

И.С. Логвенков

**КОМИТЕТ ПО ОПЕРАТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ
НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ СССР:
ПОПЫТКА СОХРАНЕНИЯ ЕДИНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА
В АВГУСТЕ — НОЯБРЕ 1991 г.**

В статье анализируется политика чрезвычайного центрального органа управления — Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР (КОУНХ), направленная на сдерживание кризиса союзной экономики. В ходе его работы проявились противоречия в позициях суверенных, а затем и независимых республик, которые оказывают существенное воздействие на взаимоотношения стран на постсоветском пространстве и сегодня. Основными задачами КОУНХ стало налаживание работы топливно-энергетического комплекса и преодоление дефицита продовольствия. Для их решения использовались как командно-административные, так и рыночные методы, однако для достижения желаемого результата необходимо было преодолеть разрыв экономических связей между республиками. Результаты исследования показали, что, несмотря на отдельные успехи в этом направлении, достичь восстановления единства народно-хозяйственного комплекса не удалось, в первую очередь, из-за позиции политического руководства Украины и РСФСР.

Ключевые слова: СССР, КОУНХ, экономическое пространство, экономический кризис, народно-хозяйственный комплекс, межреспубликанские отношения, Украина, РСФСР.

The article analyzes the policy of the extraordinary central government body, the Committee for the operational management of the national economy of the USSR, aimed at containing the crisis of the Soviet Union's economy. In the course of his work, contradictions emerged in the positions of sovereign and then independent republics, which have a significant impact on the mutual relations of countries in the post-soviet space to this day. The main tasks of the Committee was the adjustment of the fuel and energy complex and the overcoming of food shortages. To solve them, both command-administrative and market methods were used, but in order to achieve the desired result, it was necessary to bridge the gap in economic ties between the republics. The results of the study showed

Логвенков Илья Сергеевич — аспирант факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail*: ilya.logvenkov@gmail.com

that, despite some successes in this direction, it was not possible to achieve the restoration of the unity of the national economic complex, primarily because of the position of the political leadership of Ukraine and the RSFSR.

Key words: USSR, COMNE, economic space, economic crisis, national economic complex, interrepublican relations, Ukraine, RSFSR.

В результате поражения ГКЧП в августе 1991 г. и резкого усиления республиканских элит система государственного управления СССР претерпела существенные изменения. Одним из их последствий стала фактическая замена Кабинета Министров СССР Комитетом по оперативному управлению народным хозяйством СССР (КОУНХ) 24 августа 1991 г.¹ Этот орган позиционировался как временный, необходимый для функционирования союзной экономики до принятия ключевых решений и сохранился вплоть до прекращения существования Советского Союза.

Изучение политики КОУНХ, выявление ее характеристик, методов работы, общей направленности и оценка результатов — часть более широкой проблемы изучения политики советского правительства в годы «перестройки».

В настоящий момент существует два основных теоретико-концептуальных подхода, в рамках которых исследовалась система государственного управления СССР: условно либеральный (Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс, Н.Я. Петраков, В.А. Мау, Г.А. Явлинский, Р.Г. Пихоя, А.Б. Безбородов и др.)² и условно консервативный (Д.В. Валовой, В.М. Симчера, А.В. Шубин, А.И. Колганов, А.В. Бузгалин, Р.А. Медведев и др.)³.

¹ Указ Президента СССР «О Кабинете Министров СССР» от 24 августа 1991 г. № УП-2461 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 35. С. 1429.

² Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996; *он же*: Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006; Мау В.А. Экономика и власть. Опыт посткоммунистической трансформации. М.: Дело, 2017; Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б. Развилки новейшей истории России. М.: ОГИ, 2011; Улюкаев А.В. В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России. М.: ООО «Издательство Стрелец», 1999; Явлинский Г.А. Экономика России: наследство и возможности. 2-е изд. М.: ЭПИцентр, 1995; Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М.: АСТ, 2007; Безбородов А., Елисеева Н., Шестаков В. Перестройка и крах СССР. 1985–1993. СПб.: Норма, 2010.

³ Валовой Д.В. Экономика абсурдов и парадоксов: Очерки-размышления. М.: Политиздат, 1991; *Он же*: от застоя к развалу. М.: Наука, 1991; Симчера В.М. Развитие экономики России за 100 лет. Исторические ряды, вековые тренды, периодические циклы. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2007; Шубин А.В. Пара-

Большое внимание вопросам управления советской экономикой в годы «перестройки» в рамках либерального направления уделено в работе Е.Т. Гайдара⁴. По его мнению, «Неэффективность социалистической системы хозяйствования делает ее демонтаж стратегически неминуемым»⁵, однако предельно жесткий сценарий демонтажа социализма в СССР продиктован чередой ошибок правительства, не позволивших ему преодолеть, в первую очередь, валютный и финансовый кризис, которые в итоге привели к общему экономическому обвалу. Гайдар полагает, что после августа 1991 г. союзные власти не совершили никаких существенных шагов для стабилизации ситуации и лишь постепенно приходили к пониманию необходимости либерализации цен⁶. Похожие оценки можно найти в трудах академика Н.Я. Петракова: «К началу 1990 г. стало очевидным, что Рыжков и его обновленная команда неспособны на энергичные и эффективные экономические реформы»⁷, критикуются им и реформы В.С. Павлова, причем повышение цен Петраков, в отличие от Гайдара, считал ошибкой, так как в условиях монополизированной экономики оно не ведет к росту производства и только усугубляет ситуацию⁸.

С консервативных позиций реформаторская политика советского правительства изучалась в работе Д.В. Валового⁹. Среди прочих ошибок он выделяет непонимание реформаторами того обстоятельства, что конкуренцию, отсутствие которой и обрекло экономические преобразования на неудачу, нельзя создать за несколько лет¹⁰. По его мнению, основной проблемой советской модели экономики были неправильные методы планирования, основывавшиеся на валовых индикаторах производства, поэтому

доксы Перестройки. Неиспользованный шанс СССР. М.: Вече, 2005; *Колганов А.И.* Путь к социализму: пройденный и не пройденный. От Октябрьской революции к тупику «перестройки». 2-е изд., доп. М.: Ленанд, 2018; *Колганов А.И., Бузгалин А.В.* 10 мифов об СССР. 2-е изд. М.: Эксмо, 2012; *Медведев Р.А.* Советский Союз. Последние годы жизни. М.: АСТ, 2010.

⁴ *Гайдар Е.Т.* Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006.

⁵ Там же. С. 158.

⁶ Там же. С. 229.

⁷ *Петраков Н.Я.* Избранное. В 2 томах. Т. 2. М., СПб.: Нестор-История, 2012. С. 7.

⁸ Там же. С. 10.

⁹ *Валовой Д.В.* От застоя к развалу. М.: Наука, 1991.

¹⁰ Там же. С. 538.

вместо решительного перехода к рынку правительству следовало пересмотреть подходы к управлению.

Существенным вкладом в изучение политики советского правительства стали научные труды в рамках условно нейтрального направления (А.С. Барсенков, А.В. Сидоров, С.Н. Плохий и др.)¹¹. Общим моментом таких исследований стало рассмотрение экономических преобразований в политическом контексте: выбор модели реформирования экономики определялся не столько перспективностью вариантов, сколько влиянием различных элитных групп. Так, по мнению А.В. Сидорова, после избрания Б.Н. Ельцина Председателем Верховного Совета СССР правительство Н.И. Рыжкова было перенацелено с разработки антикризисной программы на достижение «компромисса с новым российским руководством в экономической сфере»¹².

Политика советского правительства в годы перестройки изучалась с разных сторон во множестве исследований, однако его составам уделялся неравный объем внимания: деятельность Совета Министров под руководством Н.И. Рыжкова затрагивается в большинстве трудов, меньше интереса ученых привлекла работа Кабинета Министров СССР под руководством В.С. Павлова. Деятельность КОУНХ и МЭК, возглавленных И.С. Силаевым, изучена в наименьшей степени. Вероятно, эта ситуация обусловлена сложившимся в научной среде представлением, согласно которому после поражения ГКЧП дальнейший сценарий развития ситуации в стране был практически predetermined, а последнее союзное правительство было неспособно оказать на него существенного влияния.

Сомнение в этом представлении обусловлено несколькими обстоятельствами: во-первых, стратегические отрасли экономики СССР находились в подчинении союзного правительства и их перевод в республиканскую юрисдикцию не был одномоментным событием, во-вторых, через союзные структуры все еще в немалой

¹¹ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства, 1985–1991 гг. М.: Изд-во МГУ, 2001; Сидоров А.В. Советский Союз накануне распада: опыт антикризисного управления. М.: Университетский гуманитарный лицей, 2002; *Он же*. Почему не удалось сохранить Советский Союз? Раскол элит как решающий фактор распада союзного государства // 1991 год: поворот в мировой и российской истории. М., 2018. С. 85–104; Плохий С. Последняя Империя. Падение Советского Союза. М.: АСТ, 2016.

¹² Сидоров А.В. Советский Союз накануне распада: опыт антикризисного управления. М.: Университетский гуманитарный лицей, 2002. С. 121.

степени осуществлялось все более критичное для сдерживания кризиса взаимодействие СССР и западных стран, в-третьих, КОУНХ стал важной площадкой координации экономической политики республик в силу своей межреспубликанской структуры. В данной работе предпринята попытка выявления особенностей функционирования этого органа управления, его целей, задач и методов работы, что представляется актуальным в контексте современных интеграционных процессов на постсоветском пространстве в рамках ЕАЭС и СНГ, так как позволяет расширить понимание препятствующих им проблем и противоречий. Исследование проводилось с использованием, преимущественно, историко-генетического метода, что обусловлено целью и задачами исследования, а также необходимостью выявления причин конечных результатов деятельности КОУНХ.

КОУНХ создавался в критических условиях: Президент СССР М.С. Горбачев был вынужден отправить в отставку никак не сопротивлявшийся созданию ГКЧП Кабмин СССР, но к формированию нового он готов не был, тем более что резко усилившиеся республики могли отвергнуть саму идею центрального правительства. Поэтому на основании Указа Президента СССР, в котором он выражал свое недоверие Правительству СССР, одновременно создавался и Комитет по оперативному управлению народным хозяйством страны, которому поручалось в двухдневный срок определить свой полный состав и назначить ответственных за работу по конкретным направлениям¹³. Для дальнейшего функционирования необходимо было сразу же решить два вопроса: кадрово-организационный, так как никакого положения о КОУНХ не существовало, и правовой, так как КОУНХ был неконституционным органом и его место в системе государственного управления было неопределенным.

Своим первым постановлением Комитет определил свой состав, в который вошли члены правительств и полномочные представители республик, директора, ученые¹⁴. Необходимо отметить, что специальным постановлением представитель Украины В.Г. Федоров был включен в состав комитета в качестве наблюдателя, а не члена¹⁵, в качестве наблюдателей были включены Министры и заместители

¹³ Указ Президента СССР «О Кабинете Министров СССР» от 24 августа 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 35. С. 1429.

¹⁴ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 1. Д. 1167. Л. 1.

¹⁵ Там же. Л. 6.

министров экономики Прибалтийских республик, что, вероятно, свидетельствует об особой позиции руководства этих стран относительно деятельности КОУНХ и своего членства в нем.

Второй пункт первого постановления определял, что в обязанности И.С. Силаева входит, в том числе, рассмотрение и решение вопросов, связанных с деятельностью Министерства Финансов СССР, Министерства Обороны СССР, Министерства Внутренних дел СССР, Министерства Иностранных дел СССР, Комитета государственной безопасности СССР, Комитета СССР по государственным материальным резервам, средств массовой информации; за промышленность (включая оборонные отрасли), строительство, транспорт и связь отвечал А.И. Вольский; за агропромышленный комплекс, торговлю, внешнеэкономические связи и социальную сферу — Ю.М. Лужков; за подготовку экономической реформы — Г.А. Явлинский. Помимо этого, пункт третий возлагал ответственность за материально-техническое обеспечение народного хозяйства СССР на А.И. Бектемисова (Председателя Государственного комитета Казахской ССР по материально-техническому снабжению), за топливно-энергетический комплекс — И.Т. Гаврилова (Заместителя Председателя Совета Министров РСФСР), за общеэкономические вопросы — Е.Ф. Сабурова (Заместителя Председателя Совета Министров РСФСР).

Руководство министерствами и ведомствами СССР, а также ответственность за результаты работы министерств, руководители которых не определены в установленном порядке, возлагалась на первых заместителей глав этих структур. Уже во время самого заседания ручкой был приписан пятый пункт: «Внести данное постановление на утверждение Президенту СССР».

Третье постановление определяло статус КОУНХ как «правопреемника Кабинета Министров СССР», на которого возложено выполнение его функций¹⁶. Неделю спустя этот статус до формирования Межреспубликанского экономического комитета был одобрен Указом Президента СССР¹⁷, что на тот момент закрыло вопросы по правовой основе работы КОУНХ.

Эти преобразования в известной степени воссоздавали систему управления Советским Союзом до путча, но с одним существенным

¹⁶ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 1. Д. 1167. Л. 7.

¹⁷ Указ Президента СССР «О статусе Комитета по оперативному управлению народным хозяйством» от 6 сентября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 37. С. 1496.

отличием: в новое правительство СССР не входили министры, председатели комитетов и комиссий СССР, вместо этого в него входили как члены коллегии представители республиканских правительств, а непосредственное управление осуществлялось, по большей части, Силаевым и его заместителями. В этом контексте особенно значимым выглядит назначение заведующей секретариатом Силаева в российском правительстве А.А. Захаровой руководителем аппарата Кабинета Министров СССР на период работы КОУНХ¹⁸, женщины, по воспоминаниям Министра печати и массовой информации РСФСР М.Н. Полторанина, на редкость энергичной и властной настолько, что в отсутствие Силаева она «собирала министров в своем кабинете и давала напутствия»¹⁹. В результате, несмотря на коллегиальный характер КОУНХ, существенная часть его деятельности оказалась под полным контролем российского премьера.

Это обстоятельство вовсе не означало, что КОУНХ одновременно подпал под контроль российского правительства. Положение оказалось весьма двойственным: с одной стороны, Силаев, возглавив одновременно союзный и республиканский высший орган управления, оказался в ситуации конфликта интересов в институциональном контексте, а с другой, кулуарный характер управления как в КОУНХ, так и в Совмине РСФСР позволил ему и его команде в лице заместителей и аппаратчиков существенным образом влиять на экономический курс страны.

В ходе внеочередного Пятого Съезда народных депутатов СССР Силаев выступил с сообщением об итогах первых дней функционирования Комитета, в оптимистичной манере описав дальнейшие перспективы, причем не без оснований: все 15 республик приняли участие в его работе²⁰ (от прибалтийских республик и Украины присутствовали наблюдатели, но уже 18 сентября последняя прислала полномочных членов²¹), интерес к нему проявили даже некоторые страны бывшего СЭВа²². По словам Силаева, в рамках КОУНХ республикам оказалось намного

¹⁸ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 2. Д. 932. Л. 3.

¹⁹ *Полторанин М.Н.* Власть в тротиловом эквиваленте. Наследие царя Бориса. М.: Алгоритм, 2010. С. 142.

²⁰ Внеочередной пятый Съезд народных депутатов СССР. Бюллетень № 4. М.: Верховный Совет СССР, 1991. С. 5.

²¹ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 1. Д. 1164. Л. 67.

²² С руководителями «временного правительства» встретился пан Бальцерович // Известия от 3 сентября 1991 г. № 210.

проще находить компромисс, а их представители с нетерпением ждут формирования полноценного Межреспубликанского экономического комитета. В рамках межреспубликанских структур руководство республик рассчитывало снизить остроту собственных экономических проблем и решить некоторые вопросы, связанные с разделом союзного имущества.

Согласно Указу Президента СССР, подтверждавшего статус КОУНХ, полномочия Комитета должны были закончиться образованием МЭК, что формально произошло с назначением Силаева на должность его главы 20 сентября 1991 г.²³, однако в реальности события развивались иным путем.

Межреспубликанский экономический комитет так и не успел приступить к полноценной работе: всего им было выпущено в период с 23 ноября по 10 декабря 1991 г. 20 постановлений, которые касались лишь вопросов собственного формирования²⁴, а с августа по декабрь 1991 г. именно в КОУНХе принимались решения об управлении экономикой и центральными структурами. Несмотря на первоначальные договоренности об уходе Силаева с поста Председателя КОУНХ после начала функционирования МЭК²⁵, все это время он оставался его бессменным руководителем.

Влияние КОУНХ на работу республиканских структур управления в реалиях осени 1991 г. было сильно ограничено. К этому времени союзные республики существенно продвинулись в формировании базы своего экономического суверенитета через взятие под контроль расположенных на их территории предприятий, поэтому они могли до определенных пределов проводить экономическую политику без оглядки на союзные структуры. К примеру, в ответ на высказанное на заседании Совета Министров РСФСР 29 августа 1991 г. предложение Министра печати и массовой информации РСФСР М.Н. Полторанина публично изъять денежные средства из военно-промышленного комплекса СССР Силаев, одобрив саму идею, заметил, что в случае ее неприятия в КОУНХ решение можно провести и в рамках ВПК, функционирующего на территории России²⁶.

²³ Указ Президента СССР «О назначении Силаева И.С. Председателем Межреспубликанского экономического комитета» от 20 сентября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 39. С. 1549.

²⁴ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 1. Д. 1165.

²⁵ Иван Силаев о новом правительстве страны // Известия от 21 сентября 1991 г. № 226.

²⁶ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5337. С. 29.

Республики в создавшихся условиях могли принимать любые решения в пределах собственных территориальных границ, однако их исполнение в значительной степени зависело от действий союзных структур, которые обладали возможностями существенно затруднить перевод общесоюзной собственности в республиканскую юрисдикцию. Иллюстрацией этого противоречивого положения вещей стало рекомендательное письмо № ОС-9, отправленное КОУНХ на имя Президента РСФСР Б.Н. Ельцина и подписанное Силаевым как Председателем этого комитета²⁷, приостановившее приемку союзных предприятий республиканскими министерствами. В письме сообщалось, что «В связи с пресечением государственного переворота и восстановлением конституционной структуры власти и управлением Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР считает целесообразным приостановить временно до решения соответствующих вопросов по договоренности между республиками следующих актов РСФСР»²⁸, после чего шел список указов, постановлений и распоряжений, согласно которым происходил перевод союзных ведомств под российскую юрисдикцию²⁹.

Несмотря на рекомендательный характер письма, руководство союзных структур, в среде которого оно быстро получило распространение, восприняло его как руководство к действию. На заседании правительства РСФСР 23 сентября 1991 г. более 10 министров и руководителей госкомитетов (Председатель Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом РСФСР М.Д. Малей³⁰, Министр РСФСР по связи, информатике и космосу В.Б. Булгак³¹, первый заместитель министра промышленности РСФСР В.К. Глухих³², Председатель Государственного комитета РСФСР по надзору за радиационной безопасностью Ю.Г. Вишнеvский³³, Председатель Государственного комитета РСФСР по геологии и использованию недр Д.Л. Федоров³⁴, Министр образования РСФСР Э.Д. Днепров³⁵, Председатель

²⁷ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5340. Л. 61.

²⁸ Там же. Л. 6.

²⁹ Там же. Л. 6–8.

³⁰ Там же. Л. 6.

³¹ Там же. Л. 18.

³² Там же. Л. 28.

³³ Там же. Л. 49.

³⁴ Там же. Л. 58.

³⁵ Там же. Л. 72.

Государственного комитета РСФСР по чрезвычайным ситуациям С.Г. Шойгу³⁶, Министр топлива и энергетики РСФСР А.Ф. Дьяков³⁷, Министр транспорта РСФСР В.Б. Ефимов³⁸ и др.) выступили с сообщением о том, что руководители союзных ведомств на основании этого письма теперь отказываются подписывать какие-либо документы о передаче предприятий, помещений, прочего имущества, мотивируя это отсутствием прав на подписание разделительных актов, ссылкой на указание российского Премьера, трактовкой письма как отменяющего все действия и постановления российского правительства.

Согласно объяснениям Силаева, письмо было мотивировано необходимостью учета специфики переподчинения российским структурам организаций общесоюзного значения, которые находятся только в Москве и не имеют аналогов в других республиках (одной из таких организаций стал Атомэнергонадзор³⁹, многие республики позитивно смотрели и на сохранение Минатомэнергопрома СССР в целом⁴⁰), что являлось требованием этих республик, высказанным на заседании КОУНХ. Общесоюзные структуры государственного управления, которые имели представительство только в Москве, актом о прекращении их деятельности на территории России фактически полностью распускались, а такие решения, по мнению Силаева, союзные республики должны были принимать совместно, так как Россия официально пока не собирается выходить из Союза⁴¹.

Приемка союзных ведомств вскоре продолжилась, но сам факт того, что письмо КОУНХ, ни к чему прямо не обязывающее, но символизирующее для руководителей центральных министерств и комитетов возможную смену политической обстановки, смогло временно остановить такой масштабный процесс, демонстрирует существенные проблемы, с которыми столкнулись республиканские ведомства на пути установления контроля над союзными структурами управления осенью 1991 г.

В результате взаимоотношения между союзным и республиканскими структурами оказались весьма противоречивыми в иерар-

³⁶ Там же. Л. 87.

³⁷ Там же. Л. 89.

³⁸ Там же. Л. 108.

³⁹ Там же. Л. 10.

⁴⁰ Временное правительство сохраняет единое руководство атомной энергетикой // Известия от 25.09.1991. № 229.

⁴¹ Там же. Л. 12.

хическом плане: с одной стороны, республиканские правительства в пределах границ соответствующих республик после поражения ГКЧП стали полновластными органами управления, а с другой, союзные структуры всё ещё обладали возможностями самозащиты и могли в определенных условиях заблокировать рост экономического суверенитета республик, сохранив их зависимость от центра.

КОУНХ был создан «для организации совместно с республиками оперативного управления народным хозяйством страны»⁴², и, несмотря на то, что его основная цель не была четко прописана, было понятно, что комитету, в первую очередь, придется заниматься сдерживанием экономического кризиса. В оценках экономистов «гайдаровского» круга, обобщенных А.С. Барсенковым⁴³, приводятся, в том числе, следующие параметры кризиса к концу 1991 г.: спад ВВП — 13%, сокращение валового сбора зерна — 24%, спад внешнеторгового оборота — 37%, денежная эмиссия выросла в 4,4 раза, более чем в 2 раза выросли потребительские цены, практически истощились золотовалютные резервы. Барсенков приводит мнение А.В. Улюкаева, согласно которому во второй половине 1991 г. в стране актуализировались инфляционный (рост открытой инфляции при росте дефицита на всех товарных рынках), платежный (вынужденное резкое падение импорта в результате истощения золотовалютных резервов и подрыва кредитоспособности) и системный (утрата государством способности регулировать ресурсопотоки) кризисы⁴⁴.

Анализ работы КОУНХ позволяет сделать вывод о том, что Силаев и его окружение схожим образом оценивали создавшуюся ситуацию, но выход из нее они видели, в первую очередь, в восстановлении единства экономического пространства страны, как необходимом условии для торможения спада производства и сдерживании дефицита.

С дефицитом советская экономика столкнулась задолго до «перестройки». Еще 4 апреля 1985 г. на заседании Политбюро ЦК КПСС, посвященного антиалкогольной компании, первый заместитель Министра финансов СССР В.В. Деменцев заметил, что сокращение в розничном обороте винной и вино-водочной про-

⁴² Указ Президента СССР «О Кабинете Министров СССР» от 24 августа 1991 г. № УП-2461 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 35. С. 1429.

⁴³ Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства, 1985–1991 гг. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 254–257.

⁴⁴ Там же. С. 257.

дукции приведет к росту дисбаланса между денежной и товарной массой⁴⁵, на что получил резкую отповедь М.С. Горбачева: «Всем из нас известно, что имеющиеся на руках деньги покрывать нечем. Но Вы не предлагаете ничего другого, как спаивать народ»⁴⁶.

«Предложить что-то другое» советское руководство попыталось сначала в ходе попытки ускорения темпов развития экономики с помощью кратного увеличения инвестиций в машиностроение, а затем в ходе экономической реформы, проводимой правительством под руководством Н.И. Рыжкова. Суть реформы заключалась в росте самостоятельности предприятий, в которых внедрялась новая модель управления, а позднее — возможность приватизации⁴⁷, выборы руководства и хозрасчетный принцип работы⁴⁸, а также в снятии некоторых ограничений на условно частную предпринимательскую активность⁴⁹.

В то же время реализовывались и политические преобразования, открывшие дорогу к суверенизации республик в экономическом отношении через борьбу за введение «республиканского хозрасчета» на основе перевода всех предприятий в рамках соответствующих административных границ в республиканскую юрисдикцию. В ходе обострения союзно-республиканского конфликта замедление темпов промышленного производства сменяется сначала спадом ($-0,1\%$ в 1990 г.)⁵⁰, а затем и обвалом (-8% в 1991 г.)⁵¹.

Представляется, что одной из основных причин этого явления стал разрыв экономических связей в ходе развития политического конфликта, так как республиканское руководство стало практиковать отмену поставок товаров в другие республики, закрывая тем самым собственный дефицит или осуществляя их экспорт.

⁴⁵ Протокол заседания Политбюро ЦК КПСС от 04.04.1985. С. 211 // Архив национальной безопасности США. URL: https://nsarchive2.gwu.edu/rus/text_files/Perestroika/1985.04.04%20Politburo%20Session%20on%20Anti-Alcohol%20Campaign.pdf (дата обращения: 11.12.2018).

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Закон СССР «О собственности в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 11. С. 197.

⁴⁸ Закон СССР «О государственном предприятии (объединении)» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. №. 26. С. 427.

⁴⁹ Закон СССР «О кооперации в СССР» от 26.04.1988, № 8998-XI // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 22. С. 375.

⁵⁰ Симчера В.М. Развитие экономики России за 100 лет. Исторические ряды, вековые тренды, периодические циклы. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2007. С. 135.

⁵¹ Там же.

Катастрофические последствия таких решений ярко иллюстрированы в телеграммах, отправленных осенью 1991 г. представителю Азербайджанской ССР в КОУНХ А.Ш. Азизбекову руководством расположенных в республике предприятий или членами республиканского правительства. К примеру, 9 сентября 1991 г. в телеграмме от начальника ППСО «Шельфпроектстрой» сообщалось, что расположенный на Украине комбинат «Азовсталь», единственный в союзе производящий толстолистовую сталь для морских стационарных платформ, оставил азербайджанское предприятие без металла, так как с предназначенных ему фондов Укрглавметалл снял 9100 т⁵². Аналогичная проблема возникла у предприятия и с расположенным в России Белорецким металлкомбинатом, который поставил только 100 т продукции из 1036 для производства сварочных электродов в связи с указанием руководства РСФСР «о первоочередном обеспечении потребностей России», причем эти сварочные электроды, производство которых простаивало, предназначались к поставке, в том числе, и в Россию в размере 301 т⁵³. Другие телеграммы содержат сведения, согласно которым из-за невыполнения заказов срывалось производство продукции для нефтедобычи, строительства, автотранспорта и пр. в масштабах всей страны, причем в большинстве случаев простаивали промежуточные звенья производственных цепочек, распределенных по территории нескольких республик.

Каждое подобное письмо Азизбеков перенаправлял главе Госнаба СССР П.И. Соломко и руководителю профильного органа государственного управления той или иной республики с просьбой проработать и найти решение, однако представляется сомнительным, чтобы эта мера была достаточно результативной в сложившихся условиях, так как одна из телеграмм содержала свидетельство того, что расположенные в России предприятия проигнорировали соответствующие указания союзных структур⁵⁴. Да и само по себе управление огромной экономикой, в которую входили тысячи подобных предприятий, в «ручном режиме» практически невозможно.

Проседания производства в сфере добычи энергоресурсов, производства продукции для строительства и грузоперевозок представляются особенно значимым в свете содержания подготовленной

⁵² Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 163. Д. 1289. Л. 14.

⁵³ Там же. Л. 20.

⁵⁴ Там же. Л. 75.

структурами КГБ справки «О некоторых оценках и прогнозах состояния базовых отраслей народного хозяйства на осенне-зимний период», 5 сентября 1991 г. направленной И.С. Силаеву и другим высокопоставленным лицам (М.С. Горбачеву, Б.Н. Ельцину, А.И. Вольскому)⁵⁵. В ней, в частности, сообщалось, что «запасы угля на электростанциях, в объединениях, на предприятиях и в организациях министерств — основных потребителей запасы угля на 1 августа 1991 г. 48,9 млн т, что на 12% меньше, что на 1 августа 1991 г., причем темпы накопления запасов за июль были почти в два раза ниже, чем за соответствующий период прошлого года»⁵⁶, при этом «из-за отказов от погрузки, недозаявок и неосвоения поданных железнодорожных вагонов суммарные потери в погрузке угля составили 358 тыс. вагонов или 24,6 млн т, причем прошлогодний уровень превышен в 4,5 раза и продолжает сохраняться тенденция его роста»⁵⁷. На строящихся электростанциях помимо неопределенности с поставками топлива имеют место «недопоставки комплектующих... от 30 до 80%»⁵⁸. В придачу к неэффективному использованию железнодорожного транспорта обнаружилось, что для «нормального функционирования грузоперевозок не хватает около 50% автотранспорта. Почти для всех из 246 тыс. автотранспортных предприятий страны характерна необеспеченность топливом, ГСМ, запчастями и автопокрышками»⁵⁹.

Аналитики КГБ не обошли своим вниманием и продовольственную сферу: по их оценкам валовый сбор зерна ожидается в размере 180–190 млн т при 218 в прошлом году, причем основной спад приходится на РСФСР — 16 млн т. Из-за недостатка кормов, упущений в организации зимовки скота, ухудшения работы по воспроизводству стада, трудностей с материально-техническим и кадровым обеспечением, хищений, падения производственной и технологической дисциплины растет падеж скота (за год рогатый скот — 3,7 млн, свиней — 5,1 млн, овец и коз — 10,8 млн), уровень которого ранее не отмечался в течение десятилетий⁶⁰.

Проходящая через КОУНХ информация прямо указывала на то, что для восстановления единого экономического пространства

⁵⁵ Там же. Л. 84–91.

⁵⁶ Там же. Л. 85.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Там же. Л. 84.

⁵⁹ Там же. Л. 85.

⁶⁰ Там же. Л. 86.

необходимо добиться повышения дисциплины в управленческих структурах и смены экономической политики республиканского руководства. Для решения проблемы с дисциплиной была в целом продолжена политика старого правительства по созданию на базе министерских структур и организаций концернов, ассоциаций и других типов объединений с прицелом на их последующую приватизацию, которые, в отличие от бюрократических структур, должны были действовать в соответствии со своими коммерческими интересами, а потому сами, без централизованного надзора могли следить за надежностью выполнения заказов. Так в сентябре 1991 г. постановлениями КОУНХ из соответствующих отраслевых министерств были созданы акционерное объединение «Автосельхозмашхолдинг»⁶¹, межреспубликанская акционерная электротехническая и приборостроительная корпорация⁶² и межреспубликанская акционерная корпорация «Химнефть»⁶³.

Убедить руководство республик отказаться от порочной практики одностороннего прекращения поставок было не так-то просто. Силаев настаивал на координации экономической политики между всеми республиками, изложив свое виденье ситуации на заседании Совмина РСФСР 23 сентября 1991 г.: «Если сейчас порвем связи, зиму не переживем»⁶⁴. Однако к осени 1991 г. уже не существовало силы, которая могла бы заставить республики выполнять свои обязательства, поэтому для восстановления единства экономического пространства необходимо было заключать межреспубликанские соглашения, которые касались общих вопросов экономики и создания межреспубликанских структур управления. Успех этих мероприятий открывал возможность централизованного распределения дефицитных ресурсов по наиболее критичным направлениям в масштабах всего союза через внутренние поставки, что было бы намного более эффективно, если бы каждая республика решала эту задачу самостоятельно.

Союзными и некоторыми республиканскими структурами была проведена соответствующая работа, в том числе по топливно-энергетическим отраслям, результатом чего стало распоряжение КОУНХ от 23 октября 1991 г.⁶⁵, которое «В целях стабиль-

⁶¹ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 1. Д. 1167. Л. 52.

⁶² Там же. Л. 54.

⁶³ Там же. Л. 65.

⁶⁴ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5340. Л. 30.

⁶⁵ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 2. Д. 932. Л. 97.

ного обеспечения народного хозяйства в осенне-зимний период 1991/1992 гг. нефтяным сырьем, природным газом, углем, тепловой и электрической энергией, а также для осуществления своевременного ввода в действие важнейших пусковых объектов 1991 г. в топливно-энергетических отраслях» поручало соответствующим союзным структурам и концернам «Газпром», «Нефтегазстрой» и «Росвостокстрой» совместно с руководством соответствующих республиканских ведомств сосредоточить имеющиеся ресурсы на приоритетных объектах. Очередность оплаты закупок необходимого импортного оборудования должны были определять Минэкономики СССР и Минэкономики РСФСР совместно с Внешэкономбанком СССР. Отдельно оговаривались меры по развитию угольной промышленности, к примеру, пункт 7 сообщал, что «Совет Министров РСФСР, корпорация «Российские лесопромышленники» и Госкомлес СССР... проведут необходимую работу с трудовыми коллективами концернов, ассоциаций, объединений и предприятий — поставщиков лесной продукции с целью обеспечения ритмичной поставки в октябре — декабре 1991 г. предприятиям угольной промышленности» различных изделий для функционирования угольных шахт и разрезов, а также рассмотрят вопрос об освобождении поставщиков этих изделий от уплаты налога на прибыль. Для «экономического стимулирования трудовых коллективов предприятий» Совмину РСФСР рекомендовалось выплачивать премии, а также поощрять отдельные коллективы и даже работников автомобилями, цветными телевизорами, холодильниками и другим дефицитом.

В приложениях⁶⁶ содержался список предполагаемых к вводу топливно-энергетических объектов, а также указаны объемы материально-технических ресурсов, которые должны быть поставлены на новые и некоторые уже работающие объекты соответствующими министерствами, ведомствами и предприятиями в октябре — декабре 1991 г. Результатом аналогичной работы в сфере обеспечения страны продовольствием стало соответствующее соглашение между всеми союзными республиками, кроме прибалтийских⁶⁷.

Силаев был освобожден от должности Председателя Совмина РСФСР за месяц до выхода этого распоряжения⁶⁸, а потому не мог

⁶⁶ Там же. Л. 101–111.

⁶⁷ Соглашение суверенных республик (государств) по продовольственному обеспечению в 1992 г. // Известия от 15 ноября 1991 г. № 272.

⁶⁸ Указ Президента РСФСР «Об освобождении Силаева И.С. от исполнения обязанностей Председателя Совета Министров РСФСР» от 26 сентября 1991 г.

лично контролировать деятельность российских структур по исполнению этого распоряжения. Для гарантии их исполнения необходимо было заключенный на высшем уровне экономический договор, подкрепленный соответствующими политико-правовыми конструкциями. Такой договор существовал: 18 октября 1991 г. Президентом СССР М.С. Горбачевым и руководителями Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и России был подписан договор об образовании Экономического сообщества⁶⁹, первая статья которого гласила, что «Экономическое сообщество создается... в целях образования объединенного рынка и проведения согласованной экономической политики как неременного условия преодоления кризиса»⁷⁰. Такая политика подразумевала, в частности, свободное беспошлинное перемещение товаров и услуг, согласованный переход к свободному ценообразованию, сохранение рубля как общей валюты, совместное квотирование объемов денежной эмиссии, координацию валютной политики и пр., а также создание необходимых институтов: Совета глав правительств государств — членов Экономического сообщества, Межгосударственного экономического комитета, Банковского союза и арбитража Экономического сообщества.

Договор подразумевал заключение более двух десятков дополнительных соглашений, без которых большая часть его статей содержала скорее намерения, чем обязательства. Подготовить соглашения должна была группа экономистов под руководством Г.А. Явлинского, причем рабочие группы по части из них были в соответствии с поручением Государственного Совета СССР сформированы еще 16 сентября⁷¹, однако все соглашения должны были пройти процедуру ратификации в парламентах республик, что делало перспективы их подписания достаточно туманными. Верховный Совет РСФСР еще 11 октября 1991 г. издал постановление, согласно которому «при решении наиболее важных вопросов» каждая из сторон должна обладать правом вето, а решения формирующихся «межреспубликанских органов, которым РСФСР не делегировала полномочия,

№ 132 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 40. С. 1548.

⁶⁹ 18 октября Экономическое Сообщество все-таки образовано // Известия от 18 октября 1991 г. № 249.

⁷⁰ Договор об Экономическом сообществе // Горбачев-Фонд URL: http://www.gorby.ru/userfiles/21_dogovor_ob_ekonomicheskom_soobschestve.pdf (дата обращения: 11.12.2018).

⁷¹ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 2. Д. 932. Л. 63.

имеют на территории РСФСР рекомендательный характер»⁷², что в немалой степени обесценило подписанный неделю спустя договор.

Для образования реально действующего экономического союза необходимо было создание полноправной политической структуры, чего и пытался добиться М.С. Горбачев в ходе работы над Союзным Договором в рамках уже Государственного Совета СССР, но в конечном счете потерпел неудачу.

Договор об Экономическом сообществе был успешно торпедирован двумя крупнейшими в экономическом отношении республиками: украинское руководство просто отказалось его подписывать, сославшись на то, что не видело итогового текста⁷³, а Президент РСФСР Б.Н. Ельцин, выступая на V (Внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР 28 октября 1991 г., объявил курс на проведение радикальной экономической реформы, которая будет проводиться без всякого согласования с другими республиками в нарушении множества статей подписанного договора⁷⁴. Это решение не только лишало Экономическое сообщество смысла, оно фактически поставило точку в реализации курса на сохранение единого экономического пространства централизованными усилиями КОУНХ и иных межреспубликанских и республиканских структур управления. Сам Комитет с 23 ноября 1991 г. занимался преимущественно вопросами ликвидации центральных министерств и ведомств во исполнение соответствующего решения Государственного Совета СССР⁷⁵, в завершении чего и сам автоматически прекратил свое существование как последний союзный орган управления.

Функционирование Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР сопровождалось противоречиями, что оказывало существенное влияние на его характер. Во-первых, возглавивший Комитет И.С. Силаев до момента своей отставки с поста Председателя Совета Министров РСФСР оказался в ситуации конфликта интересов, но, лишившись должности российского премьера, он в немалой степени утратил и свое влияние, а вместе с ним его утратил и КОУНХ. Во-вторых, политика КОУНХ, сфор-

⁷² Постановление Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 года, № 1740-I. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102012725&backlink=1&&nd=102012714> (дата обращения: 11.12.2018).

⁷³ 18 октября Экономическое Сообщество все-таки образовано // Известия от 18 октября 1991 г. № 249.

⁷⁴ V (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Стенографический отчет. Том 2. М.: Республика, 1992. С. 4–29.

⁷⁵ Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. Р5446. Оп. 1. Д. 1164. Л. 106.

мированного как межреспубликанский орган управления союзной экономикой, в реальности определялась в большей степени Председателем Комитета и его командой, чем представителями республик.

Основной целью Комитета было сдерживание кризиса союзной экономики, а задачами — преодоление дефицита продовольствия и энергоресурсов. Для решения этих задач КОУНХ, в первую очередь, пытался наладить взаимодействие правительств союзных республик и находившихся в его подчинении союзных структур по совместной реализации мер преимущественно централизованного административного характера, связанных с вводом в работу наиболее важных производственных мощностей и распределением имевшихся в распоряжении страны материальных ресурсов.

Комитету удалось добиться некоторого продвижения в реализации своей антикризисной политики. Вопреки прогнозам многих видных экономистов того времени, коллапса народнохозяйственного комплекса страны осенью-зимой 1991 г. не произошло. Однако использованные им подходы в качестве необходимого условия требовали сохранения единого экономического пространства, разрыв которого был предопределен позицией наиболее влиятельных республик — России и Украины, которая не только отражала виденье их непосредственных руководителей — Б.Н. Ельцина и Л.М. Кравчука, но представляла собой консолидированное мнение политических элит этих республик.

Список литературы

Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства, 1985–1991 гг. М.: Изд-во Московского университета, 2001.

Безбородов А., Елисеева Н., Шестаков В. Перестройка и крах СССР. 1985–1993. Спб.: Норма, 2010.

Валовой Д.В. Экономика абсурдов и парадоксов. Очерки-размышления. М.: Политиздат, 1991.

Валовой Д.В. От застоя к развалу. М.: Наука, 1991.

Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: Варгиус, 1996.

Гайдар Е.Т. Гибель империи. Уроки для современной России. М.: РОССПЭН, 2006.

Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б. Развилки новейшей истории России. М.: ОГИ, 2011.

Колганов А.И. Путь к социализму: пройденный и не пройденный. От Октябрьской революции к тупику «перестройки». 2-е изд., доп. М.: Ленанд, 2018.

Колганов А.И., Бузгалин А.В. 10 мифов об СССР. 2-е изд. М.: Эксмо, 2012.

- Мау В.А.* Экономика и власть. Опыт посткоммунистической трансформации. М.: Дело, 2017.
- Медведев Р.А.* Советский Союз. Последние годы жизни. М.: АСТ, 2010.
- Петраков Н.Я.* Избранное. В 2 т. Т.2. М., СПб.: Нестор-История, 2012.
- Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М.: АСТ, 2007.
- Плохий С.* Последняя Империя. Падение Советского Союза. М.: АСТ, 2016.
- Симчера В.М.* Развитие экономики России за 100 лет. Исторические ряды, вековые тренды, периодические циклы. М.: ЗАО «Издательство Экономика», 2007.
- Сидоров А.В.* Советский Союз накануне распада: опыт антикризисного управления. М.: Университетский гуманитарный лицей, 2002.
- Сидоров А.В.* Почему не удалось сохранить Советский Союз? Раскол элит как решающий фактор распада союзного государства // 1991 год: поворот в мировой и российской истории. М., 2018. С. 85–104.
- Шубин А.В.* Парадоксы Перестройки. Неиспользованный шанс СССР. М.: Вече, 2005.
- Улюкаев А.В.* В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России. М.: ООО «Издательство Стрелец», 1999.
- Явлинский Г.А.* Экономика России: наследство и возможности. 2-е изд. М.: ЭПИцентр, 1995.