

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ

С.А. Васильев

д.э.н., проф., Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара
(Москва)

ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ И ЗАПУСК ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу программ реформирования отечественной экономики, которые разрабатывались в период 1984–1992 гг. Ранние программы реформирования экономики опирались в основном на опыт реформ в Югославии и Венгрии и предусматривали поэтапное введение рыночных механизмов при сохранении, по крайней мере на первых порах, партийной монополии на власть. Однако политическая либерализация, начавшаяся во время перестройки (1985–1991 гг.), и быстрое нарастание финансовых дисбалансов привели к пересмотру концепций поэтапного перехода к рынку в пользу радикальных и достаточно быстрых экономических реформ, что нашло отражение в Программе «500 дней». В 1991 г. после распада Советского Союза группой молодых экономистов под руководством Е. Гайдара была предложена программа рыночной трансформации российской экономики, реализация которой началась в 1992 г. Несмотря на некоторые успехи в реализации программы, она потерпела неудачу на своём главном направлении: не была осуществлена стабилизация финансов, и страна вступила в длительный период высокой инфляции.

Ключевые слова: программы реформирования советской экономики в 1980-е гг., постепенные и радикальные реформы, программа реформ Гайдара, экономические реформы Гайдара.

JEL: A11, A22, B25, B30, B52

УДК: 338(091)

DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_1_189_214

© С.А. Васильев, 2026

© ФГБУН Институт экономики РАН «Вопросы теоретической экономики», 2026

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Васильев С.А. Программы реформирования экономики и запуск экономических реформ в России // Вопросы теоретической экономики. 2026. №1. С. 189–214. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_1_189_214.

FOR CITATION: Vasiliev S. Economic Reform Programs and the Launch of Economic Reform in Russia // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. 2026. No. 1. Pp. 189–214. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2026_1_189_214.

Введение

Эта работа является второй статьёй в цикле статей, посвящённых истории экономических реформ, проведённых в России в 1990–2000 х гг. В первой статье [Васильев, 2025] описывался процесс формирования группы молодых российских экономистов, осуществивших в 1990-х гг. радикальные экономические реформы. Данная работа охватывает период 1982–1992 гг., когда необходимость реформ была осознана и начата практическая разработка программ рыночных реформ — вплоть до того момента, когда в 1991 г. было сформировано первое правительство реформ и была осуществлена первая попытка их проведения. В следующей статье цикла будет рассматриваться процесс реализации реформ в 1993–1999 гг.

Период подготовки экономических реформ в 1985–1991 гг. неплохо освещён в современной научной литературе. Процесс подготовки программ экономических реформ достаточно полно описан в монографии А. Яника [Яник, 2012], работах П. Авена [Aven, 1991] и В. May [May, 2025]. Книга Н. Кротова [Кротов, 2019] основана в значительной

степени на интервью с рядом общественных деятелей конца 1980-х гг. и рисует картину полной неготовности советских властей к проведению сколь-нибудь осмысленной экономической политики. Анализ реализации программы реформ 1992 г. основан на материалах главы 6 монографии «Экономика переходного периода» [Экономика..., 1998] и главы 6 монографии «Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов» [Сравнительный..., 2003].

До начала реформ: Постановление № 695

Тему подготовки экономических реформ в начале 1980-х гг. стоит начать с Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 695 от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы». По сути дела, это был первый программный документ по реформированию экономики после свёртывания косыгинской реформы.

Стимулом к разработке этого документа стало резкое снижение темпов роста советской экономики в конце 1970-х гг., упавших фактически до нулевых или отрицательных значений, хотя официальная статистика показывала просто низкие темпы роста [Смирнов, 2012 С. 26–27]. Негативные тенденции развития экономики отчасти маскировались притоком нефтедолларов, возникшим в результате развития сибирских нефтегазовых месторождений и роста мировых цен на нефть.

Постановление № 695 — пространный документ. Но основных идей в нём три: переход в планировании и оценке выполнения планов от валовой к чистой продукции, усиление роли предприятий в подготовке перспективных и в особенности текущих планов, превращение комплексной программы научно-технического прогресса в базовый документ для подготовки долгосрочных планов.

По замыслу авторов постановления, замена показателя валовой продукции показателем чистой продукции должна была стимулировать экономию материальных ресурсов; с повышением роли предприятий в подготовке планов предполагались повышение их реалистичности и частичная легализация механизмов административного торга. Реализация при подготовке перспективных планов положений Комплексной программы НТП была направлена на ускорение процесса внедрения инноваций.

Постановление принималось в условиях жёсткой аппаратной борьбы между «либералами» и «консерваторами» в аппаратах ЦК КПСС и Совета Министров СССР, и компромиссы между этими группами видны непосредственно в тексте. Так, постепенно понятие чистой продукции заменяется понятием условно-чистой или нормативно-чистой продукции, а в ряде отраслей сохраняются показатели товарной продукции. Идея повышения роли встречных планов осталась только на бумаге, тем более что и директивные, и встречные планы были весьма далеки от реальности.

Что касается Комплексной программы НТП, то она, возможно, имела некоторое позитивное влияние на развитие экономики: по крайне мере, в начале 1980-х гг. темпы роста промышленного производства несколько увеличились. Представляется, однако, что выбор плановиками технических и технологических альтернатив определялся не долгосрочной эффективностью тех или иных инноваций, а сравнительной лоббистской силой министерств и объединений. В любом случае погоня за достижениями НТП приводила к раздуванию объёмов инвестиций и усилению народнохозяйственной несбалансированности.

Постановление № 695 было выразительным признаком неспособности правящей верхушки выработать разумные меры по оживлению экономики, и именно в этом качестве оно было воспринято критически мыслящими экономистами. В то же время, стремительное старение состава Политбюро и Секретариата ЦК КПСС предвещало скорый выход на сцену нового поколения партийных и хозяйственных руководителей и появление

политического окна возможностей для экономических реформ. Это, собственно, и произошло, причём в исторически короткие сроки.

В этих условиях экономическая мысль обращалась не столько к опыту незавершённой косыгинской реформы, сколько, и даже в большей степени, к экономическим реформам конца 1960-х гг. в Венгрии и Югославии, реально продвинувшим эти страны к рыночной экономике.

Несмотря на некоторые отличия, в обеих этих странах сформировались сходные экономические системы, основными характерными чертами которых были:

- ▶ отсутствие у предприятий директивных планов;
- ▶ свобода предприятий в выборе поставщиков и покупателей их продукции;
- ▶ смешанная система ценообразования, включавшая фиксированные, регулируемые и свободные цены;
- ▶ наличие значительного частного сектора в сельском хозяйстве и в сфере услуг;
- ▶ возможность для предприятий выходить на внешние рынки;
- ▶ ограниченная конвертируемость национальной валюты.

Привлекательность проведения экономических реформ по венгерскому / югославскому сценарию объяснялась тем, что эти реформы привели к значительному росту эффективности экономики и росту уровня жизни практически без негативных социальных последствий. В середине 1970-х гг. экономические реформы и в Венгрии, и в Югославии были приторможены исключительно по политическим причинам — в Венгрии под давлением советского руководства, а в Югославии вследствие разворота в политической либерализации страны [Васильев, 1991. С. 32–36]. Несмотря на это, основные черты экономики рыночного социализма там сохранились, а их экономическое и социальное превосходство над советской системой было видно невооружённым глазом. Возможность трансфера венгерского и югославского опыта экономических реформ существенно облегчалась высоким профессиональным уровнем дискуссий об экономической политике в ведущих экономических журналах Венгрии и Югославии.

Программы градуалистских реформ

Первые предложения в этом направлении были разработаны ещё в 1984–1985 гг. группой молодых экономистов из ВНИИСИ в рамках работы Комиссии Политбюро по совершенствованию хозяйственного механизма. Основные элементы этой концепции были опубликованы в 1986 г. в сборнике трудов ВНИИСИ под скромным названием «Некоторые теоретические проблемы совершенствования хозяйственного механизма на современном этапе» [Ананьев, Гайдар, Герасимович, Шаталин, 1986]. В центре этой концепции — радикальное расширение самостоятельности предприятий и отказ от директивных плановых заданий. Централизованное регулирование представлено в ней следующими элементами:

- ▶ установление производственного профиля предприятия;
- ▶ определение системы плановых экономических нормативов;
- ▶ проведение соответствующей кредитной, финансовой и ценовой политики;
- ▶ государственные закупки продукции;
- ▶ текущее регулирование внешнеторговой деятельности.

Таким образом, предприятия получали возможность самостоятельно формировать номенклатуру выпускаемой продукции и выбирать своих поставщиков и потребителей. Цены в значительной части номенклатуры становились договорными или лимитными. В рамках этой концепции предприятия имели широкие полномочия в текущей, но не в инвестиционной деятельности. Основные инвестиционные решения по-прежнему оставались за государственными органами. В то же время предприятия получали определённую свободу инвестиционного манёвра, используя средства фондов развития и краткосрочные кредиты.

Авторы достаточно хорошо представляли отличия советской экономики от экономик стран Восточной Европы: масштабы экономики, её относительно закрытый характер, наличие большого комплекса стратегических (оборонных) отраслей. В этих отраслях предполагалось сохранить на длительный период традиционную систему управления.

Несколько иной вариант реформ был предложен группой ленинградских экономистов в сборнике «Проблемы целостной концепции управления промышленностью» [Проблемы..., 1987]. Здесь не предполагался немедленный отказ от директивных планов, однако планы для предприятий должны были постепенно становиться всё менее напряжёнными и распространяться на всё меньшую часть их производственных мощностей. Эти планы получили название «план-заказ», в то время как планы, формируемые предприятиями, обозначались термином «план-договор»; распределение прибыли предполагалось осуществлять по унифицированным нормативам, как и в московской концепции. Важные изменения предполагалось произвести в банковской системе, а именно: осуществить поэтапный переход к двухуровневой банковской системе, причём поначалу уровень резервирования активов коммерческих банков должен был сначала составлять 100% и лишь затем постепенно снижаться. Предполагалось, что именно на коммерческие банки будет возложена функция краткосрочного кредитования предприятий. С другой стороны, двухуровневая банковская система должна была сыграть важную роль в антиинфляционной политике, необходимость которой в переходном периоде была в это время уже осознана [Игнатьев, 1987].

Другим важным моментом в ленинградской концепции было признание неизбежности значительного экономического спада в ходе рыночной трансформации экономики. В качестве основных предпосылок такого спада выступали значительные структурные и ценовые диспропорции в экономике. По этой причине переход к рынку предполагалось осуществить в два этапа: сначала ввести систему ненапряжённых планов и стабильных нормативов распределения дохода, затем провести реструктуризацию экономики (конверсия ВПК, санация неэффективных предприятий), оздоровить финансовую систему и только затем разрешить свободное ценообразование [Васильев, Ярмагаев, 1987].

Нечего и говорить, что обе концепции предполагали сохранение партийной монополии на власть и относительную управляемость советской экономики. Молчаливо предполагалось, что сначала будет осуществлена экономическая либерализация, а затем естественным ходом вещей произойдёт либерализация и в политической сфере по югославскому и чехословацкому сценарию конца 1960-х гг. В реальности, однако, события разворачивались по совершенно другому сценарию: в СССР политическая либерализация существенно опередила экономические реформы. Партия стремительно теряла монополию на власть, столь же быстро снижалась управляемость экономики.

В экономической сфере реальные реформы начались только в 1987 г., когда были принят Закон об индивидуальной трудовой деятельности и постановление Совета Министров СССР о создании кооперативов в сферах общественного питания, бытового обслуживания и производства товаров народного потребления. Новый закон о государственном предприятии 1987 г. разрешал государственным предприятиям учреждать негосударственные предприятия и сдавать им имущество в аренду. В 1988 г. был принят полноценный закон о кооперации, который, между прочим, разрешал кооперативам создавать коммерческие банки [May, 2025].

Все эти меры выглядели весьма прогрессивными и в действительности способствовали развитию частнопредпринимательской инициативы. Однако в сочетании с мягкой бюджетно-финансовой политикой они стали крайне деструктивными. В результате разрушилась граница между безналичным и наличным оборотом, превращая эмиссию безналичных денег в денежный навес на потребительском рынке. Логика развёртывания этого бюджетно-финансового кризиса достаточно полно описана в разделе «Финансы без прикрас» [Явлинский, Михайлов, Задорнов, 1990. С. 30–48].

Программы радикальных реформ

Примерно на рубеже 1987–1988 гг. возникли большие сомнения в возможности реализации стратегии «win-win» при проведении экономических реформ, т.е. ситуации, при которой проводятся достаточно радикальные реформы и одновременно происходит существенное повышение стандартов потребления населения. Также под сомнения была поставлена возможность проведения поэтапной реформы в условиях сильной несбалансированности экономики.

Впервые новая концепция реформ была озвучена Борисом Львиным в апреле 1988 г. на большой конференции в новосибирском Академгородке. «Реформы могут быть, — сказал Б. Львин, — а) глубокими, радикальными или поверхностными, декоративными; б) мягкими, не требующими жертв или жёсткими, ведущими к ухудшению положения ряда слоёв общества. Не только исторический опыт, но и простая логика диктует нам непреложное правило: радикальная реформа не может не быть жёсткой» [Васильев, Львин, 1989. С. 412].

Также в 1988 г. Леонидом Пайдиевым были произведены расчёты возможного падения производства в отраслях тяжёлой промышленности из-за структурных изменений (инвестиционная пауза при переходе к рынку, сокращение избыточного потребления материальных ресурсов). Эти расчёты показали глубину падения производства в отраслях тяжёлой промышленности на 20–60% даже без учёта дополнительного влияния конъюнктурных факторов, таких как ценовые диспаритеты и проблемы с финансированием [Chubais, Vasiliev, 1990. Р. 61].

В 1989 г. в правительстве с опозданием была осознана глубина экономических проблем и необходимость проведения комплексных реформ в сочетании с финансовой стабилизацией. С этой целью был создан специальный орган при Правительстве — Государственная комиссия по экономической реформе (ГКЭР) под руководством академика Леонида Абалкина, в состав которой вошли многие экономисты рыночной ориентации: Станислав Шаталин, Евгений Ясин, Григорий Явлинский и др. Сотрудники комиссии в принципе правильно понимали основные направления предстоящих реформ (в частности, в это время стало возможным говорить об акционировании и приватизации предприятий), однако итоговый документ — программа реформ — пройдя жернова согласований в структурах Совмина, оказался весьма половинчатым: программа перехода к рынку здесь занимала пять лет. Но и она была отвергнута Верховным Советом СССР. К тому же против неё была развернута массовая кампания под лозунгом «Долой абалканизацию всей страны!».

Надо сказать, что подготовка всех предложений по проведению экономических реформ в 1986–1989 гг. велась примерно сходным образом: формировалась комиссия из высокопоставленных чиновников при Совмине, при ней создавалась рабочая группа из профессиональных экономистов и сотрудников министерств и ведомств. В это время не только экономисты, но и многие ministerские работники видели необходимость проведения достаточно радикальных реформ, что и фиксировали в своих предложениях, направляемых на рассмотрение комиссии. Затем в Комиссии радикальные предложения из документов исчезали, и все это докладывалось наверх. А высшие руководители, понимая, что в случае неуспеха реформ вся ответственность падёт на них, предпочитали не предпринимать вообще никаких содержательных мер и откладывали болезненные

решения на потом [Кротов, 2019. С. 190–198]¹. В этих условиях начальник сводного отдела ГКЭР Григорий Явлинский, понимая бесперспективность аппаратных методов продвижения программы реформ, разработал совместно с Михаилом Задорновым и Алексеем Михайловым инициативную программу реформ «400 дней».

Базовой идеей программы «400 дней» была быстрая приватизация государственного имущества в целях снятия «денежного навеса» и улучшения бюджетной сбалансированности. Предполагалось, что использование накоплений населения для приватизации позволит избежать резкого роста цен. Основными объектами приватизации должны были стать предприятия лёгкой и пищевой промышленности, промышленности строительных материалов, подрядные организации, предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания. Предполагалась также платная приватизация жилья (с льготами для пенсионеров), садовых и приусадебных участков.

Программа предусматривала быстрый переход к рыночным отношениям: акционирование государственных предприятий, создание двухуровневой банковской системы, налоговая реформа с прогрессивными ставками налогообложения, свобода внешней торговли и переход к единому валютному курсу. В аграрной сфере предусматривалось право колхозников на выход из колхоза с земельным паем, были разработаны предложения по системе социальной защиты на основе минимальных потребительских бюджетов, поддержанных карточной системой распределения продовольствия.

В случае, если в процессе приватизации не удастся в достаточной мере снять «денежный навес», предполагалась реализация довольно жёсткого комплекса стабилизационных мероприятий, включающих замораживание сбережений населения в Сбербанке на 200–300 дней, деноминацию банкнот с заполнением деклараций на крупные суммы обмена и налогообложением сверхкрупных сумм, замораживание фондов экономического стимулирования предприятий, санацию счетов кредитных учреждений, секвестр госбюджета и ужесточение налоговой политики [Явлинский, Михайлов, Задорнов 1990. С. 26–27].

Это была программа быстрой и радикальной реформы, расписанной по этапам её реализации. Во многом она была утопичной: предполагалось, например, в течение первых пятидесяти дней провести инвентаризацию подлежащего приватизации государственного имущества, а затем осуществить его приватизацию менее чем за год, не имея ни обученных кадров, ни специализированных организаций. Причём всё это должно было осуществляться в республиках и регионах, силами местных властей, а все средства от приватизации при этом поступали бы в союзный бюджет.

Первая презентация программы состоялась в начале марта 1990 г. на семинаре в Международном институте прикладных системных исследований (МИПСА/IIASA),

¹ Интересна история ещё одной попытки принятия программы радикальных реформ на союзном уровне, о которой рассказал Евгений Ясин. В марте 1990 г. Л.И. Абалкин подготовил для М.С. Горбачева, готовящегося к избранию Президентом СССР, краткую записку о том, что надо делать в экономике. Но в это время ему позвонил Ю.Д. Маслюков (тогда Первый заместитель Председателя Совета Министров СССР и Председатель Госплана СССР), которому также была поручена подготовка проекта реформ, и сказал, что они в тупике и нет ли у группы Абалкина каких-то идей. Абалкин передал Маслюкову подготовленную записку. Он одобрил её и попросил приготовить расширенный вариант для Н.И. Рыжкова, получил от него одобрение и велел работать над программой. Ясин подчёркивал, что в данном случае речь шла о проекте программы на самом высоком административном уровне. В этот проект вошло многое из того, что затем стало программой «400 дней». Рыжков её одобрил, и Ясин говорил, что это был самый счастливый день в его жизни. Рыжков передал программу Горбачеву, уже избранному Президентом СССР. А в апреле он провёл президентский совет, отвергший эту программу и поддержавший предложение В.С. Павлова о том, чтобы «для создания равновесия в стране, сокращения дефицита цены на все продовольственные товары повысили вдвое, а на хлеб — в три раза». С этим 24 мая 1990 г. в Верховном Совете СССР выступил Рыжков. «Эффект был необыкновенный... В магазинах редкие остатки продуктов сразу исчезли» [Девяностые..., 2019. С. 27–28]. Так были потеряны почти два года столь необходимого времени, за которое ситуация продолжала ухудшаться. И за это потом не только реформаторам, но прежде всего населению надо было платить.

проходившего в рамках проекта «Экономическая реформа и интеграция» [Yavlinsky, 1990]. Программа была хорошо встречена присутствующими там реформаторски настроенными экономистами, в том числе не аффилированными с ГКЭР, такими как Пётр Авен, Константин Кагаловский, Анатолий Чубайс, Александр Шохин. По сути, это была концепция «большого скачка», которая стала консенсусной основой для дальнейшей разработки программ реформ.

Как известно, в мае 1990 г. начал работать I Съезд народных депутатов РСФСР. Программа заинтересовала реформаторски настроенных депутатов, а при утверждении кандидатов на должность Председателя Совета Министров РСФСР один из кандидатов, М.А. Бочаров, даже использовал её. И хотя Председателем Совета Министров РСФСР был утвержден другой претендент, но решение о необходимости быстрого реформирования российской экономики было принято, что, в частности, выразилось в назначении Г.А. Явлинского Заместителем Председателя Совета Министров РСФСР и председателем государственной комиссии по экономическим реформам. На эти решения опирался в 1990 г. Б.Н. Ельцин после избрания его Председателем Верховного Совета РСФСР при встрече с М.С. Горбачевым, результатом которой стало создание рабочей группы по подготовке программы «500 дней». Свой окончательный вид она получила в рамках совместной работы экспертов Совмина СССР и Совмина РСФСР в августе 1990 г. [Переход к рынку... 1990].

К этому времени значительная часть союзных республик заявила о своём экономическом суверенитете. Рабочая группа, готовившая программу, была вынуждена привлечь к обсуждению представителей республик, в результате чего документ потерял первоначальную логику: например, вопросы приватизации, подробно изложенные в программе «400 дней», были в основном переданы в компетенцию республик. Согласно проекту программы республики могли самостоятельно формировать свои налоговые системы. Даже Центральный Банк СССР (Резервная система Союза) должен был управляться Советом, состоящим из председателей Центробанков республик и принимать решения квалифицированным большинством, что в кризисных условиях с большой вероятностью могло привести к параличу в проведении денежно-кредитной политики. Те же проблемы обозначились и в сфере общей координации. Совет Министров СССР предполагалось ликвидировать и заменить его Межреспубликанским экономическим комитетом, формируемым из представителей республик, в подчинении этого комитета оставалось всего 7 министерств и 7 ведомств (комитетов или управлений). В такой ситуации никакие радикальные реформы, конечно же, не могли быть реализованы.

Программа «500 дней» так и не была утверждена на союзном уровне из-за разногласий между союзным и российским правительствами. В результате Г. Явлинский 17 октября 1991 г. подал в отставку с поста Заместителя Председателя Совмина РСФСР и председателя государственной комиссии по экономическим реформам. Однако эта программа сыграла важную роль в подготовке рыночных реформ. Во-первых, в общественном сознании довольноочно утвердились необходимость быстрых и радикальных реформ. Во-вторых, в рамках разработки программы были подготовлены проекты ряда важных прорыночных законов. Некоторые из них были приняты ещё в период существования союзного и российского правительства.

В-третьих, в этот период были созданы новые российские структуры, важные с точки проведения реформ, а именно: Госкомитет по управлению государственным имуществом, Российский Фонд федерального имущества, Центральный Банк РСФСР, Госкомитет по земельной реформе, Госкомитет по антимонопольной политике.

Наконец, многие участники проекта впоследствии стали ключевыми фигурами в различных реформаторских правительствах 1990-х гг. Так, Борис Федоров стал заместителем председателя Правительства, Владимир Машиц — министром по делам СНГ, Михаил Задорнов — министром финансов, Леонид Григорьев — председателем Комитета по иностранным инвестициям, Андрей Вавилов — заместителем министра финансов.

Международные контакты реформаторов

Общение молодых экономистов с зарубежным экспертным сообществом началось довольно поздно — в 1988 г. Именно в этом году состоялась длительная стажировка А. Чубайса в Венгрии. В том же году в венгерском городе Дьере произошла первая крупная международная встреча экономистов западных стран с их коллегами из восточного блока, организованная Институтом международной экономики Венгерской Академии Наук. А. Чубайс смог принять в ней участие, а уже в 1989 г. на вторую подобную конференцию в Шопроне была приглашена большая группа молодых экономистов из Москвы и Ленинграда.

Непосредственным результатом этой встречи стало установление контактов с итальянскими исследователями советской экономики и участие большой группы молодых экономистов в конференциях в Падуе и Вероне в 1989–1990 гг. Однако более важные последствия имело знакомство с британским экономистом словенского происхождения Любо Сирцем, который в это время создал в Лондоне Центр по изучению коммунистических экономик (CRCE). В отличие от большинства советологов, которые придерживались социал-демократических и дирижистских взглядов, Любо Сирц был убеждённым либерал-консерватором. Активную роль в создании Центра сыграл Р. Харрис, директор лондонского Института экономических исследований (Institute of Economic Affairs), сотрудничавшего с Ф. Хайеком и М. Фридманом. Харрис был также тесно связан с консервативным правительством М. Тэтчера. За особые заслуги он удостоился титула лорда. С 1989 г. CRCE начал выпускать ежеквартальный журнал «Post-Communist Economies», в котором широко публиковались экономисты из группы Гайдара-Чубайса.

CRCE также выступил соучредителем Международного Центра исследований экономических реформ в Москве (МЦИЭР/ICRET), возглавленного К. Кагаловским. Одной из наиболее важных совместных инициатив CRCE и МЦИЭР стало проведение при поддержке Фонда Свободы (Liberty Fund) серии обучающих семинаров с участием ведущих специалистов в области либеральной экономической теории. Эти семинары прошли в Париже (март 1991 г.), Альпбахе (сентябрь 1991 г.), Индианаполисе (октябрь 1992 г.).

Другой международной инициативой, которая существенно повлияла на формирование идеологии экономических реформ стал проект «Экономическая реформа и интеграция», запущенный в 1990 г. в Международном институте прикладного системного анализа в Вене по инициативе П. Авена, который в 1989–1991 гг. был научным сотрудником этого института. В течение 1990 г. в Лаксенбурге под Веной прошла серия семинаров с участием советских и зарубежных экономистов, где обсуждались основные блоки радикальной экономической реформы: приватизация, финансовая стабилизация, реформа налоговой системы, либерализация внешнеторговой деятельности, динамика рынка труда [Economic Reform..., 1990].

Так случилось, что в январе 1990 г. большая группа экономистов была направлена под эгидой ГКЭР для исследования польского опыта. Увиденное не могло не привести к тому, что члены этой группы находились под сильным впечатлением от начавшейся в Польше радикальной экономической реформы. Так что польская стратегия «шоковой терапии» незримо присутствовала в дискуссиях.

Одной из проблем, обсуждаемых на семинарах, была высокая степень монополизации советской экономики, которая затрудняла переход к свободному ценообразованию. Зарубежные участники семинара отметили, что помимо традиционных антимонопольных мероприятий важную роль может сыграть либерализация внешнеэкономических отношений и переход к единому валютному курсу. Ранее эта тема в дискурсе молодых экономистов практически отсутствовала.

С точки зрения скорости преобразований большинство советских участников склонялось к тактике «большого скачка», в то время как зарубежные исследователи

предостерегали от повторения польского опыта, ссылаясь на большие размеры советской экономики, отсутствие рыночного сектора и рыночной традиции.

Наконец, в области приватизации на семинарах не удалось достичь существенных результатов. Программа «малой» приватизации по Явлинскому была одобрена, хотя высказывались сильные сомнения относительно возможности добиться желаемого финансового результата. В отношении большой приватизации консенсус был достигнут лишь по поводу необходимости преобразования крупных предприятий в акционерные общества и передачи государственных пакетов акций специализированным организациям (инвестиционным фондам). Каким образом и в какие сроки будет производиться приватизация этих госпакетов — осталось за рамками обсуждения.

Распад СССР и Альпбахская декларация

Острый политический кризис, начавшийся осенью 1990 г., привёл к полной остановке работ по подготовке экономических реформ. Этот политический кризис разрешился неудавшимся государственным переворотом 19–22 августа 1991 г. и фактическим распадом СССР. Формальное сохранение институтов союзной власти было именно что формальным: союзное правительство потеряло возможность что-либо требовать или что-то указывать республиканским органам власти.

Распад Союза не стал большим сюрпризом для реформаторов. Идея о том, что СССР в результате политической и экономической либерализации прекратит своё существование была высказана публично Б. Львиным в его нашумевшем (скандальном) выступлении в Академгородке в апреле 1988 г. Она интенсивно обсуждалась на неформальных встречах кружка молодых экономистов.

Действительно, все объективные предпосылки для формирования национальных государств на территории СССР были налицо: во всех республиках прошла индустриализация, появились местная интеллигенция и бюрократия, которые и стали выразителями националистической идеологии. Не забудем и то, что в своё время большевики сознательно отказались от политики принудительной русификации национальных окраин, проводимой ранее царским правительством. Наоборот, и способы формирования республиканских органов власти, и политика развития национальных языков способствовали процессам национального самоопределения.

Всё же общим местом в рассуждениях была мысль о том, что развод республик Союза будет постепенным, по крайней мере он пройдёт через стадию конфедерализации в духе Ново-Огаревского процесса. Обвальный распад Союза застал реформаторов врасплох и потребовалось некоторое время, чтобы осознать новую реальность. Отметим, что вне зависимости от личного эмоционального отношения к распаду СССР (а оно было весьма различным) все участники команды восприняли этот распад как состоявшийся факт и сделали соответствующие политические выводы.

Новая концепция реформ сформировалась достаточно быстро, хотя и несколько спонтанно. Дело в том, что в начале сентября большая группа молодых экономистов собралась на семинаре Фонда Свободы в австрийском Альпбахе, который проходил с 9 по 13 сентября (а не 17–28 августа, как указано в некоторых источниках). Уже в процессе семинара в Альпбах приехал В. Машиц, который непосредственно перед этим имел большую беседу с Г. Явлинским, только что назначенным заместителем председателя союзного Комитета по оперативному управлению народным хозяйством (преемник распущенного после попытки путча Кабинета Министров СССР). Как объяснил участникам семинара В. Машиц, в новое правительство Г. Явлинский пришёл с идеей своей концепции Экономического Союза республик, детально прописанной в программе «500 дней». Эта концепция была неработоспособной уже в августе 1990 г., когда в СССР ещё существовала центральная

власть. В условиях же полного суверенитета республик она стала просто утопической. При попытке её осуществления никакие разумные меры по либерализации и стабилизации экономики не могли бы быть реализованы, поскольку они потребовали бы длительного обсуждения в органах Экономического Союза и, скорее всего, утверждения квалифицированным большинством в парламентах республик.

Общее мнение собравшихся состояло в том, что этого допустить никак нельзя, и непосредственно в ходе семинара А. Улюкаевым был написан текст, отражавший мнение большинства присутствующих на семинаре и названный впоследствии «Альпахской декларацией» (*Независимая газета*. 1991.28.09, подпись П. Авеном, С. Васильевым, С. Глазьевым, А. Улюкаевым, А. Чубайсом, А. Шохиным).

По мнению авторов декларации, надреспубликанский экономический центр будет очень слабым, а процесс принятия решений окажется парализованным разногласиями между республиками. Характер же экономических проблем требовал очень сильного центра. Поэтому единственным реалистичным решением представлялось создание 15 независимых центров принятия финансово-экономических решений. Таким образом, формула Явлинского «политический суверенитет — экономический союз» переворачивалась и превращалась в формулу «экономический суверенитет — политический союз», которая впоследствии была реализована при создании Содружества Независимых Государств.

Далее были описаны первоочередные меры по стабилизации экономики: отказ от директивного регулирования цен, политика нулевого дефицита государственного бюджета, начало переговоров о разделе и переструктурировании государственного долга СССР. При этом предполагалось что при определённых условиях Россия сможет взять обязательства перед западными кредиторами на себя (что в конечном счёте и произошло). Предполагалось сохранение единого экономического пространства, которое может существовать даже при введении национальных валют, немедленное начало переговоров и подписание экономического соглашения с республиками на переходный период.

В заключение были отмечены две важнейшие политические проблемы: обеспечение добровольной и планомерной депатриации людей, оказавшихся за пределами своих национальных государств, а также вопросы военной реформы и контроля за стратегическими вооружениями и внешними границами, которые предполагалось урегулировать в рамках специального соглашения (Оборонного союза).

Программа реформ Е. Гайдара

В октябре 1991 г. началась разработка новой программы экономических реформ под руководством Е.Т. Гайдара. Инициатива её разработки принадлежала ближайшему советнику Б.Н. Ельцина Государственному секретарю Российской Федерации Г.Э. Бурбулису, который познакомился с Гайдаром в Доме Правительства Российской Федерации в дни неудавшегося госпереворота. Концепция программы реформ была доложена Бурбулисом президенту Ельцину в конце сентября. После её одобрения Гайдару было поручено начать её комплексную проработку. Октябрьская программа Гайдара — это единственная программа экономических реформ в стране, которая не имела единого текста: она состояла из набора коротких записок, обычно не превышавших по объёму восьми машинописных листов, что соответствовало стандарту оформления деловых бумаг в ЦК КПСС: восемь страниц составляли один «формат». Гайдар объяснял это так: начальство не читает бумаг длиной больше восьми страниц.

Октябрьская программа имеет ещё одну особенность: ни один документ, подготовленный группой экспертов под руководством Е. Гайдара, никогда не был опубликован. Поэтому далее изложение основных мер, предусмотренных этой программой, следует документу

«Система мер по подготовке стабилизации экономики России», сохранившемуся в архиве автора с октября 1991 г. (см. Приложение).

Основные разделы этого документа:

- консолидация бюджетов РСФСР и СССР;
- налоговая реформа;
- цены и социальные компенсации;
- открытие экономики и реформа регулирования внешнеэкономической деятельности;
- банковская политика;
- денежная политика;
- приватизация;
- инвестиционная и структурная политика;
- текущие задачи жизнеобеспечения в зимних условиях.

Первая мера — консолидация республиканского и союзного бюджетов — являлась необходимым условием для установления контроля за совокупной денежной массой. Эта консолидация произошла буквально в первые дни реформы, в начале ноября 1991 г., что позволило попросту упразднить большинство союзных министерств, объявив о прекращении их финансирования с 1 января 1992 г. Сотрудникам министерств были выданыуведомления об увольнении, а их перевод в новые республиканские структуры осуществлялся в индивидуальном порядке. В здания союзных министерств въехали новые республиканские органы.

Налоговая реформа по своей направленности сильно отличалась от мер, предусмотренных программами, разработанными в 1990 г. Основное отличие — введение налога на добавленную стоимость (НДС). Технические предпосылки для этого были созданы решением союзного правительства о введении налога с продаж с 1 января 1991 г. Дело в том, что технические процедуры исчисления и взимания налога с продаж и налога на добавленную стоимость практически одинаковы, а разработка законодательной базы для НДС велась в течение 1991 г. в Комитете по бюджету и налогам Верховного Совета РСФСР группой реформаторски настроенных депутатов, в которую входили, в частности, Сергей Шаталов и Александр Починок. НДС имеет важную особенность: он хорошо приспособлен для сбора налогов в условиях высокой инфляции, так что его введение в начале 1992 г. позволило поддерживать сбор налогов на приемлемом уровне.

Изначально в программе реформ не предусматривалась немедленная либерализация цен, предполагалась административная коррекция цен в период до введения национальной валюты. В отношении социальных компенсаций в условиях роста цен ключевыми предложениями были максимальное ограничение масштабов индексации с целью недопущения гиперинфляции и переход к программам поддержки наиболее нуждающихся слоёв населения, в том числе путём введения продовольственных купонов и целевого дотирования расходов на транспорт и жильё.

В сфере внешнеэкономической деятельности предполагалась отмена лицензирования и квотирования экспорта и их замена экспортными пошлинами, снижение и унификация налогов на импорт, легализация валютного рынка, ступенчатая девальвация курса рубля и переход к его конвертируемости после проведения денежной реформы.

В банковской политике предполагалось унифицировать резервные требования к коммерческим банкам, изменить механизм расчётов с целью исключения автоматизма кредитования, сформировать эффективную систему банковского надзора.

Ввиду практической невозможности межреспубликанской координации денежно-кредитной политики программа предполагала введение российской валюты на горизонте от 9 месяцев до года. Такие длительные сроки были связаны, в частности, с необходимостью завершения реконструкции предприятий Гознака и изготовления большого

количества новых российских банкнот. В течение подготовительного периода необходимо было перевести расчёты с республиками на корреспондентские счета и технически подготовить механизм обмена денег. Предполагалось в течение переходного периода устраниć основные диспропорции в области финансовых потоков и резко сократить показатель отношения денежной массы к ВВП. После введения российской валюты предполагалось обеспечить переход к конвертируемости рубля.

В сфере приватизации предполагался отход от принципов бесплатного распределения государственной собственности, т.е. приостановление действия российского закона о приватизации, предусматривающего введение именных приватизационных счетов. Предполагалось привлечение западных банков и иностранного капитала к «большой приватизации», т.е. приватизации крупных государственных предприятий.

Основные положения октябрьской программы были озвучены Б.Н. Ельциным на V Съезде народных депутатов РСФСР 28 октября 1991 г., а уже 6 ноября было сформировано новое правительство России под председательством Б.Н. Ельцина, в котором ключевые министерские посты заняли ведущие реформаторы: Е. Гайдар и А. Шохин (заместители председателя правительства), П. Авен, В. Лопухин, В. Машиц, А. Нечаев, А. Чубайс. Первым заместителем председателя правительства был назначен Г. Бурбулис (в этой должности он находился до мая 1992 г.). Программа экономических реформ стартовала 1 января 1992 г., когда были либерализованы цены на большинство товаров. В июне 1992 Е. Гайдар стал исполняющим обязанности председателя правительства.

Программа реформ была скорректирована и уточнена в феврале 1992 г., когда был подготовлен Меморандум об экономической политике Российской Федерации, связанный с вступлением России в Международный валютный фонд [Меморандум..., 1992].

Основное содержание Меморандума сводилось к следующим положениям:

1. Продолжение начатой жёсткой бюджетной политики. Предполагалось удерживать величину бюджетного дефицита на уровне 10% ВВП, причём чистое кредитование бюджета Центральным банком не должно было превышать 5% ВВП.

2. Ужесточение кредитной политики. Сохранение жёстких лимитов кредитования коммерческих банков и постепенный выход на положительную реальную ставку процента.

3. Дальнейшая либерализация цен. Отмена регулирования цен на продукты питания и товары производственного назначения, включая нефть и топливо. Изъятие в бюджет части рентных доходов, возникающих при повышении цен на топливо.

4. Введение единого обменного курса валюты и замена экспортных квот и лицензий экспортными пошлинами. Переход к фиксированному курсу рубля по мере стабилизации экономики и при накоплении необходимых валютных резервов.

5. Форсированное проведение программы «малой приватизации» и подготовка большой приватизации с заменой именных приватизационных счетов на приватизационные купоны (ваучеры).

Реализация программы реформ в 1992 г.

В течение 1992 г. правительству удалось осуществить ряд мер, предусмотренных программой. Так, уже в марте были либерализованы цены на продукты питания, при этом региональные власти получили право регулировать розничные цены при помощи дотаций. В мае в соответствии с программой были существенно повышенены цены на нефть и газ: на нефть с 350 до 2 200 руб. за т, на газ — с 260 до 1 600 руб. за куб. м. При этом по нефти прогressive налог с продаж начинался с уровня 1 800 руб. за т. Таким образом, несмотря на существенное повышение цен на энергоносители, планировавшееся ранее дополнительное налогообложение нефтегазового сектора было введено в крайне усечённой форме. Проблема недообложения энергетического сектора осталась ключевой и в последующие годы реформ, причём успехов в этой сфере было гораздо меньше, чем неудач.

Однако же в целом налоговая реформа разворачивалась весьма успешно. НДС, который поначалу собирался в небольших объёмах, к концу года стал основным источником поступлений в государственный бюджет. Доходы расширенного правительства по итогам 1992 г. составили около 40% ВВП, что было очень высоким показателем для страны, проходящей тяжёлый финансовый кризис.

С 1 июля 1992 г. была отменена система параллельных обменных курсов и введён единый официальный рыночный курс валюты, определяемый на основе текущего курса валютной биржи (ММВБ), при этом сохранилась система продажи 50% валютной выручки. Также в июле 1992 г. было осуществлено разделение денежных систем республик (перевод их центральных банков на корреспондентские счета в Центральном банке России), что остановило бесконтрольную эмиссию со стороны центральных банков бывших союзных республик.

В условиях перехода от подавленной инфляции к открытой существенную угрозу представляли механизмы различных индексаций. Несмотря на то, что в течение года правительству неоднократно приходилось пересматривать масштабы бюджетных выплат и компенсаций, удалось избежать автоматической индексации расходных статей бюджета. Побочным эффектом такой политики стало усиление дифференциации различных социальных групп по доходам, не выходившее, впрочем, за социально приемлемые рамки [Цели политики..., 1993. С. 4].

В сфере приватизации, несмотря на недовыполнение программы 1992 г. по количественным показателям, темпы малой приватизации были весьма внушительными: число приватизированных предприятий выросло с 1,4 тыс. в конце 1991 г. до 46,8 тыс. в декабре 1992 г. В июне 1992 г. Верховным Советом РФ была утверждена программа чековой приватизации, которая хотя и содержала возможность предоставления контрольного пакета работникам предприятий (второй вариант приватизации), вопреки положениям Меморандума об экономической политике, но позволяла провести в короткие сроки корпоратизацию и приватизацию российской промышленности.

К числу неудавшихся мероприятий экономической реформы следует отнести либерализацию внешнеторговой деятельности. Программой правительства была предусмотрена немедленная отмена ограничений внешней торговли и переход к тарифному регулированию экспорта и импорта. Правительство отказалось от своих намерений, даже не приступив к их реализации. Новый режим внешней торговли, введённый в январе 1992 г., предусматривал не только экспортный тариф, но и сохранение квот практически по всем видам сырьевого экспорта. В дальнейшем система внешнеторгового регулирования продолжала ужесточаться: весной 1992 г. было введено лицензирование организаций экспортёров, а в конце года — система централизованного экспорта. Система квот, лицензий и экспортно-импортных льгот стала ключевым источником коррупции в экономике России. Хотя импорт стал нерегулируемым, его основную долю составлял так называемый централизованный импорт, который в больших масштабах субсидировался и подрывал тем самым основы свободного импорта.

Макроэкономические последствия внешнеторговой политики, проводившейся в 1992 г., были крайне негативными. Во-первых, в отличие от большинства стран, имевших после либерализации экономики взрывной рост экспорта и большое положительное сальдо внешней торговли, в России экспорт в 1992 г. упал на 20%, а положительное сальдо внешней торговли составило лишь 3 млрд долл. Во-вторых, зарегулированность внешней торговли делала её нечувствительной к валютному курсу, а сам валютный курс определялся паритетами цен по очень узкому кругу товаров. В-третьих, сохранявшаяся изоляция России от мирового рынка дезориентировала процесс структурной перестройки экономики [Цели политики..., 1993. С. 5].

Однако самые большие неудачи ждали правительство на главном направлении реформ — в бюджетной и кредитной политике. Бюджет I-го квартала 1992 г., рассчитанный

на кассовой основе, был сведён с балансом — хотя этот баланс не учитывал огромные импортные субсидии в форме бесплатной раздачи иностранных кредитов и продажи валюты импортерам по заниженному курсу. Баланс бюджета первого квартала был достигнут в результате сильнейшего сжатия расходных статей, которое оказалось невозможным поддерживать в течение длительного периода.

В последующие месяцы расходы на социальные нужды возросли с 6 до 10% ВВП, субсидии народному хозяйству — с 7,5 до 15% ВВП, расходы на оборону — с 4,5 до 6%. Общие расходы консолидированного бюджета выросли от 25% ВВП в I-м квартале до 45% ВВП в IV-м квартале. С учётом импортных субсидий уровень расходов бюджета по отношению к ВВП составлял 53–55% в течение трёх первых кварталов и достиг 65% в IV квартале [Васильев, Одинг, 2003. С. 206–207].

Несмотря на рост доходов бюджета в течение года, бюджет во II-м и III-м кварталах был сведён с дефицитом порядка 10% ВВП, и Центральный банк начал покрывать этот дефицит за счёт эмиссии. Эмиссионное финансирование дефицита бюджета существенно превысило программные показатели и составило во 2-м полугодии около 8% ВВП. При этом кредиты Центрального банка федеральному правительству превысили во 2-м полугодии 15% ВВП. Таким образом, примерно половина кредитов Центрального банка правительству не учитывалась в бюджете.

Уже в начале марта возникло сильнейшее давление на правительство и Центральный банк с требованиями смягчения кредитно-денежной политики. Объективной предпосылкой этого давления стал кризис неплатежей, в значительной степени вызванный тем, что уровень повышения регулируемых цен в январе был чрезмерным по сравнению с накопленным денежным навесом, а трёхкратное увеличение скорости обращения денег (с 1,7 до 5 оборотов в год) оказалось недостаточным для обеспечения потребностей экономики. Дополнительными факторами снижения ликвидности в экономике стали изъятие в бюджет 50% от переоценки запасов на 1 января и техническая неспособность расчётно-кассовых центров Центрального банка обеспечить быстрое прохождение средств.

На фоне кризиса неплатежей усилились требования лоббистских групп по представлению им льготной кредитной и бюджетной поддержки. В течение апреля — июля 1992 г. Президент и правительство последовательно принимали решения о льготном кредитовании весеннего сева, оборотных средств предприятий, северного завоза, выделении конверсионных кредитов.

Необходимость субсидирования вышеизложенных секторов трудно отрицать, но в конкретных условиях середины 1992 г. принятие решений о кредитовании сопровождалось грубыми экономическими ошибками. Во-первых, объёмы кредитования были совершенно несопоставимы с целями монетарной политики. Во-вторых, кредиты предоставлялись под крайне низкий процент — меньше половины учётной ставки Центрального банка. В-третьих, не был установлен контроль за целевым расходованием льготных кредитов, которые предоставлялись через систему коммерческих банков.

Масштабы субсидированного и, по сути, безвозвратного кредитования почти сравнялись с объёмами бюджетных субсидий. По данным МВФ, бюджетные и квазибюджетные субсидии в 1992 г. составили 29% ВВП, а льготные кредиты — 23% ВВП. В макроэкономическом плане основным источником субсидий являлся сеньораж, а дополнительным — иностранные займы.

Достаточно высокий уровень монетизации экономики в 1992 г. и низкая эластичность этого уровня по отношению к темпам инфляции позволили Центральному банку получить крайне высокий объём сеньоража в размере 43% ВВП. По своему реальному экономическому содержанию сеньораж представлял собой налог на денежные балансы предприятий и населения. С учётом сеньоража масштабы перераспределения доходов через «расширенное правительство» достигли в 1992 г. 76% ВВП. Таким образом, при уровне

доходов расширенного правительства около 40% дефицит его бюджета, рассчитанный по методологии МВФ, составил 36% ВВП. Даже если из этой цифры вычесть иностранные кредиты (11% ВВП), поступавшие в страну в основном в виде централизованного импорта и не оказывавшие реального влияния на рост денежной массы, то цифра дефицита 1992 г. составит 25% ВВП — величина, достаточная для того, чтобы обречь на неудачу любые попытки финансовой стабилизации [Васильев, Одинг, 2003. С. 208–209].

Сжатие реальной денежной массы в I квартале 1992 г. привело к резкому снижению инфляции в течение летних месяцев до уровня 9–12% в месяц, при этом курс доллара к рублю также снижался: от 180 руб./долл. в среднем за январь до 119 руб./долл. в июне. Ситуация полностью развернулась в июне 1992 г.: темпы роста денежной массы M2, составлявшие в месячном исчислении от 9 до 14%, с июня выросли до 30% в месяц. Даже весьма мягкие целевые показатели роста чистых внутренних активов Центрального банка на 2-е полугодие были существенно превышены: вместо плановых значений прироста на III-й и IV-й кварталы в 80 и 30%, соответственно, фактические значения составили 180 и 90%.

Курс доллара с июня по декабрь 1992 г. вырос в 3,5 раза, став и двигателем, и индикатором инфляционных процессов. В октябре инфляция ускорилась до 20% в месяц и оставалась затем на этом уровне в течение длительного времени. К осени политические возможности первого правительства реформ оказались исчерпанными. В декабре 1992 г. под давлением большинства Съезда народных депутатов Е.Т. Гайдар был отправлен в отставку, а премьер-министром стал В.С. Черномырдин, бывший руководитель «Газпрома», крупнейшей корпорации России. Первая попытка финансовой стабилизации российской экономики закончилась неудачей.

Промежуточные итоги

Неудача первой попытки стабилизации главным образом была связана с широкой раздачей льготных кредитов в первой половине 1992 г. При очень серьёзном сокращении реальной денежной массы в январе 1992 г. властям было чрезвычайно трудно противостоять давлению, направленному на смягчение финансовой политики. Особенно негативным оказалось то, что такое смягчение происходило в форме льготного кредитования: при высокой отрицательной ставке процента по этим кредитам спрос на них оказался неограниченным, но очень небольшая часть выделенных кредитов доходила по назначению.

Значительная часть предприятий, получивших кредиты, ссужала их под более высокий процент, обеспечивая себе прибыль за счёт ростовщических операций. В итоге предприятиям, получившим кредиты, не нужно было прикладывать усилия по структурной перестройке производства, а как раз те предприятия, которые кредитов не получили, были вынуждены проводить более активную политику рационализации и повышения эффективности за счёт внутренних резервов.

Большая часть льготных кредитов распределялась через коммерческие банки, которые в условиях дезорганизации платёжной системы Центрального банка России (ЦБР) имели возможность тормозить выделение денег предприятиям и «прокручивать» льготные кредиты в краткосрочных операциях.

Массированные льготные кредиты сельскому хозяйству (около 40% от всей суммы кредитов) позволяли сельхозпроизводителям компенсировать высокий уровень издержек и использовались государством наряду с дотациями для сдерживания уровня цен. Такая политика создавала порочный круг: льготные кредиты позволяли покрыть «ножницы цен» между сельским хозяйством и промышленностью, а устойчивые «ножницы цен» служили оправданием для дальнейшего льготного кредитования.

Наконец, важным фактором стали бесконтрольная эмиссия рублей центральными банками бывших союзных республик (в первом полугодии 1992 г.) и фактически

безвозвратное кредитование государств рублёвой зоны для покрытия дефицитов их платёжных балансов с Россией (во 2-м полугодии 1992 г. после перевода центробанков бывших союзных республик на корреспондентские отношения с ЦБР), так называемые «технические кредиты». Эти кредиты составили около трети от прироста в 1992 г. чистых внутренних активов ЦБР [Синельников, Трофимов, 1998. С. 186].

Надо отметить, что неудача первой попытки стабилизации экономики не стала таким уж большим сюрпризом для молодых реформаторов. Ещё 27 августа 1991 г. в своём выступлении на семинаре Института экономической политики Е. Гайдар отметил, что трудно рассчитывать на успех первой попытки стабилизации в связи с большими структурными деформациями в советской экономической системе. Ближайшие годы ему представлялись последовательностью инфляционных и стабилизационных эпизодов. Причём периоды стабилизации могли быть использованы для проведения необходимых институциональных реформ.

Действительно, уже в 1992 г. был реализован ряд институциональных реформ, имевших ключевое значение для построения рыночной экономики. Это налоговая реформа, и прежде всего введение НДС. Это проведение малой приватизации и коммерциализации предприятий торговли, общественного питания и сферы обслуживания, а также запуск большой приватизации. Это, наконец, введение единого курса рубля и перевод центральных банков бывших союзных республик на корреспондентские счета, что превращало тему введения национальной российской валюты в вопрос политического выбора.

Тем не менее крах первой российской попытки стабилизации произошёл слишком уж быстро: все «судьбоносные» решения были приняты в короткий период апреля — июля 1992 г. Посмотрим, какие внешние факторы привели к столь быстрому провалу первой стабилизационной программы.

Главным из них стала неспособность реформаторов ввести в министерские структуры достаточное количество образованных и харизматичных специалистов. Действительно, хотя ключевые министерские посты занимали члены команды Гайдара-Чубайса, внутри основных экономических министерств реформаторов практически не было. В министерстве финансов только два заместителя министра были из команды Гайдара: А. Вавилов и С. Игнатьев, который вскоре перешёл в ЦБР. В министерство экономики вместе с А. Нечаевым пришёл его заместителем И. Матеров. Несколько человек из научных учреждений пришло в социальный блок правительства вместе с А. Шохиным. С. Дубинин стал заместителем В. Машица в Министерстве по делам СНГ. С П. Авеном в Министерство внешнеэкономических связей пришёл С. Глазьев, и несколько позже Ю. Петров из новосибирского ИЭиОПП.

В течение 1992–1997 гг. (в период активной фазы экономических реформ) примерно половину этого периода Минфин вообще не контролировался реформаторами (при министрах В. Барчуке в 1992–1993 гг. и В. Панкове (1994–1996 гг.)). Также совершенно необъяснимой выглядит поддержка Е. Гайдаром кандидатуры откровенного противника реформ В. Геращенко при его назначении на должность председателя Центрального банка летом 1992 г.

Неудивительно, что лобисты ВПК, АПК и северных территорий находили поддержку в структурах Минфина и Минэкономики. Этого, однако, было недостаточно для реализации их планов, поэтому все решения о льготном кредитовании принимались под давлением Администрации Президента, которая в это время была сформирована в основном из людей, близких к Б.Н. Ельцину в его период работы в Свердловске, таких как руководитель Администрации Ю. Петров и руководитель секретариата В. Илюшин, т.е. бывших партийных и комсомольских функционеров. В администрации президента в это время не было ни одного профессионального экономиста, а экономические проблемы рассматривались исключительно с точки зрения динамики рейтингов президента в общественном

мнении. Поддержку реформам оказывало только государственно-правовое управление Администрации и его руководители С. Шахрай и Р. Орехов. Лидер реформаторского крыла Администрации государственный секретарь Г. Бурбулис, который вошёл на первом этапе в правительство в качестве первого вице-премьера, быстро потерял своё влияние на президента и до конца 1992 г. был лишён всех государственных постов.

Несспособность (или нежелание) привлечь в правительство квалифицированных экономистов из академических и иных исследовательских институтов определялась несколькими обстоятельствами. Изначально группа экономистов, связанных с Гайдаром, находилась в непростых отношениях с большинством московских молодых экономистов, что было связано с их различными житейскими и профессиональными ориентациями. Большинство молодых московских экономистов, работавших преимущественно в академических институтах, были ориентированы на научные карьеры: публикации, диссертации, продвижение в академической иерархии, зарубежные поездки. Экономистов из группы Гайдара это интересовало в весьма ограниченной степени, они были готовы прикладывать для подготовки программы реформ значительные усилия, которые не приносили им непосредственных академических выгод. Очень многие из них так и не обзавелись докторскими степенями, а некоторые даже кандидатскими.

Дополнительным фактором, ограничивавшим приток молодых профессионалов в правительственные структуры, была шаткость положения реформаторского правительства плюс открывшиеся для них возможности получения иностранных грантов и даже работы за рубежом на финансовых условиях, несопоставимых с условиями работы в российском правительстве. Кадровая ситуация в этом смысле менялась достаточно медленно, только к концу 1990-х гг. в правительственные структурах накопилась критическая масса профессионально грамотных и реформаторски настроенных функционеров.

Во внешнем окружении позиции команды реформаторов оказались слабыми в двух смежных сферах: в средствах массовой информации и в политическом пространстве. В некоторое оправдание реформаторам надо отметить, что Б.Н. Ельцин и его окружение всячески препятствовали попыткам команды реформ проводить собственную информационную политику. Так, проект создания Информационного центра по продвижению повестки экономических реформ, подготовленный осенью 1992 г., был заблокирован М. Полтораниным (совмещавшим в то время посты вице-премьера и министра средств массовой информации).

Работа по созданию политической партии, поддерживающей реформы, была начата с большим запозданием только весной 1993 г. и велась настолько неудовлетворительно, что на выборы в Государственную Думу в декабре 1993 г. вышли четыре реформаторские партии (Выбор России, Яблоко, ПРЕС и РДДР)², а избирательная кампания Выбора России была полностью провалена.

Важным фактором, способствовавшим падению правительства Е. Гайдара, стало обострение конфликта между президентом и парламентом осенью 1992 г. и особенно во время проведения VII Съезда народных депутатов России в первой половине декабря 1992 г. В ходе съезда был достигнут определённый компромисс между Президентом и руководством Верховного Совета России, нашедший свое выражение в Постановлении Съезда «О стабилизации конституционного строя». Отставка правительства Гайдара была элементом этого компромисса. Но народные депутаты РФ не выполнили свою часть компромисса — обязательство по проведению перевыборов — и продолжали работать в прежнем составе и с прежними установками. В итоге это привело сначала к политическому кризису весны 1993 г., а затем и к трагическим событиям осени 1993 г.

² ПРЕС — Партия российского единства и согласия (лидеры — С. Шахрай, А. Шохин и др.), РДДР — Российское движение демократических реформ (лидеры: Г. Попов и А. Собчак).

Реформы Е. Гайдара на фоне Великих реформ

По своей глубине реформы 1990-х гг. вполне могут быть сравнимы с Великими реформами 1860–1870-х гг. Совпадают даже сроки подготовки (созревания) реформ: Александр II пришёл к власти в 1855 г., а Крестьянская реформа была запущена в 1861 г. М.С. Горбачев стал Генеральным секретарём ЦК КПСС в 1985 г., а рыночные реформы были начаты в 1991 г. Концепции реформ также сформировались не сразу, а в процессе обсуждения в правительстве и обществе.

Главная разница между этими реформами состоит в том, что Александр II сразу наметил главную цель Крестьянской реформы — отмену крепостного права — и неуклонно ей следовал, преодолевая сопротивление консервативных кругов. В то время как Горбачев вообще не понимал, что станет финальным результатом реформ, развивал тезис «больше социализма», боялся принимать радикальные решения и своими метаниями только углублял разворачивающийся в стране политический и экономический кризис.

Для разработки положений Крестьянской реформы в 1859 г. был создан эффективный вневедомственный рабочий орган: Редакционные комиссии, которые фактически докладывали результаты своей работы непосредственно Государю. Разработанный Редакционными комиссиями проект Крестьянской реформы практически без изменений вошёл в Положение 19 февраля 1861 г. и был блестяще реализован.

Аналогичный орган, созданная в 1989 г. Государственная комиссия по экономической реформе, имел несравненно более низкий аппаратный статус, а разработанные этой Госкомиссией вполне разумные предложения по стабилизации и реформированию экономики не были реализованы высшим советским руководством из-за нерешительности и некомпетентности. В результате всех затяжек реформу 1992 г. пришлось проводить в условиях острого финансового кризиса и практически полного паралича государственных структур, последовавшего за распадом СССР.

Наконец, последний элемент сходства: главный идеолог Крестьянской реформы Н. Миллютин так и не смог избавиться от приставки и.о. к должности заместителя министра внутренних дел и был уволен непосредственно после запуска реформы. Главный идеолог экономической реформы 1992 г. Е. Гайдар также не смог избавиться от приставки и.о. председателя правительства и также был уволен в тот момент, когда были уже запущены основные системные реформы.

Обе отставки были вынужденными и представляли собой меры по умиротворению консервативных кругов. Однако ни та, ни другая отставка не смогли развернуть ход реформ. Назначенный в 1861 г. на должность министра внутренних дел в качестве компромиссной фигуры П. Валуев продолжил реализацию крестьянской реформы, провёл земскую реформу и сыграл важную роль в доведении до конца военной реформы. Также и В. Черномырдин, несмотря на свои идеиные колебания, оказался в состоянии продолжить проведение реформ, хотя финансовая политика возглавляемых им кабинетов привела в конечном счёте к тяжёлому кризису 1998 г.

Заключение

Анализ подготовки программ перехода к рынку показывает, что первые серьёзные предложения на этом направлении были сделаны участниками команды Гайдара–Чубайса уже в 1984–1986 гг., задолго до начала подготовки правительственные программы. Эти предложения были отвергнуты властями как слишком радикальные.

Вместо радикальных изменений хозяйственного механизма партия и правительство ограничивались эффектными, но частными изменениями (закон об индивидуальной трудовой деятельности, законодательство о кооперации) и быстро наращивали бюджетный

дисбаланс. В результате к 1989 г. речь шла уже не только об экономических преобразованиях, но и о финансовой стабилизации, что серьёзно осложняло проведение реформ.

Созданная в 1989 г. Государственная комиссия по экономической реформе предложила весьма разумный проект экономических реформ, который был отвергнут руководством СССР, но впоследствии лёг в основу программы «500 дней».

Общественное обсуждение вопросов экономических реформ позволило существенно расширить состав профессиональной команды, разделявшей идеи рыночных реформ. Важным элементом в структуризации программы реформ стало её обсуждение с ведущими западными экономистами в 1990 г. в рамках проекта «Экономическая реформа и интеграция».

Стихийный распад СССР после неудавшегося государственного переворота в августе 1991 г. серьёзно переформатировал политический контекст проведения экономических реформ. Большой заслугой Гайдара и его единомышленников стала выработка формулы цивилизованного развода республик. Её реализация позволила избежать крупных вооружённых конфликтов и обеспечить формирование единого экономического и политического пространства на большей части территории бывшего СССР.

Разработанная в октябре 1991 г. группой Гайдара программа реформ и финансовой стабилизации уже в середине 1992 г. потерпела неудачу на главном направлении: не удалось добиться сбалансированности бюджета и остановить инфляцию, хотя некоторые важные структурные реформы были осуществлены (начало программы приватизации, налоговая реформа, переход к внутренней конвертируемости рубля). Неудачный старт программы реформ и отставка Гайдара с поста и.о. председателя Правительства положили начало трудному периоду постепенных структурных реформ и попыток финансовой стабилизации, продолжавшихся до конца 1990-х гг.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Система мер по подготовке стабилизации экономики России³

Консолидация бюджета РСФСР и СССР

В настоящее время около половины расходов союзного бюджета осуществляется за счёт различных форм денежной эмиссии. Вопрос о финансировании наиболее существенной части союзных расходов (оборона) в договоре об экономическом сообществе обойдён. Россия заинтересована в том, чтобы другие республики взяли на себя хотя бы часть финансового бремени, связанного с финансированием союзных вооружённых сил, но шансы на то, что такие договорённости удастся обеспечить и что они будут соблюдаться, невелики. При любых обстоятельствах Россия не может снять с себя ответственность за финансирование существенной части расходов, покрываемых в настоящее время из союзного бюджета, в том числе оборонных, хотя бы в масштабах, необходимых для упорядоченной демилитаризации экономики.

В условиях единой рублёвой зоны распределение дефицита бюджетов между РСФСР и СССР имеет чисто политическое значение, на масштабы инфляции не влияет. Даже полная ликвидация дефицита бюджета РСФСР, не учитывая союзную составляющую, почти ничего не даёт для обеспечения эффективного контроля совокупного спроса. Отсюда необходимость срочной организации работы по подготовке консолидированного

³ Из архива автора. Документ подготовлен в посёлке Архангельское на даче №15 в период с 15 по 20 октября 1991 г. Автор неизвестен. Судя по стилю документа можно предположить, что, по крайней мере, его финальную правку делал Е.Гайдар.

бюджета РСФСР, включающего часть расходов союзного бюджета, которую России придется взять на себя.

В организационном плане это потребует интеграции существующих структур министерств финансов СССР и РСФСР. В настоящее время, когда финансовые трансферты из других союзных республик крайне незначительны, разделение этих органов стало явно искусственным. Если и когда республики договорятся о согласованной схеме финансирования деятельности экономического сообщества и военно-политического союза, эти структуры смогут создать свои собственные финансовые службы.

Налоговая реформа

Неизбежное принятие Россией на себя части бюджетных расходов, которые в настоящее время покрываются из эмиссионных источников, делает проблему дефицита консолидированного бюджета РСФСР особенно острой. При сохранении сложившихся тенденций динамики налога с оборота и дотаций дефицит в следующем году превысит 20% ВНП. Существующая структура налогов к условиям начавшейся высокой открытой инфляции не приспособлена. Сокращение доли доходов государства в ВНП при ускорении роста цен (эффект Танци) с 1991 г. оказывает определяющее влияние на макроэкономическую ситуацию. Отсюда необходимость срочной налоговой реформы, позволяющей перестроить налоговую систему в соответствии с принципами, применяемыми в современных рыночных экономиках, и адаптировать её к условиям открытой инфляции. Реформа должна обеспечить темпы роста доходов бюджета больше/равное темпам роста цен.

Стержень перестройки налоговой системы — замена налога с оборота и налога с продаж налогом на добавленную стоимость и системой акцизов. В качестве основы можно использовать соответствующие разделы документов, подготовленных ВС РСФСР, а также проработки союзного Минфина. Вместе с тем, учитывая неизбежное резкое снижение реального объема поступлений по ряду налоговых статей при ускорении роста цен, придется существенно повысить налоговые ставки по сравнению с ними. Параллельно придется пересмотреть непропорционально разросшуюся систему налоговых льгот, отменив их подавляющую часть (за исключением льгот по подоходному налогу с населения). На основе анализа перспектив консолидированного бюджета РСФСР могут быть определены возможности общего снижения (отмены) налогов на прибыль, изменения отчислений на социальное страхование и повышения необлагаемого минимума доходов населения.

Цены и социальные компенсации

Опережающий рост оптовых цен по сравнению с розничными последние месяцы (август 1991 г. к августу 1990 г.: оптовые — 254%, розничные — 199,5%) — важнейший фактор нарастающего развала денежной системы. Введение налога на добавленную стоимость неотделимо от размораживания цен, по меньшей мере позволяющего привязать динамику розничных цен к изменению оптовых. Параллельно необходимо ликвидировать подавляющую часть субсидий и дотаций, не имеющих в настоящее время какого-либо социально-экономического смысла.

Размораживание цен непосредственно не затронет уровень реальных доходов населения (он определяется поставками потребительских товаров на рынок), но существенно изменит соотношение цен и номинальных доходов. Учитывая неизбежную в ближайшие месяцы неопределенность в вопросе о будущем рубля, колебания спроса на деньги, надежда стабилизировать цены сразу после их размораживания при любой бюджетной политике была бы нереалистичной. Отсюда неминуем компенсирующий рост денежных доходов населения.

Низкий уровень долларизации экономики, слабая зависимость внутренних цен от валютного курса, неприспособленность всех экономических институтов к условиям

высокой открытой инфляции будут сдерживать темпы её разгона. Принципиальная задача этапа между либерализацией цен и финансовой стабилизацией — не допустить появления мощной инфляционной инерции, максимально ограничить масштабы индексации. Отсюда принципиальная значимость внесения коррективов и по меньшей мере отсрочки принятия подготовленного закона об индексации (в современном виде он способен развалить финансовую систему не только России, но Японии). Общий подход здесь диктуется логикой экономической ситуации: чёткая увязка схемы индексации за счёт бюджета с его реальными доходами, ориентация в первую очередь на сохранение реального уровня выплат из системы социального обеспечения и постепенное подтягивание фиксированных доходов к доходам в рыночном секторе экономики.

В настоящее время расходы бюджета на социальные нужды нейтральны по отношению к складывающейся дифференциации денежных доходов населения. Существенного перераспределения в пользу низкодоходных групп они не обеспечивают. Их перестройка, свёртывание универсальных, безадресных программ (дотаций), перераспределение финансовых ресурсов на поддержку наиболее нуждающихся — предпосылка сохранения хотя бы минимального уровня политической стабильности в условиях размораживания цен.

Сложность ситуации состоит в том, что две трети населения России живёт ниже черты бедности (прожиточного минимума, рассчитанного на основе достаточного умеренных критериев). Требования профсоюзов и популистских лидеров довести уровень всех минимальных выплат (заработной платы, пенсии и др.) до прожиточного минимума нереализуемы даже теоретически.

Основное внимание в этих условиях должно быть сосредоточено на создании условий для выживания беднейших групп населения. Эффективными здесь могут оказаться формы прямой (натуральной) поддержки этих групп, механизмы прямого доступа к потребительским рынкам (продовольственные купоны) и строго целевое дотирование основных видов расходов малоимущих (транспорт, жильё). Необходимо направить на эти цели и подавляющую часть иностранной продовольственной помощи, увязав её с системой продовольственных купонов. Учитывая уровень коррупции в отечественных товаропровозящих структурах, целесообразно привлечь западные организации к непосредственному управлению программами продовольственной помощи, совместив её начало по времени с либерализацией цен.

Наиболее существенные организационные проблемы, связанные с размораживанием различных цен: подготовка закона (указа) о порядке применения свободных цен (за основу можно взять польский вариант 1990 г., адаптировав его к отечественным условиям); снятие барьеров на пути рыночного ценообразования, формируемых бюрократическими структурами государственной торговли; определение набора продуктов и услуг, на которые придётся сохранить государственные цены (связь, железнодорожный и авиационный транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, нефть и нефтепродукты), а также масштабы повышения этих цен.

Необходимое условие проведения политики социальной защиты — выявление наиболее уязвимых групп населения и подготовка программы социального мониторинга уровня жизни этих групп.

Открытие экономики и реформа регулирования внешнеэкономической деятельности

Система лицензирования экспортно-импортных операций в России (как это часто бывает в развивающихся странах) быстро становится одним из важнейших очагов коррупции. Экономических причин, обуславливающих целесообразность её сохранения, не существует. Необходимо оперативно подготовить отмену лицензирования экспорта (за исключением экспорта вооружений), заменив её системой таможенных сборов на вывоз сырья

и энергоносителей, выплачиваемых в конвертируемой валюте. Постепенное снижение этих налогов, сближение внутренних цен на сырьё и энергоносители с ценами мирового рынка позволит отечественной обрабатывающей промышленности адаптироваться к принципиально иным ценовым пропорциям.

При экспорте сырья и энергоносителей в бывшие союзные республики им можно предоставлять налоговые льготы (замена платежей в СКВ оплатой в рублях, снижение ставок, освобождение от налогов) на основе специальных соглашений, учитывающих интересы РСФСР (соглашение о взаимных поставках, отсутствие ограничений и запретов на поставки в Россию хлопка, мяса, зерна, растительного масла, сахара, жмыхов, шрот и т.д.).

Снижение и унификацию налогов на импорт, позволяющие выровнять условия налогообложения отечественных и импортных товаров, также целесообразно увязать по срокам с размораживанием цен.

Снятие административных ограничений на пути к внешнеторговой деятельности, легализация валютного рынка и последовательное увеличение доли валюты, реализуемой через рыночные каналы, ступенчатая (помесячная) девальвация коммерческого курса рубля должны подготовить основу обеспечения его конвертируемости после проведения денежной реформы.

Банковская политика

Линия Центрального банка России на протяжении последнего года была последовательно проинфляционной, привела к формированию масштабной системы мелких коммерческих банков, подавляющее большинство которых было бы признано неликвидными и закрыто в любой развитой капиталистической стране. Система цивилизованного банковского контроля за их деятельностью не сформирована. Произвольные манёвры с нормой резервирования и распределение дешёвых кредитов объективно становятся источником коррупции. Система автоматического кредитования коммерческих банков центральным банком порождает полную финансовую безответственность. Необходимо срочно унифицировать резервные требования, существенно повысить ставку процента по кредитам Центрального банка, организационно и технически обеспечить изменения механизма расчётов, исключающие автоматизм кредитования. Параллельно, в тесном взаимодействии с экспертами Мирового Банка должна быть начата работа по реструктуризации системы коммерческих банков и формированию эффективной системы банковского контроля.

Денежная политика

В ближайшей перспективе добиться формирования на межреспубликанской основе банковских органов, способных взять на себя ответственность за проведение последовательной политики и неизбежно связанные с ней социальные издержки (закрытие предприятий, рост безработицы и т.д.), представляется невозможным. В этой ситуации введение российской республиканской валюты становится необходимым условием стабилизации экономики. Институциональная денежная реформа — технически сложное и дорогостоящее мероприятие. Срок, требуемый для её подготовки — не менее 9 месяцев.

В порядке её подготовки необходимо установить российский контроль за расположеными на территории России предприятиями Гознака СССР, выделить необходимые для завершения их реконструкции валютные ресурсы (около 50 млн долл.), разместить на них заказ на печатание новых российских банкнот (предельно упрощённый вариант). Параллельно придётся начать перестройку механизма расчётов с другими республиками (перевод на корреспондентские счета), технически подготовить механизм обмена денег (порядок и масштабы конверсии союзных денег в российские; категории граждан, имеющих право на обмен по официальному курсу; порядок регулирования межреспубликанских денежных трансфертов в период, предшествующий денежной реформе; масштабы

и порядок предоставления союзным республикам кредитов для обеспечения текущих платежей, создание инфраструктуры обмена республиканских валют по плавающему курсу и т. д.). Если удастся — договориться с другими республиками (в первую очередь с Украиной) о координации действий по введению республиканских валют по плавающему курсу и т.д.

Поддержание стабильности новых российских денег предполагает:

- предшествующее устранение основных диспропорций в области финансовых потоков. Если в период между либерализацией цен и институциональной денежной реформой такие диспропорции будут воспроизведены, её придётся сочетать с дополнительными мерами по сокращению бюджетного финансирования дотаций и субсидий;
- сокращение в ходе реформ отношения денежной массы к объёму валового национального продукта до уровня, характерного для конца 70-х — начала 80-х годов;
- введение внутренней конвертируемости рубля, поддержание устойчивости его фиксированного курса после резкой девальвации (до уровня 70-80% свободного рыночного курса перед реформой).

Обеспечение конвертируемости рубля, совпадающее по времени с денежной реформой, важно не только как создание номинального регулятора антиинфляционной политики (в этой роли в условиях закрытой экономики она будет сравнительно малоэффективной), но и в первую очередь для облегчения межреспубликанских расчётов. Вопрос о выборе курса нового рубля к доллару — одна из наиболее сложных технических проблем предстоящей стабилизации. Её придётся решать, исходя из динамики номинальной заработной платы после размораживания цен и возможностей создания валютных резервов.

Приватизация

Популистские принципы — бесплатное распределение государственной собственности среди населения с помощью именных инвестиционных счетов и увлечение льготной продажей акций предприятий их работникам, заложенные в законе РСФСР о приватизации, в преддверии стабилизации экономики и серьёзной экономической реформы неуместны. Придётся приостановить реализацию нормативных актов, принятых в исполнение этого закона. Необходимо привлечь ведущие западные банки к организации процесса приватизации на постоянной основе. Особенно важно привлечение иностранного капитала к так называемой «большой приватизации» — приватизации крупных государственных предприятий.

В течение 6-9 месяцев необходимо начать широкое акционирование крупных государственных предприятий и параллельно через Фонд государственных имуществ начать массовую продажу акций физическим лицам и частным компаниям. «Малая приватизация» в сфере торговли и услуг, а также небольших промышленных предприятий должна быть проведена в кратчайшие сроки.

В рамках программ технической помощи необходимо привлечь иностранных экспертов к разработке и реализации механизмов регулирования приватизации жилья. Продажа недвижимости и жилья государственными организациями иностранным фирмам и совместным предприятиям должна осуществляться исключительно на основе открытых конкурсов.

Инвестиционная и структурная политика

В условиях резкого сокращения инвестиций (как централизованных, так и децентрализованных), ограниченные инвестиционные ресурсы республики должны быть сконцентрированы на развитии производства тех видов продукции, по которым велика зависимость от поставок из других республик и по которым отсутствуют эффективные возможности замены импортом.

Централизованные инвестиции необходимо также сосредоточить в тех отраслях инфраструктуры, где «узкие места» имеют хронический и легко идентифицируемый характер. Специальные антикризисные программы должны быть разработаны для регионов, в которых будет устойчиво сокращаться производство (оборонная промышленность, инвестиционное машиностроение). Такие программы должны включать организацию некапиталоёмких рабочих мест (общественные работы), а также поддержку малого предпринимательства.

Текущие задачи жизнеобеспечения в зимних условиях

В ближайшие месяцы центр тяжести в жизнеобеспечении неизбежно падёт на административно-организационные меры. Учитывая глубину экономического кризиса, важно предельно ограничить круг задач, которые можно решать, опираясь на механизмы государственной власти. Это, в первую очередь, обеспечение надёжного теплоснабжения и обеспечение населения продовольствием.

В этой связи необходимо:

- создать условия для свободной закупки и продажи продовольствия любыми магазинами и частными лицами (с открытием расчётных счетов в банках, разрешением торговли на улицах и т.п.), поощрять закупку у фермеров и частных производителей продовольствия;
- развернуть оказание продовольственной помощи на основе системы продовольственных купонов;
- проверить состояние военно-мобилизационного планирования, предусмотренных им систем организационного обеспечения снабжения населения в экстремальных условиях, управления движением товаропотоков, состояние государственных резервов. Привести их готовность к использованию при неблагоприятном развитии ситуации. Сконцентрировать часть продовольственных ресурсов, получаемых в рамках международной помощи, на военных складах, создав возможность оперативного манёвра и их перераспределения в те регионы, где положение может стать действительно критическим (по всей видимости, Урал, Восточная Сибирь, Северное Поволжье);
- составить и довести графики отключения производств при низких температурах, перераспределения энергии на нужды жилищно-бытового хозяйства и жизнеобеспечивающих производств.

ЛИТЕРАТУРА

- Ананьев О.И., Гайдар Е.Т., Герасимович В.Н., Шаталин С.С. (1986). Некоторые теоретические проблемы совершенствования хозяйственного механизма на современном этапе // Сборник трудов ВНИИСИ. Вып. 6. С. 4–22.
- Васильев С.А. (1991). *Хозяйственные реформы в Югославии: развитие и кризис экономического самоуправления*. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского Университета экономики и финансов.
- Васильев С.А. (2025). Экономические реформы в России 90-х гг.: формирование команды и идеологии реформаторов // Вопросы теоретической экономики. № 4. С. 158–179. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2025_4_158_179.
- Васильев С.А., Львин Б.М. (1989). Социальные механизмы экономической реформы и характер переходного процесса // Постижение / Под ред. Ф.М. Бородкина, Л.Я. Косалса, Р.В. Рыжиковой. — М.: Прогресс. С. 409–421.
- Васильев С.А., Одиг Н.Ю. (2003). Стабилизационные программы в России // Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х гг. / Под редакцией С.Васильева. — М.: Гендальф. С. 199–240.
- Васильев С.А., Ярмагаев Ю.В. (1987). Хозрасчётный механизм управления производством: теоретические основы и предпосылки внедрения // Проблемы целостной концепции управления промышленностью. Сб. науч. тр. / Редколл. А.Б. Чубайс (гл. ред.) и др. — Ленинград: ЛИЭИ. С. 36–50.
- Девяностые — годы тягот, надежд и свершений. (2019). — М.: Социум.

- Игнатьев С.М. (1987). Перестройка системы распределения доходов предприятий и финансово-кредитных отношений. // *Проблемы целостной концепции управления промышленностью: Сб. науч. тр.* / Редколл. А.Б. Чубайс (гл. ред.) и др. — Ленинград: ЛИЭИ. С. 79–111.
- Кротов Н.И. (2019). *Акела промахнулся, запускайте Берлагу. Попытка понять смысл экономических реформ 1980-х годов.* — М.: Товарищество научных изданий КМК.
- May В.А. (2025). Экономические реформы в СССР: последний акт (1985–1991). К 40-летию перестройки // *Вопросы экономики.* № 7. С. 49–81. DOI: 10.32609/0042-8736-2025-7-49-81
- Меморандум об экономической политике Российской Федерации (1992). Архив Егора Гайдара. URL: <http://gaidar-arc.ru> (дата обращения 05.09.2025).
- Переход к рынку. Концепция и Программа. (1990). Рабочая группа, образованная совместным решением М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина, авг. 1990 г. / Подгот. С. Шаталин и др. — М.: «Архангельское».
- Проблемы целостной концепции управления промышленностью (1987). Сб. науч. тр. / Редколл. А.Б. Чубайс (гл. ред.) и др. — Ленинград: ЛИЭИ.
- Синельников С., Трофимов Г. (1998). Проблемы макроэкономической политики на этапе либерализации экономики // Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997 / Рук. авт. колл. Е.Т. Гайдар. — М.: Институт экономических проблем переходного периода. С. 176–194.
- Смирнов С.В. (2012). *Динамика промышленного производства и экономический цикл в СССР и России, 1861–2012.* — М.: Изд. дом ВШЭ.
- Сравнительный анализ стабилизационных программ 90-х годов. (2003) / Под ред. С.А. Васильева. — М.: Гендальф.
- Цели политики Правительства в 1992 году. (1993). Доклад Рабочего Центра экономических реформ. — М.: Бюллетень РЦЭР, февраль 1993 г. — М.: б/и.
- Экономика переходного периода: очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997. (1998) / Рук. авт. кол. Е. Гайдар. — М.: Ин-т экономических проблем переходного периода.
- Явлinsky Г.А., Михайлова А.Ю., Задорнов М.М. (1990). *400 дней доверия.* — М.: Недра.
- Яник А.А. (2012). *История современной России: Истоки и уроки последней российской модернизации (1985–1999).* — М.: Фонд современной истории, Изд-во Московского университета.
- Aven P. (1991). Economic policy and the reforms of Mikhail Gorbachev: A Short history // *What is to be Done: Proposals for the Soviet Transition to the Market* / M.J. Peck and T.J. Richardson (eds.). — New Haven, Connecticut. Pp. 179–206.
- Chubais A.B., Vasiliev S.A. (1990). Privatization in the USSR: Necessary for Structural Change // *Economic Reform and Integration*, Proceedings of 1–3 March 1990 Meeting. CP-90-4. — Laxenburg, Austria: IIASA. Pp. 59–67.
- Economic Reform and Integration. (1990). Proceedings of 1–3 March 1990 Meeting. CP-90-4 // Eds. P.O. Aven, S.S. Shatalin, F. Schmidt-Bleek. — Laxenburg, Austria: IIASA.
- Yavlinsky G.A. (1990). Program of Economic Reform: Popular Support, Stabilization, Restructuring. // *Economic Reform and Integration*, Proceedings of 1–3 March 1990 Meeting. CP-90-4. — Laxenburg, Austria: IIASA. Pp. 23–34.

REFERENCES

- Ananyin O.I., Gaidar Ye.T., Gerasimovich V.N., Shatslin S.S. (1986). Some theoretical problems of improving economic mechanism at the present stage // *Collection of works of the All-Union Institute of Systems Research.* Iss. 6. Pp. 4–22 (In Russ.).
- Aven P. (1991). Economic policy and the reforms of Mikhail Gorbachev: A Short history// *What is to be Done: Proposals for the Soviet Transition to the Market* / M.J. Peck, T.J. Richardson (eds.). — New Haven, Connecticut. Pp. 179–206.
- Chubais A.B., Vasiliev S.A. (1990). Privatization in the USSR: Necessary for Structural Change // *Economic Reform and Integration*, Proceedings of 1–3 March 1990 Meeting. CP-90-4. — Laxenburg, Austria: IIASA. Pp. 59–67.
- Comparative analysis of stabilization programs of the 90s. (2003). / Ed. S.A. Vasiliev. — M.: Gendalf. (In Russ.).
- Economic Reform and Integration. (1990). Proceedings of 1–3 March 1990 Meeting. CP-90-4 // Eds. P.O. Aven, S.S. Shatalin, F. Schmidt-Bleek. — Laxenburg, Austria: IIASA.
- Economics of transition. Essays on the economic policy of post-communist Russia, 1991–1997. (1998). / Ed. E.T. Gaidar. — M.: Institute of Economy in transition. (In Russ.).
- Ignatiev S.M. (1987). Reorganization of the distribution of income of enterprises and of financial and credit relations // *Problems of a holistic concept of industrial management.* — Leningrad: Leningrad Institute of Economy and Engineering. Pp. 79–111. (In Russ.).
- Krotov M.I. (2019). *Akela missed, launch Berлага. An attempt to understand the meaning of economic reforms of 80s.* — M.: Tovarishchestvo nauchnyh izdaniy KMK. (In Russ.).
- Mau V.A. (2025). Economic reforms in the USSR: the last act (1985–1991) // *Voprosy ekonomiki.* №7. Pp. 49–81. DOI: 10.32609/0042-8736-2025-7-49-81 (In Russ.).

- Memorandum on Economic Policy of the Russian Federation.* (1992). Yegor Gaidar Archive. URL: <http://gaidar-arc.ru> (access date: 05.09.2025). (In Russ.).
- Problems of a holistic concept of industrial management* (1987). / A.B. Chubais et al. (eds.). — Leningrad: Leningrad Institute of Economy and Engineering. (In Russ.).
- Sinelnikov S., Trofimov G. (1998). Problems of macroeconomic policy at the stage of economic liberalization // *Economics of Transition* / Ye.T. Gaidar (ed.). — M.: Institute of economy in transition. Pp. 176–194 (In Russ.).
- Smirnov S.V. (2012). *Dynamics of industrial output and economic cycle in the USSR and Russia. 1861–2012.* — M.: HSE Press. (In Russ.).
- The nineties — years of hardship, hopes, and accomplishments.* (2019). — Moscow: Socium. (In Russ.).
- The objectives of the government's policy in 1992* (1993). *Report of the Working Centre for economic reforms.* Bulletin of WCER, February. — Moscow. (In Russ.).
- Transition to the market. Concept and Program.* (1990). Working group by decision of M.S. Gorbachev and B.N. Yeltsin, Aug. 1990 / S. Shatalin et al. — M.: «Arkhangelskoe». (In Russ.).
- Vasiliev S.A. (1991). *Economic reforms in Yugoslavia: development and crisis of easels-management system.* — Saint-Petersburg: Saint Petersburg Univ. of Economy and Finance. (In Russ.).
- Vasiliev S.A. (2025). Economic Reforms in Russia in the 1990s: Forming a Team and Ideology of Reformers // *Voprosy teoretycheskoy ekonomiki.* No. 4. Pp. 158–179. DOI: 10.52342/2587-7666VTE_2025_4_158_179.
- Vasiliev S.A., Lvin B.M. (1989). Social mechanisms of the economic reform and the nature of transition // *Postizhenie /* Eds. F.M. Borodkin, L.Y. Kosals, R.V. Ruvkina. — M.: Progress. Pp. 409–421 (In Russ.).
- Vasiliev S.A., Oding N.Yu. (2003). Stabilization programs in Russia // *Comparative analysis of the stabilization programs of the 90s.* — M.: Gendalf. Pp. 199–240. (In Russ.).
- Vasiliev S.A., Yarmagaev Yu.V. (1987). Self-accounting mechanism in the production management: theoretical foundations and prerequisites for implementation// *Problems of a holistic concept of industrial management.* — Leningrad: LIEE. Pp. 36–50. (In Russ.).
- Yanik A.A. (2012). *History of modern Russia: origins and lessons of the latest Russian modernization.* — M.: Fond sovremennoy istorii, Moscow State Univ. (In Russ.).
- Yavlinsky G.A. (1990). Program of Economic Reform: Popular Support, Stabilization, Restructuring. // *Economic Reform and Integration*, Proceedings of 1–3 March 1990 Meeting. CP-90-4. — Laxenburg, Austria: IIASA. Pp. 23–34.

Васильев Сергей Александрович

savasliev.78@gmail.com

Sergey Vasiliev

Doctor of Economics, Professor, E.T. Gaidar Institute for Economic Policy (Moscow)

savasliev.78@gmail.com

ECONOMIC REFORM PROGRAMS AND THE LAUNCH OF ECONOMIC REFORM IN RUSSIA

Abstract. The article contains analysis of the programs of economic reforms developed in the USSR and Russia in 1984–1992. Early programs were based mainly on the experience of reforms in Yugoslavia and Hungary and assumed gradual introduction of market mechanisms while preserving for time being Soviet political system. However, the political liberalization, which accompanied the “perestroika” process and the rapid growth of fiscal imbalances, led to the revision of the concept of phased transition to market in favor of radical and fairly rapid economic reforms, which was reflected in the economic program “500 days”. In 1991 after the collapse of the Soviet Union a group of young economists led by Yegor Gaidar proposed a program of market transformation, which was launched early in 1992. Despite some successes in the implementation of the program, it nevertheless failed in its main direction: financial stabilization was not carried out and the country entered a protracted period of high inflation.

Keywords: Soviet economic reform programs in the 80s, gradual and radical reforms, reform program of Gaidar, economic reforms of Gaidar.

JEL: A11, A22, B25, B30, B52.