и интеллектуальной собственности, предпринимательстве, защите прав потребителей. Президенту СССР утвердить Положение о Фонде государственного имущества»¹.

Вдобавок повсеместное увлечение ускоренными методами проведения реформ в духе «Вашингтонского Консенсуса» не способствовало кропотливой работе по подготовке приватизации. Считалось, что рынок быстро все сам урегулирует и спишет все долги.

О «народном» понимании приватизации

Из воспоминаний председателя подкомитета по приватизации Комитета ВС РСФСР по вопросам экономической реформы и собственности *Петра Сергеевича Филиппова*:

«С экономической точки зрения приватизацию нужно проводить денежную, она позволяет быстрее найти путь к эффективному собственнику. Она делает человека, который принимает решение выкупить у государства магазин, завод, фабрику, ответственным, он тратит свои личные деньги. И совсем другая психология, когда тебе раздают ваучеры.

Но в то время проводить приватизацию за деньги политически было невозможно. Во-первых, рынка средств производства не было как такового — нельзя было покупать ни акции, ни даже просто станки. Было непонятно, что сколько стоит. Балансовая стоимость, которая значилась в документах предприятия, не имела никакого отношения к реальной жизни. А во-вторых, в головах массы людей

¹ Постановление Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1990 г. № 1857-1 «О положении страны и первоочередных мерах по преодолению сложившейся кризисной социально-экономической и политической ситуации» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 1. Ст. 1.

была одна простая мысль — отнять собственность у номенклатуры и разделить, как в 1917 году.

Все наши зондажи в Верховном Совете [РСФСР] показывали, что приватизацию можно сделать только по принципу “раздать”. Допустим, был проект приватизировать квартиры не просто так, а каждому вычислить коэффициент качества его квартиры, и он либо доплачивает, либо не доплачивает. Это глупость, ничего из этого не получилось. Поэтому квартиры были приватизированы по простой схеме: у кого что есть, тот все и получает.

Я бы отметил еще один очень важный момент: мы жили тогда, в 1988-м, 1989 году, под очень большим влиянием социалистической идеологии. Для огромного числа моих коллег предствление о том, что кто-то будет миллионером, а он — наемным работником, было неприемлемым. И когда обсуждался вопрос, почему нужно, чтобы у кого-то была собственность, и говорили о том, что в каждом доме должен быть хозяин, дом без хозяина — сирота, нужно, чтобы и на заводе был какой-то конкретный хозяин, владелец контрольного пакета, это не доходило до мозгов. Нет, нам надо капитализм народный, чтобы у всех было хотя бы на копейку акций. Это была главная идея.

Поэтому все очень внимательно прислушивались к сторонникам рыночного социализма: вроде как и рынок, и миллиардеров нет; вроде и конкуренция есть, и социальная справедливость наблюдается. Сознаюсь, я сам был сторонником, года до 1988-го, варианта аренды [государственной собственности]. Чубайс уехал на стажировку в Венгрию и прислал мне вызов на конференцию. Я был диссидентом, и КГБ меня не выпускал никуда. А тут послабление — мне первый раз разрешили выехать за границу. На конференции я схлестнулся с венграми, которые мне на пальцах буквально показали, что если в текущей деятельности государственное предприятие или государственный магазин еще может конкурировать с частным, то с точки зрения инвестиций никакой конкуренции быть не может. Госпредприятие однозначно проигрывает, потому что распоряжается чужими деньгами, не своими. Собственник распоряжается своими деньгами, думает сто раз, перед тем как их вложить. А менеджер государственного предприятия за откат готов купить любое барахло. Гайдар в журнале “Коммунист” целый ряд статей опубликовал о том, как наши доблестные руководители советской промышленности ремонтировали во Франции суда, получая себе очень приличный откат. И попытка пойти по пути рыночного социализма, как правильно мне показали венгры, наткнется на непреодолимое препятствие: даже если отдать предприятие в собственность работника, как это было сделано в Югославии, опять же выходит, что работнику важнее не прибыль, а заработная плата. А чем больше зарплата, тем меньше прибыль».

Цит. по: *Филиппов П.С.* Интервью серии «Реформаторы приходят к власти». 2010. 24 марта // <http://www.forbes.ru/interview/47042-reformatory-prihodyat-k-vlasti-petr-filipov>

Таким образом, в России, как и в других странах с трансформирующейся экономикой, приватизация фактически проводилась «на ощупь», а ее методы менялись в зависимости от изменения общеэкономического и социально-политического контекста.

Процесс приватизации в России в 1990-е годы объективно разделяется на два этапа:

- 1992–1994 годы — массовая (ваучерная) приватизация;
- 1994–1999 годы — денежная приватизация.

С 1999 года в Российской Федерации начался третий этап приватизации, связанный с совершенствованием правовых основ распоряжения государственной собственностью. Как уже отмечалось, в сентябре 1999 года Правительством Российской Федерации («правительство Путина») был принят программный документ нового периода приватизации — Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации¹. Спустя два года была также принята новая редакция Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»².

По данным Счетной палаты Российской Федерации, в течение десяти лет приватизации (1993–2003) было приватизировано около 145 тыс. государственных предприятий.

По состоянию на 1 января 2010 года, российское государство является акционером около 3 тыс. акционерных обществ и собственником около 3,5 тыс. государственных унитарных предприятий. В связи с разработкой в 2011 году по поручению Президента Российской Федерации проекта новой программы приватизации можно говорить о возможности начала в 2012–2013 годах очередного, четвертого, этапа приватизации в России.

Массовая, или «ваучерная» приватизация

Этап массовой приватизации в России предваряют законодательные акты, принятые Верховным Советом РСФСР еще летом 1991 года. Однако практическая реализация положений этих законов началась лишь в 1992 году. Хроника событий выглядит следующим образом.

1 июля 1991 года принимается Закон СССР «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий». В со-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

² Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

ответствии с законом разгосударствление — «преобразование государственных предприятий в коллективные предприятия¹, акционерные общества, другие предприятия, не находящиеся в государственной собственности, а также в арендные предприятия». Приватизация — «приобретение в собственность граждан и созданных ими юридических лиц предприятий, находящихся в государственной собственности, и принадлежащих государству акций (паев) акционерных обществ, других хозяйственных обществ и товариществ»².

Через два дня Верховным Советом РСФСР принимаются Законы РСФСР «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР»³ и «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР»⁴. В соответствии с законом «именной приватизационный счет (книжка) являлся государственным свидетельством о праве его владельца на долю в безвозмездно распределяемой государственной и муниципальной собственности». Именной приватизационный счет представлял собой бланк специального образца сберегательной книжки Сберегательного банка РСФСР, в которой содержалась персональная информация о владельце именного приватизационного счета. Владельцами именных приватизационных счетов должны были быть все граждане РСФСР. Открытие именных приватизационных счетов предполагалось проводить на основе списков, составляемых органами государственной власти, заявлений получателей и документов, удостоверяющих их личность.

Вся программа приватизации была рассчитана на три года, при этом ежегодно на счет гражданина должна была перечисляться определенная сумма денег, размер которой определялся Государственной программой приватизации. Средства приватизационного вклада могли быть использованы исключительно для приобретения у государства и местных Советов народных депутатов государственных и муниципальных предприятий, долей (паев, акций) в капитале акционерных обществ и товари-

¹ *Коллективное предприятие* — предприятие с коллективной формой собственности на имущество, допускающей его разделение на доли (коллективное предприятие с долевой формой участия) или не допускающей такого разделения (коллективное народное предприятие).

² Закон СССР от 1 июля 1991 г. № 2278-1 «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 32. Ст. 904.

³ Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1529-1 «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 925.

⁴ Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

ществ, а также приобретения других объектов государственной и муниципальной собственности, подлежащих приватизации. При этом ценные бумаги бывших государственных предприятий, стоимость которых более чем на 50% была оплачена с использованием именных приватизационных счетов, запрещалось продавать или обменивать их обратно на именной приватизационный счет в течение трех лет.

Простой по форме (закон содержал всего шесть статей) и привычный для советского человека по процедурам закон об именных приватизационных счетах в то время было очень сложно технологически и организационно реализовать на практике. Например, Пенсионный фонд Российской Федерации смог наладить постоянную работу с персональными счетами российских граждан только к концу 1990-х годов.

Основная идея закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» в условиях политического и популистского прессинга со стороны депутатов Верховного Совета РСФСР, представлявших коммунистов, либо промышленников, заключалась в разделении собственно закона о приватизации и программы приватизации. В соответствии с законом «цели, приоритеты и ограничения при проведении приватизации в РСФСР» устанавливались Государственной программой приватизации. Эта программа должна была разрабатываться Советом Министров РСФСР и утверждаться Верховным Советом РСФСР до начала обсуждения очередного закона о бюджете РСФСР. Также законом создавались Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом, его территориальные подразделения и Российский фонд федерального имущества в качестве продавца приватизируемых государственных предприятий. В частности, до 15 августа 1991 года предполагалось пересмотреть и отменить нормативные правовые акты союзных органов государственной власти и органов власти РСФСР, противоречащие принятому закону, а к 1 сентября 1991 года должен был быть разработан проект первой Государственной программы приватизации¹. Однако попытка государственного переворота в СССР в августе 1991 года перечеркнула все эти планы.

После объявления Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным 28 октября 1991 года основных направлений деятельности «пра-

¹ Постановление Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 928.

вительства реформ» работы в области приватизации получают новый импульс.

Попытка «ускоренной приватизации» в Москве

29 декабря 1991 года начался московский эксперимент по так называемой «ускоренной приватизации»¹. Программа ускоренной приватизации предусматривала быструю и практически бесплатную передачу большей части муниципальной собственности исключительно работникам предприятий. Кроме того, по инициативе заместителя Генерального директора Департамента мэра Москвы, председателя городского Совета по экономической реформе *Ларисы Ивановны Пияшевой* предполагалась либо быстрая прямая передача трудовым коллективам, либо продажа на аукционах всего имущественного комплекса предприятий торговли, транспорта и сферы обслуживания города.

Проект Л.И. Пияшевой был поддержан мэром Москвы Г.Х. Поповым, но отвергнут правительством Москвы во главе с вице-мэром Ю.М. Лужковым. Политическое движение «Демократическая Россия» приняло решение поставить перед мэром Москвы вопрос об отставке правительства Ю.М. Лужкова. В условиях «политического давления» план «ускоренной приватизации» был с оговорками принят, но его выполнение всячески тормозилось². После отставки Г.Х. Попова в июне 1992 года с поста мэра Москвы и передачи его полномочий Ю.М. Лужкову реализация плана полностью прекратилась. В сентябре 1992 года состоялась отставка Л.И. Пияшевой.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. Ст. 75 и Указ Президента Российской Федерации от 12 января 1992 г. № 16 «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве» (вместе с «Положением о приватизации (бесплатной передаче) жилищного фонда в г. Москве», «Положением о порядке приватизации предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания», «Положением об ускорении приватизации муниципальных предприятий и организаций г. Москвы») // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 4. Ст. 153.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 1993 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 года «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 года «Об административно-территориальном делении города Москвы», указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 года «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 621.

Помимо уже упомянутых актов, основной массив юридических документов периода массовой приватизации составили прежде всего указы Президента Российской Федерации, в том числе от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»; от 29 января 1992 г. № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»; от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»; от 14 августа 1992 г. № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации»; от 14 октября 1992 года № 1229 «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации»; от 24 декабря 1993 г. «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»¹ и др.

Главная интрига зимы 1991 — лета 1992 года заключалась в начавшемся торможении приватизации со стороны Верховного Совета Российской Федерации и постепенном, «ползучем» изменении механизма участия граждан в процессе приватизации.

Как в обществе, так и в органах государственной власти России в это время отсутствовал реальный консенсус в отношении выбора приватизационной модели, а также методов и процедур

¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-I «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89; Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93; Указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 66 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 312; Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст. 1657; Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1992 года № 914 «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 8. Ст. 501; Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 1992 года № 1229 «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 16. Ст. 1236; Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

ее реализации. В то же время формализация отношений собственности, урегулирование процедур передачи государственной собственности в частные руки, введение в юридические рамки практики спонтанной приватизации начали серьезно отставать от стихийных процессов коммерциализации российской экономики. В этих условиях Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин стремится действовать «на опережение».

28 декабря 1991 года Верховный Совет РСФСР, рассмотрев представленный российским правительством, проект Государственной программы приватизации на 1992 год, решает направить его для обсуждения своим комиссиям палат и комитетам и предлагает через три месяца правительству повторно представить проект Государственной программы приватизации. На следующий день Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписывает Указ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий», которым вводит в действие Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год, разработанные на основе проекта Государственной программы приватизации.

24 января 1992 года принимается Закон Российской Федерации «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года», в котором впервые в республиканском бюджете уже учтены будущие доходы от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности в размере 3 млрд рублей¹.

29 января 1992 года Президент Российской Федерации подписывает еще один указ с тем же названием «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий». Указом утверждены временные положения о порядке подачи заявок на приватизацию, оценке стоимости объектов приватизации, об условиях проведения аукционов и конкурсов, о преобразовании предприятий в акционерные общества и другие документы.

В этот же день Правительство Российской Федерации принимает комплекс дополнительных мер по укреплению системы управления государственным имуществом. Этот документ является хорошей иллюстрацией условий, в которых разворачивается в российских регионах подготовка к приватизации. Так, например, в пункте 5 постановления было написано: «Считать недопустимым нарушением законодательства Российской Федерации неназначение Председателя Комитета по управлению

¹ Закон Российской Федерации от 24 января 1992 г. № 2246-1 «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 9. Ст. 392.

имуществом заместителем главы администрации соответствующего уровня, совмещение функций Председателя Комитета с другими функциями в администрации, непредоставление Комитету статуса юридического лица»¹.

Весной 1992 года в России начинается реальный процесс приватизации земли. Все граждане, работающие в сельском хозяйстве, включая пенсионеров и лиц, занятых в социальной сфере на селе, бесплатно получили в собственность часть сельскохозяйственных угодий своего предприятия². Например, в Московской области эта доля земли — или земельный пай — составляла в среднем от 2 до 3 гектаров на человека. Наделение земельным паем не означало получение в собственность конкретного участка земли, для этого пай необходимо было, как тогда говорили, «выделить в натуре», но способствовало быстрому развитию рыночных отношений на селе за счет продажи и покупки паев. В июне 1992 года создается Федеральный центр земельной и агропромышленной реформы России, подчиненный вице-президенту Российской Федерации А.В. Руцкому³.

Процесс приватизации в России фактически начинается 1 июля 1992 года, когда был опубликован Указ Президента Российской Федерации «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества»⁴. В конечном итоге 11 июля 1992 года Верховный Совет России утверждает Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год⁵.

¹Постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 52 «Об ускорении реализации программы приватизации на 1992 год» // Правительственный вестник. 1992. № 7.

²Указ Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан» // Российская газета. 1992. 10 марта.

³Указ Президента Российской Федерации от 27 июня 1992 г. № 718 «Об организационных мерах по проведению земельной и агропромышленной реформы в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 4 июля.

⁴Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1992 г. № 721 «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 1. Ст. 3.

⁵Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 2980-1 «О введении в действие Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 28. Ст.1617.

Органы государственной власти Российской Федерации, принимая решение о начале массовой приватизации, руководствовались аргументами, вытекающими из тогдашнего понимания причин и возможных путей преодоления социально-экономического кризиса начала 1990-х годов. В частности, предполагалось, что приватизация должна была стать инструментом для решения целого ряда актуальных задач:

- формирования слоя частных собственников, содействующих созданию социально ориентированной рыночной экономики;
- повышения эффективности деятельности предприятий путем их приватизации;
- социальной защиты населения и развития объектов социальной инфраструктуры за счет средств, поступивших от приватизации;
- содействия процессу стабилизации финансового положения в Российской Федерации;
- создания конкурентной среды и содействия демонаполизации народного хозяйства;
- привлечения иностранных инвестиций.

По формулировкам видно, что эти задачи перечислены, скорее, для того, чтобы подчеркнуть важность и необходимость приватизации для экономических реформ, носят не столько инструментальный, сколько декларативный характер. Ведь за каждым из этих пунктов, по сути, стояла своя, особенная политика приватизации, и эти политики по большей части противоречили друг другу. Поэтому на практике последовательность приватизационных шагов определялась не экономической логикой, а складывающимся в том момент политическим контекстом. Именно по этой причине в начальный период приватизации была реализована только одна из перечисленных задач, связанная с расширением социального слоя лиц, вовлеченных в экономические реформы.

Согласно первой Государственной программе приватизации, предусматривались три варианта предоставления льгот для работников и администрации акционируемых предприятий.

По первому варианту всем членам трудового коллектива одновременно безвозмездно передавались:

- именные привилегированные (или неголосующие) акции, составлявшие 25% уставного капитала, но в общей сумме не более 20 минимальных размеров месячной платы труда в расчете на одного работника;
- обыкновенные акции, составлявшие до 10% уставного капитала, но в общей сумме не более 6 минимальных разме-

ров месячной платы труда в расчете на одного работника, со скидкой 30% от номинала и рассрочкой до 3 лет;

- должностным лицам администрации на условиях заключенных с ними контрактов предоставляется право (опцион) на приобретение обыкновенных акций по номиналу, составлявших до 5% от величины уставного капитала, но не более 2000 минимальных размеров месячной платы труда в расчете на одного работника.

По второму варианту всем членам трудового коллектива предоставлялось право приобретения обыкновенных голосующих акций, составлявших до 51% от величины уставного капитала.

По третьему варианту, если группа работников брала на себя ответственность за выполнение плана приватизации, недопущение банкротства предприятия и получала согласие общего собрания трудового коллектива, то членам такой группы предоставлялось право (опцион) на приобретение по истечении одного года 20% уставного капитала в виде обыкновенных акций по номиналу. Всем работникам предприятия продавались обыкновенные акции, составлявшие 20% уставного капитала, но на сумму не более 20 минимальных размеров месячной платы труда в расчете на одного работника, со скидкой 30% от номинала и рассрочкой на 3 года.

Перечисленные варианты первичного размещения акций приватизируемых предприятий обобщенно приведены в табл. 25.

Прагматическим обоснованием использования данной модели массовой приватизации стал учет реальной ситуации на момент начала приватизации:

- отсутствие платежеспособного спроса населения;
- так называемый «нулевой» интерес иностранных инвесторов;
- наличие свыше 240 тыс. государственных и муниципальных предприятий (что требовало типовых стандартных процедур приватизации);
- необходимость максимально высоких темпов легального приватизационного процесса (на первом этапе) для блокирования интенсивной спонтанной приватизации.

В процессе доработки Государственной программы приватизации зимой—летом 1992 года в Верховном Совете Российской Федерации произошел отказ от первоначального механизма приватизации с использованием именных приватизационных счетов (книжек). В утвержденной Верховным Советом России Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий на 1992 год было записано в пунктах 4.1 и 4.2: «В четвертом квартале 1992 года дополнительный платежеспособный спрос населения будет обеспечен введением

Таблица 25

Варианты первичного размещения акций (структуры уставного капитала) в ходе массовой приватизации и характерная динамика*

	Закрытая подписка	ФАРП**	Чековый аукцион	Федеральный пакет	Инвестиционный конкурс	Резерв фонда***
Тип 1	51	10	20	—	(19)	(19)****
Динамика	Быстрое размещение: скупка посредниками для перепродажи и дирекцией (до 15–20%)		Скупка крупных пакетов дирекцией, ЧИФ, посредниками для перепродажи		Медленная продажа в силу попыток фондов остаться держателем пакета акций	
Тип 2	25+10+5	10	20–30	—	(20–30)	(20–30)
Динамика	Аналогично		Аналогично		Аналогично	Аналогично
Тип 3	25+10+5	—	9 или 22	38–51	—	—
Динамика	Аналогично		Аналогично			

* Уставный капитал 100%.

** Фонд акционирования работников предприятия (для предприятий, подавших заявки до 1 февраля 1994 года, пакеты акций которых не закреплены в федеральной собственности).

*** Зарезервировано в соответствующем фонде имущества.

**** Знак () показывает наличие альтернативы.

Источник: *Радугин А.Д.* Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика, 1994. С. 156.

именных приватизационных счетов (приватизационных чеков)... Основным средством для приобретения приватизируемых объектов в этот период будут именные приватизационные вклады (приватизационные чеки)». Правительству Российской Федерации совместно с Центральным банком Российской Федерации было поручено до 1 октября 1992 года «провести мероприятия по наделению граждан России приватизационными чеками».

Во исполнение этого решения 14 августа 1992 года был принят Указ Президента Российской Федерации «О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации». Приватизационный чек являлся государственной ценной бумагой целевого назначения, за выдачу которой взимался комиссионный сбор в размере 25 рублей. Номинальная стоимость

приватизационного чека была определена в размере 10 тыс. рублей путем простого деления общей балансовой стоимости основных производственных фондов на количество граждан Российской Федерации.

Что такое «ваучер»

Ваучером (англ. — *voucher*) принято обозначать расписку или гарантию на получение определенного товара или услуг. В наши дни этот термин чаще всего применяется в туристической индустрии для описания набора конкретных туристических услуг. В начале 1990-х годов в период массовой приватизации в России благодаря СМИ слово «ваучер» использовалось как синоним для обозначения приватизационного чека.

В современной истории России идея ваучера, или «спецденег» — «специальных именных инвестиционных рублей», была предложена известным ученым-экономистом *Виталием Аркадьевичем Найшулем*¹.

В его книге «Другая жизнь», изданной под псевдонимом в самиздате в 1985 году и посвященной концепции кланового социализма — бюрократического рынка согласований, должностей и привилегий, в частности рассматривалась идея «сворачивания» партийно-хозяйственной номенклатуры приватизацией государственной собственности. Простым гражданам предлагалось отдать 80% государственного имущества (или каждому гражданину выдать «спецденег» на 5 тыс. рублей в ценах 1985 года), а номенклатуре — остальные 20% имущества, но совсем по другой стоимости (например, начальнику Главка предполагалось выдача «спецденег» на 700 тыс. рублей, а Министру СССР — на 2 млн рублей).

Вообще, тема «спецденег» имеет давнюю историю. Одним из первых примеров ценных бумаг такого рода стали так называемые ассигнаты, выпущенные во времена Великой Французской революции в связи с распродажей конфискованных земель короны и церкви. В период 1790—1794 годов во Франции ассигнаты фактически играли роль бумажных денег, поскольку из-за дефицита многие товары можно было оплачивать только ими.

Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину стало известно об идее ваучера от руководителя его группы экспертов, известного экономиста, профессора *Игоря Васильевича Нута*, который, в свою очередь, сам был автором оригинальной идеи «обратимых денег». Как известно, в СССР деньги не играли особой роли, существовало множество различных видов денег — наличные и безналичные, инвалютные рубли, боны, чеки и т.п.

И.В. Нит считал, что «обратимые деньги» — это деньги с особым статусом, реальные деньги, которые предприятие получает за свой товар, который свободно куплен потребителем. Распространение «обратимых денег» по советской экономике должно было, по его

¹ *Найшуль В.А.* Высшая и последняя стадия социализма // Погружение в трясину: анатомия застоя: Сборник / Сост. Т.А. Ноткина. М.: Прогресс, 1991.

мнению, помочь исправить существующие перекосы спроса и предложения.

Б.Н. Ельцину само слово «ваучер» почему-то не нравилось. И это создавало массу проблем для российских официальных лиц того времени. Благодаря СМИ фактически вся страна обсуждала ваучеры, но на официальных мероприятиях было принято использовать термин — *приватизационный чек*. Впервые в официальные документы слово ваучер попало только зимой 1992 года, когда было выпущено указание Государственного таможенного комитета России «О ввозе и вывозе приватизационных чеков (ваучеров)»¹.

Выдача приватизационных чеков населению началась 1 октября 1992 года. 14 октября 1992 года система приватизационных чеков в России получила дальнейшее развитие. Был выпущен Указ Президента Российской Федерации, в соответствии с которым увеличивались масштабы приватизации, расширялись объемы приобретаемого за приватизационные чеки государственного и муниципального имущества. В частности, при продаже акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации государственного имущества, относящегося к собственности Российской Федерации, «суммарное количество акций, подлежащих продаже за приватизационные чеки», могло достигать 80% от общего числа обыкновенных акций².

Исполнявший обязанности Председателя Правительства России Е.Т. Гайдар и руководивший Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом А.Б. Чубайс первоначально отрицательно отнеслись к идее практически бесплатных ваучеров, поскольку планировали проводить исключительно денежную приватизацию. Е.Т. Гайдар впоследствии говорил: «В очередной раз открою “тайну” появления приватизационных чеков. И Гайдар, и Чубайс были решительно против них. Решительно! (...) Верховный Совет принял закон о чековой приватизации до того, как Гайдар и Чубайс пришли работать в правительство. Идея целиком овладела СМИ. Для нас это было неприятным ударом, мы хотели проводить приватизацию за деньги»³.

¹ Указание Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 10 ноября 1992 г. № 01-12/164 «О ввозе и вывозе приватизационных чеков (ваучеров)» // Информационная система «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

² Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 1992 г. № 1229 «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 1236.

³ Гайдар Е.Т. Пора отбросить иллюзии. М.: ДВР, 1998. Ч. 2. С. 2.

На практике реальная стоимость приватизационного чека (ваучера) (возможность приобрести долю того или иного имущества) определялась конкретной приватизационной ситуацией и возможностями доступа граждан к акциям высокодоходных предприятий типа концерна «Газпром». Понятно, что в условиях быстроты приватизации и отсутствия опыта работы с ценными бумагами у подавляющего большинства жителей России в тот период такого рода информация была доступна только «инсайдерам» — работникам и менеджерам приватизируемых предприятий.

Кроме того, чтобы избежать возможных социальных волнений и ускорить приватизацию, трудовым коллективам были предоставлены широкие льготы при приобретении имущества своих приватизируемых предприятий. Однако при этом другие российские граждане, непосредственно не связанные с промышленным производством или сферой обслуживания (работники здравоохранения, науки, образования, социальной сферы и т.п.), были фактически отстранены от приватизации просто потому, что школы и больницы, где они работали, никто не приватизировал.

На этот случай были предусмотрены специализированные приватизационные фонды — чековые инвестиционные фонды (ЧИФ), которые должны были аккумулировать приватизационные чеки граждан в обмен на свои акции и уже затем приобретать акции приватизируемых предприятий¹. В конечном итоге собственниками акций различных акционерных обществ или чековых инвестиционных фондов в Российской Федерации стали около 40 млн человек.

Создание технологической структуры российского фондового рынка и возникновение *системы институциональных инвесторов — инвестиционных фондов* в определенном смысле опередили свое время. Постепенно инвестиционные фонды превратились в нормальные инвестиционные компании. Что касается созданной в 1992 году Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации, то она превратилась в 1994 году в государственного регулятора фондового рынка — Федеральную комиссию по ценным бумагам и фондовому рынку. На основе ЧИФ в 1998 году появились паевые инвестиционные фонды².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1992 г. «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Российская газета. 1992. 16 октября.

² Информация об акционерных обществах, действовавших в качестве специализированных инвестиционных фондов приватизации и не прекративших

Таким образом, именно в результате массовой приватизации в России была создана современная инфраструктура рынка ценных бумаг. Однако в начале 1990-х годов большинство ЧИФ (а к концу массовой приватизации в 1994 году их число превышало 650), аккумулировавших, по разным оценкам, около 1/3 всех приватизационных чеков, фактически разорилось. Причинами банкротства ЧИФ стали:

- отсутствие контроля над их деятельностью как со стороны государства, так и со стороны акционеров;
- сложная система налогообложения;
- хищения акций приватизированных предприятий путем сделок в пользу третьих лиц;
- конкуренция на рынке коллективных инвестиций со стороны компаний — «финансовых пирамид».

Тема гарантии прав всех граждан на участие в приватизации становится горячим политическим сюжетом весны—лета 1993 года в период обострения конституционного кризиса власти. Оппозиционное Президенту Российской Федерации руководство Верховного Совета России в этот период всячески стимулирует массовую приватизацию в интересах работников приватизируемых предприятий, т.е. фактически руководителей этих предприятий — «красных директоров». В этих условиях 8 мая 1993 года Президент Российской Федерации подписывает Указ «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации». В соответствии с указом не менее 29% акций всех акционерных обществ, создаваемых в порядке приватизации государственных предприятий, подлежали продаже исключительно на специализированных чековых аукционах. В целях исключения дискриминации граждан при участии в приватизации и для сохранения гарантий льгот членов трудовых коллективов величины уставного капитала акционерных обществ определялись без учета переоценки основных фондов (средств) предприятий. Указом вводился 10-дневный срок государственной регистрации товариществ (акционерных обществ), создаваемых при участии не менее 1/3 членов трудового коллектива предприятия при его приватизации, акционерных обществ открытого типа, создаваемых в процесс приватизации по решению комитетов по управлению имуществом, а также чековых инвестиционных фондов. Наконец, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручалось принять

свою деятельность, доступна на официальном сайте Федеральной службы по финансовым рынкам (<http://www.ffms.ru>).

участие в создании инфраструктуры региональных центров по проведению специализированных чековых аукционов¹.

В ответ 20 июля 1993 года Верховный Совет России своим постановлением приостанавливает действие указа Президента Российской Федерации о государственных гарантиях права граждан на участие в приватизации под предлогом запроса о конституционности указа в Конституционный Суд Российской Федерации².

26 июля 1993 года Президент Российской Федерации подписывает новый Указ «О дополнительных мерах по защите права граждан России на участие в приватизации»³. Этот указ по смыслу повторял предыдущий Указ «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации», в то же время в нем более ясно были сформулированы права *всех* граждан на использование приватизационных чеков в процессе приватизации. В частности, в планы приватизации в обязательном порядке включались положения, предусматривающие:

- оплату приватизационными чеками не менее 80% общего количества обыкновенных акций акционерных обществ, либо общей стоимости предприятий, продаваемых с аукциона или по конкурсу;
- продажу не менее 29% акций всех создаваемых в процессе приватизации акционерных обществ исключительно на специализированных чековых аукционах в 2-месячный срок;
- продажу исключительно на специализированных чековых аукционах эквивалентного (по номинальной стоимости) количества акций акционерных обществ, в оплату уставного капитала которых вносятся какие-либо подлежащие продаже акции других создаваемых при приватизации акционерных обществ.

Массовая (ваучерная) приватизация официально завершилась в Российской Федерации 30 июня 1994 года. Всего в 1991–1992 годах было приватизировано 46,8 тыс. государственных предприятий, в 1993 году количество приватизированных пред-

¹Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 1993 г. № 640 «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 20. Ст. 1755.

²Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 20 июля 1993 г. № 5468-1 «О направлении в Конституционный Суд Российской Федерации ходатайства о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 8 мая 1993 г. № 640 «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации» // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1259.

³Указ Президента Российской Федерации от 26 июля 1993 г. № 1108 «О дополнительных мерах по защите права граждан России на участие в приватизации» // Российская газета. 1993. 31 июля.

приятий возросло до 88,6 тыс., в 1994 году — до 112,6 тыс. В их числе около 21 тыс. предприятий составляли средние и крупные промышленные предприятия. Основную массу приватизированных предприятий образовали предприятия транспорта, общественного питания, торговли и бытового обслуживания¹.

Важнейшим итогом этапа массовой приватизации, с точки зрения перспектив развития новой системы прав собственности, стало формирование новых экономико-правовых механизмов и институциональных структур (корпоративного сектора экономики; рынка корпоративных ценных бумаг, включая инфраструктуру торговли и вторичный рынок акций приватизированных предприятий; системы институциональных инвесторов).

В сложных условиях экономического кризиса 1992 года использование приватизационных чеков (ваучеров) стало единственным *политически оправданным вариантом действий, который позволял российским властям хотя бы частично компенсировать* населению обесценивание средств в результате либерализации цен и инфляции.

Уже упоминаемая первая Государственная программа приватизации (1992), создавшая основу для последующей масштабной приватизации 1992–1994 годов, соединяла в себе черты сразу нескольких моделей приватизации. С одной стороны, это был компромисс между платной (для активной части населения) и безвозмездной (приватизационные чеки всему населению и льготы трудовым коллективам) моделями приватизации. С другой стороны, программа предусматривала как приватизацию для всех, так и раздел собственности среди работников предприятий.

Этот сложный компромисс обусловил такие явные, с экономической точки зрения, недостатки реализуемой модели, как остаточная методика оценки имущества, игнорирование проблемы реструктурирования (привлечения инвестиций) предприятий непосредственно до начала и в ходе технической приватизации, проблемы социальной инфраструктуры предприятий, игнорирование демонополизации одновременно с проблемой сохранения технологической кооперации, отсутствие инвестиций и ряд других².

¹ Всего на этапе массовой приватизации федеральный бюджет получил (в ценах 1994 года) около 2 трлн рублей.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. № 341 «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 93; Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Российская газета. 1994. 4 января.

Сегодня понятно, что разгосударствление собственности — лишь одна из составных частей более общего процесса трансформации собственности. Не менее важной задачей является обеспечение гарантий экономической реализации новых форм собственности, которая невозможна без наличия соответствующих правовых или, что более точно, институциональных условий. Фактически приватизированные предприятия в начале 1990-х годов были обречены на неэффективность, поскольку отсутствовали механизмы реализации новых форм собственности: не были приняты законы об акционерных обществах и о рынке ценных бумаг, банковская система не обладала достаточной эффективностью, был не развит страховой рынок. Кроме того, следует напомнить, что массовая приватизация в России произошла в период, когда вообще отсутствовали представления о необходимости привлечения независимых контрольных институтов в процессы приватизации.

В результате массовой приватизации 1992–1994 годов в распоряжении государства осталось беспрецедентное количество пакетов акций различных предприятий, которые оказались никому не нужны. Проблема продажи этих предприятий стала ключевой как для собственно приватизационной политики 1995–1996 годов, так и для интенсивного лоббирования в этой сфере¹.

Денежная приватизация и залоговые аукционы

Базовым документом для начала денежной приватизации является Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 года «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года»².

Социально-экономическая ситуация в Российской Федерации к этому времени значительно обострилась. В принятом только 31 марта 1995 года Федеральном законе «О федеральном бюджете на 1995 год» был установлен предельный размер дефицита федерального бюджета на 1995 год в сумме 73183,7 млрд рублей, или 29,5% от расходов федерального бюджета³.

¹ О первом — массовом (ваучерном) этапе российской приватизации см.: Радугин А.Д. Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика, 1994; Radygin A. Privatisation in Russia: Hard Choice, First Results, New Targets. L.: CRCE—The Jarvis Print Group, 1995.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

³ Федеральный закон от 31 марта 1995 г. № 39-ФЗ «О федеральном бюджете на 1995 год» // СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1213.

29 июня 1995 года Правительством Российской Федерации принимается Комплексный план действий Правительства Российской Федерации по реализации в 1995 году Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России» и Программы Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах»¹.

Программой Правительства Российской Федерации был предусмотрен целый ряд мер по повышению собираемости налогов, укреплению бюджетной дисциплины, стимулированию частных инвестиций и мерах по защите прав участников рынка ценных бумаг. Денежная приватизация должна была стать одним из важных инструментов, обеспечивающих безусловное финансирование доходной части федерального бюджета (табл. 26).

Введение новой приватизационной модели было связано с острой необходимостью решения двух задач — пополнения федерального бюджета и привлечения инвестиций для реструктурирования предприятий. В то время считалось, что политический лозунг о привлечении инвестиций поможет частично компенсировать приватизированным предприятиям, по сути, внеэкономические методы продаж их акций на этапе массовой (ваучерной) приватизации. На практике основной стала задача максимального увеличения доходов федерального бюджета.

К середине 1995 года внутренние источники финансовых ресурсов, связанные с акционированием государственных предприятий были исчерпаны. Попытки привлечения иностранных инвестиций на фоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике Российской Федерации оказались малопродуктивными, кроме того, рост военных расходов привел к углублению экономического спада. В довершение всего, 24 августа 1995 года произошел первый крупномасштабный банковский кризис в России — события «черного четверга».

В этих условиях 31 августа 1995 года был принят Указ Президента Российской Федерации «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности». В указе говорилось, что для «покрытия дефицита федерального бюджета и эффективного использования пакетов акций, находя-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 629 «О Комплексном плане действий Правительства Российской Федерации по реализации в 1995 году Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России» и Программы Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2675.

Основные показатели хода приватизации в Российской Федерации

Нарастающим итогом с 1 января 1992 г.	к 1.01. 1993 г.	к 1.01. 1994 г.	к 1.07. 1994 г.*	к 1.01. 1995 г.	к 1.01. 1996 г.	к 1.01. 1997 г.	к 1.01. 1998 г.
1. Госпредприятия на самостоятельном балансе (ед.)	204998	156635	138619	126846	90778	89018	88264
2. Подано заявок (ед.)	102330	125492	137501	143968	147795	149008	155660
3. Отклонено заявок (ед.)	5390	9985	11488	12317	13295	13642	15607
4. Заявки в стадии реализации (ед.)	46628	24992	19308	17491	13214	12327	10305
5. Реализовано заявок (ед.)	46815	88577	103796	112625	118797	123744	126825
6. Продажная цена собственности (млрд рублей, в старых ценах)**	57	752	1107	1867	2510	3230	5723
7. Стоимость имущества по реализованным заявкам (млрд рублей, в старых ценах)**	193	653	958	1092	1618	2205	2875
8. Госпредприятия, преобразованные в АО, акции которых выпущены в продажу (ед.)	2376	14073	20298	24048	27040	29882	30900
9. Предприятия на аренде, в том числе на аренде с выкупом (ед.)	22216 13868	20886 14978	20606 15658	16826 12806	14663 12198	14115 11844	11885 10413

* Официальная дата завершения ваучерной (чековой) приватизации.

** пп. 6–7 без учета крупнейших залоговых и других «нестандартных» сделок с пакетами акций.

Источник: База данных Мингосимущества Российской Федерации, РФФИ.

щихся в федеральной собственности» в соответствии с предложениями Правительства Российской Федерации на IV квартал 1995 года назначалось «проведение аукционов на право заключения договоров кредита, залога находящихся в федеральной собственности акций и комиссии в целях обеспечения поступления в федеральный бюджет на 1995 год средств от использования принадлежащего государству имущества»¹.

Были утверждены обязательные условия заключения договоров, а также нормативы распределения доходов от использования путем передачи в залог акций, находящихся в федеральной собственности. Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом поручалось в 10-дневный срок определить перечень пакетов акций, выставляемых на аукционы.

Идея залоговых аукционов

Как вспоминал в своей книге журналист *Павел Хлебников*², «идею проведения залоговых аукционов впервые упомянул в разговоре со мной в 1994 году американец *Борис Йордан*, специалист по инвестициям, в то время возглавлявший российский акционерный отдел в “CS First Boston”; Йордан полагал, что российскому правительству следует организовать гигантскую сделку “долги в обмен на акции”³. В начале 1995 года он ушел из банка и основал расположенную в России компанию “Ренессанс Капитал”; его партнером стал банкир Владимир Потанин. Вместе они разработали план обмена долгов правительства на акции. По этому плану ведущие российские банки давали остро нуждавшемуся в деньгах правительству 2 миллиарда долларов под залог крупных пакетов акций лучших промышленных предприятий страны. Акции оставались в собственности банков до проведения на этих предприятиях приватизации во втором раунде аукционов в 1997 году»⁴.

Первый залоговый аукцион состоялся 17 ноября 1995 года. По результатам аукциона номинальным держателем контроль-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 1995 г. № 889 «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности» // СЗ РФ. 1995. № 36. Ст. 3527.

² *Хлебников Павел (Пол) Юрьевич* (3 июня 1963 г. — 9 июля 2004 г.) — американский журналист и публицист русского происхождения. Главный редактор русской редакции журнала «Форбс». Был убит в Москве в 2004 году.

³ Идея обмена «долги на акции» давно существовала в деловой американской практике, достаточно сказать, что она еще в начале XX века описана Теодором Драйзером в его романе «Финансист» (1912). (*Прим. науч. ред.*)

⁴ Интервью с Б. Джорданом // *Kommersant-Daily*. 1995. 16 ноября; *Хлебников П.Ю.* Крестный отец Кремля Борис Березовский, или История разграбления России. 2-е изд., испр. М.: Детектив-Пресс, 2004.

ного пакета (38% обыкновенных, или 51% голосующих) акций РАО «Норильский никель» стал «ОНЭКСИМ» — банк, заплативший в федеральный бюджет 170,1 млн долларов США¹. 5 августа 1997 года находящийся в залоге контрольный пакет акций РАО «Норильский никель» был выкуплен на коммерческом конкурсе ЗАО «Свифт», представлявшем интересы группы банков «ОНЭКСИМ-МФК» за сумму свыше 270 млн долларов США. Покупатель также исполнил дополнительные условия коммерческого конкурса по финансированию инвестиционной программы РАО «Норильский никель» в размере 300 млн долларов США и направил 400 млрд рублей на решение социальных вопросов Норильского промышленного района и выплату долгов предприятия перед Пенсионным фондом Российской Федерации. В итоге новый собственник заплатил государству свыше 1,33 млрд долларов США за компанию в целом. В 1998 году стоимость компании на фондовом рынке упала в пять раз, но к 2000 году возросла более чем в три раза².

Всего в ноябре-декабре 1995 года в Российской Федерации было проведено 12 залоговых аукционов, по результатам которых федеральный бюджет получил около 5,13 трлн рублей (включая 1,54 трлн рублей задолженности, погашенной этими промышленными предприятиями, государству), что составило более 70% всех доходов федерального бюджета (табл. 27).

Вообще, для 1995–1997 годов стало характерным использование, помимо залоговых аукционов, различных других нестандартных методов реализации государственного имущества. Среди этих методов следует указать передачу акций предприятий, находящихся в государственной собственности, регионам в качестве покрытия обязательств федерального бюджета³; конвертацию долгов в ценные бумаги; коммерческие конкурсы с инвестиционными (социальными) условиями; наконец, так называемые «индивидуальные проекты»⁴. Такое разнообразие вариантов было вызвано многими внешними факторами:

¹ В 1993 году на этапе массовой приватизации собственниками акций РАО «Норильский никель» стало около 250 тысяч человек, но контрольный пакет акций предприятия остался у государства.

² Интервью В.О. Потанина «Человек из бизнеса» // Итоги. 2010. 17 февраля.

³ Указ Президента Российской Федерации от 27 февраля 1996 г. № 292 «О передаче субъектам Российской Федерации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации» // Российская газета. 1996. 2 марта.

⁴ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 1997 г. № 363 «О порядке реализации индивидуальных проектов приватизации федерального имущества» (с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 1997 г. № 564) «ин-

Таблица 27

Залоговые аукционы, проведенные в России в ноябре-декабре 1995 года

Дата	Предприятие	Доля, %	Средства, поступившие в бюджет, млн долл.	Победители аукциона
17 ноября 1995 г.	Норильский никель	51	170,1	ОНЭКСИМбанк
8 декабря 1995 г.	ЮКОС	45	159	ЗАО «Лагуна» (фактически — банк МЕНАТЕП)
7 декабря 1995 г.	ЛУКОЙЛ	5	141	ЛУКОЙЛ-Империл
7 декабря 1995 г.	Сиданко (теперь ТНК-ВР)	51	130	Банк МФК (фактически — консорциум из МФК и «Альфа-групп»)
28 декабря 1995 г.	Сибнефть	51	100,3	ЗАО «Нефтяная финансовая компания» (гарант — Столичный банк сбережений)
28 декабря 1995 г.	Сургутнефтегаз	40,12	88,9	НПФ «Сургутнефтегаз» (гарант — ОНЭКСИМ-банк)
7 декабря 1995 г.	Новолипецкий металлургический комбинат	14,87	31	Банк МФК (фактически — «Ренессанс Капитал»)
11 декабря 1995 г.	Новороссийское морское пароходство (Новошип)	20	22,65	Новороссийское морское пароходство (Новошип)
28 декабря 1995 г.	АО «Нафта- Москва»	15	20,01	ЗАО «НафтаФин» (фактически — менеджмент самого предприятия)
17 ноября 1995	АО «Мечел»	15	13	ТОО «РабиКом»
17 ноября 1995 г.	Северо-западное речное пароходство	25,5	6,05	Банк МФК
7 декабря 1995 г.	Мурманское морское пароходство	23,5	4,125	ЗАО «Стратег» (фактически — банк МЕНАТЕП)

Источник: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Отв. ред. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Олита, 2004.

- фактическим провалом денежной приватизации периода 1995–1996 годов (прежде всего — из-за отсутствия спроса на большинство продаваемых пакетов акций);
- совпадением практических интересов Правительства Российской Федерации (пополнение доходной части федерального бюджета любыми методами) и ряда частных (коммерческих) банков (получение контроля в некоторых промышленных и добывающих корпорациях с минимальными издержками);
- наличием огромной задолженности предприятий федеральному бюджету и друг другу;
- развертыванием новой «войны за собственность» между крупнейшими частными финансовыми и промышленными группировками России.

Практической целью всех этих методов стали попытки реализации *социальной функции* государства путем финансирования за счет приватизации доходных статей федерального бюджета (табл. 28).

Согласно отчету Госкомимущества России за 1996 год, в результате выполнения Государственной программы приватизации, по состоянию на 1 января 1997 года, общее число приватизированных предприятий достигло 126793. Но перераспределение собственности в пользу эффективных и ответственных собственников по-прежнему оставалось перспективной задачей.

Главным нормативным правовым актом периода денежной приватизации стал Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»¹.

Важную роль здесь сыграла Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, которая, в частности, создала Комиссию по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах². Государственная Дума также инициировала затем

дивидуальным проектом приватизации федерального имущества является комплекс мероприятий, направленных на приватизацию особо важного для страны региона или отрасли федерального имущества и предусматривающих проведение предпродажной подготовки этого имущества с привлечением независимого финансового консультанта».

¹Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3595.

²Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 марта 1996 г. № 130-П ГД «О Положении о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты» // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1049.

Таблица 28

Доходы федерального бюджета от приватизации в 1995–1997 годах

Виды доходов (без учета деноминации)	Фактический доход 1995 г.	Фактический доход 1996 г. **	Фактический доход 1997 г.***
1. Доходы от продажи имущества (млрд рублей)	1105*	1081	—
1.1. Акции акционерных обществ	—	1076	15646
1.2. Предприятия, не являющиеся акционерными обществами	—	5	26
2. Дивиденды по акциям (млрд рублей)	92,8	—	407
3. Аренда госсобственности (млрд рублей)	116,7	3	305
4. Акции, переданные в залог (млрд рублей)	3573,7	—	—
5. Погашение задолженности перед бюджетом АО, акции которых переданы в залог и проданы на инвестиционном конкурсе (млрд рублей)	1543,5	—	—
6. Облигации Нефтяной компании «Лукойл» (млрд рублей)	887,6	—	—
7. Продажа предприятий должников (млрд рублей)	—	39	168
8. Продажа недвижимости	—	24	67
9. Продажа земли	—	33	46
10. Прочие	—	352	542
Всего (млрд рублей)	7319,4	1532	18 654

* В соответствии со скорректированным плановым доходом федерального бюджета на 1995 год (Федеральный закон от 27 декабря 1995 года) доходы от продажи имущества должны были составить 4785,4 млрд рублей при общем запланированном доходе 4991,8 млрд рублей. Это бюджетное задание было перевыполнено за счет залоговых аукционов, совокупная доля которых (строки 4 и 5 табл. 28) в доходе федерального бюджета от приватизации составила 70,8%.

** При бюджетном задании на 1996 год в размере 12,3 трлн рублей.

*** При бюджетном задании на 1997 год 6,525 трлн рублей, в том числе 4,179 трлн рублей от продаж. Фактические итоговые данные, а также сумма доходов от аренды и сумма полученных дивидендов приводятся за 1997 год, прочие статьи дохода — за январь-ноябрь 1997 года.

Источник: Данные Госкомстата РФ, ГКИ, РФФИ.

серию обсуждений результатов приватизации начала 1990-х годов и приняла ряд соответствующих постановлений¹. С одной стороны, прокоммунистическое большинство Государственной Думы использовало тему приватизации как инструмент полити-

¹ См., например, Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 1517-II ГД «О ходе приватизации в Российской Федерации и допущенных нарушениях законодательства Российской Федерации при ее осуществлении» // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 2979.

ческой борьбы в канун и после выборов Президента Российской Федерации в 1996 году. С другой стороны, широко обсуждение приватизации способствовало распространению объективной информации об ее итогах и обеспечило быстрое принятие нового приватизационного законодательства в условиях конфронтации Государственной Думы второго созыва и Президента Российской Федерации.

Новый федеральный закон ввел новые способы приватизации имущества и существенно изменил форму проведения конкурсов. Акцент был перенесен с приватизации предприятий на государственное имущество — имущественные доли государства в акционерных обществах. Также в законе предусматривались механизмы защиты прав собственника и инвестора, а также норма, позволяющая оценивать ранее совершенные сделки по приватизации имущества. Правительство Российской Федерации было обязано ежегодно одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете представлять в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Государственную программу приватизации.

Однако до 1999 года Государственной Думой так и не была принята Государственная программа приватизации, новый федеральный закон о приватизации фактически не действовал, и приватизация на деле осуществлялась на базе прежних Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации и Основных положений Государственной программы приватизации после 1 июля 1994 года.

После 1997 года произошел поворот к продаже на торгах принадлежащих государству пакетов акций и целых предприятий (табл. 29).

К 1999 году Российская Федерация являлась участником (акционером) в 3896 хозяйственных товариществах и обществах, в 2500 акционерных обществах, представляющих базовые отрасли народного хозяйства, доля государства превышала 25% уставного капитала. Кроме того, в отношении 580 акционерных обществ использовалось специальное право на участие Российской Федерации в их управлении («золотая акция»)¹.

Количественная динамика приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий (объектов) в 1990-х годах представлена на рис. 5.

¹См. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

Таблица 29

Приватизация и использование государственного имущества на денежном этапе приватизации в 1995–2000 годах (в текущих ценах)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Фактическое количество приватизированных предприятий</i>						
	6000	5000	3000	2583	595	320
<i>Доходы от приватизации имущества</i>						
Утвержденный бюджет, руб.	4,991 трлн все доходы	12,3 трлн все доходы	6,525 трлн все доходы	8,125 млрд (с)	15 млрд (е)	18 млрд
Получено (факт.), руб.	7,319 трлн (а)	1,532 трлн	18,100 трлн (б)	15,442 млрд (д)	8,547 млрд	31,368 млрд
<i>Фактические доходы от использования государственного имущества</i>						
Дивиденды по федеральным пакетам акций, млрд руб.	92,8	118 (35 АО)	270,5	0,575 (200 АО)	0,848 (600 АО)	3,675 (1050 АО)
Доходы от сдачи в аренду, млрд руб.	116,7	н. д.	305	466	2,191	3,427
Платежи (доходы) от госпредприятий, млрд руб.	—	5	26	0,783 — «Вьетсовпетро»	5,675 — «Вьетсовпетро»	11,687 — «Вьетсовпетро»
Всего, млрд руб.	209,5	123	601,7	1,824	8,714	18,789
<i>Совокупные доходы от приватизации и использования государственного имущества</i>						
Фактически получено, руб.	7,529 трлн	1,655 трлн	18,702 трлн	17,266 млрд	17,262 млрд	50,157 млрд

Примечание: (а) — утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8% был обеспечен залоговыми аукционами; (б) — в том числе 1,875 млрд долларов от продажи акций холдинга «Связьинвест»; (с) — скорректирован до 15 млрд рублей в апреле 1998 года; (д) — в том числе 12,5 млрд рублей от продажи 2,5% акций РАО «Газпром»; (е) — с 1999 года доход от приватизации не включается в доходную часть бюджета.

Источник: Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России (1998–2002). М.: Дело, 2003. С. 342–343.

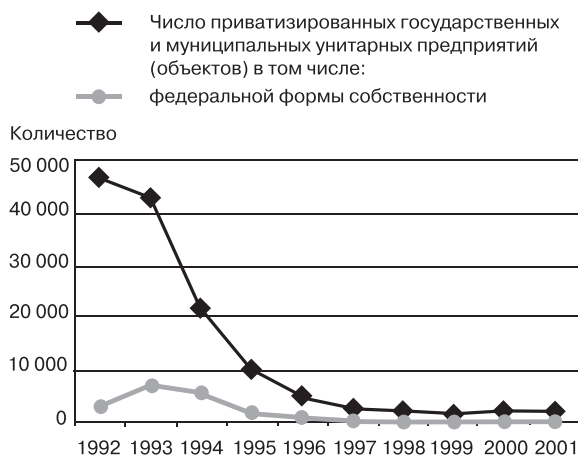


Рис. 5. Количество приватизированных предприятий, а также предприятий федеральной собственности

Источник: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Отв. ред. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Олита, 2004.

Изменение структуры собственности Российской Федерации

В качественном плане структура российской собственности является весьма специфической и отличается от структуры собственности большинства развитых государств с рыночной экономикой. Ее основными чертами стали преобладание акционерной формы собственности, причем преимущественно в форме открытых акционерных обществ; аккумулярование на ранних этапах приватизации основной части капитала в руках «инсайдеров» — работников и менеджеров приватизированных предприятий; обесценивание приватизируемой собственности, ее продажа лицам, происхождение капитала которых не было связано с развитием реального производства; сохранение значительного числа пакетов акций в собственности государства, как правило, по величине ниже контрольного и даже блокирующего пакетов¹.

Так, в начале 1992 года, несмотря на процесс передела государственного имущества в ходе спонтанной (или «номенклатурно-бюрократической») приватизации, государственная форма собственности оставалась преобладающей (рис. 6), а предприятия

¹ См., например: Российская промышленность: институциональное развитие. Вып. 1 / Под ред. Т.Г. Долгопятовой. М.: ГУ—ВШЭ, 2002, с. 18.

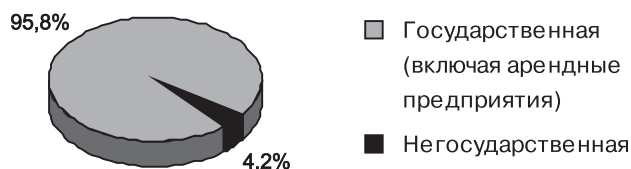


Рис. 6. Структура собственности в российской промышленности в 1991 году

государственного сектора обеспечивали две трети всего товарооборота.

Изменение структуры собственности в Российской Федерации на момент завершения массовой приватизации приведено в табл. 30.

Приватизационные процессы, развивавшиеся в течение 1990-х годов, в итоге привели к существенному изменению структуры собственности в Российской Федерации в целом (рис. 7).

Следует отметить, что такая структура собственности не являлась продуктом эволюции, она не была обеспечена соответствующей ей институциональной средой: отсутствовали как экономические институты, так и законодательные основы защиты и реализации прав собственности, особенно владельцев незначительных пакетов — миноритарных акционеров.

В начале приватизации предполагалось, что сформировавшаяся структура собственности будет носить переходный характер и должна в дальнейшем трансформироваться в более эффективную структуру, и главным фактором в ходе приватизации станет приход на предприятия новых внешних инвесторов, в том числе иностранных, которые через биржевой и внебиржевой фондовые рынки будут инвестировать средства в развитие этих предприятий в обмен на участие в акционерном капитале. Однако эти ожидания не оправдались — очень многие предприятия не смогли привлечь реальные инвестиции в обмен на участие в акционерном капитале.

В качестве положительного результата следует отметить тот факт, что параллельно процессу приватизации шло интенсивное образование новых частных предприятий. В течение 1990-х годов общее количество предприятий и организаций возросло с 2250 тыс. до 4149,8 тыс. (т.е. в 1,8 раза), при этом количество государственных предприятий уменьшилось с 322 тыс. до 157 тыс. (данные 2002 года) и составило 3,78% общей численности зарегистрированных юридических лиц.

Таблица 30

Структура собственности в Российской Федерации на Июль 1994 года, в %*

	Государственный сектор	Частный сектор
Легкая промышленность	52	48
Пищевая промышленность	53	47
Строительство	65	35
Промышленность стройматериалов	54	46
Автотранспорт и авторемонт	58	42
Торговля оптовая	53	47
Торговля розничная	45	55
Общественное питание	53	47
Бытовое обслуживание	45	55
Прочие	79	21
Всего по Российской Федерации	59	41

* Доля частного сектора определялась как отношение числа приватизированных предприятий к сумме приватизированных предприятий и госпредприятий с самостоятельным балансом на ту же дату. Частные предприятия, образованные вне приватизационного процесса в оценке не учитывались.

Источник: *Радыгин А.Д.* Реформа собственности в России: на пути из прошлого в будущее. М.: Республика, 1994. С. 155.

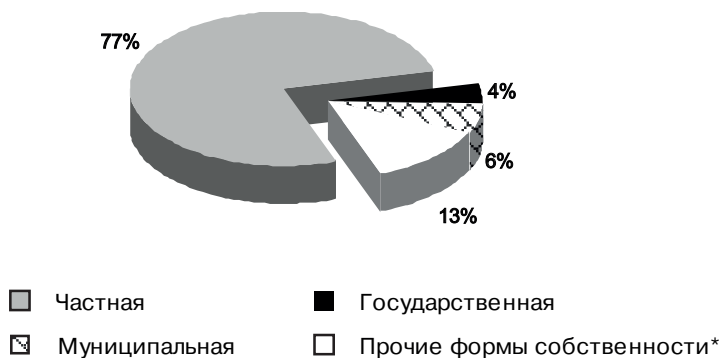


Рис. 7. Структура собственности в 2003 году

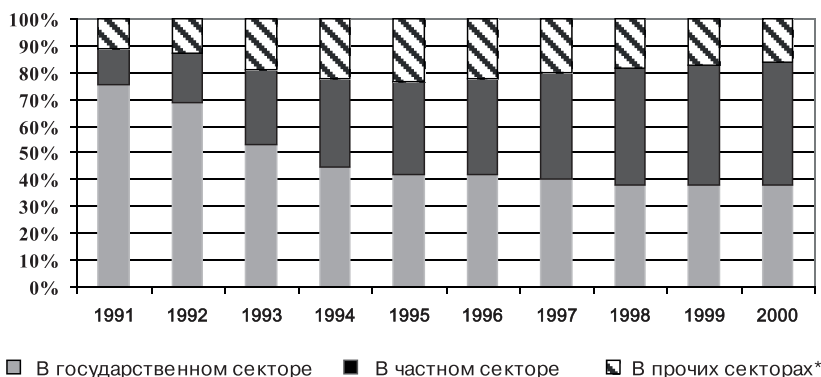
* Смешанные (государственно-частные) формы собственности, в том числе с участием нерезидентов.

Источник: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Отв. ред. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Олита, 2004.

Процессы приватизации в 1990-е годы сопровождались изменением структуры занятости населения. Рис. 8 наглядно демонстрирует увеличение доли населения, занятого в частном секторе экономики в указанный период.

Географические различия структуры занятости населения на предприятиях разных видов собственности и динамика их изменения в период 1995–2000 годов представлены на рис. 9 и 10.

Между количественными «успехами» разгосударствления собственности и качественными изменениями в экономике не существует прямой зависимости. Напротив, массовая распродажа государственных активов в отсутствие должных правовых и институциональных условий привела к замедлению процесса формирования эффективных собственников и не стала инструментом содействия модернизации экономики. Более того, в результате приватизации в Российской Федерации, по оценкам экспертов Мирового банка, в настоящее время существует самый высокий в мире уровень концентрации частной собственности. То есть сложилась ситуация, тормозящая процессы достижения конкурентоспособности российской экономики. Формирование широкого слоя мелких и средних собственников и предпринимателей, являющихся в развитых демократических государствах движущей силой экономического развития и опорой политической стабильности, в процессе приватизации не состоялось и было отодвинуто на неопределенное время.



* Муниципальный сектор, предприятия смешанной формы собственности и пр.

Рис. 8. Соотношение количества занятого населения в различных секторах экономики (по формам собственности)

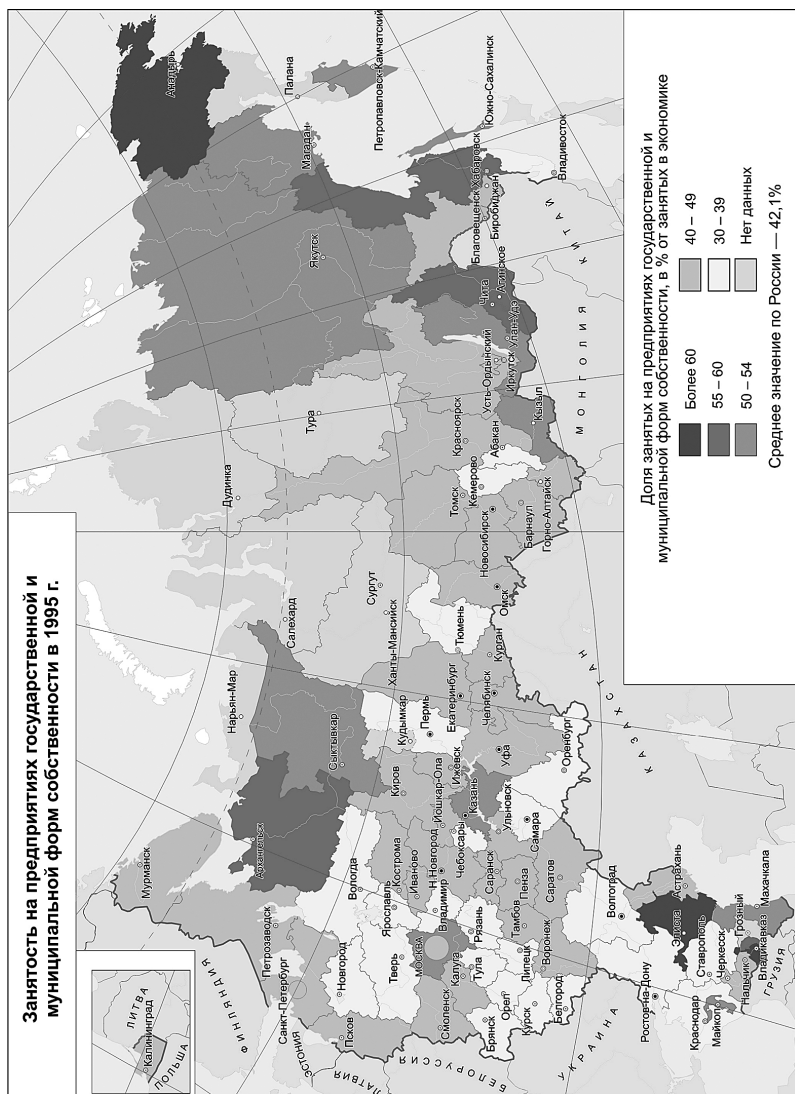


Рис. 9. Занятость на предприятиях государственной и муниципальной форм собственности в 1995 году

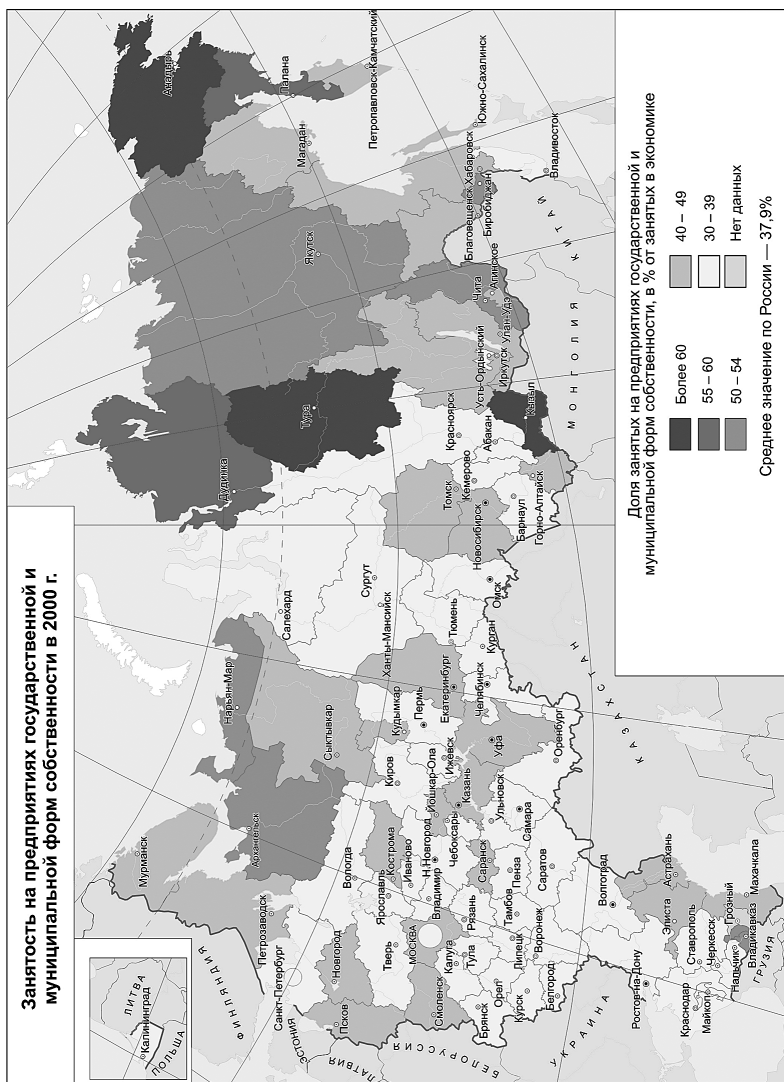


Рис. 10. Занятость на предприятиях государственной и муниципальной форм собственности в 2000 году

Мифы и негативные эффекты приватизации

Несмотря на то что задача изменения форм собственности в России была целом решена, многие стратегические цели приватизации, предусмотренные еще первой Государственной программой приватизации (формирование широкого слоя эффективных собственников, повышение эффективности работы предприятий, рост инвестиций и т.п.), достигнуты не были.

Помимо экономических функций, любая приватизация имеет функцию политическую, которая заключается в обеспечении политической стабилизации, поддержки власти или, напротив, борьбы с ней. Как отмечает В.А. Мау, «перераспределение земель в Англии в середине XVII века, земельные преобразования во Франции конца XVIII века, национализация в России 1918–1921 годов, отечественная приватизация 1990-х годов — все эти трансформации имеют явно выраженный политический характер. Все акты нашей приватизации имели задачей обеспечение стабилизации политической системы. В этом смысле они были успешны. Появление же эффективного собственника стало задачей уже второго десятилетия (с момента начала приватизации. — А.Я.)»¹.

Практика реальных дел развеяла многие мифы, связанные с приватизацией. В частности, окончательно стало ясно, что смена форм собственности не может автоматически привести к повышению экономической эффективности предприятий, не порождает в массовом порядке эффективных собственников и не приводит к немедленному росту производительности труда. Более того, в силу разных обстоятельств приватизация не смогла привлечь достаточное количество инвестиций для того, чтобы начать широкомасштабную модернизацию предприятий. Реально этот этап наступил только в начале 2000-х годов, когда государственный бюджет перестал быть дефицитным и, соответственно, задача «латания бюджетных дыр», как это было в середине 1990-х годов, уже не являлась актуальной.

До последнего времени законодательная база в области приватизации постоянно отставала от реальных процессов приватизации, не обеспечивала возможностей для контроля приватизационных сделок, не позволяла эффективно противодействовать динамично возникающим новым формам экономической преступности. Например, по-прежнему не принят целый ряд фе-

¹ Цит. по: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999) / Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т.1. С. 32–39.

деральных законов, направленных на обеспечение интересов государства как собственника.

Однако недостаточность и неполнота законодательной базы, как отмечено в докладе Счетной палаты Российской Федерации, не является основанием для отмены, либо пересмотра итогов приватизации 1990-х годов. С правовой точки зрения здесь работает общее правило *презумпции законности нормативного акта*: если нормативный акт был действующим, не был оспорен и не утратил силу ввиду установленного судом несоответствия Конституции Российской Федерации, то принятые в соответствии с ним решения также являются законными¹.

Вывод о легитимности и объективной необходимости приватизации как одного из ключевых элементов экономических реформ в Российской Федерации не означает объявления «заочной амнистии» всем лицам, совершившим нарушения в этой сфере. То есть незыблемость итогов приватизации и прав добросовестных приобретателей государственной собственности не означает, что контрольные и правоохранительные органы должны отказаться от проверки законности осуществления конкретных приватизационных сделок. Если факты доказывают, что приватизация конкретного имущества или актива была осуществлена с нарушением закона, в результате чего, в частности, пострадали права государства как собственника, то эти права могут и должны быть восстановлены в судебном порядке.

Типовые нарушения в ходе приватизации

Счетная палата Российской Федерации обобщила материалы своих контрольных проверок по более чем 250 крупным объектам и выявила наиболее типичные недостатки и виды нарушений законности в ходе приватизации государственного имущества в 1993–2003 годах.

Среди «лидеров» грубейшего нарушения законодательства о приватизации Счетной палатой Российской Федерации были, в частности, названы НПО «Геофизика», ОАО «Мурманское морское пароходство», ОАО «Авиастар» и ОАО «Трансаммиак».

Среди наиболее характерных нарушений, имевших место в деятельности государственных органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне, были отмечены следующие:

– превышение органами исполнительной власти установленных законодательством полномочий в сфере распоряжения государственным имуществом;

¹ Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Отв. ред. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Олита, 2004.

– невыполнение органами исполнительной власти своих непосредственных обязанностей в сфере приватизации;

– необоснованное занижение цены продаваемых государственных активов, притворность некоторых конкурсов и низкая результативность продаж;

– отсутствие внешнего независимого контроля приватизационной подготовки активов и результатов приватизации, а также отсутствие системы противодействия криминалу в сфере приватизации.

Всего, по данным МВД России, в период 1990-х годов было выявлено более 52 тыс. преступлений, связанных с приватизацией, направлено в суд более 11 тыс. уголовных дел и привлечено к уголовной ответственности свыше 1500 человек.

Цит. по: Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Отв. ред. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин. М.: Олита, 2004. С. 11, 76.

Согласно общепризнанным международно-правовым принципам, вся ответственность за негативные последствия приватизации в целом полностью лежит на публичной власти. Подобная позиция не только является общепризнанной в цивилизованных странах, но также неоднократно излагалась в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации указал: «Установление права на приватизацию осуществляется публичной властью. В то же время, закрепляя в законе это право, государство обязано обеспечить возможность его реализации гражданами, гарантируя при передаче определенного имущества в собственность субъектов частного права соблюдение принципов и норм, предусмотренных Конституцией Российской Федерации»¹.

* * *

Подводя итоги рассмотрению процессов приватизации в 1990-х годах в Российской Федерации, можно сделать несколько выводов о целях приватизации.

Во-первых, ясно, что на этапе массовой, или «ваучерной» приватизации основной прагматической целью органов власти было создание широкого круга собственников, в основном мелких акционеров, посредством безвозмездной передачи государ-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1998 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с запросами Волгоградской областной думы, Дмитровского районного суда Московской области и жалобы гражданина В.А. Мостипанова» // СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5603.

ственной собственности. Массовая приватизация стала также попыткой остановить и ввести в формально-правовые рамки стихийный номенклатурно-бюрократический передел собственности, активно развернувшийся в СССР с конца 1980-х годов. Очевидно, что в течение 1990-х годов был осуществлен переход к реальному многообразию форм собственности. Институт частной собственности получил правовое оформление, стал одним из инструментов привлечения частной инициативы граждан к решению экономических проблем. Приватизация и связанные с ней процессы вызвали глубокие изменения во всех сферах общественной жизни и общественного сознания, положили начало формированию предпринимательского менталитета, развитию инициативы и самостоятельности товаропроизводителей, новой системы общественных ценностей. В результате приватизации образовался крупный негосударственный сектор экономики, что позволило преодолеть монополию государственной собственности, создать основу для развития рыночных форм хозяйственных связей и использования механизмов конкуренции.

Во-вторых, начиная с 1994 года, «истинной» целью приватизации стало получение доходов в федеральный бюджет. Однако эта задача в целом решалась недостаточно эффективно, поскольку недооценка, а порой и намеренное занижение стоимости продаваемых активов в сочетании с незначительным превышением итоговой цены над стартовой ценой приводили к недополучению средств от приватизации в бюджеты всех уровней.

В-третьих, в современных условиях целью приватизации должно стать привлечение инвестиций для решения задач модернизации российской экономики. При этом приватизация государственных активов должна быть открыта для публичного контроля и внешнего государственного аудита. Поскольку речь идет о продаже государственного, т.е., по сути, общественного имущества, общество и государство нуждаются в независимом подтверждении того, что процесс приватизации на всех этапах происходит законно и должным образом.

6.

ПОСЛЕДНЯЯ РОССИЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ: ОЦЕНКИ

В международной практике распад СССР и рыночные реформы в России стали первым в мировой истории опытом посткоммунистической трансформации мировой сверхдержавы, которая на протяжении более семидесяти лет исповедовала ценности коммунизма. С этой точки зрения, Россия стала своеобразным главным научным полигоном, где прошли «проверку» на состоятельность различные экономические и социальные концепции, лежащие в основе западного типа культуры, причем эта «проверка» исключительно благодаря России не закончилась глобальной катастрофой.

Рыночные реформы в Латинской Америке, государствах Центральной и Восточной Европы и новых постсоветских государствах в конце XX века поставили в центр международной экономической науки вопросы развития стран с переходной экономикой. Однако никаких серьезных научных теорий такого перехода не было. Более того, сама идеология транзита отвергалась частью экономистов и историков, стоящих на классических позициях.

Американский политолог и социолог польского происхождения, один из главных идеологов глобализации, профессор *Збигнев Бжезинский* (*Zbigniew Kazimierz Brzezinski*) уже в 1997 году писал: «Не существует никаких серьезных сравнительных экономических исследований, которые могли бы содержать систематический анализ или хотя бы только концепции. До сих пор не существует ни реальной модели, ни исторически подтвержденного прецедента, который мог бы служить основой эффективного планирования широкомасштабной и длительной политики трансформации»¹. Тем не менее в конце XX века мас-

¹Brzeziński Z.: *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Spotkania, 1997; цит. по: *Яжборовская И.С.* Глобализация и опыт трансформации в странах Центрально- и Юго-Восточной Европы. М.: Academia, 2008. С. 115.

штабные трансформации в политической, экономической и социальной жизни многих стран и народов стали, что называется, частью повестки дня.

Особое место в этих процессах занимают посткоммунистические трансформации прежних социалистических стран Европы, бывших союзных республик СССР и особенно России, анализу которых посвящена многочисленная отечественная и зарубежная литература. Однако осмысление этого явления не выглядит завершенным, более того, можно констатировать нарастание своего рода мифотворчества в оценке происходящего. Ключевой причиной этого стали многочисленные попытки ученых выявить эффекты эволюции социальной системы путем сопоставления уже реализованных решений с потенциально возможными. В подобной ситуации исследователь вступает в довольно опасную область предположений, где его личные представления о целесообразности могут взять верх над объективностью¹. Хотя со стопроцентной уверенностью можно сравнивать эффективность только уже реализованных на практике стратегий, все остальное — остается в сфере вероятности.

Несмотря на то что эпоха последней российской модернизации XX века все дальше уходит в прошлое, ее место в нашей «картине Мира-Истории» еще не устоялось, оценки колеблются между двумя крайностями, а само отношение к «перестройке» и «радикальным реформам» является инструментом консолидации различных общественных групп, поскольку позволяет легко отличать «своих» от «чужих».

Сегодняшнее положение дел с «рассыпавшимися розно» теориями, концепциями, интерпретациями истоков и уроков последней российской модернизации (или «системной трансформации», если выбирать более нейтральный термин, не влекущий за собой немедленных споров по поводу целевой модели перемен и ее места на «шкале исторического прогресса») является объективным. Процесс глубинных общественных перемен — крайне сложный объект для изучения, особенно если исследователи являются его современниками, т.е. «включенными наблюдателями». Поэтому любая попытка его анализа и интерпретации неизбежно ведет к упорядочиванию, упрощению и доорганизации объекта исследования. Различные виды редукции позволяют непротиворечиво описывать и анализировать

¹ Например, обзор попыток такого рода можно найти в книгах: *Cohen S.F. Failed Crusade: America and the Tragedy of Post-Communist Russia. N.Y.: Norton. 2000; Якунин В.И., Багдасарян В.Э., Сулакшин С.С. Идеология экономической политики: проблема российского выбора. М.: Научный эксперт, 2008.*

изучаемое в определенных концептуальных рамках, но они оказываются несостоятельными при перемене «угла зрения». Собственно, сама идея найти какое-то «окончательное решение», дать раз и навсегда устоявшуюся оценку последним российским реформам есть некий интеллектуальный миф, и говорить можно лишь о спектре разнообразных теоретических конструкций (для науки), либо «букете» интерпретирующих нарративов (для общества), сохраняющих логику и работоспособность только в системе неких изначально выбранных допусков и ограничений. В конечном счете, как бы проэтатистски это ни звучало, но консенсусное отношение к современной российской истории, в конечном счете, формирует государство, облекая его в лозунги лидеров, образовательные стандарты и вопросы для ЕГЭ. Проблема заключается в том, что «официальное отношение» пока еще окончательно не сложилось и на государственном уровне. В результате наши общие знания об «эпохе перемен» (в том числе и научные) представляются сегодня скорее некой неустойчивой, сомнительной конструкцией, нежели хорошо обтесанным камнем, прочно уложенным в основание новой российской истории. Но, не имея надежной опоры в понимании прошлого, трудно проектировать будущее. Поэтому по-прежнему актуальным остается поиск ответов на «простые» вопросы по поводу последних 15 лет истории нашей страны XX века: что это было? получилось ли задуманное? как к этому относиться? что будет дальше?

6.1. Что это было?

Попытки найти согласие по поводу определения сути происходившего в 1985–1999 годах пока остаются незавершенными, поскольку понятийный аппарат гуманитарных наук перегружен идеологическими и этическими коннотациями, а сами термины имеют много противоречащих друг другу смыслов, к тому же динамично меняющихся. Нет согласия по поводу того, что считать «истинной демократией», «истинным рынком», «подлинным федерализмом» или «возрождением страны», как и единства представлений о конечной цели реформаторского (модернизационного, трансформационного) «проекта». Отсюда возникают проблемы с определением критериев успешности того, что было сделано.

Те, кто в середине 1980-х — 1990-х годах занимались антикризисным управлением в масштабах огромной страны, каждый день «делали реформы», не имели времени на философские

рефлексии и мало заботились о поисках точного названия тому, что в итоге получалось. Сегодня принято считать, что в отличие от Китая, который использовал «генетический» (иными словами, «суверенный») подход в проведении реформ, постсоветские страны (Россия, Балтия, СНГ, Центральная и Восточная Европа) осуществили «переход через заимствование» институтов рынка и демократии¹. При этом сама идея заимствования инструментов и методов, сложившихся в иной культурной среде, в очередной раз стала предметом застарелых дискуссий между «почвенниками» и «западниками», которые, тем не менее, равным образом, хотя и по разным основаниям, обвиняли реформаторов в непоследовательности и нарушении чистоты принципов.

Но как бы ни был широко распространен концепт трансформации «путем заимствования», как бы ни старались обвинить советских и российских реформаторов в некритичном насаждении чужих идей², использование механизма перехода к рыночной экономике и методов «Вашингтонского Консенсуса» было выбором не идеологическим, а прагматическим, инструментальным³. Именно предельный прагматизм, когда полезное «ядро» инокультурных (неважно, западных или восточных) концепций используется самым активным образом, а идеологическая «оболочка» отбрасывается за ненадобностью, всегда был свойствен творческому российскому менталитету, способному успешно использовать какой-нибудь «чужестранный предмет» таким оригинальным способом, который и в голову не мог прийти его создателям.

Если рассматривать весь период 1985–1999 годов в совокупности, то действия реформаторов сочетали в себе, в терминологии Н.Д. Кондратьева, «генетический подход» (методы экстраполяции тенденций развития экономики) и «телеологический подход» (методы достижения независимой целевой установки в

¹ Глинкина С.П. Методология многоуровневого анализа посткоммунистических трансформаций: Доклад на секции экономики Отделения общественных наук РАН. Москва. 2008. 22 апреля.

² Характерно, что во времена «гласности», когда открылся огромный пласт исследований, посвященных анализу «советского тоталитаризма», одной из ключевых дискуссионных тем был аналогичный вопрос: были ли коммунистическая идеология и тоталитарная мифология «навязаны» обществу насильственным путем «сверху» или они органично соответствовали общественному сознанию; еще конкретнее — было ли сознание элиты органично или чуждо «русскому духу»? (Прим. науч. ред.)

³ По мнению С.П. Глинкиной, «заимствование» в большинстве государств постсоветского пространства оказалось формальным, тогда как в странах Центрально-Восточной Европы было подкреплено, с одной стороны, общим желанием «вернуться в Европу», с другой стороны, соответствующими механизмами внешнего принуждения к эффективному функционированию страны.

перспективный период)¹. Точно так же, как и Китай, Советский Союз, а затем и Россия «переходили реку, нащупывая камни». Разница была в том, что в Китае основная направленность реформ была всем ясна и никогда не изменялась², а в СССР и России в силу конкуренции идей и политических сил, вступивших в острую схватку за право определять будущее страны, целевые указатели «на том берегу реки» нередко менялись или соперничали друг с другом.

Существует множество определений тем событиям, которые произошли в конце XX века в СССР, России, а также на всем постсоветском пространстве, включая страны бывшего социалистического лагеря. «Выход из застойного состояния», «попытка вернуться к исходному гегемонистскому проекту построения социализма», «демонтаж политической системы», «переход к рынку и демократии», «революция», «ускорение эволюционного развития за счет административно-силового вмешательства в механизмы функционирования общества», «системная трансформация» — за каждым термином стоят большие теории и научные школы.

В качестве иллюстрации можно привести несколько примеров.

Уже неоднократно упоминавшийся доктор экономических наук, профессор *В.А. Мау* называет 1985–1999 годы временем «*революционной трансформации*», поскольку в этот период одновременно происходили четыре трансформационных процесса в условиях коллапса государства:

- кризис индустриального общества, трансформация экономической и социальной структуры общества в постиндустриальную;
- кризис коммунистической системы;
- макроэкономический и финансовый кризис;
- политический кризис, или полномасштабная революция³.

Известный российский историк, академик РАН *Юрий Сергеевич Пивоваров* считает события в СССР и России конца XX века «*номенклатурной революцией*» — революцией управляющего сословия за обладание собственностью. По его мнению, советский

¹ *Кондратьев Н.Д.* Проблемы экономической динамики. М.: Экономика, 1989. С. 92–98.

² *Линь Фу, Цай Фан, Ли Чжоу.* Китайское чудо: Стратегия развития и экономическая реформа. М.: Изд-во ИДВ РАН, 2003.

³ История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999): Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т. 1. С. 32–39; *Стародубровская И.В., Мау В.А.* Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2004.

режим рухнул, потому что «он не решил двух основополагающих проблем, которые должно решить каждое общество: проблему трансляции власти и проблему трансляции собственности.

(...) Главное... состоит в том, что впервые в истории управляющий класс пожертвовал системой, пожертвовал идеологией и другими важными вещами, но сохранил себя и стал собственником. Отчасти, разумеется, этот класс поделится приобретенным с рядом новых игроков»¹.

Доктор исторических наук, профессор *Инецца Сергеевна Яжборовская*, анализируя конкретный опыт *трансформационного перехода* на примере ряда государств бывшего «советского блока» и бывших союзных республиках СССР, отмечала, что в конце 1980-х — начале 1990-х годов страны Центральной и Восточной Европы, «как и занятые переходом к самостоятельному быту советские республики, переживали сходные, но разной интенсивности процессы: механизмы создания нового общественного устройства складывались сообразно возможностям сил, задействованных в процессах трансформации, их готовности проектировать и реализовать коренные преобразования». При этом «вначале ни у кого не было четкого понимания главных целей перемен»².

По ее мнению, страны бывшего «советского блока» понимали под экономической трансформацией создание современной рыночной экономики по западному образцу, на основе западного опыта и с опорой на помощь мирового капитала. Это было сделано для того, чтобы попытаться «перескочить» через этапы, сократить время тяжелых реформ и, используя опыт Запада, включаясь в процессы глобальной интеграции, быстро, за 10–20 лет, создать эффективную рыночную экономику. Поскольку процессы глубоких преобразований охватили все сферы общественных отношений и при этом происходили крайне разнообразно, общим наименованием для них стал термин «*системная трансформация*»³.

По большому счету трансформирующимися можно называть любые общества, переживающие переход к качественно новой стадии развития: традиционные, архаичные общества стано-

¹Цит. по: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999): Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т. 1. С. 63–71.

²*Яжборовская И.С.* Глобализация и опыт трансформации в странах Центрально- и Юго-Восточной Европы. М.: «Academia». 2008. С. 107–108.

³*Яжборовская И.С.* Системная политическая трансформация — поиск инновационной модели развития Центрально- и Юго-Восточной Европы // Модернизация и политика в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2011. С. 195–208.

вятся «современными», аграрные переходят к индустриальной стадии развития, развитые индустриальные — входят в эпоху информационного общества и общества знания.

С точки зрения доктора социологии, профессора *Маркку Кивинена (Kivinen, Markku)*¹, перестройка начиналась «как утопический проект, нацеленный на реализацию теоретической модели реорганизации международного социализма, и как политический проект, нацеленный на воссоздание благоприятных условий для деятельности институциональных структур социалистического общества, а также восстановление господства как политической, так и экономической элиты», который в итоге потерпел поражение². В основе этого подхода лежит культурологическая модель, рассматривающая перестройку как попытку восстановить *первозданную чистоту мифа о социализме* (Великой Социалистической Идеи) и «перезагрузить реальность», исправляя «поврежденную» за многие десятилетия советскую действительность в соответствии с исходными идеологическими «кодами».

Своеобразным «экономическим» аналогом культурологической модели модернизации М. Кивинена могут являться разработки известного американского ученого, лауреата Нобелевской премии по экономике 1980 года, профессора *Лоуренса Клейна (Lawrence Robert Klein)*, которые условно можно назвать теорией «*полярных крайностей*». В основе его подхода лежала идея резкой смены парадигмы, когда при переходе к рыночной системе происходит своеобразный «зигзаг истории» и на смену одному модельному принципу приходит прямо противоположный. В этом случае ориентиром экономической политики является, как пишет Л. Клейн, метафизически сконструированная чистая модель рыночного хозяйствования. Однако в реальности ни сама эта модель, ни противопоставляемая ей система централизованного планирования никогда не существовали и не могут существовать³.

¹ *Кивинен Маркку (Kivinen Markku)* — директор Александровского института Хельсинкского университета, руководитель Центра передовых исследований «Возможные направления российской модернизации» (*Centre of Excellence «Choices of Russian Modernisation»*), финансируемого Финской академией наук.

² Цит. по: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999): Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т. 1. С. 40–56.

³ *Клейн Л.* Что мы, экономисты, знаем о переходе к рыночной системе? // Реформы глазами американских и российских ученых: Сборник статей. М.: Российский экономический журнал: Фонд «За экономическую грамотность», 1996. С. 24–40.

М. Кивинен о концепции «номенклатурной революции»

«Развитие нового имущего класса не было целью перестройки. В этом смысле мы также можем говорить о непреднамеренных результатах процесса, которые создали возможности для появления общественного строя совершенно нового типа. В горбачевскую эпоху подобная перспектива считалась совершенно невозможной и даже не рассматривалась. Напротив, больше всего боялись возвращения старой системы, застоя, типичными представителями которой были... бюрократы среднего звена. Идею о том, что это была запланированная реализация собственных интересов номенклатуры, а М.С. Горбачев выступал в качестве инициатора этого процесса, очень трудно соединить с реальностью эпохи перестройки. Обладая мощными собственными ресурсами, номенклатура действительно успешно продвигает свои интересы, как только для этого появляются возможности. В этом смысле новый российский класс капиталистов создал себя сам. Однако попытка советского государственного переворота в 1991 году и приход Б.Н. Ельцина к власти уже означали, что система явно и определенно меняется. Перестройка как заключительная попытка вернуться к большевистскому проекту закончилась. Это значит, что — в общем и целом — перестройка провалилась как утопический проект, поскольку ее исходная точка — модель модернизации советского типа... не выдержала давления реальных социальных процессов. В то же время как проект элиты перестройка удалась, поскольку номенклатура захватила социальные позиции нарождающегося класса капиталистов. Общественный строй меняется, и большевистский проект заканчивается»¹.

Что же касается оценки «эпохи перемен» в СССР и России в целом, то, по мнению М. Кивинена, этот период еще предстоит глубоко изучать прежде всего с точки зрения совершенствования теоретических представлений о модернизации. Несмотря на то что «концепция модернизации является фундаментальным элементом социологии еще со времен теоретических изысканий Т. Парсонса», переходные процессы в Восточной Европе вновь поставили вопрос о необходимости ее дальнейшей разработки². С точки зрения финского исследователя, «Россия являет собой идеальный эмпирический случай, позволяющий глубже исследовать эволюционный характер модернизации, с учетом того, что она сочетает в себе аспекты вестернизирующей модернизации, модернизации советского толка, некоторые антимодернизационные или традиционалистские тенденции в форме панславизма или «евразиянизма», а также новые варианты модернизации, поддерживаемые так называемой группой БРИК (Бразилия,

¹ Там же.

² *Alexander J.C., Giesen B., Mast J.L. Social Performance: Symbolic Action, Cultural Pragmatics and Ritual. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.*

Россия, Индия и Китай), члены которой представляют собой восходящие мировые державы, которые — по крайней мере, отчасти — отрицают все предыдущие модели¹.

Несмотря на ряд интересных теоретических рассуждений, касающихся различных путей и форм современности², а также практически общепринятое понимание того, что современное развитие уже не вмещается в формулу «Запад и все остальные»³, «российская современность остается загадкой», которую требуется еще глубоко изучать, поскольку речь идет фактически о необходимости сделать выбор между «(а) модернизацией, в основе которой лежит демократическая модель Запада, будь то Европа или Соединенные Штаты или что-нибудь еще, (б) модернизацией на базе Восточной модели, будь то собственный российский путь, китайский путь или чей-нибудь еще (либо авторитарная модернизация), и (в) отказом модернизироваться и предпочтением поиска или сохранения старых традиций»⁴.

Идеи М. Кивинена подтверждают тезис о том, что проблемы с пониманием сути и результатов последней российской модернизации связаны с наличием конкурирующих моделей в процессе разработки и реализации «модернизационного проекта» конца XX века. Если поначалу конфликт ограничивался простым вопросом «стоит ли начинать реальные перемены?», то очень скоро он вылился в проблему *выбора стратегии реформ*. В условиях объективно ограниченных ресурсов конкуренция стратегий (а значит — конкуренция представлений о «желаемом будущем»), за каждой из которых стояли различные группы интересов, с неизбежностью выливается в борьбу за политическое влияние и власть.

Перестройка положила начало системной трансформации, которая означала состояние временного хаоса, когда старый социальный порядок и институты оказались почти разрушены, а новые еще не созданы. В этом «первичном бульоне» постоянно возникали и распадались элементы новых структур и отношений, альтернативы траекторий развития, судьба которых зави-

¹ Кивинен М. Возможные направления российской модернизации: предложение новой парадигмы: Доклад на Международной конференции «История новой России: двадцать лет спустя (1991–2011)», 19 октября 2011 г. Сайт Фонда современной истории // www.mhf.su

² См., например, Eisenstadt S.N. Die Vielfalt der Moderne. Weilerswist: Velbrück Verlag, 2000; Schmidt V.H. Multiple Modernities or Varieties of Modernity? // Current Sociology. 2006. Vol. 54. N 1. P. 77–97; Sachenmeier D., Riedel J., Eisenstadt S. Multiple Modernities, European, Chinese and Other Interpretations. Brill: Leiden; Boston; Köln, 2002.

³ Therborn G. Routes through Modernity // Global Modernities. L.: Sage, 1995.

⁴ Кивинен М. Указ. соч.

села от жизнеспособности конкурирующих моделей «желаемого будущего».

Проблема всех переходных периодов заключается в том, что одновременно существуют несколько моделей развития, несколько концепций желаемого будущего и несколько «команд», конкурирующих за один и тот же ресурс — страну, людей, экономику — в целях создать новый мир в соответствии с собственными представлениями о нем. Вопрос в том, какая из этих моделей окажется более конкурентоспособной, а какая команда — более успешной. Чем быстрее достигается согласие элит, тем скорее и точнее происходит выбор стратегии развития и завершается период трансформации. В случае с СССР и Россией конкуренция «альтернативных моделей будущего» затянулась. В результате процесс сборки элементов «нового мира», совершающийся под диктовку сразу нескольких «задающих центров», породил массу болезненных химерических образований, существование и распад которых серьезно осложняли процесс выбора эффективной стратегии и последующее становление нового государства, жизнеспособной экономики и здорового гражданского общества.

Перелом наступил с утверждением новой российской Конституции, которая, как уже неоднократно отмечалось, не была плодом согласия элит, а события, сопровождавшие ее принятие, стали одной из самых драматических страниц современной российской истории. В период перемен, когда усиливается борьба идей и интересов относительно моделей и путей дальнейшего развития страны, новый Основной закон чаще возникает не как закрепление свершившегося общественного консенсуса или уже сложившегося порядка, а как документ своего рода политического предвидения, как «ядро кристаллизации» новой структуры общества, нового государственного и экономического устройства. Образно это можно сравнить с рамкой, которую помещают в перенасыщенный раствор соли, чтобы вырастить на этой основе правильный по форме, прочный кристалл.

В таких условиях особое значение приобретает конструктивная функция Основного закона, который играет роль важного стимулятора социального прогресса. Но эта задача не решается автоматически. Для того чтобы образ желаемого будущего не остался благим пожеланием, а был реализован на практике, конституция должна обладать особыми свойствами, которые позволят эффективно «переформатировать» реальность в соответствии с новыми принципами и противостоять неблагоприятному влиянию отживающих форм институтов и отношений.

Кроме того, необходимы специальные усилия, чтобы обеспечить внедрение новых конституционных установлений в живую ткань общественных отношений, в деятельность государственных органов и поведение граждан. В противном случае новая конституция может остаться всего лишь красивым фетишем, который требует поклонения, но не выполнения, и потому не имеющим ни значения, ни социальной и юридической ценности¹.

Российская Конституция, которая действует практически без изменений вот уже скоро как 20 лет, стала «планом будущего» для страны, содержащим основные принципы нового социального порядка, целевые установки изменений и механизмы разрешения конфликтов.

6.2. Результаты системной трансформации: изменения в экономике и качестве жизни

Как уже отмечалось выше, не существует единых представлений о «целевых показателях» начатой М.С. Горбачевым перестройки и российских реформ. Эти показатели уточнялись по мере прохождения различных этапов трансформации, изменения общего политического и социально-экономического контекста, возникновения новых неожиданных вызовов. Отсюда вряд ли можно сформулировать общую оценку результатов трансформации, с которой будут согласны все: сегодня нет единства в представлениях, «получилось или нет». В принципе, в условиях демократии, открытого общества и постмодерна разнообразие мнений и позиций только приветствуется. Но на практике факт остается фактом: любой успешный проект требует единства в понимании целей, согласия с системой критериев определения успеха, а также однозначности оценок. Чтобы корабль пересек океан и прибыл в назначенный порт, нужна точная навигация, которую невозможно обеспечить рейтинговым голосованием или методом «краудсорсинга»².

Еще одно объективное ограничение в поисках общего ответа на вопрос, удались ли реформы, связано с тем, что эффективность или неэффективность каких-либо правительственных стратегий, программ, решений, в конечном счете, оценивают

¹ См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид.лит., 2005. С.155–156.

² *Краудсорсинг* (от англ. *crowdsourcing*, *crowd* — «толпа» и *sourcing* — «использование ресурсов») — решение различных задач методом мозгового штурма «мудрой сетевой толпы».

«конечные потребители» — люди, причем не на рациональных основаниях, а в координатах своих собственных «идеальных миров» с их уникальными системами ценностей, представлениями о должном, о желаемом будущем и т.д. В результате то, что считается успехом в координатах одного из «идеальных миров», для другого будет выглядеть крахом или нарушением всех основ. Так называемая «теория соглашений» показывает, что действия субъектов, в том числе экономические, редко исходят только из рациональных оснований. В результате между людьми могут возникать ситуации конфликта, когда участники приходят к соглашению, руководствуясь различными, иногда принципиально не соединимыми, системами мотивации¹.

Российские реформы являются хорошим примером для иллюстрации этой проблемы. Практически всеобщее согласие с необходимостью перемен очень быстро превратилось в разочарование: негативное эмоциональное отношение к «проклятым девяностым» связано с тем, что, по мнению большинства населения, произошел большой обман. Как отмечает доктор юридических наук, профессор С.В. Степашин, «такая реакция говорит о том, что формально между обществом и государством изначально существовало определенное соглашение по поводу необходимости реформ. Другое дело, что мотивы и ожидания участников соглашения были различны»².

Если речь шла о сохранении прежнего СССР и системы власти на новой «технологической основе», то этот проект не удался. Если говорить о переходе авторитарного режима с директивной экономикой к демократии и рынку, то такой проект удался частично. Если же речь шла о «возвращении к историческим российским корням», к обретению «потерянной» вследствие большевистского эксперимента России, то и этот проект нельзя считать абсолютно успешным. Перечислять модели и концепции можно до бесконечности.

Но если рассмотреть ситуацию под предельно рациональным углом зрения, то можно обнаружить минимально необходимое «ядро согласия» между государством и обществом по поводу целей реформ: это восстановление способностей экономики к росту для сохранения страны и повышения уровня благосостояния граждан.

¹ См., напр.: *Степашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008; *Тевено Л.* Множественность способов координации: равновесие и рациональность в сложном мире // Вопросы экономики. 1997. №. 10. С. 69–84.

² *Степашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008.

Отсюда возникает возможность дать ответ, по крайней мере, на два конкретных вопроса: удалось ли вывести экономику из кризиса и заставить работать «внутренние механизмы саморазвития»? удалось ли повысить благосостояние граждан? Масштабные исследования последнего времени показывают, что на оба этих вопроса можно с цифрами на руках дать положительный ответ, но парадоксальным образом общество предпочитает этого «не замечать».

Заработал ли «мотор» экономики?

В современном российском общественном мнении широко распространена точка зрения, что именно радикальная экономическая реформа, начатая Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным, привела в 1990-х годах к спаду промышленного производства, затяжному бюджетному кризису и обнищанию населения. Своеобразным знаком этого подхода стало распространенное клише «проклятые девяностые», которое часто употребляется без особых раздумий. В то же время объективный сравнительный анализ состояния экономики за последние 20 лет по таким базовым экономическим показателям, как, например, объемы производства и потребления, уровень реальной заработной платы и размер просроченных кредитов, показывает, что самый катастрофический характер в современной истории нашей страны носил кризис 1990–1991 годов в Советском Союзе.

Собственно, радикальные рыночные реформы «правительства Ельцина–Гайдара», как в свое время политика «перестройки» М.С. Горбачева, стали программой антикризисных мер по спасению экономики и самого молодого российского государства. Понятно, что на этом пути не обошлось без грубых ошибок и просчетов. Высокой оказалась и социальная цена реформ. Реальный экономический рост начался в России только в 1999 году (увеличение ВВП более чем на 6%), а достичь уровня 1991 года по излюбленному показателю советских экономистов «реальные денежные доходы населения» удалось только к 2005 году.

Тем не менее Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину и всей новой генерации политиков, которых он привел во власть в 1990-е годы, в отличие от «перестроечной команды» М.С. Горбачева, впервые в мировой истории удалось завершить начатое, осуществить системное обновление страны, построить ценой неимоверных усилий и политических потерь современную Россию, которая спустя очень короткое по историческим меркам время вновь вернулась в группу самых развитых и бога-

тых стран мира. С этой точки зрения, Российская Федерация, в отличие от СССР, смогла успешно ответить на «постмодернизационный вызов» и по праву не только заняла на международной арене место Советского Союза, но и стала продолжателем российской государственной традиции.

В 2005 году был проведен первый глобальный раунд сопоставлений масштабов и строения экономик различных стран мира, исключая влияние обменных курсов валют и национальных структур цен в рамках *Программы международных сопоставлений* (ПМС) Организации Объединенных Наций¹. По объему ВВП в масштабе цен США первая десятка стран мира выглядела следующим образом (табл. 31).

Таблица 31

Рейтинг стран по объему внутреннего валового продукта

Страна	ВВП по ППС, млрд долл. США	Доля страны в совокупном ВВП, %	Доля душевого ВВП по ППС (США=100%),%
США	12376,1	22,51	100,0
Китай	5333,2	9,7	9,8
Япония	3870,3	7,04	72,7
Германия	2514,8	4,57	73,2
Индия	2341,0	4,26	5,1
Великобритания	1901,7	3,46	75,8
Франция	1862,2	3,39	71,1
Россия	1697,5	3,09	28,5
Италия	1626,3	2,96	66,6
Бразилия	1585,1	2,88	20,7

Источник: 2005 International Comparison Program: Tables of Final Results (World Bank: February 2008) // <http://www.worldbank.org/data/icp/>

¹ *Программа международных сопоставлений* была основана по решению Статистической комиссии ООН в конце 1960-х годов и связана с построением сопоставимых величин валового внутреннего продукта (ВВП) и паритетов покупательной способности валют (ППС) стран — членов ООН. Первый глобальный раунд сопоставлений ПМС-2005 координировал Всемирный банк. В настоящее время раунд глобальных экономических сопоставлений ПМС-2011 также координируются Всемирным банком и проводится в шести регионах мира: Африка, Азиатско-Тихоокеанский регион, Содружество Независимых Государств, Латинская Америка и Карибский бассейн, Западная Азия, Евростат — Организация экономического сотрудничества и развития. (см. доклад Всемирного банка о Программе международных сопоставлений // Сорок вторая сессия Статистической комиссии Экономического и Социального совета ООН. 22–25 февраля 2011 № E/CN.3/2011/12).

Таким образом, по классификации Всемирного банка, Российская Федерация вошла в восьмерку крупнейших экономик мира, закрепив за собой место в политической «большой восьмерке» G8¹.

В целом, период 1999–2008 годов стал самым благоприятным десятилетием для молодой российской экономики. По данным МВФ, среднегодовой темп прироста ВВП составил 6,8% (в 2007 году — не менее 7,3%), а валовой внутренний продукт Российской Федерации увеличился за это время более чем на 70%.

Сегодня Российская Федерация находится на 11 месте в мире по размеру экономики, рассчитанному на основе величины ВВП по обменному курсу, и на 6 месте — при пересчете ВВП по паритету покупательной способности (ППС) в долларах США. По этому показателю Россия опережает Великобританию, Бразилию, Францию и Италию, но уступает США, Китаю, Японии, Индии и Германии². Среднегодовые темпы послекризисного роста ВВП в России составляют 4,3%. Доля Российской Феде-

¹ В 1975 году Президент Франции *Валери Жискар д'Эстен (Valéry René Marie Georges Giscard d'Estaing)* пригласил в замок Рамбуэй под Парижем лидеров Германии, Италии, Великобритании, Японии и США для обсуждения актуальных вопросов мировой повестки дня в связи с кризисом на рынке нефти. Эта встреча получила название «*Группы шести*» (*Group of Six*). Лидеры решили, что в будущем встречи должны носить регулярный характер и в них также должны участвовать министры финансов. Кроме того, в 1976 году состав участников был расширен за счет представителей Канады. Так возник уникальный механизм международных консультаций, который получил название G7. Совокупно экономики этих крупнейших индустриальных стран Запады производили более 50% глобального валового продукта. Россия официально стала участником механизма G7 в 1997 году, и, после этого, G7 превратился в G8, хотя на практике он больше напоминал «политический клуб», а согласование конкретных экономических решений по-прежнему проходило в рамках G7. В 2008 году в ситуации глобального финансового кризиса на саммите в Вашингтоне (США) было принято решение о создании нового механизма консультаций с участием министров финансов и руководителей центральных банков уже 20 ведущих стран мира. В этот список вошли: Австралия, Аргентина, Бразилия, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Соединенное Королевство, США, Турция, Франция, Южная Африка, Южная Корея, Япония, а также руководители Европейского Совета и Европейской Комиссии. По аналогии этот механизм получил название G20, поскольку сегодня эти страны совместно производят более 80% глобального ВВП, обеспечивают более 80% мировой торговли и объединяют 2/3 населения Земли.

² Поскольку Международный валютный фонд и Всемирный банк используют разную базу цен, привязанную к определенному году, конкретные значения (но не место в рейтинге) душевого ВВП по ППС для Российской Федерации несколько отличаются. Соответственно, от 2230,9 млрд долларов США, по данным World Economic Outlook Database (IMF: September 2011), до 2812,4 млрд долларов США, по данным World Development Indicators Database (World Bank: July 2011).

рации в производстве мирового ВВП, рассчитанного по ППС в долларах США, сохранилась на уровне 3,05%¹.

В то же время в 2011-2012 годах наша страна занимает только 66 место (из 142 стран) по рейтингу международной конкурентоспособности, ежегодно представляемому Всемирным экономическим форумом². Среди главных причин такого положения дел международными экспертами выделяются:

- неустойчивость положительных тенденций роста экономики;
- недостаточный по сравнению с развитыми постиндустриальными странами уровень производительности труда;
- незавершенность формирования институциональной среды;
- большие барьеры на пути развития бизнеса.

С обычной точки зрения, ситуация кажется парадоксальной — экономический рост не приводит к автоматическому увеличению конкурентных преимуществ и общего уровня экономического развития. Но, тем не менее, логика в этом есть.

Согласно теории конкурентных преимуществ известного американского экономиста *Майкла Портера (Michel Eugene Porter)*³, глобальная конкурентоспособность страны зависит от конкретной стадии развития ее национальной конкурентоспособности. Важнейшее значение здесь имеет эффективность государственных институтов, их способность должным образом обеспечивать и защищать конкурентоспособность национальной экономики. По мнению М. Портера, чтобы считаться конкурентоспособной в мировом масштабе, страна должна в обязательном порядке пройти этап социально-экономической эволюции, в результате которой осуществляется соответствующая «настройка» политических и экономических институтов на эффективное функционирование. Поэтому сама по себе позитивная динамика экономического роста не делает страну конкурентоспособной в глобальном масштабе⁴.

¹ Справочно: согласно информации МВФ World Economic Outlook Database, в 2011 году доля в мировом ВВП, например, Республики Азербайджан составила 0,12%, Украины — 0,42%, ЮАР — 0,70%, Бразилии — 2,87%, Соединенного Королевства — 3,10%, США — 20,46% соответственно.

² Для расчета этого рейтинга используются 12 ключевых факторов, характеризующих текущие возможности государства: институты, инфраструктура, уровень макроэкономического регулирования, состояние здравоохранения и начального образования, уровень высшего образования и переподготовки, состояние потребительского рынка и рынка труда, открытость к технологическим новшествам, развитость финансового рынка, размер рынка, качество ведения бизнеса, инновации (см. подробнее: The Global Competitiveness Report 2011–2012 / Ed. by K. Schwab. Geneva: World Economic Forum, 2011).

³ Porter M. The Competitive Advantage of Nations. N.Y.: Free Press, 1998.

⁴ Подробнее см.: *Стенашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008.

Есть и другие обстоятельства, объясняющие парадоксальное сочетание хороших темпов экономического роста России с недостаточно высокой конкурентоспособностью экономики. Как известно, существует определенное рассогласование циклов экономического развития стран Запада и остального мира. Переход экономически развитых стран Запада к постиндустриальной модели развития осуществлялся ускоренными темпами вследствие их вхождения в заключительную, кризисную, фазу очередного «большого» цивилизационного цикла. При этом, как и предсказывал выдающийся русский экономист Н.Д. Кондратьев¹, в ведущих промышленных странах произошла синхронизация кризисных фаз циклов, и потому они в определенном смысле «оторвались» в своем развитии от остального мира.

Что касается России, то здесь глубина кризиса 1990-х годов (который также носил цивилизационный характер) была значительно усилена непродуманными и нескоординированными действиями политических элит распадавшегося СССР и государств — участников Совета Экономической Взаимопомощи. Поэтому выход из кризиса занял больше времени. Фактически можно сказать, что экономики развитых стран Запада и России развивались в это время «*в противофазе*». В результате российский подъем по времени пришелся на фазу кризиса мировой экономики в начале XXI века.

«Кондратьевские циклы»

Выдающийся российский экономист Н.Д. Кондратьев при изучении мировой экономической динамики обнаружил циклы длительности примерно в 40–45 лет, которые он назвал большими циклами конъюнктуры. Главной заслугой Н.Д. Кондратьева стало обоснование связи так называемых «повышательных» и «понижательных» стадий этих циклов с волнами технологических инноваций. При этом всегда повышательной фазе кондратьевской волны предшествует период депрессии и кризиса. Именно депрессия, по мнению Н.Д. Кондратьева, способствует поиску путей сокращения издержек производства путем внедрения технологических инноваций и переходу общества к новому технологическому укладу развития².

Последний, четвертый по счету, заверченный кондратьевский цикл продолжался примерно с 1940 по 1980 год. Соответствующий этому циклу технологический уклад, расцвет которого в развитых

¹ Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры: Доклады и их обсуждения в Ин-те экономики. М., 1928 (Рос. ассоц. н.-и. ин-тов обществ. наук. Ин-т экономики); *Он же*. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения: Избр. труды / Сост. Ю.В. Яковец. М.: Экономика, 2002.

² Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. М.: Экономика, 2002.

станах Запада пришелся на 1950–1970 годы, сопровождался взрывным освоением достижений научно-технической революции: созданием ядерных источников энергии, развитием лазеров и квантовой электроники, широким внедрением компьютеров и целым рядом материалов с новыми свойствами. Среднегодовые темпы прироста мирового ВВП в этот период достигали 5%.

Текущий кондратьевский цикл, который занимает период примерно 1980–2020 годов, начался после мирового экономического кризиса 1969–1974 годов и скачкообразного роста цен на углеводородное топливо. Начало этого кондратьевского цикла стало свидетельством завершения индустриального способа производства и переходом к новому, постиндустриальному этапу развития человечества. Сам переход от повышательной к понижательной стадии кондратьевского цикла пришелся на период мирового экономического кризиса 2001–2002 годов.

С этой точки зрения, период 2010–2020 годов будет временем ряда глобальных кризисов и депрессий, связанных с предстоящей сменой цикла. С одной стороны, уже очевидно, что рост энергопотребления в развивающихся странах с неизбежностью ведет к углублению экологического кризиса. В свою очередь, рост теплового загрязнения Земли приведет к продовольственному кризису. Наконец, смена геополитических лидеров приведет к формированию нового мироустройства на принципах многополярности. С другой стороны, переход к новому технологическому укладу также неизбежно приведет к значительному росту темпов мировой экономики после 2020 года.

Известно также, что существенное влияние на экономический рост оказывают диспропорции отраслевой структуры экономики. Переход развитых стран Запада к постиндустриальному этапу развития стимулировал интерес к исследованиям влияния *структурной неустойчивости* на экономический рост с учетом циклического характера рыночной экономики¹. В частности, было обнаружено, что структурная неустойчивость оказывает противоречивое влияние на экономику: она может не только способствовать углублению кризисных явлений, но и создавать благоприятные условия для развития базисных инноваций.

В СССР в 1970–1980-е годы по инициативе выдающегося советского экономиста, академика *Юрия Васильевича Яременко*² были проведены масштабные исследования долгосрочных

¹ См., например: *Яковец Ю.В.* Эпохальные инновации XXI века. М: Экономика, 2004; *Mensch G.* If this Long Wave Steeps-Up and Breaks: What then? // *Kondratieff Waves. Warfare and World Security.* / Ed. T.C. Deveras. NATO Security Through Science Series. Amsterdam: IOS Press, 2006. P. 80–90.

² *Яременко Юрий Васильевич* (1935–1996) — советский и российский ученый-экономист, академик РАН, крупнейший специалист в сфере межотраслевого моделирования и макроструктурного анализа. Заведующий лабораторией и заместитель директора Центрального экономико-математического института АН

тенденций структурных сдвигов в социалистической экономике¹. По его мнению, одной из главных причин краха советской экономики стала присущая ей *структурно-технологическая неравновесность*.

В наши дни коллективом ученых под руководством иностранного члена РАН *Аскара Акаевича Акаева* в рамках построения математических моделей долгосрочного экономического развития были сформулированы правила определения оптимальной (сбалансированной) структуры развитой рыночной экономики². В результате была получена возможность оценивать качество отраслевой структуры экономики.

Если для оценки «мощности» экономики использовать показатель валового внутреннего продукта, то факты свидетельствуют, что по мере экономического развития довольно динамично изменяются доли различных отраслей в структуре ВВП (например, доля сельского хозяйства все больше сокращается, а вклад финансового сектора растет). Тем не менее существуют сектора экономики, доли которых в структуре ВВП подвержены лишь незначительным колебаниям, — это так называемые обеспечивающие или «традиционные» отрасли (торговля, строительство, транспорт, сервисные услуги, частично, горнодобывающая промышленность). На постиндустриальном этапе развития ведущих стран Запада (1970–2000) возрастание общего объема ВВП обеспечивалось в основном за счет быстрого роста сектора услуг и финансов на фоне более низких темпов развития обрабатывающих отраслей промышленности.

Существующие методики оценки качества отраслевой структуры экономики обычно основываются на анализе близости реальной отраслевой структуры экономики конкретного государства к некоей эталонной модели путем вычисления соответствующего коэффициента пропорциональности. Степень близости этого коэффициента к единице и выступает параметром качества.

Для анализа соответствия отраслевой структуры экономики СССР, а затем Российской Федерации некоторым мировым трендам в недавней работе доктора экономических наук *Аска-*

СССР (1973–1986), директор академического Института народнохозяйственного прогнозирования (1987–1996), один из разработчиков Комплексных программ социально-экономического и научно-технического развития СССР на 20 лет.

¹ *Яременко Ю.В.* Приоритеты структурной политики и опыт реформ: Избр. труды: В 3 кн. М: Наука, 1999.

² *Акаев А.А., Сарыгулов А.И., Михайлушкин А.И., Соколов В.Н.* Анализ динамики отраслевой и технологической структуры экономик стран ОЭСР // Экономическая политика. 2009. № 2. С. 116–127.

ра Исламовича Сарыгулова была изучена структурная динамика ВВП России и десяти ведущих стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития¹. Результаты его расчетов приведены на рис. 11.

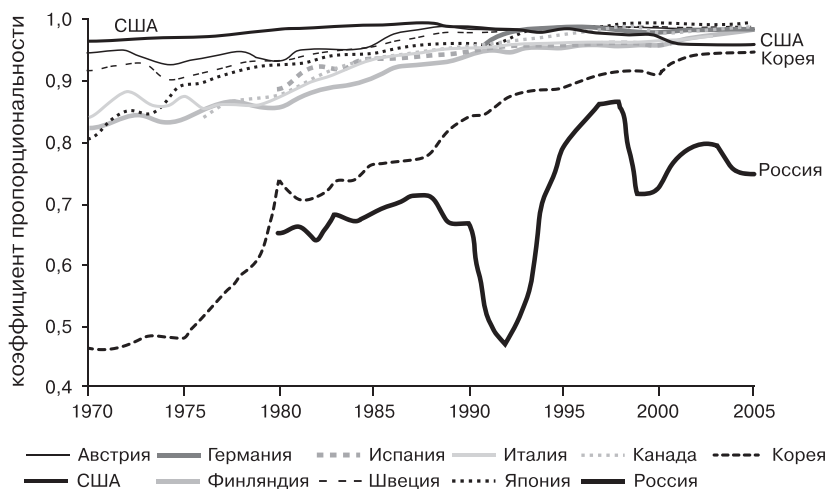


Рис. 11. Динамика качества отраслевой структуры ВВП

Источник: Сарыгулов А.И. Моделирование структурной динамики макроэкономических систем. Автореф. дис. докт. экон. наук: 08.00.13. Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет. СПб., 2011.

Как следует из представленных графиков, отраслевая структура ВВП Советского Союза в последний период его существования не отвечала критериям оптимальности. Более того, ситуация системного кризиса в СССР привела на рубеже 1980–1990-х годов к дальнейшему ухудшению качества отраслевой структуры, которое достигло «дна» с распадом СССР. Как следствие, Российской Федерации пришлось фактически заново создавать свою экономику как единый работающий организм.

Судя по данным расчетов, уже к 1994 году в целом удалось обеспечить сравнимое с показателями СССР качество отраслевой структуры российского ВВП. Относительный «максимум» приходится на 1997 год, что можно считать свидетельством позитивных сдвигов в структурной реформе экономики России.

¹ Акаев А.А., Сарыгулов А.И., Соколов В.Н. Управление динамикой экономического развития с помощью структурных сдвигов. // Доклады Академии наук. 2009. Т. 429. № 2. С. 168–173.

Азиатский финансовый кризис 1998 года привел страну не только к дефолту по внутреннему государственному долгу, но и к новым дисбалансам в отраслевой структуре ВВП. В то же время завершение процессов финансовой стабилизации в России запустило механизм импортозамещения и способствовало началу устойчивого экономического роста с соответствующим улучшением показателя качества отраслевой структуры ВВП. Тем не менее по-прежнему сохраняется достаточно большой разрыв в этом отношении между развитыми странами — членами ОЭСР и Российской Федерацией, хотя сами по себе валовые показатели российской экономики за этот период значительно улучшились.

Сегодня стало очевидным, что для повышения глобальной конкурентоспособности российской экономики и сохранения ее устойчивого роста необходима *новая модернизация* — переход к инновационной модели экономического развития и дальнейшее совершенствование институтов российского государства.

Но если в развитых странах переход к инновационной экономике был осуществлен в течение 40–50 лет, у России такого времени нет, в том числе в связи с сокращением периода инновационного цикла. Поэтому на повестке дня вновь стоит необходимость обеспечить инновационный прорыв в условиях *конкуренции сразу нескольких моделей* экономического развития — экспортно-сырьевой, индустриальной высокотехнологичной и постиндустриальной инновационной. Как и в конце XX века, за каждой стратегией развития стоят свои группы интересов (не только элиты, но и целые социальные страты), свои представления о «желаемом будущем», своя отраслевая структура в общем ВВП. И сложнейшая проблема для государства заключается в том, чтобы, соблюдая баланс интересов, обеспечить конкурентные преимущества *инновационной модели*. Таким образом, в современных условиях для новой российской модернизации может оказаться недостаточно стандартных рецептов, предполагающих «догоняющее развитие» на основе внедрения кластера новых технологий, следуя по пути как технологического заимствования, так и развития собственного научно-технического потенциала. Управление социально-экономическим развитием России не будет отвечать критериям оптимальности без точного знания соотношения реально существующих моделей экономического развития и их возможной эволюции в долгосрочной перспективе.

Тем не менее ясно одно: первоначальная посткоммунистическая трансформация в России в основном завершена, в стране построена достаточно эффективная рыночная экономика, и она

стала полноправным членом нового международного сообщества.

Своеобразным подтверждением этого факта стал ежегодный доклад международной Организации по Экономическому сотрудничеству и Развитию — ОЭСР (*Organization for Economic Cooperation and Development — OECD*), посвященный структурным реформам для восстановления долговременного экономического роста после глобального финансового кризиса 2008 года¹. В этот доклад были впервые включены рекомендации ОЭСР для ключевых развивающихся экономик, государств так называемой группы BRICS, среди которых и Российская Федерация².

Речь идет о начале очередного цикла модернизации, когда для ускорения реформ необходимо повысить конкурентоспособность национальной экономики, самостоятельность ее экономических агентов и обеспечить одновременно лучшие условия для жизни людей. В частности, для Российской Федерации рекомендации ОЭСР включают в себя:

- снижение барьеров для международной торговли и прямых иностранных инвестиций, что подразумевает ограничение протекционизма, снижение уровня тарифов и сокращение стратегических секторов экономики (куда ограничен доступ иностранных инвесторов);
- сокращение присутствия государства в экономике. Это означает расширение перечня приватизируемых государственных предприятий и совершенствование законодательства в области корпоративного управления, в частности развитие института независимых директоров в руководстве предприятий со значительным участием государства;
- повышение эффективности инновационной политики, что предполагает продолжение реформ академической науки и системы высшего образования, а также организацию мониторинга эффективности уже реализуемых высокотехнологичных проектов. Продолжение практики стимулирования инновационной активности предприятий частного сектора, включая разработку специальных правовых и налоговых режимов для поддержки «победителей конкурентной гонки»;

¹ Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth. OECD. 2011. April 7.

² Аббревиатура BRICS образована по названиям группы пяти быстро развивающихся государств: Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка (Brazil, Russia, India, China и South Africa). Первоначально группа не включала Южно-Африканскую Республику. Аббревиатура BRIC была предложена главным экономистом Goldman Sachs *Джимом О'Нейлом (Jim O'Neill)* в ноябре 2001 года.

- повышение качества государственного управления, в том числе продолжение реформ в области развития государственной гражданской службы, реформу законодательства в целях сокращения дискреционных полномочий государственных органов исполнительной власти и упрощение процедур регулирования малого бизнеса;
- реформа системы здравоохранения, что предполагает расширение бюджетного финансирования и повышение эффективности системы здравоохранения, повышение качества медицинских услуг, перенос активности со стационарного лечения на первичную диагностику заболеваний. Главным содержанием профилактики заболеваний должны стать усилия по изменению стиля жизни.

Таким образом, в документах и оценках ОЭСР Россия предстает как страна с развитой политической и экономической системой, обладающей всеми основными институтами современного государства. С этой точки зрения, реформы 1990-х годов достигли своей цели — экономика вышла из кризиса, произошла стабилизация и начался экономический рост. Несмотря на многие негативные проявления, в России на протяжении последних 20 лет произошли глубокие и плодотворные изменения. Российская Федерация вновь вернулась на магистральную траекторию мирового развития, а это означает открытие новых возможностей и перспектив роста.

Что происходило в странах бывшего «советского блока»?

Как отмечает И.С. Яжборовская, процесс реформирования в государствах бывшего «советского блока» начался вследствие «настоятельной потребности в основательной, системной политической трансформации как определяющем факторе преодоления деградации институциональной и социокультурной среды — преобразования и человека, и общества в целом»¹. Лавинообразные изменения, последовавшие после того, как рухнул «стержень принуждения», потребовали от элит срочной работы по формированию новых принципов государственного устройства и новых институтов государственности. С этой точки зрения, трансформации носили революционный характер на всем пространстве бывшего СССР и стран Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы (далее — ЦВЮВЕ).

¹ Яжборовская И.С. Системная политическая трансформация — поиск инновационной модели развития Центрально- и Юго-Восточной Европы // Модернизация и политика в XXI веке. М.: РОССПЭН, 2011. С. 195–208.

Начав свои революции раньше, чем СССР, страны ЦВЮВЕ достаточно быстро по историческим меркам пришли к необходимости следовать рекомендациям европейских структур для создания международно-правовых основ функционирования политической системы с целью облегчения вхождения в Европейский Союз. В результате политическая трансформация в ЦВЮВЕ пошла по пути самоограничения национального государства в пользу участия в межгосударственных структурах Европейского Союза.

Что касается экономической трансформации, то в регионе ЦВЮВЕ она происходила не менее драматично, чем в СССР и России.

Как отмечает И.С. Яжборовская, «к переменам более всего была готова осваивавшая концепции западных экономистов, преимущественно неолибералов, теоретическая мысль авангарда системных перемен — Польши и Венгрии, в которых в 80-е годы в наибольшей степени утвердилась идея либерализации экономики и наступило ослабление роли государства»¹.

Вместе с тем даже в наиболее развитой Центрально-Восточной Европе переход к рыночной экономике в процессе слома структур прежней коллективной собственности и административно-командной системы управления — с отказом от авторитарных методов принятия решений, с ликвидацией прежних институциональных структур и системы распределения ресурсов, но без основательной подготовки замены этой системы оказался значительно сложнее и продолжительнее, чем первоначально предполагалось.

Несмотря на то что в странах ЦВЮВЕ исходные условия для экономических реформ были более благоприятны — меньший размер экономик, наличие относительного согласия элит и готовность безусловно следовать стандартным пакетам рекомендаций, — кризисные процессы оказались настолько глубоки, что попытки ряда стран сразу освободиться от синдрома дефицита и инфляции путем быстрой и широкой либерализации цен потребительских товаров в условиях одновременной жесткой фискальной и монетарной политики оказались неудачными. Вместо ожидаемого достижения динамичного рыночного равновесия «рыночный фундаментализм» обеспечил резкое падение производства и рост инфляции, а затем стагфляции со свойственными ей экономической стагнацией и значительным повышением уровня безработицы. По сравнению со стартовым

¹ Яжборовская И.С. Глобализация и опыт трансформации в странах Центрально- и Юго-Восточной Европы. М.: Academia, 2008.

1989 годом большая трансформационная депрессия отбросила уровень ВВП «пост-социалистического» региона Европы назад примерно на 30%.

Согласно данным И.С. Яжборовской, средний период рецессии в странах ЦВЮВЕ, а также в прибалтийских государствах составлял три года и восемь месяцев, а повышение реального ВВП в 2000 году по отношению к 1990 году — 106,5%. Для сравнения: в СНГ средний период рецессии составил 6,5 года, а ВВП повысился на 62,7%. Относительно небольшой спад производства произошел в Польше (6%), Чехии (12%), Словении (14%) и в Венгрии (15%), а самый значительный — в Хорватии (36%) и Албании (33%). Для начального периода средний показатель суммарного спада производства в странах ЦВЮВЕ составил 22,6%.

Экономисты-теоретики стран региона по-разному трактуют причины длительной рецессии. Одни считают ключевым фактором «процесс творческой деструкции» в связи с глубокими качественными преобразованиями системы хозяйствования, в результате чего новые производственные мощности, удовлетворяющие спрос в условиях свободного рынка, были «не в состоянии возместить резкую ликвидацию устаревших мощностей». Согласно другой концепции, источником трансформационной рецессии являлась жесткая макроэкономическая политика, направленная на подавление валового спроса, что очень быстро толкнуло вниз производство и вызвало массовую безработицу.

Сравнение средних уровней инфляции в трансформирующихся странах ЦВЮВЕ и СНГ демонстрирует схожую картину динамики этих показателей — резкий скачок в 1993–1994 годах с постепенной нормализацией ситуации после 1996 года (табл. 32).

Масштабы материальных бедствий, обрушившихся на «пост-социалистические» страны в период трансформаций, хорошо иллюстрирует сравнение с показателями других кризисных периодов первой половины XX века: если общий спад ВВП в этих странах в 1990–2000 годах составил 40%, то в России снижение этого показателя в течение четырех лет Первой мировой войны достигло 25%, пяти лет Гражданской войны — 23%, а пяти лет Великой Отечественной войны — 21%.

Небезынтересно провести сравнение и с некоторыми данными потерь Запада во время мирового экономического кризиса 1929–1934 годов: в Великобритании спад производства длился два года и достиг 6%, во Франции и Германии — по три года (достигнув соответственно 11 и 16%) и в США — четыре года (27%). По сравнению с этими показателями трансформацион-

Таблица 32

Динамика показателей среднего уровня инфляции в трансформирующихся странах региона ЦВЮВЕ и СНГ

Годы	Средний уровень инфляции, в %	
	ЦВЮВЕ	СНГ
1991	120,7	108,1
1992	1080,3	1055,0
1993	997,8	1827,0
1994	1250,2	2648,0
1995	176,2	350,0
1996	85,6	151,0
1997	68,6	34,0
1998	16,8	19,01
1999	27,2	48,0
2000	20,5	29,0
2001	15,2	17,0

ные потери стран «реального социализма» оказались огромными, а их компенсирование потребовало длительного времени.

Масштабная экономическая трансформация развернулась в этих странах только в 1997 году. Уровень реального ВВП в среднем превысил показатели 1989 года только более чем через десять лет — в 2001 году: при этом существенно только в Польше (128%) и Словении (118%), не намного — в Венгрии (108%) и Словакии (106%). Среди стран Юго-Восточной Европы относительно высокого роста достигли Албания (110%) и Румыния (81%), а самого низкого — Болгария (74%) и Югославия (50%). В Болгарии и в Румынии начатые в первой половине 1990-х гг. трансформационные усилия оказались половинчатыми и малоэффективными»¹.

Несмотря на относительно быстрый по историческим меркам период, в течение которого реформы позволили вывести экономики стран ЦВЮВЕ, СНГ и России из кризиса и заложить основы нового роста, социальные последствия реформ оказались не столь впечатляющими.

Для большинства населения России и стран СНГ социальная цена реформ оказалась высока, как и психологическая травма, вызванная распадом привычного социального порядка. Поэто-

¹ Подробнее: Яжборовская И. С. Глобализация и опыт трансформации в странах Центрально- и Юго-Восточной Европы. М.: «Academia». 2008. С. 110–113.

му вряд ли возможно ожидать от людей объективных оценок результатов реформ, основанных на рациональных мотивах. Следовательно, при разработке новых стратегий развития, как и их политического обеспечения, крайне важно учитывать возможное несоответствие мнения людей по поводу качества их жизни с той картиной, которую рисует статистика.

Проблемы количественных оценок результатов изменений

Проведение корректных количественных оценок социально-экономических изменений, связанных с посткоммунистической трансформацией России, представляет собой нетривиальную задачу. Прежде всего потому, что данные прежней советской и современной российской экономической статистики методологически несопоставимы. В Советском Союзе для анализа динамики макроэкономических показателей использовались так называемые *балансы народного хозяйства* (БНХ), которые были приспособлены для описания модели социалистической экономики.

В период после распада СССР, начиная с 1992 года, в России было начато внедрение современной международной системы статистической информации — *системы национальных счетов* (СНС)¹. В Российской Федерации в процессе этой работы были созданы и постепенно внедрены различные классификаторы, основанные на международных стандартах, а также перестроена национальная система сбора первичных экономических данных².

Преимущества системы национальных счетов

Различие между системой балансов народного хозяйства (БНХ) и системой национальных счетов (СНС) позволяет понять следующий простой пример, хорошо известный экономистам. В социалистической экономике для анализа доходов домохозяйств обычно использовался показатель реальных денежных доходов, который не учитывает никаких видов доходов, кроме официальных выплат в денежной форме, т.е. не учитывает доходы в натуральной форме, в иностранной валюте, а также так называемые «серые» или нелегальные доходы.

¹ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 октября 1992 г. № 3708-1 «О Государственной программе перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета статистики в соответствии с требованиями развития рыночной экономики» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2620.

² Национальные счета для бывшего СССР: Источники, методы, расчеты. М.: ОЭСР, Статистический комитет СНГ, 1994; Национальные счета России в 1989–1995 годах. М.: Госкомстат России, 1997.

В системе национальных счетов на смену показателю реальных денежных доходов приходят два показателя — располагаемых доходов домашних хозяйств и скорректированных располагаемых доходов домашних хозяйств. Первый показатель включает в себя реальные денежные доходы (доходы в натуральной форме, доходы от собственного неформального производства, выплаты в валюте, скрытые доходы, а также все виды текущих социальных трансфертов в деньгах, связанные с выплатами пенсий, стипендий и пособий). Показатель скорректированных располагаемых доходов отличается от простого показателя располагаемых доходов на величину социальных трансфертов в натуральной форме — так называемых «нерыночных услуг» здравоохранения, образования, социального обеспечения, которые финансируются из государственного бюджета или бюджетов некоммерческих организаций и бесплатно как бы «передаются» гражданам в рамках реализации государством своих социальных функций. Понятно, что механизм СНС позволяет более полно, а самое главное, точно оценивать доходы домохозяйств.

Были также проведены многочисленные исследования, связанные с попытками восполнить информацию о функционировании экономики России, особенно в периоды масштабных социальных потрясений. В частности, в 1995 году были подведены итоги реконструкции бюджетной статистики СССР и Российской Федерации в период как «политики перестройки», так и радикальных экономических реформ¹. В 1998–2000 годах в рамках международного российско-японского научного проекта по исторической статистике реконструированы основные показатели системы национальных счетов в текущих и сопоставимых ценах для России, начиная с 1961 года². Наконец, в 2009 году российскими и британскими учеными был проведен сравнительный анализ различных данных о функционировании российской экономики в период после начала Первой мировой войны и до завершения политики нэпа в 1928 году. В рамках исследования были детально рассмотрены особенности функционирования экономики России в военный период, период Октябрьской революции и гражданской войны, в том числе с учетом изменения занимаемой территории и численности населения³. В итоге полученные результаты позволили авторам сформировать непрерывный временной ряд реальных значений

¹ См., например: Синельников С.Г. Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия, 1995.

² Пономаренко А.Н. Ретроспективные национальные счета России: 1961–1990. М.: Финансы и статистика, 2002.

³ См. препринт из серии «Научные труды ЦЭФИР и РЭШ»: Russia's Real National Income: The Great War, Civil War, and Recovery, 1913 to 1928 / A. Markevich, M. Harrison. CEFIR/NES Working Paper № 130. August. 2009.

подушевого национального дохода для бывшей Российской империи, СССР и Российской Федерации в период 1885–2006 годов.

Однако, несмотря на впечатляющие результаты работ последних лет, некоторые важные экономические показатели, например уровень инфляции или безработицы в СССР, по-прежнему невозможно реконструировать, поскольку они никогда прежде не фиксировались. Кроме того, в силу ряда причин объективного характера, большой объем данных экономической статистики переходного периода, особенно начала 1990-х годов, либо был безвозвратно утрачен, либо обладает низкой надежностью, например, наблюдения за динамикой цен в 1992 году, когда масштаб изменения потребительских цен превысил 2600%.

Таким образом, для многих практически важных случаев сегодня отсутствуют надежные временные ряды необходимых данных, что ограничивает возможность анализа оценками индикативного характера. Вдобавок, как уже отмечалось выше, в такой чувствительной области, как оценка изменений базовых параметров уровня жизни в России, большую роль по-прежнему играют эмоциональные и идеологические факторы.

Оценки удовлетворенности жизнью как индикатор успешности реформ

Если в XX веке разного рода представления об успешности развития государств сводились, главным образом, к сравнению показателей экономического роста, то теперь все более очевидным становится тот факт, что наиболее эффективными считаются социально-экономические стратегии, которые обеспечивают увеличение числа людей, считающих свою жизнь благополучной и счастливой¹.

Российские ученые были одними из первых, кому удалось доказать, что субъективное восприятие удовлетворенности жизнью объективно влияет на общественную ситуацию гораздо в большей степени, чем реальное состояние дел². Поэтому проблематика качества жизни населения стала все больше привле-

¹ Подробнее см.: *Попова С.М., Шахрай С.М., Яник А.А.* Измерения прогресса. М.: Наука, 2010; *Степашин С.В., Шахрай С.М., Попова С.М., Яник А.А.* Об индикаторах оценки уровня социально-экономического развития и прогресса. М.: НИИ СП, 2008; *Степашин С.В.* Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008.

² См., например: *Golovina G., Savchenko T.* Social Situation Analysis in Converted Object Region // IV European Congress of Psychology. Canada, 1995; *Savchenko T.* Life Standard and Psychological Status // Int. J. of Psychology: Abstracts of the XXVII International Congress of Psychology. Stockholm, Sweden, 23–28 July. 2000.

вать внимание как политиков, заинтересованных в получении общественной поддержки и доверия, так и само общество. Представление о том, что суждения людей об уровне своего благополучия могут использоваться для моделирования процессов в экономике, сформировали новый тренд в деятельности органов государственной власти развитых стран мира¹.

Разумеется, современные исследования по измерению уровня удовлетворенности населения своей жизнью в различных странах не преследуют цель определить «абсолютный уровень национального счастья». Главная задача таких работ — в рамках междисциплинарного подхода выявлять социально-значимые детерминанты чувства счастья и вносить коррективы в социально-экономическую политику государств. В результате тематика прикладных исследований на стыке экономики, политических и социальных наук стала не только одним из инструментов преодоления кризисных процессов глобализации, но и важным механизмом построения экономики будущего.

Конкретные способы измерять, оценивать и учитывать в целях совершенствования государственной политики «уровень счастья» довольно разнообразны, изменчивы во времени и в немалой степени зависят от специфического набора социально-экономических идей, концепций, теорий, главенствующих в мировоззрении элит, и от особенностей системы ценностей конкретного социума. Тем не менее на протяжении многих лет реализуются проекты, связанные с накоплением и обработкой данных по этой проблематике в международном масштабе. В частности, в настоящее время признанными источниками сравнительной информации о степени удовлетворенности жизнью считаются исследования *World Values Survey* (Всемирный обзор человеческих ценностей)² и материалы *World Database of Happiness* (Всемирная база данных о [чувстве] счастья)³. Эти базы данных содержат стандартизированные результаты сотен тысяч социологических опросов, проведенных в десятках стран, так или иначе затрагивающих проблематику удовлетворенности жизнью.

¹ Donovan N., Halpern D. Life satisfaction: The state of knowledge and the implications for government. — London: Prime Minister's Strategy Unit, 2002; HM Government. Securing the Future: Delivering UK Sustainable Development Strategy. Norwich: The Stationary Office, 2005.

² Inglehart R., Basáñez M., Diez-Medrano J., Halman L., Luijkx R. Human Beliefs and Values: a Cross-cultural Sourcebook Based on the 1999–2002 Values Surveys. Mexico: Siglo XXI Editores, 2004.

³ См., например: Veenhoven R. Average Happiness in 91 Nations 1995–2005: World Database of Happiness // www.worlddatabaseofhappiness.eur.nl.

В последние десятилетия, особенно после начала реализации программы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию¹, усилился интерес политиков и ученых к тематике экономического и социального благополучия. Еще больше способствовал привлечению общественного внимания к проблемам корректности и точности измерения результатов социально-экономического развития глобальный финансовый кризис 2008 года.

Самым заметным событием в этой области стало решение тогдашнего Президента Французской Республики *Николя Саркози* (*Nicolas Paul Stéphane Sarkozy de Nagy-Bócsa*), недовольного состоянием статистической информации об экономике и обществе, создать специальную международную комиссию. Эта структура была образована в феврале 2008 года и получила название Комиссии по измерению экономической эффективности и социального прогресса (*Commission on the Measurement of Economical Performance and Social Progress*). В комиссию, которую возглавил американский экономист Дж. Стиглиц, вошли 25 выдающихся ученых разных стран, включая пять лауреатов Нобелевской премии. В частности, главным консультантом комиссии стал известный исследователь экономики благосостояния, лауреат Нобелевской премии по экономике 1998 года *Амартия Сен* (*Amartya Kumar Sen*), а координатором — видный французский экономист, профессор парижского Института политических исследований и кавалер ордена Почетного Легиона *Жан-Поль Фитусси* (*Jean-Paul Fitoussi*). Доклады комиссии под руководством Дж. Стиглица были опубликованы в конце 2009 года².

Важной особенностью докладов стал учет различия между оценкой текущего благополучия и оценкой устойчивого развития. Текущее благосостояние людей связано как с экономическими ресурсами, такими как доход, так и неэкономическими аспектами человеческой жизни (что люди делают и что они могут делать, что они чувствуют, какова непосредственная внешняя среда, в которой они живут). Вопрос о том, можно ли поддерживать благосостояние на этих уровнях с течением времени,

¹ Впервые концепция устойчивого развития в качестве альтернативы подходу, основанному только на экономическом росте, прозвучала в 1987 году в докладе Всемирной комиссии ООН по окружающей среде и развитию. В 1992 году Генеральная Ассамблея созвала в Рио-де-Жанейро Конференцию ООН по охране окружающей среды и развитию, которая и заложила фундамент глобального партнерства между развивающимися и промышленно более развитыми странами.

² Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J.E. Stiglitz, A. Sen, J.-P. Fitoussi. Sept. 2009; *Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited. Reflections and Overview. Dec. 2009 // <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>*

зависит от того, передаем ли мы значимый для нашей жизни капитал (природный, физический, человеческий, социальный) нашим будущим поколениям.

Дж. Стиглиц, А. Сен и Ж.-П. Фитусси считают, что настало время, при использовании существующей системы социально-экономических измерений, сдвинуть акцент с оценки экономического производства на оценку благополучия людей. При этом показатели благополучия должны рассматриваться в контексте устойчивого развития. Дело в том, что даже несмотря на недостатки и неточности в действующей системе показателей результативности и эффективности экономического производства, они все же разработаны гораздо лучше, чем показатели социального благополучия.

В докладах комиссии под руководством Дж. Стиглица было выделено три основных концептуальных подхода к измерениям социально-экономического прогресса. Первый из этих подходов основывается на субъективном представлении людей о благополучии, второй — на представлении о располагаемых ими возможностях, третий — на экономических концепциях, заимствованных из теорий благосостояния и справедливого распределения. Каждый из этих подходов может служить надежной основой для различных стратегий измерения уровня благополучия.

Изменился ли уровень жизни россиян?

Одним из первых в России комплексных исследований, в котором была предпринята попытка использовать современные подходы к измерению социально-экономического прогресса и одновременно преодолеть проблемы отечественной статистики и аберраций качественных оценок, стал совместный доклад Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», журнала «Эксперт», Независимого института социальной политики и Фонда «Институт экономики города» под названием «Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах»¹. Документ включил в себя обобщение расчетов, выполненных различными научными методами и направленных на комплексное изучение общих характеристик и динамики изменения уровня благосостояния населения России за указанный период.

¹Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах: Доклад к XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. Москва, 5–7 апреля 2011 г. / Г.В. Андрушак, А.Я. Бурдяк, В.Е. Гимпельсон и др.; рук. авт. колл. Е.Г. Ясин. М.: ГУ–ВШЭ, 2011.

Основная мысль доклада заключается в том, что сравнения жизни людей в конце 1980-х и в конце 2000-х годов по шкале «лучше — хуже» невозможны, поскольку жизнь стала другой. Изменилась не только ситуация в России, изменился весь мир, и, по большому счету, стал другим стандарт уровня жизни. Чтобы оценить эти факторы, авторы доклада уделили внимание структурным изменениям важнейших показателей, рассмотрели специфику явлений, связанных с рыночной экономикой, которые не были характерны для дореформенной России (например, уровень безработицы, рост доли платных услуг в области здравоохранения и образования, рынок жилья). Для учета влияния глобальных изменений на представления людей о качестве своей жизни был поставлен вопрос: каким образом изменился уровень жизни россиян не относительно их уровня жизни 20 лет назад, а относительно уровня жизни жителей других стран?¹

В основу исследования был положен традиционный подход измерения благосостояния людей, базирующийся на экономических концепциях, заимствованных из теорий благосостояния и справедливого распределения. Этот подход предполагает оценку и сопоставление различных уровней имеющихся в распоряжении людей ресурсов, которые обычно оцениваются через учет либо различных видов дохода или активов в денежной форме, либо товаров и услуг (в денежной или натуральной форме), которые они потребляют. По мнению авторов доклада, подобный подход наиболее адекватен для анализа переходных процессов в российской экономике, особенно с учетом объективной неполноты статистических данных.

Расчеты, проведенные с использованием реконструированных временных рядов макроэкономических показателей доходов и расходов, привели к нетривиальным результатам.

Как известно, в позднесоветский период основные доходы семей составляла заработная плата, доля которой превышала 80% всех доходов. Однако, согласно результатам исследования, уже в начале 1990-х годов резко (до 20%) возросла доля новых доходов домохозяйств, прежде всего от предпринимательской деятельности и от использования, в том числе бесплатно полученной при приватизации жилья, собственности. Предпринимательская активность достигла своего максимума в начале радикальных экономических реформ, когда доходы от этого вида деятельности составляли до 16% от всех доходов населения. Например, в 1992 году рост этих доходов проходил на фоне резкого, более чем двукратного падения реальных денежных доходов.

¹ Там же.

Таким образом, как отмечают авторы, «падение расходов на конечное потребление, конечно, имело место, но было вовсе не таким драматичным... Расходы населения России на конечное потребление (по версии СНС) оказались достаточно стабильными в 1990-е годы и очень быстро росли в 2000-е годы. Своего наименьшего уровня расходы домашних хозяйств на конечное потребление достигли в 1999 г. (91% от уровня 1988 г.). Затем они стали расти на 7–14% в год и к 2008 г. достигли 225% от уровня 1988 г. Напомним, что речь идет о расходах в сопоставимых ценах, т.е. влияние фактора инфляции тут исключено». Графическое отображение динамики расходов домашних хозяйств и фактического конечного потребления жителей России в 1989–2009 годах представлено на рис. 12.

Дополнительным доказательством того, что расходы на конечное потребление домашних хозяйств сокращались в 1990-е годы медленнее, чем ВВП в целом, стала динамика структуры

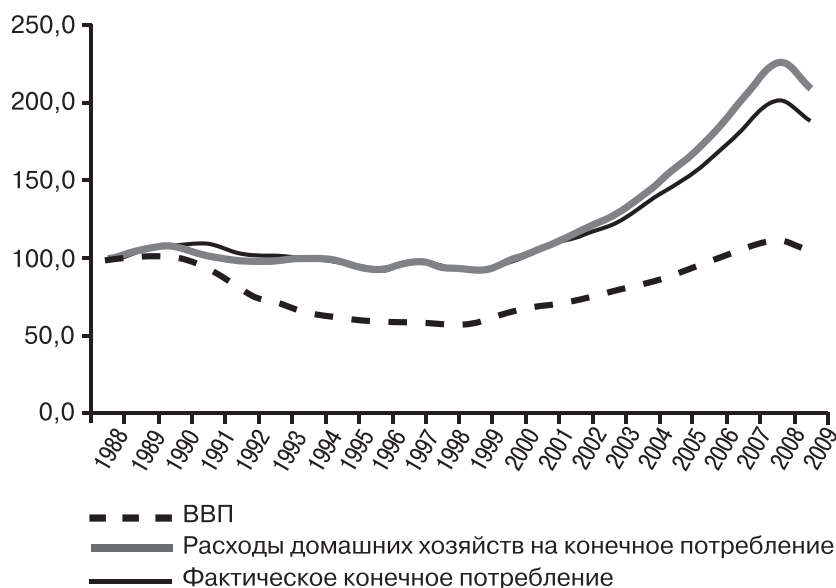


Рис. 12. Динамика ВВП, реальных денежных доходов, заработной платы и пенсий, 1990 г. = 100%, %

Источники: Росстат; Russian Economic Statistics in Historical Perspectives. Tokyo: An International Workshop, 2000; Собственные расчеты авт. колл. под рук. Е.Г. Ясина. Цит. по: Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах / Г.В. Андрушак, А.Я. Бурдяк, В.Е. Гимпельсон и др.; рук. авт. колл. Е.Г. Ясин. М.: ГУ–ВШЭ, 2011. С. 16.

Изменение ВВП России в 1985–2000 годы

Структура ВВП (в текущих ценах), %	1989	2009
ВВП, всего	100	100
Расходы на конечное потребление, в том числе:	67	74
— расходы домашних хозяйств	45	53
— государства и некоммерческих организаций	22	21
Валовое накопление	31	19
Чистый экспорт	2	7

Источник: Пономаренко А.Н. Ретроспективные национальные счета России. 1961–1990. М.: Финансы и статистика, 2002; Росстат. Цит. по: Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах. С. 18.

валового внутреннего продукта России. В табл. 33 приведены данные об изменении ВВП России за двадцать лет в период с 1989 по 2009 год. Хорошо видно, что доля расходов на конечное потребление, причем исключительно за счет роста расходов домохозяйств, выросла с 67% в 1989 году до 74% в 2009 году.

Доказательством изменения стандартов жизни является резкое изменение структуры потребления населения в период посткоммунистической трансформации в России. В частности, почти в два раза выросли расходы на оплату услуг (с 13,1% в 1990 году до 25,5% в 2008 году). Доля расходов на услуги, связанные с жизнеобеспечением также возросла в среднем в 2,5 раза, например, на оплату жилищно-коммунальных услуг — с 3,1% в 1990 году до 7,7% в 2008 году.

Лидерами роста покупательной способности, т.е. товарами, цена которых относительно упала, стали сигареты, алкоголь и легковые автомобили отечественного производства, а также одежда и обувь, что дало основания исследователем журнала «Эксперт» заявить о «подростковом характере» новой российской экономики. В то же время, несмотря на то что на сегодняшний день можно купить в 1,26 раза больше еды, чем в 1990 году, этот индекс ниже индекса роста покупательной способности дохода (1,45), что означает относительное удорожание продуктов питания. Также сильно подорожали услуги, связанные с активным отдыхом: кино, театр, отдых в отпуске, услуги муниципального транспорта¹.

¹ Цит. по: Журавлев С.Е., Ивантер А.Е., Фадеев В.А. Жить стало лучше. Но не всем // Эксперт. 2011. № 14.

Авторы доклада подробно анализируют возможные объективные погрешности своих расчетов, но в итоге вынуждены прийти к осторожному заключению, что если «определенные неточности в вычислениях, связанные с невысокой надежностью исходной информации, действительно имели место, тем не менее кажется вероятным, что к концу 2000-х годов уровень доходов/расходов населения России несколько превысил уровень конца 1980-х — начала 1990-х годов. Границы этого превышения можно условно определить от 30 до 100%».

Для перепроверки полученных результатов было проведено повторное исследование с использованием методологии паритетов покупательной способности среднего дохода, в рамках которого сопоставлялись данные экономической статистики 1990 и 2008 годов. Информация о ценах была взята из материалов Госкомстата СССР и Росстата по 133 позициям, включающим наиболее распространенные товары и услуги. Причем при расчете величины среднего дохода не принимались во внимание доходы в натуральной форме, скрытые доходы и другие доходы, которые сегодня принято включать в величину соответствующих показателей по методологии СНС. Предварительно индекс цен рассчитывался по каждой позиции, затем индексы были агрегированы по группам товаров и услуг. Индекс изменения покупательной способности среднего месячного дохода был получен агрегированием групповых индексов с использованием долей этих групп в общем потреблении. Но и в этом случае был получен вывод о том, что рост покупательной способности среднемесячного дохода за этот период составил примерно 45%¹.

Таким образом, авторами доклада было показано, что за период 1989–2009 годов жизненный уровень россиян не снизился по сравнению с позднесоветским периодом, а в целом вырос почти в полтора раза, со среднегодовыми темпами роста в диапазоне от 8 до 10,5%. Периоды относительного снижения жизненного уровня граждан России совпали по времени с основными процессами трансформационного перехода, когда формировалась современная структура экономики России. Причем это снижение жизненного уровня населения было с избытком компенсировано в период после 1999 года.

Авторы доклада подробно сопоставили также натуральные показатели благосостояния и образа жизни жителей России. В случае продовольственных товаров было показано улучшение сбалансированности питания. Структура потребления некоторых продуктов питания улучшилась: например, выросло потребление мяса,

¹Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах. С. 21.

фруктов, а потребление картофеля, хлеба и сахара, напротив, снизилось. Была также изучена динамика обеспеченности населения России важнейшими товарами длительного пользования.

В итоге сделан вывод о том, что качество товаров длительного пользования, находящихся в пользовании российских семей, стало гораздо ближе к качеству товаров в странах с высоким уровнем благосостояния, чем в конце 1980-х годов. В этой связи подмечена любопытная особенность: «объем продаж товаров длительного пользования достиг уровня 1990 г. только к 2000–2003 гг. Между тем 1990 г. люди воспринимали как год дефицита, а 2000 г. — как год изобилия. Это связано с появлением рыночной экономики и ценами равновесия, ограничивающими спрос, и с ростом предложения товаров и брендов на рынке, с появлением техники мирового качества. Было продано столько же товаров, сколько в 1990 г., но не надо было искать их в магазине — напротив, выбор потребителя усложнился».

Особое внимание было уделено вопросам потребления так называемых «нерыночных» услуг (в первую очередь, услуг здравоохранения и образования), а также проблемам динамики ценовой доступности жилья. Был сделан вывод, что развитие платной медицины в России существенно вышло за рамки социально приемлемого сочетания государственного и личного финансирования. Например, средняя доля частного финансирования в совокупных расходах на медицинскую помощь в странах Европейского Союза составляет 24%, а в некоторых странах не превышает 10–15%. В России, по данным ВОЗ, этот показатель составляет 40%, а по оценкам российских исследователей, достигает 45–50%. Авторы доклада пишут: «К этому следует добавить нерациональность форм личных платежей за медицинские услуги. Доминируют платежи в момент потребления медицинских услуг, а ДМС развито относительно слабо (взносы на ДМС составляют лишь 25% по отношению к объему платных медицинских услуг). Приобретение платных услуг предполагает оплату их полной стоимости, в то время как в западных странах (а в последние годы и во многих постсоветских странах) население не платит, а доплачивает за медицинскую помощь — действует система небольших по размеру соплатежей пациентов».

В отличие от мотивов пользования услугами здравоохранения, мотивы потребления образовательных услуг складываются на основе рациональных предпочтений в пользу вложений «в будущее». Ключевой причиной популярности высшего образования в СССР и Российской Федерации является, в терминологии доклада, высокая «премия» за образование, т.е. прирост доходов в результате обучения в вузах: за прошедшие 20 лет «премия

за высшее образование увеличилась почти в 3 раза. Между тем отдача от образования, учитывающая затраты на подготовку к поступлению и непосредственно на обучение в вузах, возросла в конце 1980-х — начале 1990-х годов примерно в 2 раза и до настоящего момента изменилась незначительно». В целом, за 1989–2009 годы расходы государственного бюджета и внебюджетных фондов на здравоохранение и образование с учетом роста цен сократились примерно на 7%.

Согласно материалам доклада, в течение 1989–2009 годов в нашей стране произошло существенное увеличение обеспеченности населения общей площадью жилья в расчете на человека; общая площадь увеличилась на 40% в целом по России, в том числе на 44% в городской местности. Расчеты интегрального индекса динамики потребления жилья, разработанного авторами доклада, позволяют говорить о росте объема потребления жилья в рассматриваемом периоде в расчете на одного человека на 35%. Однако при этом участие государства в содействии гражданам в улучшении жилищных условий резко сократилось: «...если в 1989 г. доля очередников среди всех семей, улучшивших жилищные условия, составила 73%, то в 2009 г. — только 6,6% (131 тыс. из 1991 тыс. семей)». Доля домохозяйств, имеющих возможность приобрести стандартное жилье за счет собственных и заемных средств, увеличилась почти в 2 раза — с 10 до 19%. Здесь важную роль стали играть возможности оплаты первоначального взноса за счет продажи уже имеющегося в собственности жилого помещения, полученного ранее в результате бесплатной приватизации жилья.

Что касается очень важной для советских граждан проблемы улучшения жилья, то доля семей, имеющих возможность переехать в жилое помещение с дополнительной комнатой площадью 18 кв. м (в условиях 1989 года — через обмен с доплатой за счет сбережений, в условиях 2009 года — путем заключения сделок купли-продажи жилого помещения и получения ипотечного кредита), увеличилась почти в 3 раза — примерно с 20 до 57,7% населения. В то же время в целом за прошедшие 20 лет, несмотря на рост возможностей приобретения жилья, оно стало на 43% менее доступным для среднего жителя России в результате повышения его реальной стоимости.

На основе результатов проведенных исследований в докладе был сформирован сводный индекс благосостояния граждан России в период 1989–2009 годов. В основе его расчета лежат три индекса:

- индекс изменения покупательной способности среднедушевого дохода (изменение покупательной способности в части приобретения рыночных товаров и услуг);

- индекс расходов на нерыночные индивидуальные услуги (изменение расходов государственного бюджета и внебюджетных фондов на нерыночные индивидуальные услуги);
- индекс доступности жилья (изменение покупательной способности среднедушевого дохода в части приобретения жилья и нового строительства).

Итоговый сводный индекс благополучия оказался равным 1,32. Это означает, что уровень благосостояния «среднего» жителя России, трактуемый как оценка совокупной возможности покупки рыночных товаров и услуг, жилья и потребления нерыночных услуг, вырос за прошедшие 20 лет примерно на 1/3.

В докладе также проведено сопоставление уровней благосостояния между РСФСР, Болгарией, Монголией и Польшей. Пример с Польшей был выбран специально, поскольку эта страна участвовала в 1985 году в программах международных сопоставлений с развитыми капиталистическими странами Запада¹. Как отмечается в докладе «Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах», такой подход открывал «возможность использовать Польшу в качестве своеобразного моста для сопоставления показателей России и США»².

Сравнение уровней фактического конечного потребления РСФСР, Болгарии, Монголии и Польши за 1988–2005 годы подтвердило интуитивную оценку, что Россия прошла трансформацию к рыночной экономике гораздо успешней Болгарии и Монголии, но хуже Польши. Рассчитанные индексы физического объема экономик Российской Федерации и США по паритету покупательной способности приведены в табл. 34.

Из приведенных данных следует, что, несмотря на резкое ухудшение макроэкономических показателей России в начале 1990-х годов, показатели по фактическому потреблению были восстановлены в первой половине 2000-х годов, а по показателю ВВП — в конце периода.

Полученные авторами результаты хорошо соотносятся с известными итогами международных расчетов. Например, по оценке Организации Объединенных Наций, в 1987 году средний доход населения в СССР, рассчитанный по паритету покупательной способности доллара США, был равен приблизительно 6000 долларов США, т.е. составлял 32% от уровня среднего

¹ Такие сопоставления проводятся обычно раз в пять лет, они называются раундами.

² Авторам доклада удалось решить задачу сопоставления данных Программы международных сопоставлений ООН, Программы международных сопоставлений СЭВ, а также макроэкономических показателей СССР и России.

Таблица 34

**Индексы физического объема экономики Российской Федерации по ППС,
США=100%, %**

Показатель на душу населения	Год					
	1988	1993	1999	2002	2005*	2009
ВВП	37	20	18	22	25	40
Фактическое конечное потребление	22	17	15	16	28	—

* Оценка за 2005 г. является расчетной.

Цит. по: Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах / Г.В. Андрушак, А.Я. Бурдяк, В.Е. Гимпельсон и др.; Рук. авт. колл. Е.Г. Ясин. М.: ГУ–ВШЭ, 2011. С. 81.

дохода населения в Соединенных Штатах Америки. По данным Всемирного банка, если в 1999 году уровень душевого ВВП в Российской Федерации составлял 19% от уровня США, то в 2005 году он достиг 28,5%, а к 2008 году превысил 34%, что в натуральном выражении составляет около 20,4 тыс. долларов США¹.

Интересно также сопоставить результаты расчетов авторов доклада с временными рядами значений ВВП для России в течение XIX–XX веков, построенными классиком макроэкономической истории *Ангусом Мэддисоном (Angus Maddison)* и приведенными в табл. 35.

Таблица 35

**Оценка ВВП на душу населения
в Российской Империи, СССР и Российской Федерации.
ВВП на душу населения соответствующих стран-лидеров экономического роста
= 100%, %**

Годы	1820	1870	1913	1950	1990	2001
Объем экономики	44	32	28	30	31	25

Страны-лидеры: 1820–1870 годы — Великобритания; 1913–2001 годы — США.

Источник: Maddison A. Monitoring the World Economy. 1820–1992. Development Centre Studies. P.: OECD, 1995; World Development Indicator Database. World Bank, 2002.

¹ По данным Международного валютного фонда, который использует в качестве базы цен данные ПМС 2005 года, первое место в мире по величине душевого ВВП занимает государство Катар, где он составляет 88,23 тыс. долларов США, сами США на 6 месте со значением 47,12 тыс. долларов США, а Российская Федерация занимает 51 место со значением 15,81 тыс. долларов США. См. например: World Economic Outlook Database (IMF: October 2010).

Недавно выполненные оценки среднегодового темпа прироста душевого ВВП в Российской империи, СССР и Российской Федерации в период с 1886 по 2008 год дают величину порядка 2%. На долгосрочном интервале такой исторический тренд увеличения душевого ВВП означает его рост за этот период более чем в 9 раз¹.

Из представленных данных видно, что, во-первых, относительные «скачки» среднедушевых доходов населения России коррелируют с масштабными социально-экономическими изменениями в истории страны (90-е годы XIX века, 10–30-е, 40–60-е, 90-е годы XX века, нулевые годы XXI века) и, во-вторых, в исторической перспективе Россия сохраняет свое место среди наиболее развитых стран мира.

Как к этому относиться?

Самым сложным является вопрос об отношении к истории последней российской модернизации.

Как отмечает ведущий российский историк, академик РАН *Александр Оганович Чубарьян*, «в отношении к (событийной. — А.Я.) истории у нас... сегодня уже сложилась определенная консолидация мнений в общественном, социальном, политическом планах. Но в отношении, скажем, исторических интерпретаций процессов того периода мы продолжаем находиться на довольно разных, весьма полярных позициях»².

Период 1985–1999 годов является тем, что историки называют «спорным прошлым», и потому современники и потомки будут еще долгое время ломать копья, рассуждая о том, «что случилось с Родиной и с нами». Но уже сегодня как никогда остро мы понимаем, что именно память о прошлом и отношение общества к собственной истории самым непосредственным образом влияют на выбор траектории будущего. Кем мы себя считаем, размышляя о своем прошлом: победителями или проигравшими? Ведущими или ведомыми? Умеющими предвидеть трудности и принимать необходимые решения или только опаздывать и ошибаться? От ответов на эти вопросы зависит способность общества формулировать целевые установки и управлять своим будущим.

¹ В качестве темпа прироста взята величина скользящей средней за пять лет. См.: *Журавлев С.Е.* Застолбить место в пятерке // Эксперт. 2012. № 5.

² Цит. по.: История современной России: проблемы, документы, факты (1985–1999) / Материалы международной конференции 25 октября 2010 года: В 2 т. М.: Фонд современной истории, Изд-во Моск. ун-та, 2011. Т. 1. С. 23.

Считается, что с развитием науки и внедрением технологических инноваций государственное управление само по себе становится все более эффективным. Практика показывает, что это довольно спорное утверждение. С одной стороны, действительно появляется все больше новых инструментов, технологий, подходов, которые позволяют повысить нашу «информационную вооруженность» и степень адекватности понимания происходящих процессов. С другой стороны, один из парадоксов принятия решений заключается в том, что получить 100-процентное подтверждение успеха или неудачи выбранной стратегии можно только после того, как она будет реализована. Несмотря на усиление влияния научного знания в управлении обществом и процессами трансформаций, выбор эффективной траектории развития всегда будет связан с риском, потому что в современном мире выбирать всегда приходится между многочисленными альтернативами, которые могут быть с какой-то степенью вероятности успешны в одних координатах и относительно неуспешны — в других. Поэтому обратной стороной любого политического или экономического решения является признание личной ответственности как за сделанный выбор, так и за его последствия. И эту личную ответственность за сделанный выбор должны принимать на себя не только политические лидеры, но и наука. Именно поэтому исследования истоков и уроков последней российской модернизации не перестанут быть актуальными: необходимо понять и оценить не только *успехи и провалы государства* в проведении реформ, но также *успехи и провалы науки* в обеспечении управления изменениями.

По большому счету, при всем разнообразии концепций и стратегий развития государств их существует всего две: «суверенная» и «догоняющая». Нет ничего фатального в том, чтобы на определенное время выбрать образец для подражания (собственно, на этом мотиве основано повсеместное увлечение разнообразными рейтингами в XXI веке). Но важно понимать конечную цель «гонки за лидером»: постараться быстрее и легче преодолеть трудный подъем, чтобы затем вырваться вперед. Поэтому сегодня необходимо, что называется, почаще «заглядывать в будущее», прогнозировать долгосрочные тренды мирового развития, чтобы точнее определить суверенные целевые ориентиры для новой российской модернизации.

Заключение: Что дальше?

За последние несколько лет в мировой экономике произошли события, сравнимые по масштабам с тектоническим сдвигом. С одной стороны, в результате глобального финансового кризиса наиболее мощные экономики развитых стран Запада (государств Северной Америки, Западной Европы и Японии) переживают нестабильность, долговые проблемы и падение темпов роста, вплоть до рецессии. С другой стороны, происходит поистине взрывной рост рынков развивающихся стран, и центр экономической активности смещается на восток. Можно много говорить о причинах и конкретных механизмах этого процесса. Ясно одно: мир необратимо меняется, и этот процесс носит объективный характер. Поэтому важно понимать не только то, какие стартовые условия приобрела Россия благодаря событиям последних 20 лет, но и то, каковы перспективы нашей страны, вытекающие из результатов последней модернизации, в будущем.

Среди последних зарубежных исследований в области анализа долгосрочных трендов развития мировой экономики представляют интерес ориентированные на практическое применение разработки глобальной банковской группы *HSBC* и крупнейшей консалтинговой компании мира *PricewaterhouseCoopers (PwC)*¹. Почти одновременно, в начале 2011 года *HSBC* и *PwC* опубликовали свое видение структуры мировой экономики по состоянию на середину XXI века. Эти прогнозы не только назывались

¹ Банковская группа *HSBC Holdings plc* была основана в 1865 году в Гонконге для финансирования операций между Китаем и Европой. Аббревиатура *HSBC* и произошла от первоначального названия банка *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation*. Согласно рейтингу журнала «Форбс» 2000 крупнейших публичных компаний мира *Forbes Global 2000* за 2011 год *HSBC* является крупнейшей компанией в Европе и второй в мире. Крупнейшая международная сеть компаний *PwC*, предоставляющих услуги в области финансового аудита и консалтинга, существует с 1849 года. Свое нынешнее название она получила в 1998 году после объединения *Price Waterhouse* с консалтинговой компанией *Coopers&Lybrand*. Штаб-квартиры *HSBC* и *PwC* расположены в Лондоне.

одинаково «The World in 2050», но и их результаты (с учетом возможных неопределенностей и неточностей) оказались удивительно схожими¹.

Важность долгосрочных научных прогнозов трудно переоценить, поскольку корректный анализ проблем, с которыми человечество столкнется в обозримом будущем, доступен сегодня лишь в рамках крупных междисциплинарных исследований. Чтобы обеспечить устойчивость развития в масштабах всего человечества, необходимы долгосрочные модели условий экономического роста. С этой точки зрения, смысл методов и моделей долгосрочного прогнозирования заключается в анализе путей и возможностей формирования желательного состояния экономики и качества жизни людей, а также путей, методов и средств этого состояния. При этом наряду с количественными показателями экономического развития, научно-технического прогресса, демографии и экологии все большее значение приобретают показатели, характеризующие *качество развития*.

Существует множество методологических подходов прогнозирования будущего и устойчивого развития глобального мира². Однако в наши дни на передний план выходят методы компьютерного моделирования с использованием математических макромоделей динамики социально-экономического развития. В основу исследований HSBC и PwC были положены модели экономического роста в рамках неоклассической экономической теории, дополненные прогнозами демографических тенденций с учетом развития качества «человеческого капитала». Главный вывод анализа подтвердил гипотезу о смене тренда глобального развития и перехода мира к ограниченному воспроизводству.

Возврат мировой системы в область устойчивого развития приводит к удивительным результатам.

Во-первых, в 2050 году потеряет смысл современное деление на «развитые» и «развивающиеся» страны. Темпы роста мировой экономики составят в среднем около 3%, причем темпы роста прежних «развивающихся» стран будут как минимум в два раза выше, чем темпы роста стран «развитых». В середине XXI века совокупные масштабы экономик развивающихся стран возрастут более чем в пять раз и превысят соответствующие параметры экономик стран Запада. Среди 30 крупнейших эконо-

¹ The World in 2050 / K. Ward. L.: HSBC Bank plc, 2011; The World in 2050 / J. Hawksworth, A. Tiwary. L.: PricewaterhouseCoopers LLP, 2011.

² См., например: Прогнозирование будущего: новая парадигма / Под ред. Г.Г. Фетисова, В.М. Бондаренко. М.: Экономика, 2008.

мик мира (по версии HSBC) 19 будут принадлежать странам, которые сегодня принято называть «развивающимися». Скорее всего, среди лидеров роста окажутся, в частности, Венесуэла, Египет, Индонезия, Колумбия, Малайзия, Мексика, Таиланд и Турция.

Во-вторых, Китай, США и Индия составят новую, так называемую «большую тройку» стран, на долю которых будет приходиться примерно половина мирового валового продукта. Лидерство этих стран будет бесспорным еще и потому, что в них к тому времени будет проживать не менее 3,5 млрд жителей Земли. Доминирование Китая и Индии станет свидетельством восстановления своеобразной «нормы», которая существовала в мировой экономике до XVIII века, пока не началась масштабная индустриальная революция в странах Запада.

Суть феномена хорошо иллюстрируют результаты исследований А. Мэддисона по влиянию развития стран Западного мира (сначала это были государства Западной Европы, а затем и США) на остальные страны в период XI–XX веков. В частности, по данным А. Мэддисона, в начале XI века совокупная доля Китая и Индии в том, что мы сегодня называем мировым валовым продуктом, составляла около 52%. Эта пропорция сохранялась вплоть до 1820 года, когда доля Китая и Индии была равна приблизительно 49%. В то же время уже к 1973 году совокупная доля этих стран сократилась до 8%, а основной прирост мирового ВВП обеспечивался быстро растущими экономиками США, стран Западной Европы и Японии¹.

В-третьих, несмотря на абсолютный рост экономик и возрастание благосостояния во всех рассмотренных странах, главное влияние на положение государств в новом международном «табеле рангов» будут оказывать особенности развития их демографической ситуации. Именно численность населения станет критическим параметром, определяющим перспективы экономического роста.

В Западной Европе своеобразными «жертвами» окажутся, в частности, такие богатые, но малочисленные и стареющие страны, как Австрия, Бельгия, Дания, Норвегия и Швеция. Но абсолютными «лидерами» падения станут Нидерланды и Швейцария. Однако более масштабные изменения в этой сфере будут происходить вне пределов Старого Света. Например, согласно оценкам HSBC, численность трудоспособного населения в Сау-

¹ Maddison A. The World Economy / Volume I. A Millennial Perspective. Development Centre Studies. Paris: OECD, 2006.

довской Аравии возрастет на 73%, в то время как в Японии — упадет на 37%.

Наконец, на смену нынешним лидерам экономического роста, странам, входящим в группу G7, придут страны так называемой группы E7¹. Сегодня в экономических прогнозах помимо группы стран G7 обычно также учитывают государства, не входящие непосредственно в Атлантический блок, но обладающие сравнимыми характеристиками экономик. Среди этих государств чаще всего называют Австралию, Испанию и Южную Корею. Согласно расчетам PwC, в новую группу E7 (по старшинству) войдут: Китай, Индия, Бразилия, Российская Федерация, Индонезия, Мексика и Турция. В свою очередь, E7 станет лидером более крупной группы государств, в которую также должны будут войти: Южная Африка, Аргентина, Саудовская Аравия, Нигерия и Вьетнам.

В наши дни размер экономик государств группы E7 составляет 36% от размера экономик государств группы G7, если считать по рыночному обменному курсу, и около 72% — по паритету покупательной способности в долларах США². Однако в 2050 году совокупный размер экономик группы стран E7 будет, как минимум, на 64% больше экономик группы стран G7, рассчитанных по рыночному обменному курсу (в долларах США), и почти в два раза больше по паритету покупательной способности.

Что касается нашей страны, то и прогноз HSBC, и прогноз PwC исходят из того, что ежегодный темп прироста населения Российской Федерации будет отрицательным, порядка 0,7%, а значит, численность России может сократиться в итоге до 116 млн человек³. Однако, несмотря на возможное резкое ухуд-

¹ От англ. слова «*emerging*», т.е. «развивающиеся».

² Использование показателей ВВП, рассчитанных по ППС, является более оправданным при сравнительном анализе в среднем жизненных стандартов или производительности экономик разных стран. Однако значения ВВП, рассчитанные по рыночным обменным курсам валют, более подходят для оценки относительного размера экономики в перспективе, поскольку при долгосрочном планировании именно рыночные обменные курсы лучше учитывают эффекты внутренней инфляции и изменения номинальных курсов валют.

³ В середине XXI века, согласно оценкам PwC, отрицательная динамика численности народонаселения составит, соответственно, в Японии — 0,5%, в Южной Корее и Германии — 0,3%, в Италии — 0,2%. В свою очередь, скорость прироста населения составит, соответственно, в Китае — 0,1%, в США — 0,6%, в Индии — 0,8%, в Саудовской Аравии — 1,4%. Быстрее всего население будет расти в Нигерии — на 1,5% в год. Демографическая ситуация в России, которую в зарубежной историографии иногда называют «вековой демографической катастрофой», обусловлена событиями Октябрьской революции и последовавшей

шение демографической ситуации в нашей стране, динамика годового реального ВВП будет сохраняться на уровне 4%. В итоге ВВП России (по рыночному обменному курсу в долларах США) может превысить ВВП Испании уже к началу 2013 года, Италии — в 2022 году, Соединенного Королевства — в 2029 году, Франции — в 2033 году и Германии — в 2042 году соответственно. В середине XXI века Россия имеет шанс стать самой *мощной* экономикой старой Европы.

Что касается абсолютного «размера» экономики, то Российская Федерация имеет все шансы выйти на шестое место в мире, пропустив вперед Китай, США, Индию, Бразилию и Японию. В прогнозах также содержатся данные, которые позволяют сравнить относительные стандарты качества жизни в различных странах. Из них следует, в частности, что в масштабе цен США душевой ВВП России в 2050 году будет все равно в 1,6 раза превышать уровень Китая и примерно в 2,6 раза — уровень Индии. Следует учитывать, что эти прогнозы HSBC и PwC были сделаны исходя из современных пропорций экономики России с преобладанием в ней экспортно-сырьевой модели роста.

В Российской Федерации в рамках программы Президиума Российской академии наук «Экономика и социология знания» в 2009–2011 годах были проведены масштабные системные исследования процессов мировой динамики, которые позволили по-новому взглянуть на проблему долгосрочных прогнозов.

Прогнозы мировой динамики

Как известно, первой работой такого рода стало исследование выдающегося английского экономиста *Томаса Мальтуса* (*Thomas Robert Malthus*), который еще в 1798 году пришел к выводу, что в доиндустриальных обществах рост численности населения не сопровождается адекватным ростом производства на душу населения, что может привести к ситуации голодного выживания для большинства¹.

В наши дни интерес к моделированию *мировой динамики* возник в середине XX века. Созданная в конце 1960-х годов Академией наук Итальянской Республики негосударственная научно-исследовательская организация «Римский клуб», сформулировала задачу определения *долговременной устойчивости экономической модели*, которая сложилась в странах Запада после завершения Второй

Гражданской войны, которые переломили тренд воспроизводства населения страны. Огромную отрицательную роль также сыграла Великая Отечественная война, в которой совокупные безвозвратные потери СССР превысили 26 млн. человек (см., например: *Eberstadt N. The Dying Bear. Russia's Demographic Disaster // Foreign Affairs. 2011. Vol. 90. N 6. P. 95–108*).

¹ *Мальтус Т.* Опыт о законе народонаселения. [репринтное издание 1798 г.]; Шедевры мировой экономической мысли. Петрозаводск: Петроком, 1993. Т. 4.

мировой войны. С решением этой задачи блестяще справился выдающийся американский ученый, один из разработчиков первых компьютеров *Джей Форрестер (Jay Wright Forrester)*, создавший первые модели *системной динамики* — методологии анализа поведения очень сложных и «больших» систем¹.

Идеи Дж. Форрестера были подхвачены и развиты его соратниками и учениками, среди которых были супруги *Донелла «Дана» и Деннис Медоузы (Donella & Dennis Meadows)*, которые создали первые компьютерные макромоделли мировой динамики. Их работа, получившая мировую известность, называлась «Пределы роста»². Именно публикация этой книги привела со временем к осознанию необходимости устойчивого развития человеческой цивилизации, что стало главным направлением деятельности Организации Объединенных Наций. С этого времени было опубликовано огромное количество результатов исследований мировой динамики, произошло резкое повышение сложности и «объема» моделей, однако внятно предсказать ситуацию глобального финансового кризиса и рецессии мировой экономики 2008 года в рамках этого подхода не удалось.

В то же время несомненный глобальный характер вызовов, с которыми столкнулось человечество в начале XXI века, диктует необходимость совершенствования долгосрочного социально-экономического и геополитического прогнозирования будущего.

Смысл системных исследований, которые проводились в России под руководством выдающихся ученых-математиков — вице-президента Российской академии наук, ректора МГУ имени М.В. Ломоносова В.А. Садовничего и иностранного члена РАН, первого Президента Кыргызской Республики А.А. Акаева, заключался в радикальном переосмыслении принципов мировой динамики и построении простых по форме, но обладающих значительным эвристическим потенциалом динамических макромоделей, которые способны не только давать прогнозы, но и пригодны для сознательного управления социально-экономическим развитием. В конечном итоге учеными была построена иерархия математических макромоделей, которая позволила не только корректно прогнозировать долгосрочные экономические и демографические тенденции, а также описывать экономическое взаимодействие различных стран, включая геополитическую динамику и возможные политические кризисы. Ключевым элементом стало использование в рамках общего подхода теории больших кондратьевских циклов эко-

¹ *Forrester J.W.* World Dynamics. MA: Wright-Allen, 1971.

² *Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W.* III. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. N.Y.: Universe Books, 1972.

номической конъюнктуры, что дало возможность обнаруживать возможные точки экономических кризисов и рецессий и тем самым увеличивать точность и надежность управления социально-экономическими процессами для достижения выбранных целевых показателей¹.

По данным расчетов академиков А.А. Акаева и В.А. Садовниченко, понижательная фаза текущего (пятого) кондратьевского цикла должна завершиться в 2015–2017 годах. Как пишут ученые: «...выход в ближайшие пару лет из нынешнего кризисного состояния не означает, что впереди расстилается гладкий путь»². В то же время хорошо известно, что переход к повышательной фазе цикла означает прекращение хаоса в экономике и начало нового этапа ее устойчивого развития. С этой точки зрения, особое значение приобретает вопрос структурной перестройки экономики с целью ее приспособления под обстоятельства нового времени. Прогнозные оценки развития России на период повышательной стадии (условно 2018–2042 годы) предстоящего шестого «кондратьевского цикла» при двух стратегиях развития — инерционном и инновационном — дают следующие результаты. Как следует из расчетов, в случае инерционного сценария объем ВВП за указанный период возрастет только в 2,2 раза. Однако существенные структурные сдвиги могут обеспечить рост ВВП более чем в 9 раз, и к 2042 году уровень ВВП Российской Федерации сможет превысить 100 трлн рублей, что будет составлять более 12% ВВП США в сопоставимых ценах.

Таким образом, условный период 2010–2025 годов является самым благоприятным временем для внедрения кластера новых базисных технологий, а значит, *нового этапа модернизации*. Синхронизация методов государственной инновационной и промышленной политики с повышательной фазой большого цикла конъюнктуры способна дать синергетический эффект и привести к значительному и быстрому росту уровня благосостояния. Наша страна сможет с высокой вероятностью стать активным участником этого процесса, тем более что в 1950-е годы в СССР уже был успешный опыт инновационного прорыва, что позволило решить главную политическую задачу того времени — достижение СССР военно-технического паритета со

¹ Садовничий В.А., Акаев А.А., Кортаев А.В., Малков С.Ю. Моделирование и прогнозирование мировой динамики. М.: ИСПИ РАН. 2012.

² Акаев А.А., Садовничий В.А. О динамике мирохозяйственного развития в свете нового подхода к прогнозированию // Век глобализации. 2009. № 2. С. 3–16.

странами Западного мира. Однако со временем крах советской экономики и последовавший распад СССР стали одним из доказательств того, что промедление в восприятии инноваций, «запирание» страны во внутренних проблемах развития и замедление темпов совершенствования «человеческого капитала» выступают ключевыми факторами снижения глобальной конкурентоспособности.

Сегодня Россия стоит перед необходимостью структурной перестройки экономики и реального перехода к экономике знаний на основе нового технологического уклада. Очевидно, что в обозримой перспективе глобальное положение России относительно новой «большой тройки» мировых лидеров — Китая, США и Индии — радикально измениться не сможет, в том числе в связи со сравнительно малой численностью населения страны¹. В то же время целенаправленные совместные усилия общества и государства по повышению качества управления экономикой и опора на научные знания о закономерностях социально-экономического развития могут значительно приблизить время, когда новая экономика будет способна обеспечить новое качество жизни населения. Такой прорыв может произойти в течение жизни нынешних поколений. Это возможно, если общество научится использовать свое прошлое как источник знаний, а не как повод для конфронтации.

Сегодня страны планируют свое будущее в резко изменившемся контексте, ключевыми характеристиками которого являются глобализация экономики и науки, переход к модели устойчивого развития, рост проблем глобальной конкурентоспособности на фоне ограниченности национальных ресурсов. Важным фактором изменений стало выявившееся несоответствие между скоростью научно-технических изменений и способностью государств вырабатывать адекватную политику учета этих изменений в своих интересах. В работе по «управлению переменами» сегодня главное — поиск эффективных направлений развития на основе плюралистических сценариев в рамках непрерывно развивающейся во времени программы. На смену частичным прогнозам пришло динамическое «предвидение» будущего. Стало понятно, что инновационный процесс, без которого невозможна новая экономика, носит ярко выраженный нелинейный характер. Поэтому в условиях новой экономики

¹ В I квартале 2012 г. численность населения Китая составила более 1,35 млрд человек, Индии — около 1,23 млрд человек, США — более 313 млн человек, России — чуть более 143 млн человек.

каждый человек превращается из объекта экономической политики в ее субъект, влияющий на конечный результат.

Выбор новой эффективной траектории развития возможен, если отказаться от мифологического взгляда на историю последней российской модернизации и извлечь практические уроки из прежнего опыта управления масштабными изменениями, каким бы он ни был. Только так можно обеспечить сложный баланс между локальной эффективностью демократической власти, нуждающейся в поддержке своих граждан, и необходимостью сохранять преемственность избранного курса и стратегических целей развития, для достижения которых могут порой потребоваться непопулярные меры и напряжение всех сил.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

1.1. Обеспечение экономического

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
<i>«Перестроечный» период — 1985 г. — ноябрь 1991 г.</i>			
<p>12 июня 1990 г. — Декларация Съезда народных депутатов РСФСР «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».</p> <p>16 июня 1990 г. — Съезд народных депутатов РСФСР принял Постановление «О соци-</p>	<p>31 октября 1990 г. — принят Закон РСФСР «О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году».</p>	<p>21 мая 1990 г. — в РСФСР созданы государственные налоговые инспекции. (Закон СССР «О правах, обязанностях и ответственности государственных налоговых инспекций»).</p>	

В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Таблица 1

суверенитета Российской Федерации

Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
<p>26 августа 1988 г. — зарегистрирован первый в РСФСР (второй в СССР) коммерческий банк — ленинградский банк «Патент».</p> <p>29 августа 1988 г. — зарегистрирован второй в РСФСР Московский кооперативный банк (первый коммерческий банк г. Москвы).</p> <p>К концу 1988 г. в РСФСР было зарегистрировано 25 коммерческих банков.</p>		<p>24 августа 1988 г. — зарегистрирован первый коммерческий банк Советского Союза.</p> <p>Им стал казахский банк из Чимкента — Союзбанк, или банк «Союз» (в настоящее время этот банк не существует).</p>
<p>19 октября 1989 г. — в Москве учреждено первое советское совместное банковское предприятие — «Международный Московский банк» (ныне — UniCredit Bank). В число учредителей вошли три советских банка (суммарная доля 40%) и пять зарубежных банков (суммарная доля 60%).</p>		<p>31 марта 1989 г. — Государственные специализированные банки СССР переведены на полный хозрасчет и самофинансирование.</p>
<p>13 июля 1990 г. — РСФСР вывела свою банковскую систему из-под контроля СССР. Российский республиканский банк Госбанка СССР преобразован в Государственный банк РСФСР¹.</p> <p>2 декабря 1990 г. — Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»²</p> <p>2 декабря 1990 г. — Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности»³.</p>		<p>10 апреля 1990 г. — принят Закон СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик».</p> <p>26 октября 1990 г. — в СССР создан общесоюзный валютный рынок и введен коммерческий курс рубля к иностранным валютам.</p>

¹ Соответственно российские республиканские банки Госбанка СССР, Промстройбанка СССР, Агропромбанка СССР, Жилсоцбанка СССР, Сберегательного банка СССР с их сетью вычислительных центров на территории РСФСР, а также республиканское управление инкассации и филиал ГВЦ Госбанка СССР в г. Москве были объявлены собственностью РСФСР.

² В соответствии со ст. 7 Закона Банк России мог «объединяться в банковские союзы с центральными банками других республик, входящих в состав Союза ССР, для проведения единой федеральной денежно-кредитной политики в рамках полномочий, определяемых Верховным Советом РСФСР».

³ В соответствии с законом создавалась банковская система РСФСР в составе: Банка России, Банка внешней торговли РСФСР, Сберегательного банка РСФСР, коммерческих банков различных видов, а также других кредитных учреждений, получивших лицензию на осуществление отдельных банковских операций.

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
<p>ально-экономическом положении РСФСР», в котором заявил, что выход из кризиса видит в консолидации всех сил на основе суверенитета для проведения «радикальных экономических преобразований, направленных на создание эффективно действующей рыночной экономики».</p> <p>14 июля 1990 г. — Россия объявила о своей исключительной юрисдикции на республиканскую собственность (Закон РСФСР «О собственности на территории РСФСР»).</p> <p>14 июля 1990 г. — Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР».</p> <p>09 августа 1990 г. — Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О защите экономической основы суверенитета РСФСР».</p> <p>31 октября 1990 г. — Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».</p>			
	<p>10 октября 1991 г. — Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».</p>		

	Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
			<p>11 декабря 1990 г. — Закон СССР «О Государственном банке СССР».</p> <p>11 декабря 1990 г. — Закон СССР «О банках и банковской деятельности».</p> <p>11 декабря 1990 г. — Министерству финансов СССР поручено передать на баланс Госбанка СССР золотой запас, необходимый для создания стабилизационного монетарного фонда.</p> <p>29 декабря 1990 г. — в СССР принято решение об установлении с 1 января 1991 г. налога с продаж (Указ Президента СССР «О налоге с продаж»).</p>
	<p>21 октября 1991 г. — Президиум Верховного Совета РСФСР сформировал рабочую группу экспертов по вопросам совершенствования банковского законодательства.</p>		<p>22 января 1991 г. — Указ Президента СССР «О прекращении приема к платежу денежных знаков Госбанка СССР достоинством 50 и 100 рублей образца 1961 года и ограничении выдачи наличных денег со вкладов граждан»¹.</p>

¹ Выдача наличных денег со вкладов граждан в Сбергательном банке СССР была ограничена суммой в 500 рублей в месяц.

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
«Правительство Гайдара» — 6 ноября 1991 г. — 15 декабря 1992 г.			
<p>11 ноября 1991 г. — образовано Министерство экономики и финансов РСФСР.</p> <p>12 декабря 1991 г. — Указ Президента РСФСР о едином экономическом пространстве РСФСР.</p>	<p>15 ноября 1991 г. — Россия приняла решение о переподчинении в свое распоряжение расположенные на территории РСФСР структуры союзных организаций, обеспечивающих денежную</p>	<p>21 ноября 1991 г. — создана Государственная налоговая служба РСФСР.</p> <p>6 декабря 1991 г. — в России введен налог на добавленную стоимость (Закон РСФСР «О налоге на добавленную стоимость»).</p>	

Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
		<p>1 марта 1991 г. — начало свободного хождения валюты в СССР (Закон СССР «О валютном регулировании»).</p> <p>19 марта 1991 г. — Указ Президента СССР «О реформе розничных цен и социальной защите населения»¹.</p> <p>22 марта 1991 г. — Указ Президента СССР «О компенсации населению потерь от обесценения сбережений в связи с единовременным повышением розничных цен»².</p> <p>12 апреля 1991 г. — в Центре межбанковских валютных операций Государственного банка СССР (на т.н. «Валютной бирже») начаты еженедельные торги долларами США, которые заменили существовавшие ранее с ноября 1989 года валютные аукционы Внешторгбанка СССР.</p>
	<p>26 декабря 1991 г. — образован Государственный таможенный комитет РСФСР.</p>	

¹ Кабинету Министров СССР и правительствам союзных республик предписывалось «последовательно осуществлять либерализацию розничных цен, продолжив согласованное расширение перечня товаров народного потребления, реализуемых по договорным (свободным) и регулируемым ценам».

² Денежные средства населения во вкладах и ценных бумагах Сберегательного банка СССР после повышения государственных розничных цен 19 марта 1991 года были увеличены в размерах на 40%. Все средства после оценки, превышающие 200 рублей, были зачислены на специальные счета с правом использования этих средств вкладчиками только по истечении трех лет.

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
	<p>эмиссию, в том числе предприятия и учреждения ГПО Гознак (Постановление Правительства РСФСР «О мерах по финансовому обеспечению экономической реформы и защите финансовой системы РСФСР»).</p>	<p>6 декабря 1991 г. — в России вводятся акции (Закон РСФСР «Об акцизах»).</p> <p>7 декабря 1991 г. — введена прогрессивная шкала подоходного налогообложения физических лиц (Закон РСФСР «О подоходном налоге с физических лиц»).</p> <p>9 декабря 1991 г. — Закон РСФСР о налогообложении имущества физических лиц.</p> <p>12 декабря 1991 г. — в России введено налогообложение доходов банков.</p> <p>12 декабря 1991 г. — в России введен «курортный сбор» с физических лиц.</p> <p>12 декабря 1991 г. — в России введен прогрессивный налог на «дорогое» наследство (Закон РСФСР «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»).</p> <p>12 декабря 1991 г. — в России введен налог на операции с ценными бумагами (Закон РСФСР «О налоге на операции с ценными бумагами»).</p> <p>12 декабря 1991 г. — в России введено налогообложение имущества предприятий (Закон РСФСР «О налоге на имущество предприятий»).</p> <p>13 декабря 1991 г. — в России введено налогообложение доходов от страховой деятельности.</p> <p>27 декабря 1991 г. — в России введен налог на прибыль предприятий и организаций (Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций»).</p> <p>27 декабря 1991 г. — Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».</p>	

Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России
<p>19 февраля 1992 г. — образованы Министерство финансов и Министерство экономики РФ.</p> <p>30 июня 1992 г. — Центральный банк РФ установил особый порядок межгосударственных расчетов по корреспондентским счетам государств «рублевой зоны».</p>	<p>21 июня 1992 г. — Указ Президента РФ «О мерах по защите денежной системы Российской Федерации»¹.</p> <p>1 июля 1992 г. — Указ Президента РФ «О нормализации платежно-расчетных отношений в народном хозяйстве РФ».</p> <p>3 июля 1992 г. — изменены механизм, и порядок установления курсов иностранных валют к рублю. Введен единый курс доллара США к рублю.</p> <p>17 июля 1992 г. — Закон РФ «О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год».</p> <p>14 августа 1992 г. — утверждена Бюджетная классификация РФ.</p> <p>25 сентября 1992 г. — Закон РФ «О денежной системе РФ».</p>	<p>30 сентября 1992 г. — образована Федеральная налоговая служба России.</p>
<p><i>Правительство В.С. Черномырдина. Первый этап — 14 декабря 1992 г. — 9 августа 1996 г.</i></p>		
<p>22 декабря 1992 г. — Закон РФ «О Совете Министров — Правительстве РФ».</p> <p>24 июля 1993 г. — введена новая национальная валюта — рубль РФ².</p> <p>12 декабря 1993 г. — принята Конституция РФ.</p>	<p>14 мая 1993 г. — Закон РФ «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год».</p> <p>26 июля 1993 г. — Указ Президента РФ «Об обеспечении нормального функционирования денежной системы Российской Федерации».</p>	<p>7 декабря 1993 г. — в России введено налогообложение сделок с землей.</p>

¹Принято решение осуществлять расчеты по взаимным товарным поставкам между Россией и другими государствами, использующими рубль в качестве платежного средства, в соответствии с международной торговой и банковской практикой. Центральный банк РФ был уполномочен принять необходимые меры по переводу межбанковских расчетов с государствами, использующими рубль в качестве платежного средства, на принципы, обеспечивающие защиту денежной системы РФ.

²Центральным банком Российской Федерации начато проведение денежной реформы, связанной с отменой денежных билетов образца 1961 года и билетов Банка России номиналом 10 тысяч рублей выпуска 1992 года и заменой их на рубли РФ.

Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
<p>14 июня 1992 г. — введена обязанность, предприятий, организаций и учреждений хранить денежные средства в банках и проводить расчеты по своим обязательствам в безналичном виде.</p>	<p>13 марта 1992 г. — Соглашение о принципах таможенной политики с бывшими республиками СССР.</p> <p>14 июня 1992 г. — введен Временный импортный таможенный тариф РФ.</p> <p>18 июля 1992 г. — Указ Президента РФ «О неотложных мерах по организации таможенного контроля в Российской Федерации». Установлена таможенная граница с бывшими республиками СССР, не подписавшими Соглашение о принципах таможенной политики.</p>	<p>27 февраля 1992 г. — Указ Президента РФ «О снятии ограничений на использование средств населения на специальных счетах в Сберегательном банке РФ»³.</p> <p>1 мая 1992 г. — в России принята исправленная версия Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности СССР.</p> <p>22 мая 1992 г. — Россия приняла решение о вступлении в МВФ, Всемирный банк и Международную ассоциацию развития.</p>
<p>8 декабря 1993 г. — создана межведомственная Комиссия для разработки Концепции кредитно-денежной системы России.</p> <p>16 декабря 1993 г. — российские банки получили разрешение проводить операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями.</p>	<p>15 марта 1993 г. — введен импортный таможенный тариф РФ.</p> <p>21 мая 1993 г. — Закон РФ «О таможенном тарифе».</p> <p>18 июня 1993 г. — принят Таможенный кодекс РФ.</p>	<p>8 февраля 1993 г. — принято решение о выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО).</p> <p>6 мая 1993 г. — начало торгов ГКО⁴.</p>

³Отменены с 30 марта 1992 года все ограничения на использование средств населения, введенные руководством СССР сроком на три года весной 1991 года в рамках так называемой «павловской» денежной реформы.

⁴По решению Верховного Совета Российской Федерации объем первого займа ГКО составлял 650 млрд рублей.

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
<p>3 октября 1994 г. — Указ Президента РФ «Об укреплении единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»¹.</p> <p>30 ноября 1994 г. — Принята первая часть Гражданского кодекса РФ. Кодификация отечественного права в области делового оборота стала, по мнению современников, «новой конституцией хозяйственной жизни».</p>	<p>23 мая 1994 г. — введены дополнительные меры по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве.</p> <p>11 октября 1994 г. — «черный вторник» — резкая дестабилизация валютного рынка РФ².</p> <p>5 ноября 1994 г. — Федеральный закон «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 год».</p> <p>11 января 1995 г. — создана Счетная палата РФ.</p> <p>5 июля 1995 г. — введен так называемый «валютный коридор» — механизм установления пределов колебания валютного курса.</p> <p>31 января 1996 г. — Указ Президента РФ «О некоторых мерах по упорядочению работы с внешним и внутренним валютным долгом РФ»⁴.</p> <p>17 мая 1996 г. — введен новый механизм установления официального курса рубля на основе котировок Банка России,</p>	<p>10 января 1994 г. — создан Департамент налоговой полиции РФ.</p> <p>23 мая 1994 г. — Указ Президента РФ «О некоторых вопросах налоговой политики»³.</p> <p>23 мая 1994 г. — Указ Президента РФ «Об осуществлении комплекса мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей».</p> <p>23 мая 1994 г. — установлен порядок обязательной постановки налогоплательщика на учет в органах Государственной налоговой службы РФ и запрет банкам и иным кредитным организациям на открытие расчетных счетов налогоплательщикам без уведомления соответствующего налогового органа.</p>	

¹ Утверждено «Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ».

² В течение одного дня 11 октября 1994 года курс доллара США вырос с 2833 до 3926 рублей.

³ Установлен норматив отчислений в Фонд социального страхования РФ и определен порядок льготного налогообложения предприятий с иностранными инвестициями.

⁴ Внутренний долг Российской Федерации в иностранной валюте перед предприятиями, организациями и учреждениями, независимо от форм собственности, в том числе внутренний валютный долг Союза ССР переоформлялся в государственные облигации.

Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
<p>16 декабря 1993 г. — принят Указ Президента Российской Федерации «О развитии рынка драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации».</p>	<p>24 сентября 1993 г. — установлены правила определения страны происхождения товаров для государств — участников СНГ.</p>	
<p>10 июня 1994 г. — Указ Президента РФ «О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации».</p> <p>18 октября 1994 г. — «в целях совершенствования денежно-кредитной системы РФ создан Национальный банковский совет при Центральном банке РФ.</p> <p>26 апреля 1995 г. — принята новая редакция законодательства о Банке России (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР о Центральном банке РСФСР (Банке России)»).</p> <p>24 августа 1995 г. — «черный четверг» — первый банковский кризис в России.</p>	<p>1 января 1995 г. — введена Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности РФ.</p> <p>20 января 1995 г. — Соглашение о Таможенном Союзе между Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Республикой Казахстан.</p> <p>3 ноября 1995 г. — принята единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности СНГ.</p>	<p>10 января 1994 г. — созданы Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю и Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью.</p>

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
	исходя из соотношения спроса и предложения на иностранную валюту на межбанковском и биржевом валютном рынке ¹ .		
<i>Правительство В.С. Черномырдина. Второй этап — 10 августа 1996 г. — 23 марта 1998 г.</i>			
14 августа 1996 г. — Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ² .	15 августа 1996 г. — Федеральный закон «О бюджетной классификации РФ».	18 августа 1996 г. — Указ Президента РФ «О мерах по повышению собираемости налогов и других обязательных платежей и упорядочению наличного и безналичного денежного обращения».	
17 декабря 1997 г. — Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ».	26 февраля 1997 г. — Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год». 5 марта 1997 г. — определены условия и порядок реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет. 4 августа 1997 г. — Указ Президента РФ «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен» ³ . 15 августа 1997 г. — на территории России прекращены расчеты в иностранной валюте за реализуемые физическими лицами товары (работы, услуги).	17 июня 1997 г. — приняты правила рассмотрения предложенной организацией-должником о реструктуризации их задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет. 19 ноября 1997 г. — утвержден План мероприятий по увеличению сбора налогов и сокращению расходов федерального бюджета.	

¹ При установлении официального курса рубля также учитывалась динамика показателей инфляции, положение на международных рынках иностранных валют, изменения величины государственных золотовалютных резервов и динамика показателей платежного баланса страны

² Принято, что систему федеральных органов исполнительной власти образуют министерства Российской Федерации (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты Российской Федерации, федеральные службы России, федеральные агентства и федеральные надзоры России. Определены основные функции перечисленных федеральных органов исполнительной власти и порядок назначения и отстранения от должности их руководителей

³ В соответствии с указом, происходило укрупнение российской денежной единицы и замена с 1 января 1998 года обращающихся рублей на новые рубли по соотношению 1000 к одному.

	Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
		<p>18 сентября 1996 г. — Указ Президента РФ «Об укреплении бюджетной дисциплины в части таможенных платежей».</p> <p>27 декабря 1996 г. — принят Таможенный тариф РФ.</p>	
	<p>1 апреля 1997 г. — увеличены размеры и показатели достаточности собственных средств (капитала) банков.</p>		<p>17 сентября 1997 г. — Россия присоединилась к деятельности Парижского клуба — международной организации государств-кредиторов.</p> <p>6 октября 1997 г. — подписано соглашение с Лондонским клубом — международной организацией частных кредиторов⁴.</p>

⁴ Переговоры с Лондонским клубом были начаты Российской Федерацией в 1992 г. Подписанный договор предусматривал реструктуризацию сроком на 25 лет долгов СССР на сумму около 32,3 млрд долларов США. Механизм выплаты долгов предполагал выпуск Внешэкономбанком Российской Федерации долговых облигаций, зарегистрированных на Люксембургской фондовой бирже.

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
	<p>10 ноября 1997 г. — объявлено о переходе с 1 января 1998 г. к среднесрочным ориентирам динамики курса национальной валюты (в 1998–2000 гг. предполагалось среднегодовое отклонение в 15% от базовой ставки 6,2 руб. за 1 долл. США).</p> <p>11 декабря 1997 г. — Указ Президента РФ «О мерах по оздоровлению государственных финансов».</p> <p>1 января 1998 г. — Банк России установил официальный курс 5,96 руб. за 1 долл. США.</p>		
Правительство С.В. Кириенко — 24 апреля 1998 г.¹ — 23 августа 1998 г.			
	<p>26 марта 1998 г. — Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год».</p> <p>14 апреля 1998 г. — Постановление Правительства РФ «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом».</p> <p>14 мая 1998 г. — Указ Президента РФ «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации».</p> <p>26 мая 1998 г. — приняты «Основные направления деятельности Правитель-</p>	<p>31 июля 1998 г. — принята первая часть Налогового кодекса РФ</p> <p>31 июля 1998 г. — Федеральный закон «О налоге на игорный бизнес».</p>	

¹С.В. Кириенко с 23 марта 1998 г. исполнял обязанности Председателя Правительства РФ, а 24 апреля 1998 г. был утвержден в должности Председателя Правительства РФ.

Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
<p>21 августа 1998 г. — Заявление Сберегательного банка РФ «О взаимном гарантировании банковских вкладов»².</p>		<p>9 июня 1998 г. — установлены критерии допуска субъектов РФ к источникам финансирования дефицита бюджетов путем размещения облигационных займов на внешних финансовых рынках. 16 июня 1998 г. — Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)».</p>

²Сбербанк России объявил о своей готовности «подписать с крупнейшими банками соглашение, позволяющее их клиентам по желанию переводить свои счета в любой из банков — участников соглашения». В Заявлении перечислены крупнейшие банки, работающие со вкладами населения: «ИНКОМБАНК», банк «Столичный банк сбережений-АГРО», «МОСТ-банк», банк «Российский кредит», банк «МЕНАТЕП», Промстройбанк России и Автобанк.

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
	<p>ства РФ по обеспечению экономии государственных расходов».</p> <p>16 июля 1998 г. — Указ Президента РФ «О неотложных мерах по обеспечению финансовой стабилизации в стране».</p> <p>31 июля 1998 г. — принят Бюджетный кодекс РФ</p> <p>17 августа 1998 г. — в совместном заявлении Правительства РФ и Банка России объявлено о расширении границ «валютного коридора» до уровня 6,0–9,5 руб. за долл. США, отказе от обслуживания ГКО (дефолт по внутреннему государственному долгу)¹ и введении 90-дневного моратория на обслуживание внешнего долга частным бизнесом.</p>		
<i>Правительство Е.М. Примакова — 11 сентября 1998 г. — 12 мая 1999 г.</i>			
	<p>25 августа 1998 г. — Указ Президента РФ «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации».</p> <p>29 декабря 1998 г. — Федеральный закон «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики».</p>	<p>23 декабря 1998 г. — Государственная налоговая служба РФ преобразована в Министерство РФ по налогам и сборам.</p>	
	<p>22 февраля 1999 г. — Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 1999 год».</p> <p>12 апреля 1999 г. — Президент РФ направил Правительству РФ свое Послание «О бюджетной политике на 2000 год».</p>		

¹ Объем ГКО в обращении на момент дефолта составлял около 217 млрд рублей, или более 34 млрд долларов США.

	Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
	<p>17 ноября 1998 г. — Центральный банк РФ утвердил «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год».</p> <p>21 ноября 1998 г. — создано «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО).</p>		
	<p>25 февраля 1999 г. — Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».</p>		

Приложение 1

Обеспечение гарантий экономического суверенитета России	Создание новой бюджетно-финансовой системы России	Создание новой налоговой системы России	
<i>Правительство С.В. Степашина — 19 мая 1999 г. — 9 августа 1999 г.</i>			
<i>Правительство В.В. Путина — 16 августа 1999 г. — 31 декабря 1999 г.</i>			
	31 декабря 1999 г. — Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000 год».		

	Создание новой банковской системы России	Создание новой таможенной системы России	Примечания
	8 июля 1999 г. — Федеральный закон «О реструктуризации кредитных организаций». 8 июля 1999 г. — изменен организационно-правовой статус АРКО. Агентство стало первой государственной корпорацией (учредители — Правительство РФ и Банк России).		

1.2. Процессы рыночной трансформации

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
<i>«Перестроечный» период — 1985 г. — ноябрь 1991 г.</i>		
<p>02 декабря 1988 г. — граждане СССР получили право приобретать квартиры в личную собственность.</p>		
<p>6 марта 1990 г. — Закон СССР «О собственности в СССР».</p> <p>14 марта 1990 г. — в Конституцию СССР внесены изменения и дополнения, гарантирующие равную защиту собственности граждан, коллективной и государственной собственности.</p> <p>4 июня 1990 г. — Закон СССР «О предприятиях в СССР» (разрешается создание трех основных видов предприятий: основанных на собственности советских граждан, на коллективной собственности и на государственной собственности).</p> <p>19 июня 1990 г. — в СССР утверждены положения об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью и положение о ценных бумагах.</p> <p>14 июля 1990 г. — Закон РСФСР «О собственности на территории РСФСР».</p> <p>8 августа 1990 г. — приняты меры по созданию и развитию малых предприятий в СССР.</p> <p>9 августа 1990 г. — образован Фонд государственного имущества Союза ССР.</p> <p>24 декабря 1990 г. — Закон РСФСР «О собственности в РСФСР».</p> <p>25 декабря 1990 г. — Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности».</p>	<p>31 октября 1990 г. — в РСФСР начата подготовка к приватизации государственного имущества (Постановление Верховного Совета РСФСР от 31 октября 1990 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»).</p> <p>31 октября 1990 г. — сформирован Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом.</p>	
	<p>21 января 1991 г. — Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Государственном комитете РСФСР по управлению государственным имуществом.</p> <p>21 апреля 1991 г. — Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР».</p>	

Таблица 2

экономики Российской Федерации

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
<p>14 июля 1990 г. — создан Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. 10 сентября 1990 г. — Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.</p>	<p>21 мая 1990 г. — образована первая товарная биржа в СССР. 14 июля 1990 г. — образовано Министерство торговли РСФСР 4 октября 1990 г. — в СССР начата либерализация оптовых цен в промышленности. 22 октября 1990 г. — создан Банк внешней торговли РСФСР. 16 ноября 1990 г. — учреждена Российская товарно-сырьевая биржа (РТСБ).</p>	<p>26 октября 1990 г. — в СССР установлены основные принципы деятельности иностранных инвесторов (Указ Президента СССР «Об иностранных инвестициях в СССР»).</p>
<p>22 марта 1991 г. — Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». 2 апреля 1991 г. — Закон СССР «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР».</p>	<p>19 марта 1991 г. — в СССР повышены государственные розничные цены на основные продовольственные и непродовольственные товары, а также тарифы на услуги транспорта и связи. 19 октября 1991 г. — создан Банк внешнеэкономической деятельности СССР.</p>	<p>4 июля 1991 г. — Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР».</p>

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
	<p>1 июля 1991 г. — Закон СССР «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий»¹.</p> <p>3 июля 1991 г. — Закон РСФСР «Об именных приватизационных счетах и вкладах в РСФСР».</p> <p>3 июля 1991 г. — Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР».</p> <p>3 июля 1991 г. — создан Российский фонд федерального имущества.</p> <p>4 июля 1991 г. — Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР».</p>	
<i>«Правительство Гайдара» — 6 ноября 1991 г. — 15 декабря 1992 г.</i>		
<p>27 декабря 1991 г. — государственная собственность в РФ разграничена на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность.</p>	<p>25 ноября 1991 г. — Указ Президента РСФСР «О коммерциализации деятельности предприятий торговли в РСФСР».</p> <p>27 декабря 1991 г. — приняты меры по упрощению процедур бесплатной передачи в собственность земельных участков гражданам, фермерским хозяйствам, коллективам совхозов, кооперативов и других сельхозпредприятий (Указ Президента РФ «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»).</p> <p>28 декабря 1991 г. — принят проект Государственной программы приватизации на 1992 год.</p>	

¹ В соответствии с законом СССР, разгосударствление — «преобразование государственных предприятий в коллективные предприятия, акционерные общества, другие предприятия, не находящиеся в государственной собственности, а также в арендные предприятия». Приватизация — «приобретение в собственность граждан и созданных ими юридических лиц предприятий, находящихся в государственной собственности, и принадлежащих государству акций (паев) акционерных обществ, других хозяйственных обществ и товариществ».

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
<p>10 июля 1991 г. — Закон СССР «Об ограничении монополистической деятельности в СССР».</p> <p>10 июля 1991 г. — образован Антимонопольный комитет СССР.</p> <p>5 августа 1991 г. — назначен Председатель Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, начало деятельности организации.</p> <p>8 октября 1991 г. — созданы территориальные управления Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур в республиках в составе РСФСР, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге.</p>		
	<p>10 ноября 1991 г. — образовано Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР.</p> <p>15 ноября 1991 г. — Указ Президента РСФСР «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР».</p> <p>3 декабря 1991 г. — Указ Президента РСФСР «О мерах по либерализации цен».</p>	

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
	<p>29 декабря 1991 г. — Президент РФ утвердил Основные положения программы приватизации на 1992 год (Указ Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»).</p>	
<p>2 марта 1992 г. — Указ Президента РФ «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан».</p> <p>19 ноября 1992 г. — Закон РФ «О несостоятельности (банкротстве) предприятий».</p>	<p>29 января 1992 г. — Указ Президента РФ «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий»¹.</p> <p>29 января 1992 г. — создана система комитетов по управлению имуществом и территориальных агентств Государственного комитета РФ по управлению имуществом.</p> <p>2 марта 1992 г. — Указ Президента РФ «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан».</p> <p>11 июня 1992 г. — Постановление Верховного Совета РФ «О введении в действие Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992 год».</p> <p>14 июня 1992 г. — утвержден Порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также предоставленным гражданам и их объединениям для предпринимательской деятельности на 1992 год».</p> <p>1 июля 1992 г. — Указ Президента РФ «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».</p>	

¹ Утверждены временные положения о порядке подачи заявок на приватизацию, оценке стоимости объектов приватизации, об условиях проведения аукционов и конкурсов, о преобразовании предприятий в акционерные общества.

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
	<p>16 декабря 1991 г. — образован Комитет по торговле Министерства торговли и материальных ресурсов РСФСР.</p> <p>19 декабря 1991 г. — определены виды продукции, потребительских товаров и услуг, имевших важную социальную значимость. Для этих групп товаров и услуг сохранялось государственное регулирование цен и тарифов путем установления предельных коэффициентов их повышения².</p>	
<p>2 января 1992 г. — отменена государственная монополия на торговлю.</p> <p>29 января 1992 г. — Указ Президента РФ «О свободе торговли».</p> <p>29 февраля 1992 г. — отменена государственная монополия на алкогольные напитки.</p>	<p>7 февраля 1992 г. — Закон РФ «О защите прав потребителей».</p> <p>20 февраля 1992 г. — Закон РФ «О товарных биржах и биржевой торговле».</p> <p>22 сентября 1992 г. — образован Государственный комитет РФ по торговле.</p>	<p>7 октября 1992 г. — при Президенте РФ учреждена Комиссия по ценным бумагам и фондовым биржам.</p> <p>7 октября 1992 г. — создана система институциональных инвесторов в РФ. Утверждены: положение об инвестиционных фондах, их примерный устав и др. документы.</p>

² Например, на хлеб, молочные продукты, детское питание предельный коэффициент к действующим ценам был равен 3, лекарственные средства — 4, водку — 4,5, а осветительный керосин — 5. Квартирная плата, включая плату за проживание в общежитии, была оставлена без изменений.

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
	<p>14 августа 1992 г. — Указ Президента РФ «О введении в действие системы приватизационных чеков».</p> <p>1 октября 1992 г. — начало массовой (ваучерной) приватизации.</p> <p>6 октября 1992 г. — в связи с событиями конституционного кризиса срок действия приватизационных чеков выпуска 1992 г. продлен до 1 июля 1994 г.</p> <p>7 октября 1992 г. — созданы специализированные инвестиционные фонды приватизации (чековые инвестиционные фонды).</p> <p>14 октября 1992 г. — Указ Президента РФ «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации».</p> <p>17 ноября 1992 г. — Указ Президента РФ «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения».</p>	
<p><i>Правительство В.С. Черномырдина. Первый этап — 14 декабря 1992 г. — 9 августа 1996 г.</i></p>		
<p>27 октября 1993 г. — установлена обязанность акционерных обществ открытого типа по ведению реестра акционеров и определены основные правила этой деятельности.</p> <p>10 декабря 1993 г. — Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о проведении конкурсов и аукционов по продаже земельных участков и других операций с землей».</p> <p>11 декабря 1993 г. — Указ Президента РФ «О Государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость».</p>	<p>8 мая 1993 г. — Указ Президента РФ «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации».</p> <p>26 июля 1993 г. — Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по защите права граждан России на участие в приватизации».</p> <p>24 декабря 1993 г. — Указ Президента РФ «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации».</p>	

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
<p>1 апреля 1993 г. — образован Фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции при Государственном комитете РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.</p> <p>26 октября 1993 г. — принят комплекс мер по усилению антимонопольной политики и защите прав потребителей (Указ Президента РФ «О неотложных мерах по стабилизации работы Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур»).</p> <p>23 декабря 1993 г. — Договор стран СНГ «О проведении согласованной антимонопольной политики».</p> <p>23 декабря 1993 г. — создан Межгосударственный совет СНГ по антимонопольной политике.</p>	<p>27 мая 1993 г. — создана Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей при Государственном комитете РФ по торговле.</p> <p>10 июня 1993 г. — Закон РФ «О сертификации продукции и у услуг».</p> <p>1 июля 1993 г. — отменено государственное регулирование цен на уголь.</p>	<p>2 февраля 1993 г. — создана Государственная инвестиционная корпорация в форме государственного предприятия.</p> <p>8 февраля 1993 г. — Правительство РФ приняло решение о создании рынка государственных ценных бумаг (Постановление Правительства РФ «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций»).</p> <p>15 марта 1993 г. — создана Российская финансовая корпорация.</p> <p>6 мая 1993 г. — начал функционировать рынок государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО).</p>

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации
<p>23 февраля 1994 г. — Принято постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ о политической и экономической амнистии.</p> <p>23 мая 1994 г. — Указ Президента РФ «О реформе государственных предприятий»</p> <p>2 июня 1994 г. — Указ Президента РФ «О продаже государственных предприятий — должников».</p> <p>10 июня 1994 г. — установлен порядок выпуска и обращения жилищных сертификатов.</p>	<p>12 января 1994 г. — установлено, что Председатель Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом является заместителем Председателя Правительства РФ.</p> <p>6 мая 1994 г. — Постановление Правительства РФ «О мерах по завершению чековой приватизации и обеспечению гражданам Российской Федерации гарантии использования приватизационных чеков».</p> <p>30 июня 1994 г. — официальное завершение массовой (ваучерной) приватизации.</p> <p>22 июля 1994 г. — Указ Президента РФ «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (начало этапа денежной приватизации в России).</p>
<p>31 июля 1995 г. — расширены права акционеров по управлению акционерными обществами, упорядочены процессы изменения уставных капиталов обществ и обеспечения имущественных прав акционеров</p> <p>18 ноября 1995 г. — сформулированы основы государственной политики по защите прав граждан — вкладчиков кредитных организаций и акционеров акционерных обществ от противоправных посягательств и коммерческих рисков при ведении банками, кредитными организациями и акционерными обществами предпринимательской деятельности.</p>	<p>31 августа 1995 г. — Указ Президента РФ «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности».</p> <p>17 ноября 1995 г. — проведен первый залоговый аукцион¹.</p>

¹ Всего в ноябре—декабре 1995 года в РФ было проведено 12 залоговых аукционов. На этих аукционах было продано право номинального владения пакетами акций ряда крупных промышленных предприятий: нефтяных компаний — «Сибнефть», «Сиданко», «Юкос», «Сургутнефтегаз», АО «Нафта-Москва», «Лукойл»; предприятий металлургии — «Норильский никель», Новолипецкий металлургический комбинат, АО «Мечел», компаний морского и речного транспорта — Новороссийского морского пароходства, Мурманского морского пароходства, Северо-Западного речного пароходства. По результатам залоговых аукционов федеральный бюджет получил около 5,13 трлн рублей (включая 1,54 трлн рублей задолженности, погашенной этими промышленными предприятиями государству), что составило более 70% всех доходов федерального бюджета в 1995 году.

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
	<p>24 февраля 1994 г. — образована Комиссия по товарным биржам при Государственном комитете РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.</p> <p>24 февраля 1994 г. — утверждены положения о порядке лицензирования деятельности товарных бирж и о Государственном комиссаре на товарной бирже.</p> <p>23 мая 1994 г. — Указ Президента РФ «Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт».</p> <p>10 июня 1994 г. — Указ Президента РФ «О защите потребителей от недобросовестной рекламы».</p>	<p>10 июня 1994 г. — Указ Президента РФ «О некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности, в том числе осуществляемой с привлечением иностранных кредитов»</p> <p>4 ноября 1994 г. — Указ Президента РФ «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации».</p> <p>4 ноября 1994 г. — создана Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве РФ.</p>
<p>27 февраля 1995 г. — для Государственного комитета РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур установлен статус федерального министерства.</p> <p>28 февраля 1995 г. — Указ Президента РФ «О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации»².</p> <p>14 апреля 1995 г. — Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».</p>	<p>31 августа 1995 г. — Указ Президента РФ «О мерах по стимулированию экспорта».</p> <p>9 октября 1995 г. — введено лицензирование деятельности по совершению товарных фьючерсных и опционных сделок в биржевой торговле.</p>	<p>3 июля 1995 г. — Указ Президента РФ «О мерах по формированию общероссийской телекоммуникационной системы и обеспечению прав собственников при хранении ценных бумаг и расчетах на фондовом рынке Российской Федерации».</p> <p>26 июля 1995 г. — Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации».</p> <p>26 июля 1995 г. — введены именные ценные бумаги — инвестиционные паи паевых</p>

² Принято решение о создании федеральных органов исполнительной власти по регулированию естественных монополий в сфере транспортировки газа, нефти, нефтепродуктов, производства и передаче электрической и тепловой энергии, железнодорожных перевозок, услуг электрической и почтовой связи.

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
<p>26 декабря 1995 г. — Федеральный закон «Об акционерных обществах».</p>		
<p>21 марта 1996 г. — Утверждена государственная комплексная Программа мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров. 7 мая 1996 г. — введено требование об обязательности опубликования сведений при публичном размещении акционерным обществом своих ценных бумаг. 21 мая 1996 г. — принят примерный договор об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ, часть акций которых закреплена в федеральной собственности и порядок заключения и регистрации таких договоров.</p>	<p>9 февраля 1996 г. — создана Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания РФ по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты. 27 февраля 1996 г. — в целях денежной и фискальной стабилизации начата передача акций предприятий, находящихся в государственной собственности, субъектам РФ в качестве покрытия обязательств федерального бюджета с их последующей приватизацией.</p>	
<p align="center"><i>Правительство В.С. Черномырдина. Второй этап — 10 августа 1996 г. — 23 марта 1998 г.</i></p>		
<p>18 августа 1996 г. — конкретизированы меры по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера при реорганизации, слиянии и присоединении акционерных обществ.</p>	<p>18 сентября 1996 г. — Указ Президента РФ «О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации»¹.</p>	

¹ Средства, поступающие при приватизации предприятий по аукциону или по конкурсу, а также от продажи акций, распределялись соответственно: для муниципальной собственности — 100% в местный бюджет, для собственности субъекта РФ — 66% в бюджет субъекта Федерации, для федеральной собственности — 71% в федеральный бюджет. При продаже недвижимого имущества (в том числе, земельных участков) под приватизируемыми предприятиями: местные бюджеты — 70%, бюджеты субъектов РФ — 7%, федеральный бюджет — 10% соответственно.

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
<p>17 августа 1995 г. — Федеральный закон «О естественных монополиях».</p>		<p>инвестиционных фондов и утверждены правила работы таких фондов. 1 сентября 1995 г. — начало регулярных расчетов первого индикатора рынка ценных бумаг России — Индекса РТС. 18 ноября 1995 г. — Указ Президента РФ «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров». 1 декабря 1995 г. — создана Всероссийская ассоциация профессиональных участников фондового рынка.</p>
<p>25 января 1996 г. — образована Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополий в области связи. 26 февраля 1996 г. — образована Федеральная служба РФ по регулированию естественных монополий на транспорте.</p>		<p>21 марта 1996 г. — утверждена Комплексная программа мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров. 21 марта 1996 г. — определены порядок выпуска и обращения долговых обязательств РФ в форме облигаций государственных нерыночных займов (ОГНЗ). 22 апреля 1996 г. — Федеральный закон «О рынке ценных бумаг».</p>
<p>14 августа 1996 г. — образован Государственный комитет РФ по антимонопольной политике.</p>		

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
<p>17 сентября 1996 г. — введены стандарты эмиссии акций при учреждении акционерных обществ, дополнительных акций, облигаций и проспектов их эмиссий.</p>		
<p>11 сентября 1997 г. — созданы региональные и местные фонды по защите прав вкладчиков и акционеров.</p>	<p>1 апреля 1997 г. — для повышения эффективности приватизации разработан механизм так называемых «индивидуальных проектов»¹. 21 июля 1997 г. — Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». 30 сентября 1997 г. — образовано Министерство государственного имущества РФ.</p>	
<p>8 января 1998 г. — Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)».</p>		
<p align="center"><i>Правительство С.В. Кириенко — 24 апреля 1998 г. — 23 августа 1998 г.</i></p>		
<p>29 июня 1998 г. — основными задачами государственной политики развития предпринимательства определены: снижение административных барьеров, сокращение числа государственных органов, осуществляющих лицензирование такой деятельности, четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию.</p>	<p>7 августа 1998 г. — Указ Президента РФ «О продаже закрепленных в федеральной собственности акций отдельных акционерных обществ топливно-энергетического комплекса России». 10 августа 1998 г. — Указ Президента РФ «Об условиях продажи акций открытого акционерного общества «Газпром».</p>	

¹«Индивидуальным проектом» приватизации федерального имущества является комплекс мероприятий, направленных на приватизацию особо важного для страны, региона или отрасли федерального имущества и предусматривающих проведение предпродажной подготовки этого имущества с привлечением независимого финансового консультанта. В перечень таких объектов были, в частности, включены: Таганрогский морской торговый порт, Камский целлюлозно-бумажный комбинат, киноконцерн «Мосфильм», ГП «Русский дизель», АО «Росгосстрах».

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
<p>17 марта 1997 г. — создан Государственный антимонопольный комитет РФ. 28 апреля 1997 г. — Указ Президента РФ «Об основных положениях структурной реформы в сфере естественных монополий». 7 августа 1997 г. — утверждена Программа мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сфере естественных монополий.</p>	<p>17 марта 1997 г. — образовано Министерство внешних экономических связей и торговли РФ. 17 мая 1997 г. — введено маркирование знаками ответственности товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации.</p>	<p>11 марта 1997 г. — Федеральный закон «О переводном и простом векселе». 17 марта — образована Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению. 16 июля 1997 г. — создана Государственная комиссия по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках во главе с Председателем Правительства РФ. 16 сентября 1997 г. — создана национальная депозитарная система для хранения и обработки информации фондового рынка.</p>
<p>22 сентября 1998 г. — образовано Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.</p>	<p>14 апреля 1998 г. — Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами». 15 июня 1998 г. — принята комплексная Программа развития инфраструктуры товарных рынков Российской Федерации на 1998-2005 годы. 22 сентября 1998 г. — образовано Министерство торговли РФ.</p>	

Приложение 1

Обеспечение плюрализма форм собственности	Развитие процессов приватизации	
<i>Правительство Е.М. Примакова — 11 сентября 1998 г. — 12 мая 1999 г.</i>		
<i>Правительство С.В. Степашина — 19 мая 1999 г. — 9 августа 1999 г.</i>		
<p>24 июня 1999 г. — Федеральный закон «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса».</p>		
<i>Правительство В.В. Путина — 16 августа 1999 г. — 31 декабря 1999 г.</i>		
	<p>9 сентября 1999 г. — принята Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации.</p>	

Ограничение монополистической деятельности и развитие конкуренции	Развитие торговли и товарных рынков	Развитие фондовых рынков и создание условий для инвестиций
		<p>5 марта 1999 г. — Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».</p>
<p>23 июня 1999 г. — Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».</p>		<p>21 июня 1999 г. — утверждены Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. 9 июля 1999 г. — Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».</p>

СТРУКТУРА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1994–1999 ГОДАХ

2.1. Структура федеральных органов исполнительной власти в 1994 году

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 10 января 1994 года № 66

- I. Правительство Российской Федерации
- II. Федеральные органы исполнительной власти

1. Федеральные министерства

- Министерство топлива и энергетики Российской Федерации
- Министерство экономики Российской Федерации
- Министерство науки и технической политики Российской Федерации
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации
- Министерство обороны Российской Федерации <*>
- Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации
- Министерство финансов Российской Федерации
- Министерство образования Российской Федерации
- Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации
- Министерство юстиции Российской Федерации
- Министерство транспорта Российской Федерации
- Министерство внешних экономических связей Российской Федерации
- Министерство культуры Российской Федерации
- Министерство внутренних дел Российской Федерации <*>
- Министерство связи Российской Федерации
- Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств
- Министерство социальной защиты населения Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике

Министерство иностранных дел Российской Федерации <*>

Министерство путей сообщения Российской Федерации

Министерство труда Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство Российской Федерации по атомной энергии

2. *Иные федеральные органы исполнительной власти*

Государственный комитет Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства

Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур

Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию

Комитет Российской Федерации по торговле

Комитет Российской Федерации по государственным резервам

Государственный комитет Российской Федерации по промышленной политике

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом

Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации

Комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

Главное управление охраны Российской Федерации <*>

Государственный комитет Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности

Государственный комитет Российской Федерации по статистике

Комитет Российской Федерации по делам молодежи, физической культуре и туризму

Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр

Служба внешней разведки Российской Федерации <*>

Комитет Российской Федерации по металлургии

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Комитет Российской Федерации по кинематографии

Комитет Российской Федерации по рыболовству

Федеральное агентство правительственной связи и информации <*>

Комитет Российской Федерации по машиностроению
Государственная налоговая служба Российской Федерации
Комитет Российской Федерации по печати
Федеральная служба геодезии и картографии России
Федеральная пограничная служба — Главное командование
Пограничных войск Российской Федерации <*>

Комитет Российской Федерации по химической и нефтехимической промышленности

Департамент налоговой полиции Российской Федерации

Комитет Российской Федерации по патентам и товарным знакам

Комитет Российской Федерации по водному хозяйству

Федеральная служба контрразведки Российской Федерации
<*>

Комитет Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю

Федеральная миграционная служба России

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральный горный и промышленный надзор России

Российское космическое агентство

Комитет Российской Федерации по драгоценным металлам и драгоценным камням

Федеральная служба занятости России

Федеральная служба лесного хозяйства России

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию <*>

Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью

Государственная архивная служба России <*>

Высший аттестационный комитет Российской Федерации

<*> Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленным за ним Конституцией Российской Федерации, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66
«О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российские вестн. 1994. 11 января.

2.2. Структура федеральных органов исполнительной власти В 1996 году

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 14 августа 1996 г. № 1177

- I. Правительство Российской Федерации
- II. Федеральные органы исполнительной власти

1. Федеральные министерства:

- Министерство Российской Федерации по атомной энергии
- Министерство внешних экономических связей Российской Федерации
- Министерство внутренних дел Российской Федерации <*>
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
- Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям
- Министерство здравоохранения Российской Федерации
- Министерство иностранных дел Российской Федерации <*>
- Министерство культуры Российской Федерации
- Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации
- Министерство оборонной промышленности Российской Федерации
- Министерство обороны Российской Федерации <*>
- Министерство природных ресурсов Российской Федерации
- Министерство промышленности Российской Федерации
- Министерство путей сообщения Российской Федерации
- Министерство связи Российской Федерации
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации
- Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств
- Министерство строительства Российской Федерации
- Министерство топлива и энергетики Российской Федерации
- Министерство транспорта Российской Федерации
- Министерство труда и социального развития Российской Федерации
- Министерство финансов Российской Федерации

Министерство экономики Российской Федерации
Министерство юстиции Российской Федерации

2. Иные федеральные органы исполнительной власти:

Государственные комитеты Российской Федерации

Государственный высший аттестационный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике

Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера

Государственный комитет Российской Федерации по государственным резервам

Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи

Государственный комитет Российской Федерации по лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности

Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии

Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Государственный комитет Российской Федерации по печати

Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства

Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Государственный комитет Российской Федерации по рынку ценных бумаг

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации

Государственный комитет Российской Федерации по статистике

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом

Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму

Федеральные службы России

Федеральная авиационная служба России

Федеральная архивная служба России <*>

Федеральная миграционная служба России

Федеральная налоговая служба России

Федеральная пограничная служба России <*>

Федеральная служба безопасности России <*>

Федеральная служба внешней разведки России <*>

Федеральная служба геодезии и картографии России

Федеральная служба железнодорожных войск России <*>

Федеральная служба лесного хозяйства России

Федеральная служба налоговой полиции России

Федеральная служба охраны России <*>

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию

Федеральная служба России по регулированию естественных монополий в области связи

Федеральная служба России по регулированию естественных монополий на транспорте

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию <*>

Федеральная энергетическая служба России

Российские агентства

Российское агентство по патентам и товарным знакам

Российское космическое агентство

Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации <*>

Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности <*>

<*> Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленным за ним Конституцией Российской Федерации.

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1996. 16 августа.

2.3. Структура федеральных органов исполнительной власти в 1997 году

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 14 августа 1996 г. № 1177
(с изм. от 9 июля 1997 г. № 710)

I. Правительство Российской Федерации

II. Федеральные министерства

Министерство Российской Федерации по атомной энергии
Министерство внешних экономических связей и торговли
Российской Федерации
Министерство внутренних дел Российской Федерации <*>
Министерство Российской Федерации по делам гражданской
обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий
стихийных бедствий
Министерство Российской Федерации по делам националь-
ностей и федеративным отношениям
Министерство здравоохранения Российской Федерации
Министерство иностранных дел Российской Федерации <*>
Министерство культуры Российской Федерации
Министерство науки и технологий Российской Федерации
Министерство обороны Российской Федерации <*>
Министерство общего и профессионального образования
Российской Федерации
Министерство природных ресурсов Российской Федерации
Министерство путей сообщения Российской Федерации
Министерство сельского хозяйства и продовольствия Рос-
сийской Федерации
Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с
государствами — участниками Содружества Независимых Го-
сударств
Министерство топлива и энергетики Российской Федерации
Министерство транспорта Российской Федерации
Министерство труда и социального развития Российской
Федерации
Министерство финансов Российской Федерации
Министерство экономики Российской Федерации
Министерство юстиции Российской Федерации

III. Иные федеральные органы исполнительной власти

1. Государственные комитеты Российской Федерации

Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации

Государственный высший аттестационный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера

Государственный комитет Российской Федерации по государственным резервам

Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи

Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и строительной политике

Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству

Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Государственный комитет Российской Федерации по печати

Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства

Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации

Государственный комитет Российской Федерации по статистике

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом

Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму

2. Федеральные комиссии России

Федеральная комиссия по недвижимому имуществу и оценке недвижимости

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг <*>

Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации

3. Федеральные службы России

Федеральная авиационная служба России
Федеральная архивная служба России <*>
Федеральная служба безопасности Российской Федерации <*>
Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю
Служба внешней разведки Российской Федерации <*>
Федеральная служба геодезии и картографии России
Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды
Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению
Федеральная дорожная служба России
Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации <*>
Федеральная служба лесного хозяйства России
Федеральная миграционная служба России
Государственная налоговая служба Российской Федерации <*>
Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации
Федеральная служба России по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию
Федеральная служба охраны Российской Федерации <*>
Федеральная пограничная служба Российской Федерации <*>
Федеральная служба России по регулированию естественных монополий в области связи
Федеральная служба России по регулированию естественных монополий на транспорте
Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию <*>

4. Российские агентства

Российское космическое агентство
Российское агентство по патентам и товарным знакам
Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации <*>

5. Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России
Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности <*>

6. Управление делами Президента Российской Федерации <>*

<*> Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту Российской Федерации по вопросам, закрепленным за ним Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 710 «О признании утратившими силу некоторых Указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1177» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3422.

2.4. Структура федеральных органов исполнительной власти в 1998 году

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 30 апреля 1998 г. № 483

I. Правительство Российской Федерации

II. Федеральные министерства

Министерство Российской Федерации по атомной энергии

Министерство внутренних дел Российской Федерации <*>

Министерство государственного имущества Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий <*>

Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно — коммунальному хозяйству

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Министерство иностранных дел Российской Федерации <*>

Министерство культуры Российской Федерации

Министерство науки и технологий Российской Федерации

Министерство обороны Российской Федерации <*>

Министерство региональной и национальной политики Российской Федерации

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Министерство путей сообщения Российской Федерации

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации

Министерство топлива и энергетики Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации

Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство экономики Российской Федерации

Министерство юстиции Российской Федерации

III. Государственные комитеты Российской Федерации

Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии

Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера

Государственный комитет Российской Федерации по государственным резервам

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Государственный комитет Российской Федерации по печати

Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства

Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации

Государственный комитет Российской Федерации по статистике

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму

IV. Федеральные комиссии России

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг

Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации

V. Федеральные службы России

Государственная налоговая служба Российской Федерации

Служба внешней разведки Российской Федерации <*>

Федеральная авиационная служба России

Федеральная архивная служба России

Федеральная дорожная служба России

Федеральная миграционная служба России

Федеральная служба безопасности Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю

Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации <*>

Федеральная служба лесного хозяйства России

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации

Федеральная служба охраны Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению

Федеральная пограничная служба Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по регулированию естественных монополий в области связи

Федеральная служба России по регулированию естественных монополий на транспорте

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию

VI. Российские агентства

Российское агентство по патентам и товарным знакам

Российское космическое агентство

Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации <*>

VII. Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности

VIII. Иные федеральные органы исполнительной власти

Управление делами Президента Российской Федерации

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации <*>

Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации <*>

Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации <*>

<*> Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1998. 7 мая.

2.5. Структура федеральных органов исполнительной власти после «дефолта» 1998 года

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 22 сентября 1998 г. № 1142

I. Правительство Российской Федерации

II. Федеральные министерства

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства

Министерство Российской Федерации по атомной энергии

Министерство внутренних дел Российской Федерации <*>

Министерство государственного имущества Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий <*>

Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Министерство иностранных дел Российской Федерации <*>

Министерство культуры Российской Федерации

Министерство науки и технологий Российской Федерации

Министерство национальной политики Российской Федерации

Министерство обороны Российской Федерации <*>

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

Министерство путей сообщения Российской Федерации

Министерство региональной политики Российской Федерации

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации

Министерство топлива и энергетики Российской Федерации

Министерство торговли Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации

Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство экономики Российской Федерации

Министерство юстиции Российской Федерации

III. Государственные комитеты Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по государственным резервам

Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи

Государственный земельный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Государственный комитет Российской Федерации по печати

Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии

Государственный комитет Российской Федерации по статистике

Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму

IV. Федеральные комиссии России

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг

Федеральная энергетическая комиссия Российской Федерации

V. Федеральные службы России

Государственная налоговая служба Российской Федерации

Служба внешней разведки Российской Федерации <*>

Федеральная авиационная служба России

Федеральная архивная служба России

Федеральная дорожная служба России

Федеральная служба геодезии и картографии России

Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации <*>

Федеральная миграционная служба России

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба безопасности Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю

Федеральная служба лесного хозяйства России
Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации

Федеральная служба охраны Российской Федерации <*>
Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению

Федеральная пограничная служба Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию

VI. Российские агентства

Российское агентство по патентам и товарным знакам
Российское космическое агентство
Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации <*>

VII. Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России
Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности

VIII. Иные федеральные органы исполнительной власти

Управление делами Президента Российской Федерации <*>
Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации <*>

Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации <*>

Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации <*>.

<*> Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1998. 23 сентября.

2.6. Структура федеральных органов исполнительной власти в 1999 году

Утверждена
Указом Президента
Российской Федерации
от 25 мая 1999 г. № 651

I. Правительство Российской Федерации

II. Федеральные министерства

Министерство Российской Федерации по атомной энергии

Министерство внутренних дел Российской Федерации <*>

Министерство государственного имущества Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий <*>

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства

Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Министерство иностранных дел Российской Федерации <*>

Министерство культуры Российской Федерации

Министерство науки и технологий Российской Федерации

Министерство обороны Российской Федерации <*>

Министерство образования Российской Федерации

Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

Министерство путей сообщения Российской Федерации

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации

Министерство топлива и энергетики Российской Федерации

Министерство торговли Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации

Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации

Министерство экономики Российской Федерации

Министерство юстиции Российской Федерации <*>

III. Государственные комитеты Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике

Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Государственный комитет Российской Федерации по печати

Государственный комитет Российской Федерации по телекоммуникациям

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике

IV. Федеральные комиссии России

Высшая аттестационная комиссия Российской Федерации

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг

V. Федеральные службы России

Служба внешней разведки Российской Федерации <*>

Федеральная служба воздушного транспорта России

Федеральная архивная служба России

Федеральная служба геодезии и картографии России

Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации <*>

Федеральная миграционная служба России

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба безопасности Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству

Федеральная служба лесного хозяйства России
Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации <*>

Федеральная служба охраны Российской Федерации <*>
Федеральная пограничная служба Российской Федерации <*>

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию

VI. Российские агентства

Российское авиационно-космическое агентство
Российское агентство по боеприпасам
Российское агентство по обычным вооружениям
Российское агентство по системам управления
Российское агентство по судостроению
Российское агентство по государственным резервам
Российское статистическое агентство
Российское агентство по физической культуре и туризму
Российское дорожное агентство
Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации <*>

VII. Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России
Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности

VIII. Иные федеральные органы исполнительной власти

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации <*>

Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации <*>

Управление делами Президента Российской Федерации <*>.

<*> Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Цит. по: Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 1999. 29 мая.

ХРОНОЛОГИЯ СОБЫТИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИСТОРИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (1985–1999)

1985 год

- 23 апреля** На Пленуме Центрального Комитета КПСС поставлена задача модернизации народнохозяйственного комплекса и активизации человеческого фактора на производстве. Пленум ЦК КПСС дал старт политике «ускорения социально-экономического развития СССР».
- 07 мая** Принято Постановление Совета Министров СССР «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонного варения».
- 16 мая** Принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с пьянством».
- 11 июня** В Центральном Комитете КПСС прошло совещание по вопросам ускорения научно-технического прогресса с участием Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева.
- 12 июля** В СССР принято решение расширить экономический эксперимент по повышению прав производственных объединений (предприятий) промышленности для повышения эффективности производства. Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР. «О широком распространении новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на научно-технический прогресс».
- 27 сентября** Председателем Совета Министров СССР назначен член Политбюро ЦК КПСС Николай Иванович Рыжков.
- 14 октября** В Центральном Комитете КПСС состоялось совещание по вопросам совершенствования управления агропромышленным комплексом СССР.
- 19 октября** Производственные объединения и предприятия Министерства медицинской промышленности СССР переведены на новые условия хозяйствования.
- 14 ноября** Принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании управления агропромышленным комплексом».

1986 год

- 25 февраля** XXVII Съезд КПСС поставил задачу удвоения общих объемов советской экономики к 2000 году.
- 03 марта** Председатель Совета Министров СССР Н.И.Рыжков выступил на XXVII Съезде КПСС с докладом «Об основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986–1990 гг. и на период до 2000 года».

- 24 апреля** В СССР предпринята попытка расширить производство и улучшить качество товаров народного потребления. Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования, экономического стимулирования и совершенствования управления производством товаров народного потребления в легкой промышленности».
- 26 апреля** В СССР произошла глобальная техногенная катастрофа — авария на четвертом энергетическом блоке Чернобыльской атомной электростанции (Украина).
- 12 мая** По инициативе Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева для улучшения качества продукции введена государственная приемка на промышленных предприятиях СССР.
- 23 мая** Принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов».
- 17 июля** Политбюро ЦК КПСС утвердило решение «о переводе на полный хозяйственный расчет всех объединений и предприятий Министерства химического и нефтяного машиностроения, а также ряда объединений и предприятий других промышленных министерств».
- 14 августа** На полный хозяйственный расчет переведены объединения и предприятия Министерства химического и нефтяного машиностроения СССР.
- 14 августа** На полный хозяйственный расчет переведены объединения и предприятия Министерства приборостроения, автоматизации и систем управления СССР.
- 14 августа** На полный хозяйственный расчет переведены объединения и предприятия Министерства нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности СССР.
- 14 августа** На полный хозяйственный расчет и самофинансирование переведена система капитального строительства.
- 19 августа** В СССР перестроена система управления и создан новый хозяйственный механизм в области внешнеэкономических связей. Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по совершенствованию управления внешнеэкономическими связями».
- 19 августа** В СССР взят курс на ускорение социально-экономического развития стран — членов Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ). Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по содействию управлению экономическим и научно-техническим сотрудничеством с социалистическими странами».
- 31 августа** Произошла техногенная катастрофа — гибель пассажирского теплохода «Адмирал Нахимов» в результате столкновения с сухогрузом «Петр Васёв» в Цемесской бухте порта Новороссийск.
- 22 октября** Совет Министров СССР завершил работу по подготовке перехода предприятий на новые условия хозяйствования, связанные с внедрением полного хозяйственного расчета и самофинансирования с 01 января 1987 года.
- 19 ноября** Принят закон СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности».

- 30 ноября** В газете «Московские новости» опубликована статья, положившая начало дискуссиям о возможности использования опыта новой экономической политики (нэп) 1920-х годов в СССР как модели социалистической рыночной экономики.
- 4 декабря** На Политбюро ЦК КПСС предпринята попытка обсудить вопрос о повышении розничных цен на мясо.
- 25 декабря** В Политбюро ЦК КПСС принято принципиальное решение о создании совместных предприятий с участием иностранного капитала.

1987 год

- 13 января** Принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дополнительных льготах по налогу на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР».
- 13 января** В СССР разрешена деятельность по созданию совместных предприятий с иностранными государствами. Советом Министров СССР приняты постановления по созданию совместных предприятий, международных объединений и организаций СССР и других стран — членов СЭВ, а также совместных предприятий с участием советских организаций и фирм капиталистических и развивающихся стран.
- 13 января** Принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельностью совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления».
- 27 января** На Пленуме Центрального Комитета КПСС представлен проект закона СССР о государственном предприятии (объединении).
- 05 февраля** Принято принципиальное решение о разрешении кооперативной деятельности в СССР.
- 05 февраля** Принято Постановление Совета Министров СССР «О создании кооперативов общественного питания».
- 05 февраля** Принято Постановление Совета Министров СССР «О создании кооперативов по бытовому обслуживанию населения».
- 05 февраля** Принято Постановление Совета Министров СССР «О создании кооперативов по производству товаров народного потребления».
- 23 апреля** Состоялось заседание Политбюро ЦК КПСС «О финансовом положении в стране».
- 21 мая** Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков выступил на заседании Политбюро ЦК КПСС с докладом «О перестройке деятельности Совета министров, министерств и ведомств сферы материального производства и республиканских органов управления».
- 25 июня** Открылся Пленум Центрального Комитета КПСС «О коренной перестройке управления экономикой» (продолжался до 26 июня 1987 г.). Пленум ЦК КПСС утвердил представленные Политбюро ЦК КПСС «Основные положения коренной перестройки управления экономикой».

- 30 июня** Принято Постановление Верховного Совета СССР «О перестройке управления народным хозяйством на современном этапе экономического развития страны».
- 30 июня** Принят Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)».
- 17 июля** Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования».
- 17 июля** Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования».
- 17 июля** Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об основных направлениях перестройки системы ценообразования в условиях нового хозяйственного механизма».
- 17 июля** ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли Постановление «О повышении роли Государственного комитета СССР по науке и технике в управлении научно-техническим прогрессом в стране».
- 17 июля** Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О совершенствовании системы банков в стране и усилении их воздействия на повышении эффективности экономики».
- 20 августа** Перестроена организационная структура аппарата Совета Министров СССР.
- 10 сентября** Принято Постановление Совета Министров СССР «О создании кооперативов по выработке кондитерских и хлебобулочных изделий».
- 24 сентября** Принято Постановление Совета Министров СССР «О мерах по улучшению организации продажи товаров, производимых кооперативами и гражданами, занимающимися индивидуальной трудовой деятельностью».
- 31 октября** Академик-секретарь Отделения экономики АН СССР А.Г. Аганбегян высказался в массовой печати о перспективах создания фондового рынка в СССР.

1988 год

- 01 января** В СССР вступил в силу Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)».
- 07 марта** Принято Постановление Совета Министров СССР «О создании кооперативов по разработке программных средств вычислительной техники, а также по оказанию информационно-вычислительных и посреднических услуг в области информатики».
- 14 марта** В СССР введена прогрессивная шкала налогообложения кооператоров.
- 14 марта** В СССР усилен контроль финансово-хозяйственной деятельности кооперативов.
- 24 марта** Принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР. «О мерах по ускорению социально-экономического развития Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР в 1988–1995 годах».

- 26 мая** Принят Закон СССР «О кооперации в СССР».
- 14 июня** В рамках реформы цен принято решение приступить к пересмотру оптовых цен в промышленности. Принято Постановление Совета Министров СССР «О пересмотре оптовых цен и тарифов в промышленности и других отраслях народного хозяйства».
- 28 июня** Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев выступил на XIX Всесоюзной конференции с докладом «О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки».
- 29 июля** Состоялся Пленум Центрального Комитета КПСС, посвященный «организаторской работе по практической реализации решений XIX партийной конференции».
- 24 августа** Зарегистрирован первый коммерческий банк Советского Союза. Им стал казахский банк из Чимкента (Казахская ССР) — Союзбанк, или банк «Союз» (в настоящее время этот банк не существует).
- 26 августа** Зарегистрирован второй в СССР коммерческий банк — банк «Патент» из Ленинграда (в настоящее время — банк «Викинг»). Банк «Патент» стал первым коммерческим банком в РСФСР.
- 29 августа** Зарегистрирован третий в СССР коммерческий банк — Московский кооперативный банк (в настоящее время — банк «Премьер»). Московский кооперативный банк стал первым коммерческим банком Москвы.
- 31 августа** Совет министров СССР принял решение «подготовить Белорусскую, Литовскую, Латвийскую и Эстонскую ССР, Татарскую АССР и Свердловскую область к переводу на хозрасчёт» и поручил завершить составление необходимых для этого документов к 15 октября 1988 года.
- 01 октября** Впервые в СССР общественная организация — Народный фронт Эстонии — на своем I Съезде (проходил 01–02 октября 1988 г.) публично заявила о поддержке идеи введения хозяйственного расчета на республиканском уровне.
- 02 декабря** Всем предприятиям в СССР разрешено самостоятельно осуществлять экспортно-импортные операции и создавать внешнеторговые фирмы. Принято Постановление Совета Министров СССР «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных, кооперативных и иных общественных предприятий, объединений и организаций».
- 02 декабря** Граждане СССР получили право покупать в личную собственность квартиры. Принято Постановление Совета Министров СССР «О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда».
- 31 декабря** В СССР резко возрастает дефицит государственного бюджета и государственный долг.
- 1989 год**
-
- 24 января** На заседании Политбюро ЦК КПСС принято решение об образовании комиссии Политбюро ЦК КПСС по Прибалтике.

- 31 января** В ЦК КПСС прошло совещание по вопросам укрепления социально-экономических основ содружества союзных республик.
- 31 марта** Государственные специализированные банки СССР переведены на полный хозяйственный расчет и самофинансирование.
- 07 апреля** В СССР начато широкое внедрение методов аренды. Принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об аренде и арендных отношениях в СССР».
- 25 мая** На открывшемся I Съезде народных депутатов СССР (продолжался до 09 июня 1989 г.) впервые прозвучали вопросы о «социальной цене» экономических реформ.
- 25 мая** Выступая на открытии I Съезда народных депутатов СССР, М.С. Горбачев назвал главной задачей в экономической области «гармонизацию отношений между Союзом и республиками на основе органического сочетания их экономической самостоятельности и активного участия в общесоюзном разделении труда. Под таким углом следовало бы перестроить регулирование единого народнохозяйственного комплекса страны, органически включив перевод республик, регионов, краев и областей на самоуправление и самофинансирование в общий процесс обновления советской экономики».
- 30 мая** В СССР впервые публично заявлено о проблеме бюджетного дефицита, которая долгое время скрывалась партийными и государственными органами.
- 07 июня** Формирование новых органов государственной власти в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР сопровождается изменениями в структуре и составе советского правительства.
- 07 июня** В составе комитетов Верховного Совета СССР образован Комитет по экономической реформе.
- 08 июня** Съезд народных депутатов СССР утвердил решение Верховного Совета СССР о назначении Председателем Совета Министров СССР Н.И. Рыжкова.
- 09 июня** Съезд народных депутатов СССР принял постановление «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР».
- 10 июля** Забастовка на участке № 5 шахты имени Л.Д. Шевякова в городе Междуреченске Кемеровской области стала точкой отсчета начала массовых забастовок в СССР.
- 27 июня** Принят Закон СССР «О внесении изменений в Закон СССР “О Совете Министров СССР”».
- 17 июля** Утвержден персональный состав Совета Министров СССР.
- 24 июля** Образована Государственная комиссия Совета Министров СССР по экономической реформе.
- 27 июля** Верховный Совет СССР рассмотрел предложения Верховных Советов Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР о переходе этих республик на хозяйственный расчет.
- 05 августа** К забастовке шахтеров Кузбасса присоединились угольные шахты Воркуты (Республика Коми).
- 09 октября** Принят закон СССР «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)».

- 19 октября** В Москве подписаны учредительные документы первого советского совместного банковского предприятия — «Международного Московского банка» (в настоящее время UniCredit Bank).
- 06 ноября** Председатель Совета Министров СССР, член Политбюро ЦК КПСС Н.И.Рыжков обратился к руководителям и трудовым коллективам угольных бассейнов с призывом прекратить забастовки.
- 13 ноября** В Колонном зале Дома Союзов в Москве начала работу Всесоюзная научно-практическая конференция «Радикальная экономическая реформа: первоочередные и долговременные меры» (до 15 ноября 1989 г.).
- 23 ноября** Приняты Основы законодательства Союза СССР и союзных республик об аренде.
- 27 ноября** Принят Закон СССР «Об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР».
- 07 декабря** Советом Министров СССР приняты дополнительные меры по защите внутреннего потребительского рынка и предупреждению злоупотреблений при перемещении через государственную границу СССР советской валюты и товаров народного потребления.
- 18 декабря** Подписано Соглашение о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве между СССР и Европейским экономическим сообществом и Европейским сообществом по атомной энергии.
- 19 декабря** II Съезд народных депутатов СССР принял ряд решений по подготовке законодательного обеспечения реформ советской экономики. В частности, Съезд поручил Верховному Совету СССР ускорить принятие законов о собственности, о земле, о социалистическом предприятии, об общих началах руководства экономикой и социальной сферой в союзных и автономных республиках, разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками.
- 20 декабря** II Съезд народных депутатов СССР выработал меры по повышению качества управления советской экономикой. Съезд народных депутатов СССР принял Постановление «О мерах по оздоровлению экономики, этапах экономической реформы и принципиальных подходах к разработке тринадцатого пятилетнего плана».
- 24 декабря** II Съезд народных депутатов СССР принял Декларацию «О недопустимости блокады автомобильных и железных дорог, создания любых препятствий для свободного перемещения граждан и грузов в пределах СССР».

1990 год

- 16 января** Президиум Верховного Совета СССР подвел итоги эксперимента по введению регионального хозяйственного расчета в республиках Советской Прибалтики.
- 25 января** Советом Министров СССР начат экономический эксперимент по отработке хозяйственного механизма деятельности предприятий с коллективной формой собственности в концерне «Бутэк».

- 28 февраля** Верховный Совет СССР принял Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле.
- 06 марта** Принят Закон СССР «О собственности в СССР».
- 14 марта** III внеочередной Съезд народных депутатов СССР принял поправки в Конституцию СССР, согласно которым из Основного закона страны исключено положение о социалистической (общенародной) собственности как «основы экономической системы СССР». Отныне Конституцией СССР гарантируется равная защита различным формам собственности — собственности советских граждан, коллективной и государственной собственности.
- 10 апреля** Принят Закон СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик».
- 14 апреля** В Кремле на совместном заседании Совета Федерации и Президентского Совета СССР обсужден доклад Первого заместителя Председателя Совета Министров СССР, председателя Госплана СССР Юрия Дмитриевича Маслокова «О переходе к регулируемой рыночной экономике в СССР».
- 21 мая** В СССР созданы государственные налоговые инспекции.
- 21 мая** Образована первая товарная биржа в СССР — Московская товарная биржа (МТБ).
- 24 мая** Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков, представляя Верховному Совету СССР концепцию регулируемой рыночной экономики, заявляет о планах начать повышение цен на некоторые продовольственные товары, включая хлеб, с 1 июня 1990 года.
- 04 июня** Принят Закон СССР «О предприятиях в СССР».
- 13 июня** Принято Постановление Верховного Совета СССР «О концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР».
- 14 июня** Принят Закон СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций».
- 15 июня** Совет Министров РСФСР заявил о сложении своих полномочий перед Верховным Советом РСФСР. Верховный Совет РСФСР принял к сведению это заявление Совета Министров РСФСР, назначил Председателем Совета Министров РСФСР Ивана Степановича Силаева и поручил ему представить предложения о составе Совета Министров РСФСР.
- 16 июня** Съезд народных депутатов РСФСР принял Постановление «О социально-экономическом положении РСФСР». Съезд народных депутатов РСФСР признал «положение Российской Федерации в экономике, социальной сфере, экологии кризисным».
- 18 июня** Съезд народных депутатов РСФСР утвердил И.С. Силаева в должности Председателя Совета Министров РСФСР.
- 19 июня** Совет Министров СССР утвердил положения об акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью и положение о ценных бумагах.
- 22 июня** В России создан Высший экономический совет.
- 22 июня** Съезд народных депутатов РСФСР принял решение «упразднить Государственную приемку в объединениях, предприятиях, расположенных на территории РСФСР, независимо от их подчиненности».

- 13 июля** Россия вывела свою банковскую систему из-под контроля Госбанка СССР. Российский республиканский банк Государственного банка СССР преобразован в Государственный банк РСФСР, который объявлен подотчетным только Верховному Совету РСФСР. Соответственно, российские республиканские банки Госбанка СССР, Промстройбанка СССР, Агропромбанка СССР, Жилсоцбанка СССР, Сберегательного банка СССР с их сетью вычислительных центров на территории РСФСР, а также республиканское управление инкассации и филиал ГВЦ Госбанка СССР в г. Москве были объявлены собственностью РСФСР.
- 14 июля** Россия объявила о своей исключительной юрисдикции на республиканскую собственность. Принят Закон РСФСР «О собственности на территории РСФСР».
- 14 июля** Принят Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР».
- 14 июля** Принято Постановление Верховного Совета РСФСР «О создании зон свободного предпринимательства».
- 16 июля** Заместителем Председателя Совета Министров РСФСР, председателем Государственной комиссии РСФСР по экономической реформе назначен Григорий Алексеевич Явлинский.
- 24 июля** Принят Указ Президента СССР «О внесении изменений во внешнеэкономическую практику Советского Союза». Совету Министров СССР поручено обеспечить переход с 1 января 1991 года в экономических отношениях с другими странами — членами Совета Экономической Взаимопомощи на расчеты по мировым ценам и в свободно конвертируемой валюте.
- 27 июля** Распоряжением Президента СССР создана рабочая группа для подготовки концепции союзной программы перехода на рыночную экономику как основы экономической части Союзного договора во главе с членом Президентского Совета СССР, академиком АН СССР С.С. Шаталиным (в будущем — Программы «500 дней»).
- 29 июля** Принят Указ Президента СССР «О взаимодействии союзных и республиканских органов по финансово-кредитным вопросам в период подготовки нового Союзного Договора».
- 08 августа** В СССР расширены организационно-правовые формы ведения коммерческой деятельности. Принято Постановление Совета Министров СССР «О мерах по созданию и развитию малых предприятий».
- 09 августа** Образован Фонд государственного имущества Союза ССР.
- 09 августа** Принято Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О защите экономической основы суверенитета РСФСР».
- 23 августа** Принят Указ Президента СССР «О Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР от 09 августа 1990 года».
- 25 августа** В газете «Известия» опубликована статья М. Бергера «Сосенки без “Сосен”». Какая экономическая программа будет представлена на рассмотрение Верховного Совета СССР?»
- 29 августа** Прошло совместное заседание Президентского Совета и Совета Федерации СССР (до 30 августа 1990 г.). Главной темой заседания стал вопрос о «механизме вхождения» СССР в рынок.

- 01 сентября** Рабочая группа во главе с С.С. Шаталиным завершила подготовку своей программы под названием «Переход к рынку» (Программа «500 дней»).
- 03 сентября** На второй сессии Верховного Совета РСФСР по инициативе Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н.Ельцина началось официальное обсуждение программы стабилизации экономики и перехода к рыночным отношениями (Программа «500 дней» С.С. Шаталина — Г.А. Явлинского).
- 04 сентября** Программа «500 дней» опубликована в газете «Известия».
- 04 сентября** Президент СССР М.С. Горбачев провел совещание с участием авторов программы «Рыжкова — Абалкина» и программы «500 дней» и поручил создать на их основе «интеграционный документ».
- 10 сентября** Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.
- 11 сентября** Верховный Совет РСФСР принял решение одобрить программу, подготовленную рабочей группой С.С. Шаталина и Г.А. Явлинского (программу «500 дней»), в качестве стратегии рыночных реформ в России.
- 11 сентября** Председатель Совета Министров СССР Н.И. Рыжков выступил на сессии Верховного Совета СССР с докладом «О подготовке единой общесоюзной программы перехода к регулируемой рыночной экономике и выработке мер по стабилизации народного хозяйства».
- 11 сентября** Верховный Совет СССР принял решение продолжить работу над общесоюзной программой перехода к рыночной экономике и представить ее на новое рассмотрение до 1 октября 1990 г.
- 14 сентября** В Верховном Совете СССР продолжено обсуждение мер по стабилизации народного хозяйства СССР и программе перехода к рыночной экономике.
- 18 сентября** Опубликована статья знаменитого русского писателя-диссидента, лауреата Нобелевской премии по литературе 1970 года Александра Исаевича Солженицына «Как нам обустроить Россию».
- 24 сентября** Верховный Совет СССР рассмотрел все имеющиеся проекты программ и предложения, поручил Президенту СССР организовать работу по завершению подготовки единой общесоюзной программы перехода к рыночной экономике и представить ее на утверждение до 15 октября 1990 г.
- 24 сентября** Принято Постановление Верховного Совета «О неотложных мерах по стабилизации народного хозяйства и программе перехода к рыночной экономике».
- 24 сентября** Президент СССР концентрирует в своих руках вопросы проведения экономических реформ в СССР. Принят Закон СССР «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны».
- 04 октября** В СССР начата либерализация оптовых цен в промышленности. Принят Указ Президента СССР «О первоочередных мерах по переходу к рыночным отношениям».

- 09 октября** Верховный Совет РСФСР принял обращение «К гражданам России», в котором заявил, что в случае отказа союзного Центра начать рыночные реформы на основе программы «500 дней», российское руководство самостоятельно начнет переход к рынку с 1 ноября 1990 г.
- 12 октября** Разрыв временного политического союза М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина, возникшего летом 1990 года вокруг поиска совместных мер по спасению экономики СССР и выхода из экономического кризиса. Принят Указ Президента СССР «О мерах по охране неприкосновенности права собственности в СССР».
- 15 октября** Рабочая группа по подготовке «интегрированной» общесоюзной программы по переходу к рынку завершила свою работу и представила документ на рассмотрение Верховного Совета СССР.
- 16 октября** Б.Н. Ельцин выступил в Верховном Совете РСФСР с предложением для России самостоятельно решать вопросы перехода к рынку.
- 16 октября** Заместитель Председателя Совета Министров РСФСР Г.А. Явлинский направил письмо депутатам Верховного Совета РСФСР, в котором заявил о своей отставке и объяснил ее причины.
- 17 октября** На Совестном заседании Палаты Представителей и Палаты Национальностей Верховного Совета РСФСР заместитель Председателя Совета Министров РСФСР Г.А. Явлинский огласил заявление о своей отставке.
- 17 октября** Состоялась встреча группы экономистов с Президентом СССР М.С. Горбачевым на государственной даче «Волыньское» (бывшая, так называемая «ближняя дача» И.В. Сталина на территории современного района «Очаково-Матвеевское» г. Москвы). На встрече присутствовали А.Г. Аганбегян, Е.Т. Гайдар, С.С. Шаталин и др.
- 17 октября** Е.Т. Гайдар принял приглашение академика А.Г. Аганбегяна возглавить новый экономический институт в системе Академии народного хозяйства СССР и решил покинуть газету «Правда» ЦК КПСС, где он прежде работал.
- 19 октября** Верховный Совет СССР одобрил единую общесоюзную программы перехода к рынку. Принято Постановление Верховного Совета СССР «Об основных направлениях стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике».
- 22 октября** В России создан Банк внешней торговли.
- 26 октября** В СССР установлены основные принципы деятельности иностранных инвесторов. Принят Указ Президента СССР «Об иностранных инвестициях в СССР».
- 26 октября** В СССР создан общесоюзный валютный рынок и введен коммерческий курс рубля к иностранным валютам.
- 31 октября** Принят Закон СССР «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупотребления в торговле».
- 31 октября** Верховный Совет РСФСР принял решение о начале реализации собственной республиканской программы стабилизации экономики и перехода к рынку с 1 ноября 1990 г.
- 31 октября** Принят Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».

- 31 октября** Принят Закон РСФСР «О формировании бюджетов в РСФСР в 1991 году».
- 31 октября** В РСФСР начата подготовка к приватизации государственного имущества.
- 02 ноября** В СССР реализован комплекс мер по централизации в 1991 году валютных ресурсов на союзно-республиканском уровне, в том числе за счет валютных средств предприятий, объединений и организаций, в частности образованы: Союзно-республиканский валютный фонд и Союзно-республиканский валютный комитет.
- 04 ноября** Группа разработчиков программы «500 дней» опубликовала в газете «Комсомольская правда» свою статью под названием «Почему сегодня неосуществима программа “500 дней”».
- 16 ноября** Учреждена Российская товарно-сырьевая биржа (РТСБ).
- 17 ноября** В выступлении на сессии Верховного Совета СССР Президент СССР впервые сообщил о своей Программе реорганизации органов государственной власти Советского Союза.
- 23 ноября** Принят Закон РСФСР «О земельной реформе».
- 02 декабря** Принят Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)».
- 02 декабря** В России создается республиканская банковская система. Принят Закон РСФСР «О банках и банковской деятельности».
- 07 декабря** Г.А. Явлинский создал первый в СССР частный научный Центр экономических и политических исследований (ЭПИцентр). Помимо самого Г.А. Явлинского, учредителями ЭПИцентра стали С.А. Зверев, М.М. Задорнов, А.Ю. Михайлов, Т.В. Ярыгина и др.
- 11 декабря** Принят закон СССР «О Государственном банке СССР».
- 11 декабря** Принят Закон СССР «О банках и банковской деятельности».
- 11 декабря** Министерству финансов СССР поручено передать на баланс Госбанка СССР золотой запас, необходимый для создания стабилизационного монетарного фонда.
- 11 декабря** Верховный Совет СССР закрепил Сбербанк СССР в собственности Союза ССР.
- 15 декабря** На II Съезде народных депутатов РСФСР приняты поправки в Конституцию (Основной Закон) РСФСР.
- 20 декабря** Моссовет принял решение о нормированном распределении в Москве продуктовых товаров.
- 24 декабря** В РСФСР принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР».
- 24 декабря** IV Съезд народных депутатов СССР принял постановление «О положении страны и первоочередных мерах по преодолению сложившейся кризисной социально-экономической и политической ситуации».
- 25 декабря** Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности».
- 26 декабря** В СССР произошла реформа системы государственного управления. IV Съезд народных депутатов СССР принял закон СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления».

- 29 декабря** В СССР принято решение об установлении налога с продаж.
- 29 декабря** Президент СССР принял Указ «О создании в 1991 году внебюджетных фондов стабилизации экономики».

1991 год

- 03 января** В Кремле под председательством Президента СССР М.С. Горбачева прошло заседание Совета Федерации с участием руководителей всех союзных республик, в целом одобрено Временное экономическое соглашение на 1991 год по стабилизации социально-экономического положения в СССР.
- 08 января** М.С. Горбачев и Б.Н. Ельцин подписали Временное экономическое соглашение на 1991 год.
- 10 января** Принят Указ Президента СССР М.С. Горбачева «О неотложных мерах по улучшению продовольственного снабжения в 1991 году».
- 12 января** Принято Постановление Верховного Совета СССР «Об общесоюзном прогнозе Правительства СССР о функционировании экономики страны в 1991 году и о государственном плане на 1991 год по сферам ведения Союза ССР».
- 14 января** По представлению Президента СССР Верховный Совет СССР назначил Премьер-министром СССР Валентина Сергеевича Павлова.
- 15 января** Принято Постановление Верховного Совета СССР «Об обращении депутатской группы рабочих Верховного Совета СССР к трудовым коллективам, к трудящимся всей страны».
- 21 января** Совет Министров РСФСР утвердил Положение о Государственном комитете РСФСР по управлению государственным имуществом.
- 22 января** Начало «павловской» денежной реформы в СССР (до 25 января 1991 года).
- 22 января** Принято Постановление Президиума Верховного Совета СССР «Об очередных мерах по реализации одобренных Верховным Советом СССР основных направлений стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике».
- 26 января** Вышел в свет Указ Президента СССР «О мерах по обеспечению борьбы с экономическим саботажем и другими преступлениями в сфере экономики».
- 28 января** Подведены финансовые итоги «павловской» денежной реформы.
- 12 февраля** В газете «Труд» опубликовано программное интервью Премьер-министра СССР В.С. Павлова.
- 18 февраля** На сессии Верховного Совета СССР Премьер-министр СССР В.С. Павлов выступил с сообщением о предстоящей реформе цен.
- 27 февраля** Кабинет Министров СССР принял Постановление «О порядке образования и использования средств общесоюзного внебюджетного фонда стабилизации экономики в 1991 году».
- 28 февраля** Принят Закон РСФСР «О действии на территории РСФСР Закона СССР от 31 октября 1990 г. «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и за злоупотребления в торговле».

- 01 марта** Начало свободного хождения валюты в СССР. Принят Закон СССР «О валютном регулировании».
- 19 марта** В СССР проведена реформа розничных цен. Принят Указ Президента СССР «О реформе розничных цен и социальной защите населения».
- 19 марта** Принято Постановление Кабинета Министров СССР «О реформе розничных цен и социальной защите населения», устанавливающее меры либерализации цен для различных групп товаров.
- 21 марта** Принято Постановление Верховного Совета СССР «О забастовках шахтеров».
- 22 марта** Принят Указ Президента СССР «О компенсации населению потерь от обесценения сбережений в связи с единовременным повышением розничных цен».
- 22 марта** Принят Закон РСФСР «О конкуренции и ограничению монополистической деятельности на товарных рынках».
- 26 марта** Принято Постановление Верховного Совета СССР «О приостановлении забастовок на предприятиях угольной промышленности страны».
- 02 апреля** Принят Закон СССР «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР».
- 02 апреля** Кабинет Министров СССР повысил государственные розничные цены.
- 04 апреля** Принято Постановление Верховного Совета СССР «О положении дел в сельском хозяйстве и неотложных мерах по подготовке к полевым работам».
- 12 апреля** В Центре межбанковских валютных операций Государственного банка СССР (так называемой «Валютной бирже») начаты еженедельные торги долларами США, которые заменили существовавшие ранее с ноября 1989 года валютные аукционы Внешторгбанка СССР.
- 12 апреля** Принят Указ Президента СССР «О чрезвычайных мерах по обеспечению материальными ресурсами предприятий, объединений и организаций».
- 23 апреля** Принято Постановление Верховного Совета СССР «О программе действий Кабинета Министров СССР по выводу экономики из кризиса».
- 25 апреля** Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории РСФСР».
- 25 апреля** Принят Земельный кодекс РСФСР.
- 17 мая** Премьер-министр СССР В.С. Павлов выступил на сессии Верховного Совета СССР с докладом о состоянии советской экономики.
- 18 мая** На заседании Совета Безопасности СССР рассмотрено предложение Премьер-министра СССР В.С. Павлова о возможности вступления СССР в Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития.
- 24 мая** Опубликовано письмо Госбанка СССР «Основные положения о регулировании валютных операций на территории СССР».

- 10 июня** США выделил СССР кредит до 1,5 млрд долларов США для закупки сельхозпродукции.
- 12 июня** На всенародном голосовании первым Президентом РСФСР избран Б.Н. Ельцин.
- 17 июня** На заседании Верховного Совета СССР Премьер-министр СССР В.С. Павлов потребовал чрезвычайных полномочий для Кабинета Министров СССР.
- 17 июня** На закрытом заседании Верховного Совета СССР выступили с информацией о текущем состоянии дел Министр обороны СССР, Министр внутренних дел СССР и Председатель КГБ СССР.
- 21 июня** Создан Государственный Совет СССР по экономической реформе как межреспубликанский орган государственного управления СССР. Государственный Совет СССР по экономической реформе возглавил Премьер-министр СССР В.С. Павлов.
- 25 июня** Упразднен Совет Экономической Взаимопомощи.
- 01 июля** Принят Закон СССР «Об основных началах разгосударствления и приватизации предприятий».
- 01 июля** Поддержана инициатива российской Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» по развитию кооперации между территориями путем реализации совместных проектов на долевого основе. Принято Постановление Председателя Верховного Совета РСФСР «Вопросы деятельности Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение».
- 03 июля** Принят Закон РСФСР «Об именных приватизационных счетах».
- 03 июля** Принят Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР».
- 03 июля** В РСФСР создан Российский фонд федерального имущества.
- 04 июля** Принят Закон РСФСР «О приватизации жилищного фонда в РСФСР».
- 04 июля** Принят Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР».
- 05 июля** Президент СССР М.С. Горбачев утвердил Программу совместных действий Кабинета Министров СССР и правительств суверенных республик по выводу экономики страны из кризиса в условиях перехода к рынку.
- 10 июля** Принят Закон СССР «Об ограничении монополистической деятельности в СССР».
- 13 июля** Председателем Совета Министров РСФСР решением Съезда народных депутатов РСФСР повторно утвержден Иван Степанович Силаев.
- 05 августа** В СССР создана Специальная межреспубликанская комиссия для контроля за выполнением экономических соглашений Союза СССР и союзных республик.
- 05 августа** В Литве вводится параллельная советскому рублю собственная денежная единица — литовский талон.
- 05 августа** Начало деятельности Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. Председателем Госкомитета РСФСР назначен Валерий Петрович Черногородский.

- 19 августа** Попытка государственного переворота в СССР (до 21 августа 1991 г.).
- 19 августа** В 12 часов 30 минут по Московскому времени Президент РСФСР Б.Н. Ельцин подписал Указ «О попытке государственного переворота», которым взял в свое непосредственное подчинение все органы исполнительной власти Союза СССР, включая КГБ СССР, Министерство обороны СССР, МВД СССР, действующие на территории РСФСР.
- 20 августа** Президент РСФСР потребовал от предприятий и организаций на территории России не выполнять указаний ГКЧП. Принят Указ Президента РСФСР «Об обеспечении функционирования предприятий и организаций в РСФСР».
- 20 августа** РСФСР объявила о переходе в российское подчинение всех предприятий и организаций СССР, находящихся на территории России. Принят Указ Президента РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».
- 22 августа** Определены структура и функции единой системы исполнительной власти в России. Принят Указ Президента РСФСР «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР».
- 24 августа** Российское правительство обратилось к Президенту СССР М.С. Горбачеву с требованием расформировать Кабинет Министров СССР. Принято Постановление Совета Министров РСФСР «О Кабинете Министров СССР».
- 24 августа** Президент СССР расформировал Кабинет Министров СССР. Принят Указ Президента СССР «О Кабинете Министров СССР».
- 28 августа** Верховный Совет СССР выразил недоверие Кабинету Министров СССР.
- 28 августа** Верховный Совет СССР освободил В.С. Павлова от обязанностей Премьер-министра СССР.
- 31 августа** Все полномочия по управлению топливно-энергетическим комплексом (ТЭК) на территории России переданы Министерству топлива и энергетики РСФСР. Принято Распоряжение Президента РСФСР «О дополнительных мерах по обеспечению управления топливно-энергетическим комплексом на территории РСФСР».
- 05 сентября** Сформированы органы государственной власти и управления СССР на переходный период. Последний в истории Советского Союза V Съезд народных депутатов СССР принял Закон СССР «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период».
- 08 октября** В РСФСР созданы территориальные управления Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.
- 10 октября** Принят Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР».
- 18 октября** В Москве руководителями СССР, Армении, Беларуси, Казахской ССР, Кыргызстана, РСФСР, Таджикистана, Туркменской ССР и Узбекистана подписан Договор об Экономическом сообществе.
- 19 октября** Принят Указ Президента СССР «О Банке внешнеэкономической деятельности СССР».

- 21 октября** Президиум Верховного Совета РСФСР сформировал рабочую группу экспертов по вопросам совершенствования банковского законодательства во главе с Русланом Геннадьевичем Ореховым.
- 28 октября** Президент РСФСР Б.Н. Ельцин, выступая перед депутатами V Съезда народных депутатов РСФСР, объявил о начале радикальных экономических реформ по построению в России рыночной экономики.
- 01 ноября** V Съезд народных депутатов РСФСР одобрил предложенные Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным основные принципы радикальной экономической реформы.
- 01 ноября** V Съезд народных депутатов РСФСР установил особый порядок правового обеспечения радикальных экономических реформ. Принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «О правовом обеспечении экономической реформы».
- 01 ноября** V Съезд народных депутатов РСФСР установил «вертикаль» исполнительной власти на период проведения радикальной экономической реформы. Принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы».
- 02 ноября** В СССР создана Межреспубликанская продовольственная комиссия.
- 02 ноября** В СССР создана Комиссия по импорту продовольственных товаров.
- 06 ноября** Принят Указ Президента РСФСР «О реорганизации Правительства РСФСР».
- 06 ноября** Определена структура «правительства реформ» под непосредственным руководством Президента РСФСР. Принят Указ Президента РСФСР «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы».
- 06 ноября** Заместителем Председателя Правительства РСФСР по вопросам социальной политики назначен Александр Николаевич Шохин.
- 06 ноября** Заместителем Председателя Правительства РСФСР по вопросам экономической политики назначен Егор Тимурович Гайдар.
- 06 ноября** Первым заместителем Председателя Правительства РСФСР назначен Государственный секретарь РСФСР Геннадий Эдуардович Бурбулис.
- 10 ноября** В России создано Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР.
- 13 ноября** Верховный Совет СССР утвердил обращение Президента СССР в Госбанк СССР за кредитом для Министерства финансов СССР.
- 14 ноября** Межреспубликанский экономический комитет переименован в Межгосударственный экономический комитет СССР.
- 15 ноября** Принят Указ Президента РСФСР «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР».
- 15 ноября** Принято Постановление Правительства РСФСР «О мерах по финансовому обеспечению экономической реформы и защите финансовой системы РСФСР».

- 18 ноября** По данным Министерства финансов СССР, количество денег, выпущенных в обращение за 11 месяцев 1991 года, примерно в 2,6 раза превысило показатели эмиссии наличных денег за январь–ноябрь 1990 года. При этом физический объем розничного товарооборота за этот период сократился более чем на 12% при увеличении розничных цен почти в 1,7 раза.
- 18 ноября** Принято Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О создании Российского государственного хранилища ценностей (Гохрана РСФСР) и организации государственного контроля за использованием драгоценных металлов и драгоценных камней на территории РСФСР».
- 19 ноября** Принято Постановление Правительства РСФСР «Об организации работы по подготовке проектов первоочередных нормативных актов, необходимых для осуществления радикальной экономической реформы».
- 21 ноября** Образована Государственная налоговая служба РСФСР. Руководителем службы в ранге Министра РСФСР назначен Игорь Николаевич Лазарев.
- 25 ноября** В России начата подготовка к приватизации предприятий торговли. Принят Указ Президента РСФСР «О коммерциализации деятельности предприятий торговли в РСФСР».
- 27 ноября** Государственный Совет СССР передал ГПО Гознак в оперативное подчинение Государственному банку СССР.
- 28 ноября** Образована новая структура центральных органов исполнительной власти РСФСР.
- 28 ноября** Создан Валютно-экономический совет РСФСР при Председателе Правительства РСФСР.
- 02 декабря** Президиум Верховного Совета РСФСР и Правительство РСФСР рассмотрели вопрос финансирования из республиканского бюджета РСФСР до конца 1991 года совместных расходов государств — членов Экономического сообщества и неотложных расходов предприятий, учреждений и организаций, переданных из союзного подчинения.
- 03 декабря** В России принято принципиальное решение о переходе к свободным (рыночным) ценам, складывающихся под влиянием спроса и предложения, на продукцию производственно-технического назначения, товары народного потребления, работы и услуги.
- 03 декабря** Внешэкономбанк СССР начал свободную продажу иностранной валюты (прежде всего, долларов США) населению.
- 06 декабря** Принят Закон РСФСР «О налоге на добавленную стоимость».
- 06 декабря** Принят Закон РСФСР «Об акцизах».
- 06 декабря** Принято Распоряжение Правительства РСФСР «Об объемах поставок мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов, яиц и яйцепродуктов для государственных нужд РСФСР и дотациях указанных продуктов по республикам в составе РСФСР, краям и областям».
- 07 декабря** Введена прогрессивная шкала подоходного налогообложения физических лиц. Принят закон РСФСР «О подоходном налоге с физических лиц».

- 08 декабря** В государственной резиденции Вискули в Беловежской пуше под Минском делегациями Республики Беларусь, Российской Федерации (РСФСР) и Украины подписано Соглашение «О создании Содружества Независимых Государств».
- 09 декабря** Принят Закон РСФСР «О налогах на имущество физических лиц».
- 12 декабря** Верховный Совет РСФСР ратифицировал Соглашение о создании Содружества Независимых Государств.
- 12 декабря** Принят Указ Президента РСФСР «О едином экономическом пространстве РСФСР».
- 12 декабря** В России введено налогообложение доходов банков.
- 12 декабря** В России введен «курортный сбор» с физических лиц.
- 12 декабря** Принят Закон РСФСР «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения».
- 12 декабря** Принят Закон РСФСР «О налоге на операции с ценными бумагами».
- 12 декабря** Правительство РСФСР установило объемы обязательных поставок продовольствия в город Москву.
- 12 декабря** Принят закон РСФСР «О налоге на имущество предприятий».
- 13 декабря** В России введено налогообложение доходов от страховой деятельности.
- 13 декабря** Принят Закон РСФСР «Об инвестиционном налоговом кредите».
- 16 декабря** В России создан Комитет торговли Министерства торговли и материальных ресурсов РСФСР.
- 19 декабря** Принято Постановление Правительства РСФСР «О мерах по либерализации цен».
- 21 декабря** В Алма-Ате руководители Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Российской Федерации (РСФСР), Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины подписали протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств (СНГ), в соответствии с которым все они становятся государствами — участниками СНГ. Для координации деятельности государств СНГ создается высший орган Содружества — Совет Глав Государств, а также Совет Глав Правительств.
- 26 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году».
- 26 декабря** В России создан Государственный таможенный комитет РСФСР.
- 27 декабря** В России введено разграничение государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов федерации и муниципальную собственность.
- 27 декабря** В России приняты меры по упрощению процедур бесплатной передачи в собственность земельных участков гражданам, фермерским хозяйствам, коллективам совхозов, кооперативов и других сельскохозяйственных предприятий. Принят Указ Президента РСФСР «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР».
- 27 декабря** Принят Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций».

- 27 декабря** Принят Закон Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».
- 28 декабря** Принят проект Государственной программы приватизации на 1992 год.
- 29 декабря** Президент Российской Федерации утвердил Основные положения программы приватизации на 1992 год. Принят Указ Президента Российской Федерации «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий».
- 29 декабря** Начало эксперимента по так называемой «ускоренной приватизации» в Москве.

1992 год

- 02 января** Начало экономической реформы Е.Т.Гайдара в Российской Федерации.
- 02 января** Запуск программы либерализации цен.
- 07 января** Россия подала заявление о присоединении к Международному валютному фонду и Международному банку реконструкции и развития.
- 10 января** Вступило в действие Постановление Правительства Российской Федерации «Об ограничении вывоза товаров народного потребления из Российской Федерации».
- 10 января** В Украине введена временная денежная единица — купоно-карбованец, т.е. купон, дающий право на покупку товаров, номинированный в рублях (по украински — карбованцах).
- 11 января** На основе Научно-промышленного союза СССР создан Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) во главе с Аркадием Ивановичем Вольским.
- 25 января** Правительством Российской Федерации приняты дополнительные меры по ликвидации сохранившихся организационных структур торговли в форме торгов, трестов и объединений и завершении работы по реорганизации государственных предприятий розничной торговли и общественного питания с выделением из их состава самостоятельных структурных единиц с правами юридического лица.
- 29 января** В России введена свобода торговли. Б.Н. Ельцин подписал Указ Президента Российской Федерации «О свободе торговли».
- 29 января** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий».
- 29 января** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об ускорении реализации программы приватизации на 1992 год».
- 01 февраля** Председатель Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатов провел совещание с учеными-экономистами по поводу оценки проводимых Правительством Российской Федерации реформ.
- 03 февраля** Исполняющим обязанности Председателя Российского фонда федерального имущества назначен Фикрят Ахмеджанович Табеев.

- 05 февраля** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации».
- 07 февраля** Принят Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей».
- 19 февраля** По предложению Е.Т. Гайдара Министерство экономики и финансов Российской Федерации разделено на Министерство финансов и Министерство экономики Российской Федерации.
- 19 февраля** Министром финансов Российской Федерации назначен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Егор Тимурович Гайдар.
- 19 февраля** Министром экономики Российской Федерации назначен Андрей Алексеевич Нечаев.
- 20 февраля** В Российской Федерации принято законодательство о биржевой торговле.
- 23 февраля** Состоялась массовая демонстрация в Москве против политики либерализации цен, организованная движением «Трудовая Москва».
- 27 февраля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О снятии ограничений на использование средств населения на специальных счетах в Сберегательном банке Российской Федерации».
- 29 февраля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О одновременных выплатах за февраль–март 1992 года малообеспеченным группам населения».
- 29 февраля** В Российской Федерации отменена государственная монополия на алкогольные напитки.
- 02 марта** Указом Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина Е.Т. Гайдар назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 02 марта** Президентом Российской Федерации в качестве экспертно-консультативного органа образован Совет по предпринимательству.
- 02 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан».
- 02 марта** Создан Совет по анализу критических ситуаций и проектов правительственных решений при Правительстве Российской Федерации как постоянно действующий консультативный орган. Председателем Совета назначен академик Никита Николаевич Моисеев.
- 03 марта** На заседании Верховного Совета Российской Федерации первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Е.Т. Гайдар заявил о переходе к новому этапу экономических реформ.
- 19 марта** Принято решение освободить предприятия, обеспечивающие централизованный экспорт для государственных нужд нефти, газового конденсата и продуктов их переработки от обязательной продажи части валютной выручки.
- 20 марта** Принято решение о конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации.
- 30 марта** Вступил в силу Указ Президента Российской Федерации «О снятии ограничений на использование средств населения на специальных счетах в Сберегательном банке Российской Федерации».

- 02 апреля** Указом Президента Российской Федерации Е.Т. Гайдар освобожден от обязанностей Министра финансов Российской Федерации.
- 02 апреля** На пост Министра финансов Российской Федерации назначен Василий Васильевич Барчук.
- 03 апреля** Состоялась отставка Г.Э. Бурбулиса с поста Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.
- 06 апреля** Начало работы VI Съезда народных депутатов Российской Федерации (до 21 апреля 1992 г.). На Съезде создан оппозиционный парламентский блок «Российское Единство», который объединял более 300 делегатов Съезда, из них — более 40 депутатов Верховного Совета Российской Федерации.
- 11 апреля** Члены гайдаровского «правительства реформ» покинули зал заседаний VI Съезда народных депутатов Российской Федерации после особенно оскорбительного выступления Председателя Верховного Совета Российской Федерации Р.И. Хасбулатова о ходе экономической реформы.
- 13 апреля** Из-за ожесточенной критики на VI Съезде народных депутатов Российской Федерации Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Е.Т. Гайдар заявил о готовности правительства уйти в отставку
- 24 апреля** Правительство Российской Федерации образовало рабочую группу во главе с Е.Г. Ясиным для подготовки проекта программы развития экономики России.
- 27 апреля** Совет управляющих Международного валютного фонда проголосовал за прием России и тринадцати других бывших советских республик в члены МВФ.
- 07 мая** В Латвийской Республике наравне с советским рублем введен в оборот латвийский рубль.
- 20 мая** Заместитель мэра Ленинграда, председатель Комиссии мэрии по экономическому развитию Георгий Степанович Хижанов назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 22 мая** Верховный Совет Российской Федерации принял постановление «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».
- 25 мая** В Республике Беларусь для замены карточек потребителя с купонами вводится дополнительное к рублю временное платежное средство — расчетный билет Национального банка Республики Беларусь.
- 26 мая** Принято Распоряжение Правительства Российской Федерации «О подготовке раздела “Структурная политика” Программы развития экономики России». Для подготовки документа сформирована межведомственная рабочая группа по проблемам структурной перестройки экономики во главе с директором Центра экономической конъюнктуры и прогнозирования при Министерстве экономики Российской Федерации Яковом Моисеевичем Уринсоном.
- 30 мая** Председатель Правления Концерна «Газпром» Виктор Степанович Черномырдин назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации по топливно-энергетическому комплексу.

- 30 мая** Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин отправил в отставку Министра топлива и энергетики Российской Федерации В.М. Лопухина. Пост Министра топлива и энергетики Российской Федерации оставался вакантным в течение семи месяцев — до января 1993 года.
- 01 июня** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Анатолий Борисович Чубайс.
- 02 июня** Заместитель Председателя Верховного Совета Российской Федерации, бывший генеральный директор Производственного объединения «Краснодарский завод измерительных приборов» Владимир Филиппович Шумейко назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 04 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации».
- 04 июня** Министр науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации Борис Георгиевич Салтыков назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 06 июня** В Москве введены свободные (рыночные) цены на хлеб и молочные продукты.
- 10 июня** В Республике Молдове введена в оборот одновременно с рублем новая национальная денежная единица — молдавский купон.
- 11 июня** Верховный Совет Российской Федерации утвердил «Государственную программу приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год».
- 14 июня** Указом Президента Российской Федерации А.Н. Шохин освобожден от должности Министра труда и занятости населения Российской Федерации.
- 14 июня** Образована Федеральная служба занятости России.
- 14 июня** Руководителем Федеральной службы занятости России назначен Федор Тимофеевич Прокопов.
- 14 июня** Образована Федеральная миграционная служба России.
- 14 июня** Руководителем Федеральной миграционной службы России назначена Татьяна Михайловна Регент.
- 14 июня** Министерство труда и занятости населения Российской Федерации преобразовано в Министерство труда Российской Федерации.
- 14 июня** Министром труда Российской Федерации назначен Геннадий Георгиевич Меликьян.
- 14 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по ограничению налично-денежного обращения».
- 14 июня** Утвержден Порядок продажи земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также предоставленным гражданам для предпринимательской деятельности.
- 14 июня** Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин поручил Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Е.Т. Гайдару по достижении договоренности подписать от имени Правительства Российской Федерации Соглашение между Правительством Российской Федерации и американской корпорацией РЭНД.

- 14 июня** Утвержден Временный импортный таможенный тариф Российской Федерации.
- 16 июня** Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Е.Т. Гайдар назначен исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации.
- 19 июня** Принят Закон Российской Федерации «О потребительской кооперации в Российской Федерации».
- 20 июня** В Эстонской Республике введена национальная денежная единица — эстонская крона.
- 21 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по защите денежной системы Российской Федерации».
- 21 июня** Состоялся форум общественных сил «Гражданский союз». «Гражданский союз» был создан по инициативе А.И. Вольского, и выступил за защиту отечественного производителя, усиление государственного регулирования и «оздоровление системы платежей».
- 23 июня** Центральный банк Российской Федерации временно прекратил прием платежей в пользу юридических лиц и граждан Эстонии в связи с введением Эстонской Республикой собственной валюты.
- 27 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об организационных мерах по проведению земельной и агропромышленной реформы в Российской Федерации». В соответствии с указом создан Федеральный центр земельной и агропромышленной реформы России, подчиненный Вице-президенту Российской Федерации А.В. Руцкому.
- 30 июня** Центральным банком Российской Федерации установлен особый порядок межгосударственных расчетов по корреспондентским счетам государств «рублевой зоны», предполагающий ежедневное подведение балансов по всем корреспондентским счетам.
- 01 июля** Принято решение о ликвидации кризиса неплатежей в народном хозяйстве Российской Федерации.
- 01 июля** Принято совместное Постановление Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации «О порядке урегулирования неплатежей государственных предприятий».
- 01 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества».
- 02 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах социальной поддержки граждан, потерявших работу и заработок (доход) и признанных в установленном порядке безработными».
- 03 июля** Изменен механизм и порядок установления курсов иностранных валют к рублю Российской Федерации. Введен единый курс доллара США к рублю Российской Федерации, который определялся регулярным фиксингом Банка России результатов операций на валютном рынке.
- 15 июля** В Азербайджане вводится собственная национальная валюта — азербайджанский манат, который обращается параллельно с рублем СССР.

- 16 июля** Верховный Совет Российской Федерации освободил Георгия Гавриловича Матюхина от Обязанностей Председателя Центрального банка Российской Федерации.
- 17 июля** Исполняющим обязанности Председателя Центрального банка Российской Федерации назначен Виктор Владимирович Герасенко.
- 17 июля** Принят Закон Российской Федерации «О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год».
- 18 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по организации таможенного контроля в Российской Федерации». Для защиты экономических интересов Российской Федерации введена таможенная граница с бывшими республиками Союза ССР, не подписавшими Соглашение о принципах таможенной политики от 13 марта 1992 года.
- 24 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О компенсационных выплатах пенсионерам».
- 10 августа** Правительством Российской Федерации утвержден План мероприятий на 1992–1993 годы по участию Российской Федерации в мюнхенском переговорном процессе по проблемам экономического сотрудничества между Востоком и Западом.
- 14 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О введении в действие системы приватизационных чеков» и утверждено «Положение о приватизационных чеках».
- 14 августа** Утверждена бюджетная классификация Российской Федерации.
- 19 августа** Правительством Российской Федерации утвержден согласованный с Центральным банком Российской Федерации план мероприятий по реализации Программы углубления экономических реформ на второе полугодие 1992 года.
- 24 августа** Правительство Российской Федерации провело в Москве совещание с руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по плану мероприятий по реализации Программы углубления экономических реформ на II полугодие 1992 года.
- 07 сентября** Вышел в свет пилотный номер первой деловой российской газеты «Коммерсантъ-Daily».
- 16 сентября** Правительство Российской Федерации приняло решение завершить к 10 декабря 1992 г. разработку проекта Федеральной программы структурной перестройки экономики России на период до 1995 года.
- 22 сентября** Образован Государственный комитет Российской Федерации по торговле.
- 25 сентября** Принят закон Российской Федерации «О денежной системе Российской Федерации».
- 30 сентября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти».
- 30 сентября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти».
- 01 октября** Начало выдачи населению приватизационных чеков — ваучеров.

- 01 октября** Создан Оргкомитет Фронта Национального Спасения, что означало оформление внепарламентской оппозиции курсу экономических реформ и политике Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина.
- 07 октября** Принято решение о создании системы институциональных инвесторов в России. Подписан Указ Президента Российской Федерации «О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий».
- 07 октября** При Президенте Российской Федерации учреждена Комиссия по ценным бумагам и фондовым биржам.
- 09 октября** Верховный Совет Российской Федерации рассмотрел ход реализации Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год.
- 09 октября** Верховный Совет Российской Федерации принял постановление, в котором признал деятельность Правительства Российской Федерации по осуществлению социально-экономических реформ неудовлетворительной.
- 09 октября** Принят Закон Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле».
- 14 октября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О развитии системы приватизационных чеков в Российской Федерации».
- 29 октября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по защите прав покупателей и предотвращении спекуляции».
- 04 ноября** Верховный Совет Российской Федерации назначил Виктора Владимировича Герашенко Председателем Центрального банка Российской Федерации.
- 05 ноября** Государственный газовый концерн «Газпром» преобразован в Российское акционерное общество (РАО) «Газпром».
- 17 ноября** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения».
- 19 ноября** Принят Закон Российской Федерации «О несостоятельности (банкротстве) предприятий».
- 23 ноября** По распоряжению Президента Российской Федерации образована некоммерческая организация — общественно-государственный фонд «Российский центр приватизации».
- 05 декабря** VII Съезд народных депутатов Российской Федерации принял постановление «О ходе экономической реформы в Российской Федерации», в котором признал деятельность Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы неудовлетворительной.
- 07 декабря** Принято решение об урегулировании внутреннего валютного долга бывшего Союза ССР.

- 09 декабря** VII Съезд народных депутатов Российской Федерации не утвердил кандидатуру Е.Т. Гайдара на пост Председателя Правительства Российской Федерации.
- 09 декабря** VII Съезд народных депутатов Российской Федерации внес изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации — России.
- 10 декабря** Президент Российской Федерации выступил на VII Съезде народных депутатов Российской Федерации с «Обращением к гражданам России и ко всем избирателям», в котором обвинил Съезд и Верховный Совет в торможении экономических реформ и конституционного переустройства страны.
- 10 декабря** Указом Президента Российской Федерации создана зона свободной торговли «Шереметьево».
- 14 декабря** VII Съезд народных депутатов Российской Федерации утвердил Виктора Степановича Черномырдина на пост Председателя Совета Министров-Правительства Российской Федерации.
- 14 декабря** Президент Российской Федерации подписал указ о назначении В.С. Черномырдина Председателем Совета Министров — Правительства Российской Федерации.
- 15 декабря** Президент Российской Федерации поручил В.С. Черномырдину в недельный срок представить кандидатуры для назначения в Совет Министров — Правительство Российской Федерации.
- 15 декабря** Президент Российской Федерации принял добровольную отставку Е.Т. Гайдара с поста Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, исполняющего обязанности Председателя Правительства Российской Федерации.
- 22 декабря** Принят Закон Российской Федерации «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации».
- 23 декабря** Сформирован новый состав Совета Министров — Правительства Российской Федерации.
- 23 декабря** Приняты протекционистские меры в отношении экономики Калининградской области — эксклава Российской Федерации.
- 30 декабря** Курс доллара составил 414,5 рублей (по сравнению с 35,5 руб. в середине сентября 1992 года).

1993 год

- 12 января** По представлению Председателя Совета Министров — Правительства России Министром топлива и энергетики Российской Федерации назначен Юрий Константинович Шафраник.
- 01 февраля** В Азербайджанской Республике введена национальная валюта — азербайджанский манат.
- 02 февраля** Создана Государственная инвестиционная корпорация в форме государственного предприятия.
- 08 февраля** Правительство Российской Федерации приняло решение о создании рынка государственных ценных бумаг. Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций».

- 08 февраля** Российская Федерация как государство — продолжатель Союза ССР, принимает на себя все права на недвижимую и движимую собственность бывшего СССР, находящуюся за рубежом, а также выполнение всех обязательств, связанных с использованием этой собственности.
- 19 февраля** Принято Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций».
- 01 марта** Правительство Российской Федерации приняло решение провести международный конкурс на право разработки неосвоенных месторождений нефти и газа и производства геологоразведочных работ на шельфе острова Сахалин.
- 05 марта** В Латвии введена новая национальная денежная единица — лат.
- 06 марта** Советом Министров — Правительством Российской Федерации разработан комплекс мер по развитию валютного рынка и усилению валютного и экспортного контроля.
- 11 марта** На VIII Съезде народных депутатов Российской Федерации Председатель Верховного Совета Российской Федерации Р.И.Хасбулатов обратился к Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину с требованием отставки, отвечающего за приватизацию заместителя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайса и Министра иностранных дел Российской Федерации А.В. Козырева.
- 15 марта** Принято Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от «Об утверждении условий выпуска внутреннего государственного облигационного займа».
- 15 марта** Указом Президента Российской Федерации создана Российская финансовая корпорация.
- 15 марта** Утвержден импортный таможенный тариф Российской Федерации.
- 25 марта** Президент Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации освободил от должности Министра экономики Российской Федерации А.А.Нечаева «в связи с переходом на другую работу».
- 25 марта** Президент Российской Федерации по представлению Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации освободил от должности Министра финансов Российской Федерации В.В. Барчука «в связи с переходом на другую работу».
- 25 марта** Министром финансов Российской Федерации назначен заместитель Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации Борис Григорьевич Федоров.
- 27 марта** Президент Российской Федерации принял Указ «О неотложных мерах по стабилизации уровня жизни населения Российской Федерации в 1993 году».
- 28 марта** В целях защиты сбережений граждан Указом Президента Российской Федерации создан Федеральный фонд страхования активов банковских учреждений России, образуемых за счет привлечения вкладов (депозитов) граждан Российской Федерации.
- 01 апреля** При Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур образован Фонд поддержки предпринимательства и развития

- конкуренции для финансирования мероприятий по развитию предпринимательства, конкуренции и ограничению монополистической деятельности.
- 01 апреля** Принято Постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации «О сокращении дотирования централизованных закупок по импорту».
- 05 апреля** В Грузии введена параллельная с советским рублем национальная валюта — грузинский купон лари.
- 12 апреля** Принято Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «О государственной селективной структурной политике в 1993 году».
- 14 апреля** Крупный пожар на заводе двигателей КамАЗа (Республика Татарстан).
- 15 апреля** Первым заместителем Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, Министром экономики Российской Федерации назначен Олег Иванович Лобов.
- 01 мая** Состоялся массовый митинг оппозиции против курса экономических реформ Б.Н. Ельцина. Беспорядки, организованные Фронтом Национального Спасения и движением «Трудовая Россия» на Калужской площади в Москве. В столкновениях пострадало более 600 человек, 40 человек были госпитализированы, один сотрудник милиции погиб.
- 06 мая** Начал функционировать рынок государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО). Сумма первого займа государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО) составляла 650 млрд рублей.
- 07 мая** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О социально-экономическом развитии Российской Федерации в I квартале 1993 г., текущих задачах и ходе выполнения плана действий Совета Министров — Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы в 1993 году».
- 08 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации».
- 10 мая** В Республике Кыргызстан введена национальная валюта — кыргызский сом.
- 14 мая** Принят Закон Российской Федерации «О республиканском бюджете Российской Федерации на 1993 год».
- 14 мая** На внеочередной встрече Глав государств — участников Содружества Независимых Государств в Москве приняты решения об образовании Экономического союза и создании Координационно-консультативного комитета СНГ.
- 14 мая** Начато распределение среди юридических лиц — владельцев счетов в бывшем Внешэкономбанке СССР, облигаций внутреннего государственного валютного облигационного займа (ОВВЗ) на общую сумму 7885 млн долларов США различных серий со сроками погашения от 1 до 15 лет.
- 21 мая** Принят Закон Российской Федерации «О Таможенном тарифе».

- 24 мая** Принято Заявление Совета Министров — Правительства и Центрального банка Российской Федерации «Об экономической политике Правительства и Центрального банка России».
- 27 мая** Образована Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей при Государственном комитете Российской Федерации по торговле.
- 10 июня** Принят Закон Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг».
- 18 июня** Российская Федерация подала заявку о присоединении к Всемирной торговой организации (ВТО).
- 18 июня** Принят Таможенный кодекс Российской Федерации.
- 20 июня** В Литве введена новая национальная денежная единица — литовский лит.
- 21 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по стабилизации положения в угольной промышленности».
- 28 июня** Реорганизована система регулирования валютного рынка, связанная с отменой обязательной продажи части валютной выручки Банку России.
- 01 июля** Отменено государственное регулирование цен на уголь.
- 13 июля** Совет Министров — Правительство Российской Федерации приняло ряд мер по стабилизации финансового положения предприятий топливно-энергетического комплекса.
- 20 июля** Верховный Совет Российской Федерации приостановил действие Указа Президента Российской Федерации от 08 мая 1993 г. «О государственных гарантиях права граждан России на участие в приватизации» под предлогом запроса в Конституционный Суд Российской Федерации о конституционности указа.
- 20 июля** Советом Министров — Правительством Российской Федерации образована Комиссия по подготовке проекта программы неотложных мер по выходу Российской Федерации из экономического кризиса на период до 1995 года.
- 22 июля** Центральный банк Российской Федерации принял решение о проведении денежной реформы, связанной с отменой денежных билетов образца 1961–1992 года и заменой их на рубли Российской Федерации.
- 26 июля** Вышел в свет Указ Президента Российской Федерации «Об обеспечении нормального функционирования денежной системы Российской Федерации».
- 26 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по защите права граждан России на участие в приватизации».
- 06 августа** Советом Министров — Правительством Российской Федерации принята Программа на 1993–1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики».
- 28 августа** Создана государственная система оперативного статистического и информационно-аналитического наблюдения за состоянием торговли, рынков товаров и услуг.

- 01 сентября** Указом Президента Российской Федерации временно отстранены от исполнения обязанностей вице-президент Российской Федерации А.В. Руцкой и первый заместитель Председателя Совета Министров — Правительства России В.Ф. Шумейко до завершения следствия по выдвинутым против них обвинениям в коррупции. Обвинения позднее не подтвердились.
- 18 сентября** О.И. Лобов освобожден от обязанностей первого заместителя Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации, Министра экономики Российской Федерации.
- 18 сентября** О.И. Лобов назначен секретарем Совета Безопасности Российской Федерации.
- 18 сентября** Е.Т. Гайдар назначен Первым заместителем Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации.
- 21 сентября** В Российской Федерации введены свободные цены на хлеб.
- 21 сентября** В 20 часов 00 минут по московскому времени по телевидению оглашается указ Президента России Б.Н. Ельцина «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».
- 21 сентября** Начало острой фазы конституционного кризиса в Российской Федерации. Конфликт ветвей власти переходит в открытое противостояние с элементами гражданской войны в Москве (продолжалась до 04 октября 1993 года).
- 24 сентября** Совет Глав Правительств Содружества Независимых Государств установил Правила определения страны происхождения товаров для государств — участников Содружества Независимых Государств.
- 25 сентября** Правительство Российской Федерации приняло решение о продаже золота в форме выпуска золотых сертификатов 1993 года и определило объем продажи золотых сертификатов в количестве, соответствующем стоимости 100 тонн золота.
- 27 сентября** Министерство финансов Российской Федерации начало эмиссию золотых сертификатов и их продажу через уполномоченные коммерческие банки.
- 30 сентября** Правительство Российской Федерации поручило федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры к недопущению блокады и разрушений железных дорог, автомагистралей, нефте- и газопроводов, линий электропередачи, а также прекращения работы систем жизнеобеспечения городов, жизненно важных производств и предприятий с непрерывным циклом производства и других аналогичных действий, направленных против проведения поэтапной конституционной реформы.
- 01 октября** Президент Российской Федерации принял Указ о предоставлении Совету Министров — Правительству Российской Федерации кредита на покрытие дефицита республиканского бюджета Российской Федерации в IV квартале 1993 года.
- 05 октября** Президент Российской Федерации определил в качестве официальной резиденции Совета Министров — Правительства Российской Федерации здания на Краснопресненской набережной, дом 2 и ул. Рочдельской, дом 2 в г. Москве — здания комплекса т.н. «Белого Дома», где ранее находился Верховный Совет Российской Федерации.

- 06 октября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О продлении срока действия приватизационных чеков выпуска 1992 года». Срок действия приватизационных чеков выпуска 1992 года продлен до 01 июля 1994 года.
- 26 октября** Принят комплекс мер по усилению антимонопольной политики и защите прав потребителей.
- 27 октября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению прав акционеров».
- 01 ноября** В Туркменистане введена национальная валюта — туркменский манат.
- 02 ноября** Приняты дополнительные меры по либерализации внешнеэкономической деятельности.
- 02 ноября** Прошло совместное заседание Президента Российской Федерации и Совета Министров — Правительства Российской Федерации. По итогам совещания одобрен План действий Совета Министров — Правительства Российской Федерации на 1993–1994 годы по реализации первого этапа программы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики».
- 06 ноября** Принято Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «О социально-экономическом положении Российской Федерации и мерах по реализации первого этапа программы Совета Министров — Правительства Российской Федерации на 1993–1995 годы «Развитие реформ и стабилизация российской экономики».
- 15 ноября** В Республике Казахстан введена национальная валюта — казахстанский тенге.
- 15 ноября** В республике Узбекистан введено временное платежное средство — сум-купон.
- 22 ноября** В Республике Армения введена национальная валюта — армянский драм.
- 05 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О создании финансово-промышленных групп в Российской Федерации».
- 07 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О Калининградской области».
- 07 декабря** В России введено налогообложение сделок с землей.
- 08 декабря** Создана межведомственная Комиссия для разработки Концепции кредитно-денежной системы России во главе с заместителем Председателя Совета Министров — Правительства Российской Федерации Б.Г. Федоровым.
- 10 декабря** Принято Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о проведении конкурсов и аукционов по продаже земельных участков и других операций с землей».
- 11 декабря** В России введена единая система учета земель и регистрации прав на недвижимость. Принят Указ Президента Российской Федерации «О Государственном земельном кадастре и регистрации документов о правах на недвижимость».
- 12 декабря** На всенародном референдуме принята новая Конституция Российской Федерации.

- 13 декабря** Подписан Меморандум между Россией и США о сотрудничестве в области конверсии оборонных объектов и предприятий.
- 16 декабря** Российские банки получили разрешение проводить операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями. Принят Указ Президента Российской Федерации «О развитии рынка драгоценных металлов и драгоценных камней в Российской Федерации». Комитету Российской Федерации по драгоценным металлам и драгоценным камням разрешено отпустить в 1993–1994 годах из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации Центральному банку Российской Федерации для реализации уполномоченным банкам: золота — до 15 тонн, платины — до 10 тонн и серебра — до 1000 тонн.
- 17 декабря** Реорганизована деятельность Российского фонда федерального имущества.
- 22 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О государственной поддержке нефтяной промышленности».
- 22 декабря** Совет Министров — Правительство Российской Федерации одобрил Основные положения о залоге недвижимого имущества — ипотеке, разработанные Исследовательским центром частного права на базе норм, предусмотренных в проекте Гражданского кодекса Российской Федерации.
- 23 декабря** Изменено официальное название высшего органа исполнительной власти Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации Совет Министров — Правительство Российской Федерации преобразован в Правительство Российской Федерации «в связи с принятием всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации и необходимостью приведения в соответствие с ее положениями структуры исполнительной власти Российской Федерации».
- 23 декабря** В целях поддержки предприятий нефтяного комплекса отменены таможенные пошлины на экспорт нефти. Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по стабилизации производственной деятельности предприятий нефтяного комплекса».
- 23 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах государственной поддержки Программы организации производства семейства новых легковых автомобилей ВАЗ-2110 в Акционерном Обществе «АвтоВАЗ»».
- 23 декабря** Образован Межгосударственный совет Содружества Независимых Государств по антимонопольной политике.
- 24 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации».
- 24 декабря** Принято решение о единовременных компенсациях вкладчикам Сберегательного банка Российской Федерации, имевших вклады на 1 января 1992 года.
- 24 декабря** В Российской Федерации введены свободные цены на зерно.

1994 год

- 10 января** Принят Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
- 12 января** Председатель Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом А.Б. Чубайс назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 19 января** Правительство Российской Федерации поручило Минюсту России, а также Институту законодательства и сравнительного правоведения в месячный срок подготовить и представить в Правительство Российской Федерации проект федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации.
- 20 января** Сформирован персональный состав нового Правительства Российской Федерации — принят Указ Президента Российской Федерации «О первоочередных изменениях в составе Правительства Российской Федерации».
- 20 января** Министром Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике назначен Сергей Михайлович Шахрай. Одновременно он был освобожден от должности заместителя Председателя Федерации «в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти».
- 20 января** Министром экономики Российской Федерации назначен Александр Николаевич Шохин. Одновременно он был освобожден от должности заместителя Председателя Правительства Российской Федерации «в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти».
- 20 января** Указом Президента Российской Федерации Е.Т. Гайдар освобожден от должности первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации по его просьбе.
- 20 января** Указом Президента Российской Федерации Б.Г. Федоров освобожден от должности заместителя Председателя Правительства Российской Федерации «в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти».
- 26 января** Президент Российской Федерации принял добровольную отставку Б.Г. Федорова с поста Министра финансов Российской Федерации.
- 26 января** Указом Президента Российской Федерации исполняющим обязанности Министра финансов Российской Федерации назначен Сергей Константинович Дубинин.
- 17 февраля** Состоялось специальное заседание Правительства Российской Федерации, посвященное положению российской экономики и перспективах ее развития в 1994 году. В заседании приняли участие руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
- 24 февраля** При Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур образована Комиссия по товарным биржам. Приняты также положения о порядке лицензирования деятельности товарных бирж и о Государственном комиссаре на товарной бирже.

- 14 апреля** Принят Федеральный закон «О финансировании расходов из федерального бюджета во II квартале 1994 года».
- 06 мая** Правительство Российской Федерации приняло Постановление «О мерах по завершению чековой приватизации и обеспечению гражданам Российской Федерации гарантии использования приватизационных чеков».
- 06 мая** Правительство Российской Федерации утвердило Основные направления социальной политики Правительства Российской Федерации на 1994 год.
- 23 мая** Начало действий Президента Российской Федерации, направленных на структурную перестройку экономики, стабилизацию финансовой сферы и укрепление налоговой дисциплины.
- 23 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О реформе государственных предприятий».
- 23 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах налоговой политики».
- 23 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве».
- 23 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об осуществлении комплекса мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей».
- 23 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт».
- 30 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О размере компенсационных выплат отдельным категориям граждан».
- 02 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О продаже государственных предприятий-должников».
- 08 июня** В Париже подписана «Декларация о сотрудничестве между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития».
- 10 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О жилищных кредитах».
- 10 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О выпуске и обращении жилищных сертификатов».
- 10 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О защите потребителей от недобросовестной рекламы».
- 10 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании работы банковской системы Российской Федерации».
- 10 июня** Президент Российской Федерации утвердил основные принципы и порядок своего взаимодействия с Правительством Российской Федерации в целях взаимосогласованного осуществления законопроектных работ, осуществляемых Главой государства и Правительством Российской Федерации.
- 10 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности, в том числе осуществляемой с привлечением иностранных кредитов».

- 10 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой».
- 22 июня** В Вашингтоне подписано Соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о предоставлении займа в сумме 80 млн долларов США для финансирования проекта по поддержке земельной реформы в России.
- 30 июня** Официальное завершение в Российской Федерации этапа массовой (ваучерной) приватизации.
- 01 июля** Принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1994 год».
- 22 июля** Начало «денежного этапа» приватизации в России. Принят Указ Президента Российской Федерации «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года».
- 26 июля** Начало скандала с финансовой «пирамидой», созданной акционерным обществом «МММ» (руководитель — Сергей Пантелеевич Мавроди).
- 28 июля** На заседании Правительства Российской Федерации рассмотрен вопрос о деятельности акционерного общества МММ. Принято решение до утверждения парламентом закона об обращении ценных бумаг издать постановление правительства, регулирующее вопросы функционирования этой сферы финансового рынка.
- 04 августа** Арестован президент акционерного общества «МММ» Сергей Пантелеевич Мавроди.
- 04 августа** Сотрудники московского управления налоговой инспекции при помощи ОМОНа штурмом взяли центральный офис АО «МММ» на Варшавском шоссе в Москве, провели там обыск и объявили, что в ходе своей проверки «вскрыли грубые нарушения налогового законодательства», предписав взыскать в бюджет 49,9 млрд рублей.
- 04 августа** Возле центрального офиса АО «МММ» на Варшавском шоссе в Москве собралась огромная толпа вкладчиков, обеспокоенных арестом С.П. Мавроди и обыском, который налоговые органы начали проводить в компании. Собравшиеся потребовали от сотрудников налоговой службы либо прекратить «самоуправство», либо вернуть их накопления.
- 19 августа** Тысячи обманутых вкладчиков АО «МММ» пришли к Дому Правительства Российской Федерации в Москве и потребовали освободить С.П. Мавроди.
- 26 сентября** Подписано Соглашение между Российской Федерацией и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) о займе в сумме 100 млн долларов США для финансирования проекта поддержки российских предприятий.
- 27 сентября** Подписано Соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о займе в сумме 200 млн долларов США для финансирования проекта поддержки российских предприятий.
- 03 октября** Указом Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» утверждено Положение «О главе администрации края,

- области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации».
- 11 октября** «Черный вторник». Произошла резкая дестабилизация валютного рынка Российской Федерации, выразившаяся в обвальном (более чем на 25%) падении курса рубля по отношению к доллару США — в течение этого одного дня курс доллара США вырос с 2833 до 3926 рублей.
- 12 октября** Президент Российской Федерации освободил от должности исполняющего обязанности Министра финансов Российской Федерации — первого заместителя Министра финансов Российской Федерации Сергея Константиновича Дубинина «в связи с допущенной критической ситуацией на финансовом рынке, создавшей угрозу экономической безопасности Российской Федерации»
- 12 октября** Временно исполняющим обязанности Министра финансов Российской Федерации назначен Андрей Петрович Вавилов.
- 12 октября** Указом Президента Российской Федерации образована Государственная комиссия по расследованию причин резкой дестабилизации финансового рынка. Секретарю Совета Безопасности Российской Федерации поручено в 3-дневный срок представить Совету Безопасности материалы работы Государственной комиссии.
- 13 октября** Указом Президента Российской Федерации утвержден состав Государственной комиссии по расследованию причин резкой дестабилизации финансового рынка.
- 13 октября** Бывший глава финансовой пирамиды «МММ» С.П.Мавроди освобожден из-под ареста на время следствия под подписку о невыезде.
- 14 октября** Президент Российской Федерации принял отставку Председателя Центрального банка Российской Федерации В.В. Герашенко.
- 18 октября** Исполняющей обязанности Председателя Центрального банка Российской Федерации назначена Татьяна Владимировна Пармонова.
- 18 октября** Указом Президента Российской Федерации «в целях совершенствования денежно-кредитной системы Российской Федерации» создан Национальный банковский совет при Центральном банке Российской Федерации.
- 26 октября** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла постановление, в связи с докладом первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Н. Сосковца о ходе исполнения федерального бюджета на 1994 год по итогам девяти месяцев.
- 27 октября** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации на своем внеочередном заседании рассмотрела вопрос о выражении недоверия Правительству Российской Федерации.
- 28 октября** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации объявила «деятельность Правительства Российской Федерации по осуществлению социально-экономической политики и экономической реформы неудовлетворительной, не отвечающей ожиданиям большинства населения России».

- 01 ноября** Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин объявил строгий выговор первому заместителю Министра финансов Российской Федерации — временно исполняющему обязанности Министра А.П. Вавилову «за допущенную в октябре 1994 года критическую ситуацию на финансовом рынке, создавшую угрозу экономической безопасности Российской Федерации».
- 02 ноября** Совет Безопасности Российской Федерации, заслушав и обсудив доклад Председателя Государственной комиссии по расследованию причин резкой дестабилизации финансового рынка О.И. Лобова принял решение, в котором отметил, «что обвальное падение курса рубля 11 октября 1994 г. явилось чрезвычайным происшествием, представляющим угрозу национальной безопасности России». В соответствии с заключением Совета Безопасности Российской Федерации, основной причиной обвала явилась «раскоординированность, несвоевременность, а порой и некомпетентность решений и действий федеральных органов власти».
- 04 ноября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации» в целях пресечения злоупотреблений и нарушения прав граждан на этом рынке.
- 04 ноября** Создана Федеральная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации.
- 04 ноября** Министром финансов Российской Федерации назначен Владимир Георгиевич Пансков.
- 05 ноября** Принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1995 года».
- 05 ноября** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен А.Б. Чубайс. Одновременно А.Б. Чубайс был освобожден от обязанностей Председателя Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом.
- 06 ноября** Президент Российской Федерации принял добровольную отставку А.Н. Шохина с постов заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и Министра экономики Российской Федерации.
- 08 ноября** Министром экономики Российской Федерации назначен Евгений Григорьевич Ясин.
- 21 ноября** Создана Комиссия Правительства Российской Федерации по экономической реформе. Председателем Комиссии назначен Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайс.
- 25 ноября** В Мраморном зале Кремля под председательством Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина состоялось совещание, посвященное перспективам экономической реформы в России.
- 25 ноября** Создана Холдинговая компания — акционерное общество «Связь-инвест» — крупнейший государственный оператор международной, междугородней и местной связи.
- 30 ноября** Принята первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации.

- 30 ноября** Бывший глава финансовой пирамиды «МММ» С.П.Мавроди избран на дополнительные выборах депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по Мытищинскому избирательному округу.
- 02 декабря** Распоряжением Правительства Российской Федерации образована Межведомственная комиссия по созданию Российской телекоммуникационной фондовой системы.
- 15 декабря** Правительство Российской Федерации одобрило Основные положения Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации.
- 23 декабря** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла в первом чтении проект федерального закона «О проекте федерального закона “О федеральном бюджете на 1995 год”».
- 26 декабря** Правительство Российской Федерации утвердило Соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о займе в сумме 200 млн долларов США, подписанное 27 сентября 1994 г., и Соглашение между Российской Федерацией и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) о займе в сумме 100 млн долларов США, подписанное 26 сентября 1994 г., для финансирования проекта поддержки российских предприятий.
- 29 декабря** Правительство Российской Федерации приняло решение о создании особой экономической зоны в границах особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации — Кавказских Минеральных Вод.

1995 год

- 01 января** Введена новая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), разработанная на основе Гармонизированной системы описания и кодирования товаров и Комбинированной тарифно-статистической номенклатуры Европейского экономического сообщества (ЕЭС).
- 11 января** Принят Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации».
- 20 января** Создан Таможенный Союз между Республикой Беларусь, Российской Федерацией и Республикой Казахстан.
- 01 февраля** Принят Федеральный закон «О финансировании государственных расходов из федерального бюджета в I квартале 1995 года».
- 15 февраля** Принято Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об обеспечении населения Российской Федерации продовольствием в 1995 году».
- 27 февраля** Для Государственного комитета Российской Федерации по анти-монопольной политике и поддержке новых экономических структур установлен статус федерального министерства.
- 28 февраля** Принято решение о создании федеральных органов исполнительной власти по регулированию естественных монополий в сфере транспортировки газа, нефти, нефтепродуктов, производства и передаче электрической и тепловой энергии, железнодорожных перевозок, услуг общедоступной электрической и почтовой связи.

- 28 февраля** Принято решение о дальнейшей либерализации цен (тарифов) в Российской Федерации.
- 10 марта** Принято совместное заявление Правительства и Центрального банка Российской Федерации «Об экономической политике на 1995 год», согласованное с Международным валютным фондом.
- 31 марта** Принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1995 год».
- 14 апреля** Принят Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».
- 21 апреля** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла постановление «О принятии мер по защите национальных интересов государства».
- 26 апреля** Принята новая редакция законодательства о Центральном банке Российской Федерации.
- 28 апреля** Принята Программа Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах».
- 05 мая** Принят Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.
- 07 мая** Утверждены «Основные направления энергетической политики и структурной перестройки топливно-энергетического комплекса Российской Федерации на период до 2010 года».
- 10 мая** Принят Федеральный закон «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации».
- 10 мая** В Республике Таджикистан введена национальная денежная единица — таджикский рубль. Таджикистан последним из республик бывшего СССР прекратил оборот советского рубля.
- 21 июня** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации вынесла вотум недоверия Правительству Российской Федерации во главе с В.С. Черномырдиным.
- 29 июня** Правительство Российской Федерации приняло комплексный план действий по реализации Послания Президента Российской Федерации «О ответственности государственной власти в России» и Программы Правительства России «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах».
- 29 июня** При Правительстве Российской Федерации создан Совет по вопросам социального развития. Председателем Совета назначен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Ю.Ф. Яров.
- 03 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по формированию общероссийской телекоммуникационной системы и обеспечению прав собственников при хранении ценных бумаг и расчетах на фондовом рынке Российской Федерации».
- 05 июля** Совместным решением Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации веден так называемый «валютный коридор» (механизм искусственного установления пределов колебания валютного курса).
- 26 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации».

- 31 июля** Принят Федеральный закон «О порядке рассмотрения и утверждения федерального бюджета на 1996 год».
- 31 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению прав акционеров».
- 09 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О государственном сберегательном займе Российской Федерации».
- 17 августа** Принят Федеральный закон «О естественных монополиях».
- 24 августа** «Черный четверг» — крах московского рынка межбанковских кредитов. Первый полномасштабный банковский кризис в России.
- 24 августа** Указом Президента Российской Федерации учреждено ОАО «Сибирская нефтяная компания» (АО «Сибнефть»).
- 31 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности».
- 31 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по стимулированию экспорта».
- 01 сентября** Начало расчетов первого индикатора рынка ценных бумаг России — Индекса РТС.
- 09 октября** В России введено лицензирование деятельности по совершению товарных фьючерсных и опционных сделок в биржевой торговле.
- 13 октября** Принят Федеральный закон «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности».
- 03 ноября** Принята единая Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Содружества Независимых государств (ТН ВЭД СНГ).
- 08 ноября** Указом Президента Российской Федерации Т.В. Парамонова освобождена от исполнения обязанностей Председателя Центрального банка Российской Федерации.
- 08 ноября** Временно исполняющим обязанности Председателя Центрального банка Российской Федерации назначен Александр Андреевич Хандруев.
- 16 ноября** Принят Водный кодекс Российской Федерации.
- 17 ноября** Состоялся первый в России залоговый аукцион по продаже 38% акций РАО «Норильский никель».
- 17 ноября** Состоялся залоговый аукцион по продаже 15% акций АО «Мечел».
- 17 ноября** Состоялся залоговый аукцион по продаже 25,5% акций Северо-западного речного пароходства.
- 18 ноября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по защите прав вкладчиков и акционеров».
- 22 ноября** Председателем Центрального банка Российской Федерации назначен Сергей Константинович Дубинин.
- 01 декабря** Создана Всероссийская ассоциация профессиональных участников фондового рынка.
- 07 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 5% акций ОАО «Нефтяная компания ЛУКОЙЛ».

- 07 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 14,8% акций Новолипецкого металлургического комбината.
- 07 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 51% акций нефтяной компании «Сиданко».
- 07 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 23,5% акций Мурманского речного пароходства.
- 08 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 45% акций ОАО «Нефтяная компания ЮКОС».
- 11 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 20% акций Новороссийского морского пароходства.
- 16 декабря** В Федеральный закон «Об акционерных обществах» включена норма, устанавливающая обязательное привлечение государственного финансового контрольного органа к определению рыночной стоимости имущества в случае, если владельцем акций общества является государство или муниципальное образование.
- 26 декабря** Принят Федеральный закон «Об акционерных обществах».
- 26 декабря** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральной целевой программе конверсии оборонной промышленности на 1995–1997 годы».
- 28 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 51% акций ОАО «Сибирская нефтяная компания».
- 28 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 40,12% акций ОАО «Сургутнефтегаз».
- 28 декабря** Состоялся залоговый аукцион по продаже 15% акций ОАО «Нафта-Москва».
- 31 декабря** Принят Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 1996 год».

1996 год

- 16 января** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об основных направлениях структурной перестройки промышленности».
- 16 января** Указом Президента Российской Федерации от должности Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации освобожден А.Б. Чубайс.
- 25 января** Создан государственный регулятор в сфере телекоммуникаций — Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи.
- 25 января** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен генеральный директор — президент ОАО «АВТОВАЗ» Владимир Васильевич Каданников.
- 25 января** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Председателем Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом назначен Александр Иванович Казаков.
- 26 января** Принята вторая часть Гражданского кодекса Российской Федерации.

- 31 января** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по упорядочению работы с внешним и внутренним валютным долгом Российской Федерации».
- 01 февраля** Начало всероссийской забастовки шахтеров.
- 08 февраля** Произошли изменения в составе Комиссии Правительства Российской Федерации по экономической реформе.
- 09 февраля** Образована Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу итогов приватизации в 1992–1996 годах и ответственности должностных лиц за ее негативные результаты.
- 19 февраля** В Москве при поддержке Правительства Российской Федерации прошел первый Всероссийский съезд представителей малого предпринимательства.
- 21 февраля** Образована Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке хода приватизации РАО «Норильский никель» и рассмотрению вызванных этим социально-экономических проблем.
- 22 февраля** Заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка России «О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год».
- 26 февраля** Создан государственный регулятор в области инфраструктуры транспорта — Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте.
- 27 февраля** Принято решение о передаче акций предприятий, находящихся в государственной собственности, субъектам Российской Федерации в качестве покрытия обязательств федерального бюджета.
- 12 марта** Руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации в ранге заместителя Председателя Правительства Российской Федерации назначен Виталий Григорьевич Артюхов.
- 21 марта** Утверждена Комплексная программа мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров.
- 21 марта** Правительство Российской Федерации приняло дополнительные меры по развитию рынка государственного внутреннего долга.
- 01 апреля** Утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.
- 03 апреля** Внесены изменения в Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по экономической реформе.
- 22 апреля** Принят Федеральный закон «О рынке ценных бумаг».
- 07 мая** Введены требования об обязательности опубликования сведений при публичном размещении акционерным обществом своих ценных бумаг.
- 16 мая** Центральный банк Российской Федерации изменил систему установления официального курса иностранных валют к рублю Российской Федерации.
- 17 мая** Начал действовать механизм установления официального курса рубля на основе котировок Банка России, сформированных на основе соотношения спроса и предложения на иностранную валюту на межбанковском и биржевом валютном рынке, динамике

- показателей инфляции, положения на международных рынках иностранных валют, изменения величины государственных золотовалютных резервов и динамики показателей платежного баланса страны.
- 21 мая** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об обеспечении представления интересов государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ) часть акций (доли, вклады) которых закреплены в федеральной собственности».
- 13 июня** Принят новый Уголовный кодекс Российской Федерации.
- 06 июля** Принят Федеральный закон «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации».
- 09 августа** Согласно требованиям Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации сложило свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации.
- 10 августа** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации поддержала представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру В.С. Черномырдина для назначения на должность Председателя Правительства Российской Федерации.
- 10 августа** Президент Российской Федерации подписал указ о назначении В.С. Черномырдина Председателем Правительства Российской Федерации.
- 14 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О системе федеральных органов исполнительной власти».
- 14 августа** Утверждена структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.
- 14 августа** Утвержден персональный состав Правительства Российской Федерации.
- 15 августа** Принят Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации».
- 18 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по обеспечению режима экономии в процессе исполнения федерального бюджета во втором полугодии 1996 г.».
- 18 августа** Указом Президента Российской Федерации конкретизированы меры по защите прав акционеров и обеспечению интересов государства как собственника и акционера при реорганизации, слиянии или присоединении акционерных обществ.
- 18 августа** Указом Президента Российской Федерации утвержден ряд мер, направленных на повышение собираемости налогов в Российской Федерации и предотвращения уклонения от их уплаты.
- 18 августа** Усилены меры государственного контроля за оборотом алкогольной продукции.
- 17 сентября** Приняты дополнительные меры по развитию в России рынка ценных бумаг.
- 18 сентября** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об укреплении бюджетной дисциплины в части таможенных платежей».
- 18 сентября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О нормативах распределения средств, поступающих от приватизации».

- 11 октября** Создана Временная чрезвычайная комиссия при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины. Комиссию возглавил Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин.
- 19 ноября** Центральный банк Российской Федерации выступил с заявлением, в котором предупредил о негативных последствиях для экономики России в случае принятия решения о необеспеченной эмиссии денег.
- 07 декабря** Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.О. Потанин назначен председателем Комиссии Правительства Российской Федерации по экономической реформе.
- 27 декабря** Утвержден Таможенный тариф Российской Федерации.

1997 год

- 29 января** Принят Лесной кодекс Российской Федерации.
- 26 февраля** Принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год».
- 27 февраля** Генеральный Совет Федерации независимых профсоюзов России принял решение о проведении 27 марта 1997 г. всероссийской забастовки в связи с кризисным положением экономики страны и массовыми невыплатами заработной платы и пенсий. По предварительным данным в забастовке предполагали принять участие до 4 млн человек в более чем 70 субъектах Российской Федерации.
- 28 февраля** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об обеспечении своевременного финансирования расходов на выплату заработной платы».
- 04 марта** Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин провел встречу с руководителями ведущих коммерческих банков страны по вопросу расширения их участия в развитии экономики России.
- 05 марта** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об условиях и порядке реструктуризации задолженности организаций по платежам в федеральный бюджет».
- 06 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по нормализации расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации».
- 07 марта** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен А.Б. Чубайс, освобожденный от должности руководителя Администрации Президента Российской Федерации.
- 11 марта** Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти» одобрены предложения Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина, предусматривающие сокращение числа заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, а также количества федеральных органов исполнительной власти.
- 11 марта** Принят Федеральный закон «О переводном и простом векселе».
- 12 марта** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации».

- Федерации в 1996 году и задачах на 1997 год». Для обеспечения позитивного перелома в динамике социально-экономических процессов принята Программа Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997–2000 годах».
- 12 марта** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Постановление «О шагах по структурной реорганизации Правительства Российской Федерации, предпринимаемых Президентом Российской Федерации».
- 17 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти».
- 17 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об изменениях в составе Правительства Российской Федерации».
- 17 марта** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Борис Ефимович Немцов.
- 17 марта** А.Б. Чубайс назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром финансов Российской Федерации.
- 17 марта** О.Н. Сысуев назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 19 марта** Образована Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проверке фактов участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в коррупционной деятельности.
- 21 марта** Принято Распоряжение Госкомимущества Российской Федерации «О неотложных мерах по формированию и наполнению доходной части федерального бюджета на 1997 год».
- 26 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об усилении контроля за использованием средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты заработной платы».
- 26 марта** Первым заместителем Министра финансов Российской Федерации назначен Алексей Леонидович Кудрин, занимавший ранее должность заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации — начальника Главного контрольного управления Президента Российской Федерации.
- 28 марта** На заседании Совета Глав Государств Содружества Независимых Государств принята Концепция экономического интеграционного развития СНГ, предусматривающая создание к 2005 г. единого экономического пространства.
- 01 апреля** Центральный банк Российской Федерации принял дополнительные меры по повышению устойчивости банковской системы России.
- 01 апреля** Правительство Российской Федерации приняло ряд мер по повышению эффективности процесса приватизации. В частности, был утвержден новый механизм приватизации — так называемые «индивидуальные проекты приватизации федерального имущества».
- 02 апреля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по сокращению налоговых льгот и отмене решений, приводящих к потерям доходов федерального бюджета».

- 03 апреля** Принято решение о продлении срока закрепления в федеральной собственности пакетов акций акционерных обществ, созданных в ходе приватизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса.
- 03 апреля** Президент Российской Федерации дал Правительству Российской Федерации ряд поручений в целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1997 года «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».
- 08 апреля** Президент Российской Федерации принял ряд мер, направленных на предотвращение коррупции и сокращение бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд.
- 11 апреля** Утвержден обновленный состав Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины. Временную чрезвычайную комиссию возглавил Председатель Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин, его заместителем назначен первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайс. В состав Временной чрезвычайной комиссии был включен также заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации — начальник Главного контрольного управления Президента Российской Федерации В.В. Путин.
- 16 апреля** Министром внешних экономических связей и торговли Российской Федерации назначен Михаил Ефимович Фрадков.
- 24 апреля** Б.Е. Немцов назначен Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром топлива и энергетики Российской Федерации.
- 28 апреля** Утверждена разработанная Правительством Российской Федерации Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.
- 28 апреля** Утверждены разработанные Правительством Российской Федерации «Основные положения структурной реформы в сфере естественных монополий».
- 28 апреля** Принят Указ Президента Российской Федерации о мерах по дальнейшему развитию электрической связи и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями ряда открытых акционерных обществ этой отрасли.
- 07 мая** Председателем Государственного комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству назначен Илья Артурович Южанов.
- 07 мая** Создано открытое акционерное общество «Междуреченская угольная компания».
- 12 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета».
- 12 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О прекращении предоставления гарантий и поручительств за счет средств федерального бюджета».

- 12 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акциями российского акционерного общества «Газпром».
- 12 мая** Внесены изменения в состав Комиссии Правительства Российской Федерации по экономической реформе. Председателем Комиссии назначен Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — Министр финансов Российской Федерации А.Б. Чубайс (взамен освобожденного от этих обязанностей В.О. Потанина). Ответственным секретарем Комиссии назначена начальник департамента Министерства экономики Российской Федерации Эльвира Сахипзадовна Набиуллина.
- 14 мая** Правительство Российской Федерации продлило до 31 декабря 1998 года срок закрепления в федеральной собственности акций и «Золотой акции» акционерных обществ, образованных в ходе приватизации предприятий Министерства Российской Федерации по атомной энергии.
- 17 мая** Введено маркирование знаками соответствия товаров и продукции, подлежащих обязательной сертификации.
- 19 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О продаже ранее закрепленных в федеральной собственности акций отдельных акционерных обществ топливно-энергетического комплекса России».
- 02 июня** Президент Российской Федерации направил Правительству Российской Федерации свое Послание «О бюджетной политике в 1998 году».
- 16 июня** Правительство Российской Федерации утвердило комплекс первоочередных мер, направленных на стимулирование экономического развития зоны Байкало-Амурской железнодорожной магистрали.
- 17 июня** Комиссия Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам приняла правила рассмотрения предложений организаций-должников о реструктуризации их задолженности по налоговым платежам в федеральный бюджет.
- 24 июня** Президент Российской Федерации отказался подписать Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».
- 04 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О закреплении в федеральной собственности акций акционерных обществ — участников финансово-промышленной группы тяжелого и энергетического машиностроения и передаче их в доверительное управление».
- 16 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России».
- 21 июля** Принят Федеральный закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации».
- 21 июля** Президент Российской Федерации отклонил принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации Федеральный закон «О Земельном кодексе Российской Федерации».

- 23 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по развитию инвестиционных процессов в электроэнергетическом комплексе Российской Федерации».
- 25 июля** В ходе первого этапа денежной приватизации на аукционе продан блокирующий пакет (25% плюс одна акция) ОАО «Инвестиционная компания связи «Связьинвест».
- 04 августа** Подписан Указ Президента Российской Федерации «Об изменении нарицательной стоимости российских денежных знаков и масштаба цен».
- 07 августа** Правительством Российской Федерации утверждена Программа мер по структурной перестройке, приватизации и усилению контроля в сфере естественных монополий.
- 13 августа** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — председателем Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом назначен Максим Владимирович Бойко.
- 14 августа** Образована Межведомственная комиссия по участию Российской Федерации в «восьмерке».
- 14 августа** Председателем Межведомственной комиссии по участию Российской Федерации в «восьмерке» назначен заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, представитель Президента Российской Федерации по делам группы ведущих индустриальных государств и связям с представителями лидеров стран, входящих в «Группу семи» Александр Яковлевич Лившиц.
- 15 августа** На территории Российской Федерации прекращены расчеты в иностранной валюте за реализуемые физическими лицами товары (работы, услуги).
- 18 августа** Убит вице-губернатор Санкт-Петербурга и председатель Комитета по управлению городским имуществом (КУГИ) Санкт-Петербурга Михаил Викторович Маневич.
- 25 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О приватизации государственного предприятия «Российская государственная лесопромышленная компания «Рослеспром».
- 03 сентября** Образована Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по анализу и проверке соответствия законодательству Российской Федерации порядка, условий, результатов и последствий проведенных аукционов по продаже пакетов акций открытого акционерного общества «Связьинвест» и Российского акционерного общества «Норильский никель», а также действий должностных лиц, принимавших участие в организации и проведении этих аукционов.
- 11 сентября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О региональных и местных фондах по защите прав вкладчиков и акционеров».
- 16 сентября** В Российской Федерации создана национальная депозитарная система для хранения и обработки информации фондового рынка.
- 17 сентября** В Париже подписан меморандум о присоединении Российской Федерации к деятельности Парижского клуба кредиторов в качестве государства-участника.
- 22 сентября** Акционерное общество «МММ» официально признано банкротом.

- 30 сентября** Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом преобразован в Министерство государственного имущества Российской Федерации.
- 30 сентября** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром государственного имущества Российской Федерации назначен Максим Владимирович Бойко.
- 06 октября** В Москве Внешэкономбанком от имени Российской Федерации подписано соглашение с Лондонским клубом — международной организацией частных кредиторов.
- 06 октября** Подписано соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе в размере 85 млн долларов США для финансирования Проекта содействия реструктурированию предприятий.
- 06 октября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О продлении срока закрепления в федеральной собственности акций акционерного общества «Ракетно-космическая корпорация «Энергия» имени С.П. Королева».
- 09 октября** Подписано Соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе в размере 66 млн долларов США для финансирования пилотного проекта «Реформа здравоохранения» в Калужской и Тверской областях.
- 09 октября** В Вашингтоне подписано соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе в размере 71 млн долларов США для финансирования инновационного проекта финансирования образования.
- 23 октября** Произошло резкое падение котировок на российском фондовом рынке. Индекс Российской торговой системы (Индекс РТС) снизился на 5%, что стало сигналом для ряда зарубежных портфельных инвесторов о начале вывода средств из государственных краткосрочных бескупонных облигаций (ГКО).
- 29 октября** Подписано соглашение между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития о займе в размере 31 млн долларов США для финансирования проекта реконструкции центра города Санкт-Петербурга.
- 07 ноября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по мобилизации кассовых поступлений в федеральный бюджет».
- 10 ноября** Центральный банк Российской Федерации выступил с заявлением «О ситуации на российском финансовом рынке».
- 10 ноября** Центральный банк Российской Федерации выступил с заявлением «О политике валютного курса в 1998 г. и последующие годы».
- 10 ноября** Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации приняли Совместное заявление «О политике валютного курса».
- 13 ноября** Состоялась отставка Первого заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации А.И. Казакова.
- 15 ноября** Состоялась отставка заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Министра государственного имущества Российской Федерации М.В. Бойко.

- 19 ноября** Правительством Российской Федерации утвержден План мероприятий по увеличению сбора налогов и сокращению расходов федерального бюджета.
- 20 ноября** А.Б. Чубайс освобожден от обязанностей Министра финансов Российской Федерации в связи с назначением на должность Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.
- 20 ноября** Министром финансов Российской Федерации назначен Михаил Михайлович Задорнов.
- 20 ноября** Б.Е. Немцов освобожден от обязанностей Министра топлива и энергетики Российской Федерации в связи с назначением на пост Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.
- 20 ноября** Министром топлива и энергетики Российской Федерации назначен Сергей Владиленович Кириенко.
- 02 декабря** Принято решение провести с 25 декабря 1997 г. предварительную компенсацию вкладов отдельных категорий граждан Российской Федерации в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 г.
- 11 декабря** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оздоровлению государственных финансов».
- 17 декабря** Принят Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации».
- 25 декабря** Сберегательный банк Российской Федерации начал работу по предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан Российской Федерации, обесценившихся в 1992–1995 годах.
- 31 декабря** Председатель Правительства Российской Федерации утвердил новое распределение обязанностей между своими заместителями.

1998 год

- 01 января** С этого дня прекращены любые формы зачетов по обязательствам организаций по уплате налогов в федеральный бюджет и по обязательствам получателей средств федерального бюджета по оплате поставленной им продукции и оказанных услуг.
- 06 января** Правительство Российской Федерации приняло комплекс мер по обеспечению «прозрачности» расчетов с федеральным бюджетом Российской Федерации Российским акционерным обществом «ЕЭС России», Российским акционерным обществом «Газпром», акционерным обществом «Аэрофлот — российские международные авиалинии» и организациями федерального железнодорожного транспорта.
- 08 января** Принят новый Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)».
- 19 января** Российская Федерация привлекла инвестиционный кредит Федеративной Республики Германии в размере до 100 млн немецких марок по финансированию закупки оборудования для переоснащения Онкологического научного центра имени Н.Н. Блохина в городе Москве.
- 29 января** Членом коллегии Министерства государственного имущества Российской Федерации назначен Председатель комитета по управ-

- лению государственным имуществом Санкт-Петербурга Герман Оскарович Греф.
- 13 февраля** Правительством Российской Федерации образована Временная межведомственная комиссия по реструктуризации бюджетных обязательств во главе с Министром финансов Российской Федерации М.М. Задорновым.
- 02 марта** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Иван Петрович Рыбкин.
- 02 марта** Министром транспорта Российской Федерации назначен Сергей Отгович Франк.
- 03 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики».
- 03 марта** Принято решение о подготовке к продаже акций открытого акционерного общества «Нефтяная компания “Роснефть”».
- 04 марта** Министром Российской Федерации по атомной энергии назначен Евгений Олегович Адамов.
- 06 марта** Образована Комиссия Правительства Российской Федерации по обеспечению доходов федерального бюджета во главе с Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайсом.
- 14 марта** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О привлечении финансовых ресурсов международных рынков капитала в 1998 году».
- 23 марта** Принят Указ Президента Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации», в котором Глава государства объявил об отставке правительства В.С. Черномырдина.
- 23 марта** А.Б. Чубайс освобожден от должности Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.
- 23 марта** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен С.В. Кириенко, которому также поручено исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации.
- 26 марта** Принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1998 год».
- 11 апреля** Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации приняли заявление «Об экономической и структурной политике на 1998 г.».
- 14 апреля** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом».
- 14 апреля** Принят Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами».
- 24 апреля** Председателем Правительства Российской Федерации назначен Сергей Владиленович Кириенко.
- 28 апреля** Борис Ефимович Немцов назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

- 28 апреля** Виктор Борисович Христенко назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 30 апреля** Указом Президента Российской Федерации утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти.
- 30 апреля** Председателем Правления Российского акционерного общества «ЕЭС России» назначен А.Б. Чубайс.
- 05 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы и оздоровлению государственных финансов».
- 07 мая** Принят Градостроительный кодекс Российской Федерации.
- 14 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации».
- 14 мая** Правительством Российской Федерации принято решение о привлечении инвестиционного кредита банков Федеративной Республики Германии в размере до 100 млн немецких марок для финансирования закупки научных приборов и оборудования для государственных научных центров и ведущих научных организаций Российской Федерации.
- 15 мая** В рамках первоочередных мер по реформированию Аппарата Правительства Российской Федерации количество структурных подразделений уменьшено в два раза, а предельная численность работников на 30% и установлена в количестве 1039 единиц.
- 26 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» (вместе с «Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации по обеспечению экономии государственных расходов»).
- 29 мая** Принят Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по снижению финансовой задолженности федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов».
- 29 мая** Министром Российской Федерации — руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации назначен Борис Григорьевич Федоров.
- 05 июня** В Ялте подписан Устав Организации Черноморского экономического сотрудничества. (Ратифицирован 6 января 1999 г.)
- 09 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О порядке выпуска органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации внешних облигационных займов».
- 15 июня** Правительство Российской Федерации приняло комплексную «Программу развития инфраструктуры товарных рынков Российской Федерации на 1998–2005 годы».
- 17 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О специальном представителе Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями».
- 19 июня** Правительством Российской Федерации образована Межведомственная комиссия по оптимизации государственного оборонного заказа во главе с Министром обороны Российской Федерации И.Д. Сергеевым.

- 24 июня** Образовано постоянно действующее рабочее совещание Правительства Российской Федерации с руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
- 24 июня** Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации так называемый «налоговый пакет» — законопроекты в области налогового законодательства.
- 24 июня** Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации”».
- 26 июня** Сберегательный банк Российской Федерации объявил о начале продаж ГКО физическим лицам с 10 июля 1998 года.
- 29 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства».
- 29 июня** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об управлении федеральной собственностью, находящейся за границей».
- 29 июня** Правительство Российской Федерации одобрило по предложению Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации получение российской стороной гранта Международного банка реконструкции и развития для финансирования работ по подготовке Проекта структурной перестройки аграрного сектора.
- 10 июля** Утверждены Программа Правительства Российской Федерации по стабилизации экономики и финансов и План стабилизационных мер Правительства Российской Федерации.
- 16 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по обеспечению финансовой стабилизации в стране».
- 16 июля** Принят Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)».
- 17 июля** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях уплаты налога на добавленную стоимость».
- 18 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об индексации ставок земельного налога».
- 20 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по обеспечению конституционных прав граждан Российской Федерации на получение государственных пенсий».
- 20 июля** Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации приняли совместное Заявление о политике экономической и финансовой стабилизации.
- 20 июля** Принят Федеральный закон «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам».
- 20 июля** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по стабилизации ситуации на рынках государственных долговых обязательств Российской Федерации».

- 21 июля** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по обеспечению своевременной выплаты государственных пенсий».
- 25 июля** Принят Указ Президента Российской Федерации «О реализации акций Российского акционерного общества “Газпром”».
- 31 июля** Принят Бюджетный кодекс Российской Федерации.
- 31 июля** Принята первая часть Налогового кодекса Российской Федерации.
- 31 июля** Принят Федеральный закон «О налоге на игорный бизнес».
- 07 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О продаже закрепленных в федеральной собственности акций отдельных акционерных обществ топливно-энергетического комплекса России».
- 10 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «Об условиях продажи акций открытого акционерного общества “Газпром”».
- 16 августа** Принято распоряжение Президента Российской Федерации «Об использовании Банком России для пополнения золотовалютных резервов финансовых средств, предоставляемых Международным валютным фондом для стабилизации финансов и экономики Российской Федерации в 1998 году».
- 17 августа** Б.Г.Федоров назначен заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — руководителем Государственной налоговой службы Российской Федерации.
- 17 августа** Кульминация экономического кризиса 1998 года в России. СМИ назвали этот день — днем российского «дефолта» в связи с отказом Правительства Российской Федерации от выполнения ряда своих финансовых обязательств по государственному внутреннему долгу.
- 17 августа** Принято Совместное Заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка России «Об изменении курсовой политики».
- 17 августа** Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации приняли совместное заявление «О политике валютного курса».
- 17 августа** Совет директоров Центрального банка Российской Федерации принял решение, направленное на обеспечение экономической стабильности и устойчивости финансовой системы в Российской Федерации.
- 17 августа** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации работы по погашению отдельных видов государственных ценных бумаг».
- 19 августа** Правительством Российской Федерации создана временная рабочая группа в целях эффективной реализации положений Совместного заявления Правительства Российской Федерации и Банка России от 17 августа 1998 г. и координации действий федеральных органов исполнительной власти. Руководителем группы назначен заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — руководитель Госналогслужбы России Б.Г.Федоров.
- 21 августа** Опубликовано Заявление Центрального банка Российской Федерации «Гарантия — на личные вклады».

- 21 августа** В «Российской газете» опубликовано Заявление Сберегательного банка Российской Федерации «О взаимном гарантировании банковских вкладов».
- 21 августа** Центральный Банк Российской Федерации издал указание «Об установлении предела отклонения курса покупки наличной иностранной валюты и платежных документов в иностранной валюте от курса их продажи».
- 21 августа** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла решение об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать не соответствующим Конституции Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 1998 г. «Об индексации ставок земельного налога».
- 21 августа** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла решение об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать не соответствующим Конституции Российской Федерации Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. «Об особенностях уплаты налога на добавленную стоимость».
- 21 августа** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла решение об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать не соответствующим Конституции Российской Федерации пункт 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. «О мерах по обеспечению своевременной выплаты государственных пенсий».
- 21 августа** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Постановление «О рекомендации Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину досрочно прекратить исполнение президентских полномочий и уйти в отставку».
- 23 августа** Правительство С.В. Кириенко отправлено в отставку. Временное исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации возложено на В.С. Черномырдина.
- 24 августа** Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации кандидатуру В.С. Черномырдина для утверждения на пост Председателя Правительства Российской Федерации.
- 25 августа** Принят Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по стабилизации финансовой системы Российской Федерации».
- 25 августа** Принято Постановление Правительства Российской Федерации «О погашении государственных краткосрочных бескупонных облигаций и облигаций федерального займа с постоянным и переменным купонным доходом со сроками погашения до 31 декабря 1999 года и выпущенных в обращение до 17 августа 1998 г.».
- 26 августа** «Черная среда» на российском финансовом рынке. В связи с резким падением курса рубля по отношению к доллару США и немецкой марке Центральным банком России отменены результаты ежедневных торгов по доллару США и введены временные ограничения на осуществление резидентами операций, связанных с движением капитала.

- 28 августа** Президент Российской Федерации принял отставку заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Б.Е. Немцова.
- 28 августа** Председатель правления РАО «ЕЭС России» А.Б. Чубайс освобожден от исполнения функций специального представителя Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями.
- 29 августа** Исполняющий обязанности Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдин образовал рабочую группу по выработке неотложных мер по преодолению финансового кризиса под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — руководителя Госналогслужбы России Б.Г. Федорова.
- 31 августа** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации отказалась утвердить внесенную Президентом Российской Федерации кандидатуру В.С. Черномырдина на должность Председателя Правительства Российской Федерации.
- 31 августа** Центральный банк Российской Федерации распорядился отозвать с 1 сентября 1998 г. лицензию у старейшего российского акционерного коммерческого банка «Токобанк».
- 01 сентября** Совет директоров Центрального банка Российской Федерации принял ряд мер по защите вкладов населения в банках Российской Федерации.
- 02 сентября** Принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Правительства Российской Федерации».
- 02 сентября** Обнародовано заявление трехсторонней комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы и Правительства Российской Федерации «Об основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации».
- 02 сентября** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла Постановление «О социально-экономической и финансовой ситуации в стране».
- 07 сентября** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации повторно отклонила кандидатуру В.С. Черномырдина, представленную Президентом Российской Федерации для утверждения на должность Председателя Правительства Российской Федерации.
- 10 сентября** Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации кандидатуру Е.М. Примакова для утверждения на пост Председателя Правительства Российской Федерации.
- 11 сентября** Председателем Правительства Российской Федерации назначен Евгений Максимович Примаков.
- 11 сентября** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Юрий Дмитриевич Маслюков.
- 11 сентября** С.К. Дубинин освобожден от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.
- 11 сентября** Председателем Центрального банка Российской Федерации назначен Владимир Викторович Герашенко.

- 11 сентября** По предложению нового Председателя Центрального банка Российской Федерации В.В. Герашенко Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации отправила в отставку Совет директоров Центрального банка Российской Федерации.
- 16 сентября** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Владимир Александрович Рыжков.
- 16 сентября** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Александр Николаевич Шохин.
- 16 сентября** Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации утвердила новый состав Совета директоров Центрального банка Российской Федерации.
- 18 сентября** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Вадим Анатольевич Густов.
- 20 сентября** Правительство Российской Федерации сформировало временную рабочую комиссию для разработки мер по обеспечению государственной монополии на производство и оборот этилового спирта и алкогольной продукции во главе с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Н. Шохиним.
- 21 сентября** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Геннадий Васильевич Кулик.
- 21 сентября** Отменен указ Президента Российской Федерации о назначении В.А. Рыжкова заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.
- 22 сентября** Утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти.
- 24 сентября** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначена Валентина Ивановна Матвиенко.
- 30 сентября** Членом Совета директоров Центрального банка Российской Федерации назначена Татьяна Владимировна Парамонова.
- 17 ноября** Правительство Российской Федерации и Совет директоров Центрального банка Российской Федерации приняли заявление «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране».
- 17 ноября** Центральный банк Российской Федерации утвердил «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 1999 год».
- 17 ноября** Совет директоров Центрального банка Российской Федерации совместно с Президиумом Правительства Российской Федерации утвердили «Меры по реструктуризации банковской системы Российской Федерации».
- 21 ноября** Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации приняли заявление «О реструктуризации кредитных организаций».
- 21 ноября** Создана небанковская кредитная организация — открытое акционерное общество «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» (АРКО).
- 24 ноября** Правительство Российской Федерации приняло Заявление «О выполнении обязательств по внешнему долгу».

- 26 ноября** Принят Федеральный закон «О Бюджете развития Российской Федерации».
- 23 декабря** Государственная налоговая служба Российской Федерации преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам.
- 25 декабря** В Правительстве Российской Федерации образована рабочая группа по подготовке проекта среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации. Руководителем рабочей группы назначен Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Ю.Д. Маслюков.
- 29 декабря** Принят Федеральный закон «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики».

1999 год

- 01 января** Центральный банк Российской Федерации приступил к установлению официального курса евро к рублю Российской Федерации и проведению расчетно-платежных и финансовых операций с евро в качестве резервной валюты.
- 01 января** Утверждены «Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федерации».
- 04 января** Принят Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».
- 22 января** Правительством Российской Федерации образован Совет по проблемам реструктуризации и развития промышленности.
- 04 февраля** Федеральным законом установлена базовая стоимость необходимого социального набора в размере 464 рубля СССР.
- 22 февраля** Принят Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 1999 год».
- 25 февраля** Принят Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций».
- 26 февраля** Образован Организационный комитет по проведению в 1999 году в Российской Федерации Международного года пожилых людей.
- 05 марта** Принят Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».
- 12 апреля** Президент Российской Федерации направил Правительству Российской Федерации свое Послание «О бюджетной политике на 2000 год».
- 23 апреля** Правительство Российской Федерации приняло решение о привлечении инвестиционного кредита банков Федеративной Республики Германии в размере до 20,4 млн немецких марок на финансирование закупок медицинского оборудования для оснащения Научно-практического центра интервенционной кардиоангиологии в Москве.
- 27 апреля** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром внутренних дел Российской Федерации назначен Сергей Вадимович Степашин.
- 30 апреля** Принят Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации.

- 01 мая** Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть» начала взимать целевой инвестиционный тариф при транспортировке нефти на экспорт в системе магистральных трубопроводов Российской Федерации для финансирования строительства Балтийской трубопроводной системы.
- 10 мая** Правительство Российской Федерации приняло решение о привлечении кредита банков Федеративной Республики Германии в размере до 40 млн немецких марок для финансирования закупки современного медицинского оборудования и оснащения им Федерального центра трансплантологии почки и диализа в г. Волжский, Волгоградской области.
- 12 мая** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром путей сообщения Российской Федерации назначен Николай Емельянович Аксененко.
- 12 мая** Состоялась отставка Правительства Российской Федерации под руководством Е.М. Примакова. Временное исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации возложено на первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Министра внутренних дел Российской Федерации С.В. Степашина.
- 19 мая** Председателем Правительства Российской Федерации назначен Сергей Вадимович Степашин.
- 20 мая** Правительство Российской Федерации приняло решение о продаже 81,7% акций открытого акционерного общества «Компания Хакасуголь» и 75,6% акций открытого акционерного общества «Красноярская угольная компания» на коммерческом конкурсе с инвестиционными или социальными условиями.
- 21 мая** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Николай Емельянович Аксененко.
- 25 мая** Утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти.
- 25 мая** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Михаил Михайлович Задорнов.
- 25 мая** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначена Валентина Ивановна Матвиенко.
- 25 мая** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Министром сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации назначен Владимир Николаевич Щербак.
- 25 мая** Министром финансов Российской Федерации назначен Михаил Михайлович Касьянов.
- 28 мая** М.М. Задорнов освобожден от должности Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в связи с переходом на другую работу.
- 31 мая** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Виктор Борисович Христенко.
- 31 мая** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Илья Иосифович Клебанов.
- 31 мая** Министром экономики Российской Федерации назначен Андрей Георгиевич Шаповальянц.

- 31 мая** Специальным представителем Президента Российской Федерации по связям с международными финансовыми организациями назначен Михаил Михайлович Задорнов.
- 31 мая** Принят Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Магаданской области».
- 04 июня** Правительством Российской Федерации создан организационный комитет по проведению в июне 1999 года мероприятий, связанных с празднованием 150-летия со дня рождения государственного деятеля России С.Ю. Витте.
- 04 июня** Руководителем Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству назначен Георгий Константинович Таль.
- 05 июня** Образован Экономический совет при Правительстве Российской Федерации.
- 08 июня** Принято решение расширить состав участников заседаний Правительства Российской Федерации.
- 15 июня** Образован оперативный штаб Правительства Российской Федерации для проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства на рынке нефти и нефтепродуктов и недопущению необоснованного роста цен на эти товары. Руководителем оперативного штаба назначен Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Н.Е. Аксененко.
- 21 июня** Утверждены Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов.
- 22 июня** Принята новая редакция «Федеральной целевой программы занятости населения Российской Федерации на 1998–2000 годы».
- 23 июня** Принят Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».
- 24 июня** Принят Федеральный закон «Об особенностях несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса».
- 29 июня** Для унификации операций по покупке и продаже долларов США Банком России введены требования к условиям и порядку проведения Единой торговой сессии межбанковских валютных бирж.
- 08 июля** Принят Федеральный закон «О реструктуризации кредитных организаций». В Российской Федерации была создана первая государственная корпорация — Агентство по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). Учредителями АРКО, которое являлось некоммерческой организацией, стали Правительство и Центральный банк Российской Федерации.
- 09 июля** Принят Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации».
- 12 июля** Принят Федеральный закон «О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации».
- 16 июля** Принят Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования».
- 01 августа** Проведена реструктуризация внешнего долга бывшего СССР, подлежащего погашению в 1998–2000 годах.

- 09 августа** В Правительстве Российской Федерации введена третья должность Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, на которую назначен Владимир Владимирович Путин.
- 09 августа** Объявлено об отставке Правительства Российской Федерации под руководством С.В. Степашина. Исполняющим обязанности Председателя Правительства Российской Федерации назначен Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путин.
- 16 августа** Председателем Правительства Российской Федерации назначен Владимир Владимирович Путин.
- 19 августа** Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации — Министром Российской Федерации назначен Дмитрий Николаевич Козак.
- 19 августа** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Николай Емельянович Аксененко.
- 19 августа** Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Виктор Борисович Христенко.
- 19 августа** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Илья Иосифович Клебанов.
- 19 августа** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначена Валентина Ивановна Матвиенко.
- 19 августа** Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации назначен Владимир Николаевич Щербак.
- 19 августа** Министром экономики Российской Федерации назначен Андрей Георгиевич Шаповальянц.
- 19 августа** Министром финансов Российской Федерации назначен Михаил Михайлович Касьянов.
- 09 сентября** Принята Концепция управления государственным имуществом и приватизацией в Российской Федерации.
- 21 сентября** Сформирован Совет директоров государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций».
- 23 сентября** Правительством Российской Федерации оказана срочная помощь Ростовской области в преодолении последствий террористических акций.
- 11 октября** Правительство Российской Федерации приняло решение о реструктуризации кредиторской задолженности федеральных органов исполнительной власти.
- 09 ноября** Заместителем Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации назначен Дмитрий Анатольевич Медведев.
- 30 ноября** Проведена единовременная компенсационная выплата пенсионерам.
- 01 декабря** Принято решение о разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Проведение работ по подготовке плана поручено некоммерческой организации — Фонду «Центр стратегических разработок». По предложению учредителей организации Совет Фонда возглавил Первый заместитель Министра государственного имущества Российской Федерации Герман Оскарович Греф.

Приложение 3

- 14 декабря** Регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, а также ведение реестра этих соглашений возложена на Министерство юстиции Российской Федерации.
- 17 декабря** Принят Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».
- 31 декабря** Принят Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2000 год».
- 31 декабря** Борис Николаевич Ельцин с 12 часов 00 минут прекратил исполнение обязанностей Президента Российской Федерации. Временно исполняющим обязанности Президента Российской Федерации с 12 часов 00 минут назначен Председатель Правительства Российской Федерации Владимир Владимирович Путин.
-
-

Yanik A.A.

The history of contemporary Russia: The origins and lessons of the latest Russian modernisation (1985–1999). Moscow: Contemporary History Fund; Moscow University Press, 2012. 760 p.

Based on the abundant factual evidence, this educational publication provides a clear picture of the diversity of ideas and problems related to the analysis of post-communist transformation of the Soviet economy. The analysis of concrete historical conditions surrounding the formation of the new Russian economic model enables the appreciation of the possibilities and limitations that affected the choice of reform strategy and tactics, the understanding of whether the processes of the Russian 'era of changes' were typical, or unique, as compared with the global trends of that time.

The publication features a detailed scientific reference system and is intended for the teachers and students of the humanities-focused higher education establishments, as well as everybody interested in the history of the USSR and Russia in the late 20th century.

Key words: History of the USSR and Russia's economy in the late 20th century, postindustrial challenges and systemic crisis in the USSR, the 'acceleration and perestroika' policy, post-communist transformations of economy, 'radical economic reforms', institutional changes, the Russian model of modernisation, state economic policy.

Использованные в книге картографические материалы выполнены по заказу Фонда современной истории творческим коллективом в составе:

Артоболевский Сергей Сергеевич (докт. географ. наук, заведующий отделом Института географии РАН);

Сафронов Сергей Геннадьевич (канд. географ. наук, доцент географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова);

Стрелецкий Владимир Николаевич (канд. географ. наук, ведущий научный сотрудник Института географии РАН).

Научное издание

Яник Андрей Александрович

**ИСТОРИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ИСТОКИ И УРОКИ ПОСЛЕДНЕЙ
РОССИЙСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ
(1985–1999)**

Научный редактор *С.М. Попова*

Редактор *И.И. Жиброва*

Дизайн обложки *Ю.Н. Симоненко*

Технический редактор *З.С. Кондрашова*

Корректор *А.В. Ленкова*

Верстка *Л.В. Тарасюк*

Подписано в печать 19.09.2012 г.

Формат 60 × 90 ¹/₁₆. Усл. печ. л. 47,5. Уч.-изд. 44,2.

Тираж 1000 экз. Изд. № 9693. Заказ

Ордена «Знак Почета»

Издательство Московского университета.

125009 Москва, Б. Никитская, 5/7.

Тел.: (495) 629-50-91. Факс: (495) 697-66-71.

(495) 939-33-23 (*отдел реализации*).

E-mail: secretary-msu-press@yandex.ru

Сайт Издательства МГУ:

www.msu.ru/depts/MSUPubl2005

Интернет-магазин: <http://msupublishing.ru>

Адрес отдела реализации:

Москва, ул. Хохлова, 11 (Воробьевы горы, МГУ).

E-mail: izd-mgu@yandex.ru Тел.: (495) 939-33-23.

Отпечатано в ППП «Типография «Наука».

121099, Москва, Шубинский пер., 6.