

И.С. Логвенков*

**ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА РСФСР
ПО СДЕРЖИВАНИЮ КРИЗИСА СОЮЗНОЙ
ЭКОНОМИКИ В АВГУСТЕ–СЕНТЯБРЕ 1991 г.**

I.S. Logvenkov

**THE GOVERNMENT OF THE RSFSR'S POLICY
IMPLEMENTED IN AUGUST–SEPTEMBER 1991 TO
CONTAIN THE CRISIS OF THE SOVIET UNION ECONOMY**

Аннотация. В работе анализируется антикризисная экономическая политика российского правительства на завершающем этапе существования СССР, выявляются ее роль и значение в борьбе с нарастанием кризисных явлений в союзной экономике. Определяющим условием проведения этой политики в августе–сентябре 1991 г. стал демонтаж союзных структур управления, актуализировавшийся после поражения ГКЧП. В историографии деятельность правительства РСФСР в данный период изучена недостаточно: введение в научный оборот ранее не использовавшихся источников, в первую очередь, делопроизводственного характера, дало возможность значительно расширить общие представления о его работе, дать более взвешенные оценки принимаемым правительством И.С. Силаева мер и его политики в целом. В антикризисной политике Совмина РСФСР в августе–сентябре 1991 г. можно выделить два основных направления: снижение дефицита продовольственных товаров и подготовка рыночных преобразований. Для предотвращения угрозы голода российское правительство занималось организацией бартерного обмена с союзными республиками, налаживало каналы перекачки ресурсов из оборонных секторов промышленности, задействовало личный состав и технику Советской Армии для уборки урожая и изыскивало возможности для обеспечения импорта необходимых товаров. Основным содержанием подготовительных мероприятий к рыночной реформе стали структурные преобразования Совмина РСФСР, запуск процесса перевода общесоюзной собственности в республиканскую юрисдикцию с последующей оценкой их стоимости и

* *Логвенков Илья Сергеевич*, аспирант кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

Logvenkov Ilya Sergeevich, Ph.D. Student, Department of History of Public and Municipal Administration, Faculty of Public Administration, Moscow Lomonosov State University

+7-916-426-89-07; ilya.logvenkov@gmail.com

разработка правительственной программы рыночных преобразований. На основе изучения структурных преобразований Совмина и проводимых им административных мероприятий выявлены центральные проблемы и противоречия, влиявшие на ход подготовки экономической реформы. Проведение антикризисной политики Совмина РСФСР рассматривается в неразрывной связи с динамикой межреспубликанских отношений как существенного фактора нарастания кризисных явлений. Результаты исследования позволили в целом переосмыслить роль правительства И.С. Силаева в развитии Советского Союза и России после событий августа 1991 г.

Ключевые слова: демонтаж СССР, Совет министров РСФСР, антикризисная политика, продовольственный дефицит, общесоюзная собственность, рыночная реформа, структурные преобразования правительства, межреспубликанские отношения.

Abstract. The paper analyzes the anti-crisis economic policy of the Russian government at the end of the Soviet Union and reveals its role in combating growing crisis in the economy. The decisive condition for the implementation of this policy in August–September 1991 was the dismantling of the Soviet Union governance institutions after the defeat of the State Emergency Committee (*GKChP*). In historiography, the activities of the Government of the RSFSR in this period have been insufficiently studied: the employment of previously unused sources, primarily office papers, allows to significantly expand our knowledge of its work and to offer more balanced assessment of the measures introduced by the I.S. Silaev's government and its policies in general. In the anti-crisis policy of the Council of Ministers of the RSFSR in August–September 1991, two principal trends can be distinguished: reducing food deficiency and developing market reforms. To avert hunger, the Russian government organized barter exchanges with the Soviet Union republics, established channels for directing resources from the defense industry sectors, involved the personnel and equipment of the Soviet army for harvesting, and sought ways to ensure imports of necessary goods. The main content of preparations for market reform was a structural transformation of the Council of Ministers of the RSFSR, launch of the process of transferring all-union property to republican jurisdiction and assessing its value, and the development of the government's program of market reforms. The crucial problems and contradictions that influenced these preparations for the economic reform have been established on the basis of the study of structural transformations of the Council of Ministers and its administrative measures. The implementation of the anti-crisis policy of the Council of Ministers of the RSFSR is considered in the context of the dynamics of inter-republic relations as one of the essential factors in the escalation of crisis. The results of the research have allowed reconsidering the role of I.S. Silaev's government in the development of the Soviet Union and Russia after the events of August 1991.

Keywords: dismantling of the USSR, Council of Ministers of the RSFSR, anti-crisis policy, food deficiency, all-union property, market reform, structural transformations of the government, inter-republic relations.

Проблема антикризисной экономической политики, проводимой в последние месяцы существования СССР, рассматривается в отечественной историографии преимущественно в контексте последующей радикальной экономической реформы правительства Ельцина–Гайдара. Существенный вклад в ее изучение создан трудами экономистов условно либерального направления, в той или иной степени причастных к разработке и реализации радикальной экономической реформы (Е.Т. Гайдар, В.А. Мау, А.Б. Чубайс, А.В. Улюкаев и др.)¹. В них раскрываются детали кризиса, в котором оказалась страна к осени 1991 г., обосновывается необходимость полного слома «тоталитарной системы» мерами «шоковой терапии». Деятельность российского руководства в первые два месяца после выступления ГКЧП трактуется как «паралич, пугающая пассивность российских органов власти»² или же не рассматривается вовсе, а позиция И.С. Силаева (а вместе с ним М.С. Горбачева и Г.А. Явлинского) характеризуется как направленная на сохранение «рудиментов союзного государства»³.

Такая позиция сталкивается с критикой экономистов самых различных направлений: приверженцев модели социалистического развития (А.И. Колганов, А.В. Бузгалин и др.)⁴, экономистов либерального толка, которые, не отрицая правильности цели рыночной реформы, ставят под сомнение ее методы и результаты (Г.А. Явлинский, Н.Я. Петраков⁵ и др.), сторонников усиления роли государства в условиях рынка (Л.И. Абалкин, С.Ю. Глазьев и др.)⁶. В работах критиков можно найти различные концепции причин экономического кризиса и степени его остроты, альтернативные пути его преодоления, разное виденье развития страны в целом, что формирует

¹ Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М., 1996; Он же: Гибель империи. Уроки для современной России. М., 2006; Мау В.А. Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985–1994 гг. М., 1995; Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б. Развилки новейшей истории России. М., 2011; Улюкаев А.В. В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России. М., 1999.

² Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. С. 80.

³ Улюкаев А.В. Указ. соч. С. 30.

⁴ Колганов А.И., Бузгалин А.В. 10 мифов об СССР. 2-е изд. М., 2012; Колганов А.И. Путь к социализму: пройденный и непройденный. От Октябрьской революции к тупику «перестройки». 2-е изд., доп. М., 2018.

⁵ Явлинский Г.А. Экономика России: наследство и возможности. 2-е изд. М., 1995; Петраков Н.Я. Русская рулетка. Экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М., 1998.

⁶ Абалкин Л.И. Зигзаги судьбы. Разочарования и надежды. М., 1996; Глазьев С.Ю. Генотид. М., 1998.

существенный вклад в изучение экономики позднего СССР и опыта ее реформирования.

Однако полемический характер большинства критических работ предопределяет предмет их исследования, который практически никак не затрагивает антикризисную политику правительства до начала радикальных экономических реформ. Похожая ситуация наблюдается и в трудах, написанных учеными-историками: например, по мнению Р.Г. Пихои, «Первый месяц после путча, следует признать, был потерян. ... В октябре начала формироваться новая управленческая структура России ... главой Правительства стал президент Ельцин»⁷. Наиболее подробный анализ событий осени 1991 г. содержится в докторской диссертации А.С. Барсенкова⁸, но фокус внимания автора направлен на политические преобразования и борьбу в окружении Б.Н. Ельцина, на причины отставки И.С. Силаева и части его правительства.

По оценкам большинства ученых как либерального, так и нелиберального лагеря экономический кризис в СССР к лету 1991 г. приобретал лавинообразный характер и угрожал масштабными социальными потрясениями, предотвращать которые в августе–сентябре пришлось российскому правительству, издавшему за этот период около сотни постановлений и проведшему 7 заседаний, содержание которых никак не изучено. Всё это позволяет заключить, что поставленная проблема не получила должного рассмотрения в научной литературе.

Поражение ГКЧП в августе 1991 г. не изменило формального статуса Совета Министров РСФСР, что не позволяло ему претендовать на единовластие в деле преодоления кризиса всей союзной экономики. Однако географическое положение России, ее влияние в политической, экономической и других сферах жизнедеятельности СССР предопределило исключительный масштаб роли ее руководства в сдерживании кризиса союзной экономики в условиях демонтажа союзных структур управления.

Изучение антикризисной политики в социально-экономической сфере, разработки проектов реформирования экономики и реорганизации системы управления в условиях острых внешних и внутренних противоречий позволяет раскрыть существенные тенденции формирования современного российского государства. Этот

⁷ Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945–1991. 2-е изд., испр. и доп. Новосибирск, 2000. С. 615.

⁸ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства, 1985–1991 г.г. Дисс. ... докт. ист. наук. М., 2001.

исторический опыт представляется особенно ценным в условиях сохранившихся противоречий на постсоветском пространстве и конкуренции взглядов на дальнейшее развитие страны.

После провала выступления ГКЧП в Советском Союзе сложились уникальные условия, которые глава Совета Министров РСФСР И.С. Силаев 29 августа охарактеризовал как «новый период, когда Центра ... сегодня нет»⁹. Разгон союзного Совмина, который был заменен Комитетом по оперативному управлению народным хозяйством в переходный период, возглавляемым тем же Силаевым и составленным не из министров, а из представителей союзных республик, а также поражение общесоюзных элит в целом привели к тому, что разработка мер по преодолению наиболее острых проблем страны полностью легла на плечи руководства республик. Существенную роль в этом процессе играл Совмин РСФСР, что обуславливалось множеством факторов, среди которых можно выделить общий экономический потенциал и контроль союзной столицы, в которой были расположены важнейшие элементы системы управления СССР.

Преодоление экономического кризиса требовало от Совмина РСФСР одновременного разрешения двух групп проблем:

1. Развитие кризисных явлений в Советском Союзе привело страну к катастрофическому положению в сфере обеспечения населения продовольствием и товарами первой необходимости, нарастал дефицит энергоресурсов и транспорта для грузоперевозок, в связи с чем необходимо было выработать экстренные меры по исправлению ситуации.

2. В отсутствие центра разработкой, реализацией и координацией рыночных реформ должны были заниматься республиканские правительства и новообразованные межреспубликанские органы управления.

Существенной проблемой на пути выхода из кризиса и проведения экономических реформ являлись противоречия между республиками (и между республиканским и федеральным уровнем в России) в сфере распределения сократившейся ресурсной базы, которые ранее преодолевались административными способами. Рост суверенитета республик сопутствовал постепенному распаду единого народнохозяйственного комплекса СССР по территориальному принципу, а на смену директивным указаниям из центра пришли межреспубликанские соглашения.

⁹ ГАРФ Ф. А-259. Оп. 1. Д. 5337. Л. 26.

С другой стороны, последствия неудачного выступления ГКЧП предоставили российскому правительству контроль над дополнительными ресурсами и инструментами, которые ранее были доступны Кабинету Министров СССР. Совмин РСФСР оказался даже в более выгодном положении, так как мог сам решать, в какой степени его политика должна учитывать интересы остальных республик и Союза в целом.

Политика правительства, нацеленная на преодоление кризисных явлений в союзной экономике с опорой на межреспубликанские соглашения в вопросах товарообмена и координации реформ экономики и союзной системы управления, продолжалась вплоть до смены состава Совета Министров РСФСР и его реорганизации в Правительство РСФСР 6 ноября 1991 г., главой которого с целью проведения радикальных экономических реформ, разработанных и в дальнейшем самостоятельно реализованных в России, стал Президент Б.Н. Ельцин¹⁰.

Общая характеристика Совмина РСФСР. Совет Министров РСФСР в августе–октябре 1991 г. действовал на основании Указа Президента РСФСР от 16 августа того же года¹¹, в котором определялась его структура, функции, организация работы. Президент в России был избран в июне, а уже 10 июля победивший на выборах Б.Н. Ельцин принес присягу и вступил в должность. Рост политического веса лидера республики вел и к усилению его основного инструмента управления — правительства, над которым президент формально имел полный контроль. В частности, он мог вести его заседания по своему усмотрению¹², а председатель Совета Министров нес перед ним ответственность за исполнение решений правительства¹³.

Совет Министров должен был принимать решения коллегиально: большинством голосов в присутствии более половины от общего числа министров¹⁴. В этой части Указ на практике не исполнялся: под руководством И.С. Силаева в период с 19 августа и до его отставки

¹⁰ Указ Президента РСФСР «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» от 06.11.1991, № 172 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 07.11.1991. № 45. С. 1800–1803.

¹¹ Указ Президента РСФСР «О некоторых вопросах организации работы Совета Министров РСФСР» от 16 августа 1991 г. № 58 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 22.08.1991. № 34. С. 1407.

¹² Там же. П. 3

¹³ Там же. П. 5.

¹⁴ Там же. П. 3.

26 сентября¹⁵ на заседаниях никаких голосований не проводилось¹⁶. Ельцин на этих заседаниях также не присутствовал, а все принятые за этот период постановления подписаны либо председателем, либо первым заместителем председателя О.И. Лобовым¹⁷. Это позволяет говорить о том, что, несмотря на формальную коллегиальность и подчиненность президенту, работа Совета Министров, фактически, определялась в этот период лично И.С. Силаевым и ближайшей к нему группы лиц, что делало его центральной фигурой проводимой правительством России внутренней политики.

Преодоление дефицита продовольствия. Экономика Советского Союза до «перестройки» представляла собой единый хозяйственный комплекс, распределение ресурсов в котором контролировалось из центральных партийных и государственных органов. Процессы политической суверенизации в 1990–1991 гг. и экономический кризис привели к тому, что региональное руководство получило возможность самостоятельно распоряжаться произведенной продукцией. Партийно-административный механизм распределения сменился на межреспубликанский, а затем и межгосударственный, где обмен ресурсов происходил на основе двухсторонних, зачастую, бартерных сделок.

В этом смысле весьма показательным обсуждение на заседании правительства 29 августа проблемы обеспечения Крайнего Севера, поставки в который за август были выполнены только на 60%, имела место критичная нехватка масла, мяса, сахара и пр.¹⁸ По словам председателя Государственного комитета РСФСР по социально-экономическому развитию Севера Е.Б. Комарова, «Свои обязательства ни одна республика не выполняет. У нас на Севере, если таким образом пойдет дело, не будет продукции вообще». Озвучивается информация, согласно которой республики хотят перейти на бартерные отношения, например, Украина предлагает поставлять вагон сахара за 10–11 вагонов леса¹⁹. В ответ на это первый зампред О.И. Лобов предлагает предупредить республики, что Север дает им сырье для

¹⁵ Указ Президента РСФСР «Об освобождении Силаева И.С. от исполнения обязанностей Председателя Совета Министров РСФСР» от 26 сентября 1991 г. № 132 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 03.10.1991. № 40. С. 1548.

¹⁶ Стенограммы заседаний Совета Министров РСФСР за 1991 г. Т. 6–9 // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5337–5340.

¹⁷ Постановления Совета Министров РСФСР №№ 401–523 за 1991 г. // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5312–5313.

¹⁸ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 29 августа 1991 г. // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5337. Л. 31.

¹⁹ Там же.

ювелирной и электронной промышленности и поэтому «выкупает продукцию, которую должен получать»²⁰. По Украине решили предложить свою формулу: «кубометр газа — кубометр сахара»²¹. В конце сентября продовольственные потребности Севера были обеспечены перераспределением, в частности туда были направлены два парохода с сахаром, предназначенным Узбекистану²².

В зависимости от отношений России с другими республиками оказались и некоторые крупные города: по информации министра сельского хозяйства и продовольствия РСФСР Г.В. Кулика, 90% потребностей Москвы покрывались межреспубликанскими поставками²³. По его же словам, соглашение с республиками о продолжении поставок на зиму и 1992 г. было заключено, но детали сделок и степень их выполнимости неизвестна.

Помимо обмена товаров, Совет Министров использовал еще три наиболее существенные экстренные меры по преодолению угрозы голода в стране: привлечение ресурсов армии и оборонной промышленности и импорт.

Армия Советского Союза в 1991 г. в значительной степени утратила боеспособность из-за последствий распада Варшавского блока, суверенизации республик и национального дезертирства, сокращения вооружений и общей деморализации, но она продолжала являться кладезем трудовых и материально-технических ресурсов, в том числе транспортных, которые можно было использовать для купирования последствий кризиса. Новое отношение к армии выразил И.С. Силаев на заседании по проблемам сельского хозяйства 13 сентября: «Сделайте расчет, чтобы на будущее знала армия: приходит сезон — наступает ее работа. ... это должно быть частью их боевой подготовки на картофельных полях»²⁴. Причем использование армии на уборке урожая под Москвой, по оценке Г.В. Кулика, оказалась более чем результативным: выработка при ручной уборке на одного солдата оказалась в 8 раз выше, чем на работника из числа ежедневно привозимых из Москвы, что позволяло справиться с задачей уборки корнеплодов к концу месяца, чего «вообще никогда не было за все предыдущие годы»²⁵.

²⁰ Там же. Л. 32.

²¹ Там же. Л. 38.

²² Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 23 сентября 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1. Д. 5340. Л. 143–145.

²³ Там же. Л. 135–139.

²⁴ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 13 сентября 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1. Д. 5339. Л. 21.

²⁵ Там же. Л. 4–5.

Ресурсы армии предполагалось использовать и для стимулирования идущей аграрной реформы, основной целью которой являлось развитие фермерских хозяйств. Законодательная база под эту меру уже была готова: еще в июне 1991 г. было принято постановление об использовании в целях развития фермерства высвобождающихся из-за сокращений вооруженных сил СССР техники и оборудования, которые предполагалось реализовывать среди фермеров через структуры АККОР²⁶ (созданная в январе 1990 г. общественная организация, объединяющая фермеров и сельскохозяйственные кооперативы). Новые политические условия расширяли возможности по исполнению этого постановления. Но, несмотря на все усилия по развитию и поддержке фермерства, в пользование индивидуального хозяйства по России, по данным председателя Государственного комитета РСФСР по земельной реформе и поддержке крестьянских (фермерских) хозяйств В.Н. Хлыстуна, было передано лишь 0,74% общего фонда сельскохозяйственных угодий²⁷. Помимо этого, армейские запасы предполагалось задействовать для снижения дефицита энергоресурсов.

К сентябрю 1991 г. общий экономический спад привел к тому, что возможности страны по обеспечению импорта значительно сократились. В некоторых случаях удавалось наладить поставки через бартерные сделки: к примеру, в Китае закупался картофель в обмен на удобрения, металлоконструкции и т.д.²⁸, но с западными странами подобное решение было невозможно. Продолжение поставок могло обеспечиваться за счет частных банковских или государственных кредитов, что требовало налаженной работы и авторитетного руководства союзных банковских организаций, поэтому освобожденные со своих должностей после поражения ГКЧП глава Госбанка СССР В.В. Герашенко и глава Внешэкономбанка СССР Ю.С. Московский были вскоре возвращены²⁹.

Для достижения договоренностей о выдаче кредитов организовывались также делегации в составе членов правительства и других лиц, участие которых считалось целесообразным. Такие посольства могли преследовать и более широкие цели, например поднятая на

²⁶ Постановление Совета Министров РСФСР «О дополнительных мерах по развитию крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов в РСФСР» от 14 июня 1991 г. № 331. — URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011736&rdk=0> (дата обращения: 17.12.2017).

²⁷ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 13 сентября 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1. Д. 5339. Л. 26.

²⁸ Там же. Л. 17.

²⁹ Путчисты возвращаются // Независимая газета. 31.08.1991. № 102.

заседании Совета Министров 30 августа тема будущей встречи делегации под руководством министра экономики и заместителя председателя Совета Министров Е.Ф. Сабурова с Европейским банком включала в себя и задачи привлечения технической помощи, специалистов, консультаций по разработке экономических программ³⁰.

Была еще одна немаловажная цель личных встреч с западными кредиторами: помощь западных стран могла идти как в союзные структуры (а уже оттуда распределяться по республикам), так и в республики напрямую, поэтому руководству РСФСР необходимо было убедить своих визави в том, что второй путь предпочтительнее. Министр иностранных дел А.В. Козырев на заседании 23 сентября описывал эту ситуацию следующим образом: «Запад говорил, что будет оказывать помощь только союзу, правда теперь поменял тональность, потому что начинают понимать, что это не удастся»³¹.

Результат политики правительства И.С. Силаева в сфере преодоления дефицита продовольствия и товаров первой необходимости оказался двояким: Россия не свалилась в массовый голод, замерзание населения и возможные из-за этого массовые народные выступления, но и не устранила эту угрозу, продолжив движение по краю пропасти.

Экономическая реформа. К началу 1991 г. построение рыночной экономики как союзное, так и российское руководство считало необходимым условием для выхода из кризиса и дальнейшего развития. Тем не менее, центр затыгивал с проведением реформы по множеству причин, среди которых можно выделить высокие риски социальных катаклизмов, неопределенную роль центра в будущей системе управления, сложности координации проведения преобразований в условиях автономизации республик и пр. После августовских событий республики могли уже самостоятельно выбирать собственную программу реформирования экономики. Таких программ было несколько, но ни одна из них не была согласована и доработана Советом Министров РСФСР.

Деятельность Совета Министров в этой сфере определялась соответствующим Указом Президента, согласно которому первым направлением работы правительства было «построение динамичной модели рыночной экономики на основе осуществления радикальной

³⁰ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 30 августа 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1 Д. 5337. Л. 116.

³¹ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 23 сентября 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1. Д. 5340. Л. 20.

экономической реформы», для чего необходимо, в том числе, «совершенствование и демократизация государственного управления»³².

Несмотря на это, Силаев медлил как с проведением реформы, так и с «демократизацией» государственного управления, и на то были причины, в первую очередь, связанные с проблемами снабжения. Дефицит продовольствия, тепла, реагентов для очистки воды в городских системах водоснабжения и многое другое — всё это требовало сохранения контроля над производством и распределением благ. «Мы не знаем, должны ли мы сейчас делать корпорацию, чтобы пережить зиму и не вызвать гражданскую войну, или сразу надо делать полностью самостоятельные предприятия, акционерные компании»³³, — так председатель Совета Министров РСФСР описал свое виденье ситуации на заседании 23 сентября. Помимо этого, для полноценного проведения реформы необходимо было переподчинить себе союзные структуры, что требовало определенного времени для решения организационных вопросов и преодоления сопротивления этих структур.

Существовал также аспект межреспубликанских отношений. Сохранение оставшихся производственных связей и обеспечение межреспубликанских поставок продукции координировалось через государственные органы управления различных уровней. Приватизация предприятий и ликвидация соответствующих структур управления, что в той или иной степени предусматривалось некоторыми концепциями радикальных экономических реформ, особенно проводимые без координации с остальными республиками, могли бы обрушить немногие оставшиеся каналы обмена товаров. По мнению И.С. Силаева, «если сейчас порвем связи, зиму не переживем»³⁴. Министр экономики РСФСР Е.Ф. Сабуров указывал и на возможные последствия некоторых реформаторских мер в аспекте межэтнических отношений: монополизация эмиссии и «денежная стабилизация» могут привести к немедленному обрушению экономик среднеазиатских республик и массовым этническим чисткам русского населения³⁵.

Имелся и политический аспект проблемы. Будущее Союза в сентябре было неопределенным, но формально руководство союзных и

³² Указ Президента РСФСР «О роли Совета Министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» от 11 сентября 1991 г. № 112. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР от 12.09.1991. № 37. С. 1462–1464.

³³ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР от 23 сентября 1991 г. // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5340. Л. 29.

³⁴ Там же. Л. 30.

³⁵ Там же. Л. 140–143.

бывших автономных республик продолжало в рамках Государственного Совета работать над проектом нового Союзного договора. По множеству вопросов достичь единства в рамках этого процесса не удалось, но большинство республик сходилось на том, что объединяющая и координирующая структура в сфере экономики должна сохраниться, для чего на переходный период предусматривалось создание Межреспубликанского экономического комитета³⁶. Однако самостоятельное, несогласованное проведение радикальной рыночной реформы в пределах одной республики, тем более, в пределах одной России, лишало всякого смысла ее членство в общесоюзном координирующем экономическом органе. Поэтому решение о проведении экономической реформы в стране было неотделимо от решения о существовании Союза в целом.

Нельзя сказать, что Совет Министров ничего не делал для разработки собственной программы построения рыночной модели экономики. С этой целью правительство подготавливало создание Министерства экономики, своеобразный аналог Госплана СССР в условиях рынка: оно должно было заниматься разработкой экономической реформы и организацией ее проведения, созданием экономических связей, анализом и прогнозированием экономических процессов, созданием экономических условий для приватизации, формированием принципов экономической деятельности управленческих структур и пр.³⁷ Форма работы будущего министерства — это подготовка материалов, проектов, концепций, прогнозов, госпрограмм, актов и пр. для Совета Министров РСФСР.

Идея состояла в том, что проводить комплексное и всеобъемлющее преобразование в рамках отдельных министерств при их координации в рамках Совета Министров невозможно, необходима крупная структура, которая должна была интегрировать в себе информацию о ситуации во всех министерствах и в экономике в целом, и уже на этой основе выдвигать предложения по программе реформы. На Министерство экономики была возложена также функция подготовки межгосударственных и межреспубликанских экономических соглашений и договоров, что упрощало для министерств разных направлений контакты и соглашения с несопадающими по профилю структурными отделениями зарубежных правительств. Но основной

³⁶ Закон СССР «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период» от 5 сентября 1991 г. № 2392-I // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 11 сентября 1991 г. № 37. С. 1487.

³⁷ Дело «Об установлении функций Министерства экономики РСФСР» 12 сентября — 17 октября // ГАРФ Ф. А259. Оп. 49. Д. 3045. Л. 10–12.

задачей нового министерства, по мнению авторов проекта, должно было стать проведение экономической реформы³⁸.

Первый проект будущего Министерства экономики был представлен Е.Ф. Сабуровым и Л.А. Запальским еще 30 августа, но он вызвал бурную критику со стороны других членов правительства, так как предполагал вмешательство Министерства экономики в их деятельность, сохраняя за ними ответственность. Серьезные возражения вызвала и заявленная численность новой структуры в 1800 человек, тогда как, к примеру, Министерство промышленности имело в своем составе всего 300 человек³⁹. Проект был отправлен на доработку с учетом мнения некоторых членов правительства, а в окончательной редакции был принят постановлением Совмина только 17 октября 1991 г.⁴⁰, причем последний пункт этого постановления поручал «Министерству экономики РСФСР по согласованию с Министерством юстиции РСФСР в 3-месячный срок представить в Совет Министров РСФСР проект положения о Министерстве»⁴¹. Таким образом, структура, которая отвечала за разработку и проведение программы экономических реформ, должна была окончательно сформироваться только к началу 1992 г., после чего за неопределенное время разработать саму программу.

Такой подход, с одной стороны, представляется оправданным в том отношении, что масштабное преобразование как экономических основ жизни общества, так и всей системы управления требует основательной проработки, детального согласования и комплексного планирования, уже не говоря о ресурсах: кадровых, материальных, финансовых. Необходимо было установить контроль и над союзными предприятиями и организациями на территории республики, что также требовало времени, организационных усилий и политической воли.

Предприятия и организации союзного подчинения — это наиболее крупные, стратегически важные части народнохозяйственного комплекса СССР. Без контроля над ними в значительной степени утрачивался смысл приватизационных мероприятий российского правительства, а значит, заведомо отвергались те альтернативы рыночной реформы, которые предполагали проведение приватизации перед освобождением цен. За программу приватизации в

³⁸ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 30 августа 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1 Д. 5337. Л. 53.

³⁹ Там же. Л. 65.

⁴⁰ Постановление Совета Министров РСФСР «Вопросы Министерства экономики РСФСР» от 17 октября 1991 г. № 554. — URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?do_sbody=&nd=102012766&rdk=0 (дата обращения: 18.12.2017).

⁴¹ Там же. П. 10.

российском правительстве отвечал заместитель председателя Совета Министров РСФСР и председатель Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом М.Д. Малей, он же участвовал совместно с другими членами правительства в переговорах по переводу союзных предприятий в республиканское подчинение⁴².

Мало было поглотить союзную собственность, необходимо было разграничить государственную федеральную собственность, собственность автономных республик, краев, областей и муниципалитетов, а также провести ее оценку⁴³. Последнее предполагалось сделать на основе балансовой стоимости, которая, по признанию самого М.Д. Малей, была искусственным, надуманным параметром и могла на порядок отличаться от реальной стоимости предприятия при оценке западными фирмами. Так как невозможно было привлечь зарубежных экспертов к оценке каждого предприятия, предполагалось к балансовой стоимости добавить размер ожидаемой выгоды, которую предстояло ещё как-то подсчитать⁴⁴. Для проведения описанных мероприятий, предваряющих программу приватизации, требовалось немало времени.

С другой стороны, проволочки приводили к тому, что в условиях дезорганизации управления в целом, снижения контроля над народным хозяйством и при уже существующих механизмах приватизации рыночная реформа шла сама, стихийно в рамках «номенклатурной приватизации» и расцвета теневого рынка, где цены давно уже не регулировались государством.

Под угрозой неконтролируемой приватизации оказывались не только заводы или магазины, по информации Министра культуры РСФСР Ю.М. Соломина, «... мы можем оказаться в самом плачевном положении, потому что в Министерстве культуры находятся наши российские национальные музеи, театры и т. д. И если все это отдать им на свободную организацию, в ассоциации и т. д., то лишимся мы Большого театра, мы лишимся консерватории, театров и т. д. ...»⁴⁵

Таким образом, задержка с реформами могла привести к тому, что к моменту разработки окончательного проекта реформировать

⁴² Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 29 августа 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1 Д. 5337. Л. 92–93.

⁴³ Из интервью М.Д. Малей в статье «Россия в долларах стоит в 5 раз дороже, чем в рублях. Кто сидит на мешке с соломой, а кто — на мешке с алмазами» (Аргументы и факты. 03.10.1991. № 39).

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 29 августа 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1 Д. 5337. Л. 89.

было бы уже нечего, а рынок жил бы по своим правилам, выработанным в результате «стихийных» процессов и закономерностей. Контроль над этими процессами требовал создания полноценных институтов государственного управления, дееспособных в новых условиях, но на это также требовалось время.

Заключение. В августе–сентябре Совет министров РСФСР получил в свое распоряжение механизмы управления, которые давали ему возможность стать полноценным, т.е., в целом, независимым в своих решениях и в их реализации от центральных властей. До этого, по выражению своего председателя, «Правительство занималось тем, что оно было»⁴⁶. Но одновременно с ростом возможностей усложнились и задачи: борьба центра и республик вела к усугублению экономического кризиса, который получил дополнительный импульс после августовских событий из-за ликвидации партийных структур и роста суверенитета республик.

При решении наиболее острых проблем, порождаемых экономическим кризисом, российское правительство столкнулось с возрастающим сопротивлением республик, которые стремились решить аналогичные проблемы за счет других через пересмотр условий поставок или их полную отмену. Вскоре этот метод взяла на вооружение и РСФСР.

Для союзной экономики в целом это означало распад единого экономического пространства, которое подрывалось также деградацией товарно-денежных отношений из-за обрушения национальной валюты и дестабилизации финансовой сферы в ходе бесконтрольной децентрализованной эмиссии. В частности, рост объема наличности в начале ноября в России был ограничен исключительно мощностями печатных станков⁴⁷.

В качестве основных мер преодоления дефицита продовольствия Совмин РСФСР использовал возможности Советской армии для уборки урожая, занимался организацией каналов перекачки материально-технических и топливно-энергетических ресурсов из оборонного сектора в гражданский с попутным сокращением финансирования, заключал межреспубликанские бартерные сделки, перераспределял продукцию для поставок в союзные республики в собственных нуждах и различными способами стремился обеспечить импорт.

⁴⁶ Стенограмма заседания Совета Министров РСФСР 23 сентября 1991 г. // ГАРФ Ф. А259. Оп. 1 Д. 5340. Л. 2.

⁴⁷ Из выступления председателя Центрального Банка РСФСР на Съезде народных депутатов РСФСР 1 ноября 1991 г. // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 1. Д. 119. С. 129–131.

Результативность этих мер оценить сложно: зимой 1991–1992 гг. Россия избежала голода и гражданской войны, угрозой которых пришедшее в начале ноября правительство Ельцина–Гайдара мотивировало либерализацию цен⁴⁸. Но спасли ли страну свободные цены или же отложенные последствия антикризисной политики правительства Силаева? Как минимум, отсутствие коллапса к ноябрю — это прямая заслуга силаевского Совмина.

С реформированием экономики Совет министров запаздывал, слишком много времени ушло на борьбу союзных и республиканских структур, основная часть мероприятий планировалась уже на 1992 г. Политика правительства была направлена на создание организационных предпосылок в виде приема, учета и оценки собственности, предполагавшейся к приватизации, что стало возможным после поражения центра, а также в виде создания интегративного органа разработки реформ в виде Министерства экономики. Глава его, Е.Ф. Сабуров, возглавил правительственную группу по подготовке реформы, которая не предполагала «шоковой терапии» и опиралась на иные принципы, требовавшие более тесного взаимодействия с республиками. Но, по мнению экономиста Е.Ш. Гонтмахера, работавшего в 1990-е гг. в правительстве и администрации президента, такой подход показался Б.Н. Ельцину слишком медленным⁴⁹.

Ориентация на межреспубликанское взаимодействие и координацию, с которой далеко не все были согласны, позволяет характеризовать политику Совета министров как попытку спасения союзной, а не только российской экономики. Его деятельность в августе–сентябре была разнообразной и бурной, но весьма запоздавшей.

Представление о российском правительстве в указанный период как о парализованном или даже как о «пустом месте» представляется глубоко ошибочным. Наоборот, в условиях неопределенности формы будущего экономического и политического взаимодействия союзных республик Совмин пытался создать условия для реализации различных вариантов реформирования экономики. Экономическая политика Правительства РСФСР в изучаемый период и его проекты содержат в себе одну из нереализованных исторических альтернатив развития Советского Союза и России.

⁴⁸ *Гайдар Е.Т.* Власть и собственность: Смуты и институты. Государство и эволюция. СПб., 2009.

⁴⁹ *Гонтмахер Е.Ш.* Сабуров и Гайдар — судьба реформаторов // Эхо Москвы, 18 декабря 2009. — URL: <https://echo.msk.ru/blog/gontmaher/642141-echo/> (дата обращения: 14.03.2018).

References

Abalkin L.I. *Zigzagi sud'by. Razocharovaniya i nadezhdy* [Zigzags of Fate. Disillusionment and Hopes]. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 1996. 289 p.

Barsenkov A.S. *Reformy Gorbacheva i sud'ba soyuznogo gosudarstva, 1985–1991 gg. Diss.... doktora istoricheskikh nauk* [Gorbachev's Reforms and Destiny of the Union State, 1985–1991. Diss. for Doctor Degree in History]. Moscow: MGU, 2001. 363 p.

Gaydar E.T. *Vlast' i sobstvennost': Smuty i instituty. Gosudarstvo i evolyutsiya* [Power and Property: Troubles and Institutions. State and Evolution]. St. Petersburg: Norma, 2009. 336 p.

Gaydar E.T. *Gibel' imperii. Uroki dlya sovremennoy Rossii* [Collapse of Empire. Lessons for Modern Russia]. Moscow: ROSSPEN, 2006. 250 p.

Gaydar E.T. *Dni porazheniy i pobed* [Days of Defeat and Victory]. Moscow: Vargius, 1996. 365 p.

Gaydar E.T., Chubays A.B. *Razvilki noveyshey istorii Rossii* [Crossroads in Modern Russian History]. Moscow: OGI, 2011. 168 p.

Glaz'yev S.Yu. *Genotsid* [Genocide]. Moscow: Terra, 1998. 320 p.

Gontmakher E.Sh. *Saburov i Gaydar — sud'ba reformatorov* [Saburov and Gaidar — the fate of the reformers]. — URL: <http://echo.msk.ru/blog/gontmaher/642141-echo/>

Kolganov A.I. *Put' k sotsializmu: proydennyi i neproydennyi. Ot Oktyabr'skoy revolyutsii k tupiku "perestroyki"* [The Path to Socialism: Passed and Not Passed. From the October Revolution to the Impasse of "Perestroika"]. 2nd ed., ext. Moscow: Lenand, 2018. 398 p.

Kolganov A.I., Buzgalin A.V. *10 mifov ob SSSR* [10 Myths about the USSR]. 2nd ed. Moscow: Eksmo, 2012. 512 p.

Mau V.A. *Ekonomika i vlast'. Politicheskaya istoriya ekonomicheskoy reformy v Rossii, 1985–1994 gg.* [Economics and Power. A Political History of Economic Reform in Russia, 1985–1994]. Moscow: Delo, 1995. 111 p.

Petrakov N.Ya. *Russkaya ruletka. Ekonomicheskii eksperiment tsenoyu 150 millionov zhizney* [Russian Roulette. An Economic Experiment at the Cost of 150 Million Lives]. Moscow: Ekonomika, 1998. 286 p.

Pikhoya R.G. *Sovetskiy Soyuz: istoriya vlasti. 1945–1991* [The Soviet Union: A History of Power. 1945–1991]. 2nd ed., rev. and ext. Novosibirsk: Sibirskiy khronograf, 2000. 680 p.

Ulyukayev A.V. *V ozhidanii krizisa: khod i protivorechiya ekonomicheskikh reform v Rossii* [Waiting for the Crisis: Implementation and Contradictions of Economic Reforms in Russia]. Moscow: Strelets, 1999. 208 p.

Yavlinsky G.A. *Ekonomika Rossii: nasledstvo i vozmozhnosti* [Russian Economy: Inheritance and Opportunities]. 2nd ed. Moscow: EPItsentr, 1995. 141 p.

Поступила в редакцию
13 июня 2018 г.