

Проблемы управления: теория и практика
Administrative issues: theory and practice

УДК 35(354):94(470)

DOI: 10.55959/MSU2070-1381-117-2026-101-112

**Сильное государство для слабого рынка: структурно-функциональный анализ
финансово-экономического блока российского правительства накануне
радикальной рыночной реформы (октябрь–декабрь 1991 г.)**

Логвенков Илья Сергеевич

Кандидат исторических наук, SPIN-код РИНЦ: [4199-0889](https://elibrary.ru/4199-0889), ORCID: [0009-0007-3134-8869](https://orcid.org/0009-0007-3134-8869), ilya.logvenkov@gmail.com

НИУ «МЭИ», Москва, РФ.

Аннотация

Цель настоящего исследования — выявить динамику роли государства в регулировании экономических процессов через призму структуры и функций российского правительства в преддверии радикальной рыночной реформы. Обзор научной литературы продемонстрировал отсутствие консенсуса в оценке востребованности государственного вмешательства в экономическую жизнь. Историография проблемы также показала, что существующие работы не позволяют сформировать точное и целостное описание структуры и функций финансово-экономического блока правительства, а значит, и провести качественный анализ его деятельности в изучаемый период. Источниковую базу исследования составили прежде всего нормативные и делопроизводственные документы органов государственной власти и материалы СМИ. Работа проведена на основе структурно-функционального подхода, предполагающего рассмотрение финансово-экономического блока правительства как целостного механизма, каждый элемент которого призван реализовывать специфические функции для достижения общей цели. Объектом анализа стал набор правительственных органов, напрямую участвовавших в оперативном управлении экономическими процессами: Министерство экономики и финансов РСФСР, Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР, Министерство промышленности РСФСР, Комитет внешнеэкономических связей РСФСР и Валютно-экономический совет РСФСР. В результате выявлены основные факторы структурно-функциональной эволюции финансово-экономического блока правительства: поглощение союзных министерств и госкомитетов, концентрация рычагов управления в руках узкой группы идеологически близких специалистов и отсутствие нормативно-правовой базы подчинения элементов союзной системы государственного управления. Реализация указанными органами управления своих функций сопровождалась проблемами установления контроля над крупным центральным аппаратом, дефицитом финансовых и материально-технических ресурсов, а также перестройкой механизмов управления в условиях частичной либерализации экономики. Эти факторы актуализировали тенденции к укрупнению подконтрольных реформаторам правительственных структур и концентрации в них регулирующих функций. Несмотря на то, что правительство стремилось снизить роль директивных подходов к управлению, его способность в условиях экономического кризиса распределять наиболее дефицитные ресурсы предопределила сохранение высокого уровня государственного вмешательства в экономические процессы.

Ключевые слова

СССР, РСФСР, правительство, экономическая политика, радикальная рыночная реформа, Гайдар, государственное управление.

Для цитирования

Логвенков И.С. Сильное государство для слабого рынка: структурно-функциональный анализ финансово-экономического блока российского правительства накануне радикальной рыночной реформы (октябрь–декабрь 1991 г.) // Государственное управление. Электронный вестник. 2026. № 117. С. 101–112. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-117-2026-101-112

**A Strong State for a Weak Market: A Structural and Functional Analysis of the Financial
and Economic Bloc of the Russian Government on the Eve of Market Reforms
(October–December 1991)**

Ilya S. Logvenkov

PhD, ORCID: [0009-0007-3134-8869](https://orcid.org/0009-0007-3134-8869), ilya.logvenkov@gmail.com

National Research University “Moscow Power Engineering Institute”, Moscow, Russian Federation.

Abstract

The study aims to identify changes in the role of the state in regulating economic processes through the lens of the structure and functions of the Russian government on the eve of radical market reform. A review of the scholarly literature revealed a lack of consensus regarding the desirability of state intervention in economic life. The historiography of the issue likewise shows that existing studies do not provide an accurate and integrated description of the structure and functions of the government's financial and economic bloc, and therefore do not allow for a proper analysis of its activities during the period under consideration. The study is based primarily on normative and administrative documents of state authorities, as well as media materials. It is conducted within a structural-functional framework that views the government's financial and economic bloc as an integrated mechanism, each component of which is designed to perform specific functions in order to achieve a common objective. The object of analysis was the set of government bodies directly involved in the operational management of economic processes: the Ministry of Economy and Finance of the RSFSR, the Ministry of Trade and Material Resources of the RSFSR, the Ministry of Industry of

the RSFSR, the Committee for Foreign Economic Relations of the RSFSR, and the Currency and Economic Council of the RSFSR. This made it possible to identify the main factors driving the structural and functional evolution of the government's financial and economic bloc. These included the absorption of union-level ministries and state committees, the concentration of executive levers in the hands of a narrow group of ideologically aligned specialists, and the absence of a legal and regulatory framework for subordinating the elements of the union system of state administration. The performance of these administrative bodies was accompanied by difficulties in establishing control over a large central apparatus, a shortage of financial and material-technical resources, and the restructuring of administrative mechanisms under conditions of partial economic liberalization. These factors brought to the fore the tendency toward the enlargement of government structures under the control of reformers and the concentration of regulatory functions within them. Although the government sought to reduce the role of directive methods of administration, its ability, under conditions of economic crisis, to allocate the scarcest resources predetermined the persistence of a high level of state intervention in economic processes.

Keywords

USSR, RSFSR, government, economic policy, radical market reform, Gaidar, public administration.

For citation

Logvenkov I.S. (2026) A Strong State for a Weak Market: A Structural and Functional Analysis of the Financial and Economic Bloc of the Russian Government on the Eve of Market Reforms (October–December 1991). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 117. P. 101–112. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-117-2026-101-112

Дата поступления/Received: 17.04.2026

Введение

Политическая система последних лет существования Советского Союза характеризуется стремительным ростом внутренней конфликтности: различные группы элит публично отстаивали несовместимые пути дальнейшего развития, одновременно пытаясь заручиться общественной поддержкой. Одной из наиболее значимых тем политической полемики этой эпохи стали экономические преобразования. Союзное руководство в лице прежде всего М.С. Горбачева отстаивало идею рыночного социализма, предполагавшего сочетание плановых централизованных подходов с элементами рынка, такими как конкуренция предприятий и самостоятельность их работы. Позиция, которую к 1991 году заняла в этом вопросе российская власть, в основном сводилась к необходимости копирования западной модели экономических отношений. Предполагалось, что ослабление чрезмерной роли государства в управлении и переход к рынку являются необходимым условием преодоления углублявшегося кризиса.

Поражение союзных элит в августе 1991 года повлекло за собой переход всех рычагов управления страной на республиканский уровень. В этих условиях в октябре 1991 года Б.Н. Ельцин анонсировал радикальную рыночную реформу, за которой впоследствии закрепилось название шоковой терапии. Однако, несмотря на публичную критику бюрократизации экономической жизни, российское руководство не спешило с реализацией решительных мер по исправлению этой ситуации. Проблема данной работы заключается в оценке положения финансово-экономического блока российского правительства на начальном этапе рыночных преобразований через призму его структуры и функций. Ее актуальность обусловлена значимостью теоретических и практических аспектов определения параметров структур государственного управления, адекватных актуальным задачам экономической жизни.

Дискуссии о роли государства в рыночной экономике длятся не одно столетие. К концу XX века в научном сообществе они проходили на фоне реализации неолиберальных рыночных реформ на государственном и межнациональном уровне. Несмотря на рост популярности идеи о повсеместном сокращении регулирующих функций правительств, анализ реальной практики нередко демонстрировал обратные результаты. Представляется уместным выделить два основных научных направления, в рамках которых подобные тенденции находили свое осмысление: пролиберальное и проэтатистское.

В рамках первого направления тенденции к усилению роли государства рассматриваются в целом как нежелательные последствия общественного развития в последние десятилетия. Научные

работы зачастую посвящены раскрытию негативных аспектов избыточного государственного регулирования, вызванного необходимостью преодоления конкретных кризисов [Tomic, Heims 2021] или продвижением идеологических установок [Bombardini et al. 2024]. Отдельные ученые указывают на опасность попыток пересмотра принципа институциональной независимости центральных банков, продиктованных стремлением руководителей отдельных государств укрепить ресурсную базу проводимого ими курса [Romelli 2022]. Тревогу многих исследователей также вызывают и последствия научно-технического развития, которые по своей природе способствуют усилению государственного контроля в тех сферах, где ранее он был ограничен [Schmidt, Scott 2021].

Представители второго направления, наоборот, увязывают способность общественной адаптации к цифровой эпохе с усилением роли государства. Новые вызовы, по мнению ряда ученых, требуют пересмотра его конкретных задач как на внутренних рынках¹ [Riciz et al. 2024], так и в глобальном масштабе [Lavenex et al. 2021].

Целый пласт исследований связывает высокие темпы экономического развития ряда азиатских стран с относительно высоким уровнем государственного регулирования. Одной из интерпретаций подобных явлений стала позиция, согласно которой необходимость государственного вмешательства определяется авторитарностью политической системы [Wei 2021]. Однако существует и более широкая трактовка. Так, отдельные исследователи настаивают на разработке курса по делиберализации государственного управления, необходимость перехода к которому обосновывается вызовами нового времени [Maro et al. 2021].

Проблемы советской экономической модели также актуализировались в контексте мирового научно-технического развития и сопровождались дискуссиями об адекватности различных подходов к централизованному регулированию. Поражение ГКЧП привело к переходу правительственных структур под контроль специалистов, которые видели выход из кризиса в ослаблении роли государства. Сам замысел преобразований предполагал построение рыночной экономики путем предоставления экономическим агентам самостоятельности в конкурентной среде. Однако многие сторонники и противники реформы по разным причинам отстаивали идею сохранения сильного правительства. В научных работах, содержащих в целом комплиментарные оценки направления преобразований, сохранение обширных регулирующих функций государственных органов управления объясняется необходимостью преодоления острого кризиса продовольствия и систем жизнеобеспечения [Экономика переходного периода 1998; Улюкаев 1999]. Сильное государство предполагалось сохранить на переходный период, постепенно ликвидируя различные структуры и функции по мере развертывания рыночной реформы.

Противники перехода к рынку путем шоковой терапии также поддерживали идею сохранения относительно высокого уровня государственного регулирования, однако по другим причинам. Это могло быть общее представление о значимости роли государства в рыночной экономике [Глазьев 2011], о специфике российских реалий, требовавших централизованного подхода [Петраков 1998], о необходимости поддержания стабильности общественных отношений в условиях постепенной трансформации [Яременко 1998].

В свою очередь, критики идеи сохранения сильного государства утверждали, что такое положение вещей в итоге негативно сказалось на ходе преобразований либо по причине криминализации бюрократического аппарата [Handelman 1997], либо в связи с его неготовностью работать в рыночных условиях [Aslund 1995].

¹ Case Studies on the Regulatory Challenges Raised by Innovation and the Regulatory Responses // OECD [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/en/publications/case-studies-on-the-regulatory-challenges-raised-by-innovation-and-the-regulatory-responses_8fa190b5-en/full-report.html (дата обращения: 14.03.2026).

Несмотря на обширный вклад множества исследователей, точное и целостное описание структуры и функций финансово-экономического блока правительства накануне радикальной рыночной реформы на сегодняшний день отсутствует. Под финансово-экономическим блоком в настоящем исследовании понимается набор правительственных органов, напрямую задействованных в оперативном управлении финансово-экономическими процессами. Отсутствие описания, в свою очередь, не позволяет провести качественный анализ положения российского правительства и динамики масштабов государственного регулирования финансово-экономических процессов, а также выявить ведущие факторы его структурно-функциональной эволюции.

Для решения поставленной проблемы представляется уместным обратиться к комплексу источников нормативного и делопроизводственного характера², а также мемуарам и материалам СМИ. Работа проводилась на основе структурно-функционального подхода, предполагающего рассмотрение финансово-экономического блока правительства как целостного механизма, каждый элемент которого призван реализовывать специфические функции для достижения общей цели. Эволюция правительственных органов была проанализирована в трех аспектах: изменение структуры, кадровое наполнение и реконфигурация функций в переходных условиях. Новизна исследования определяется не только постановкой проблемы, но и введением в научный оборот ранее не задействованных источников.

Реконфигурация экономического блока правительства

Центральное место в разработке и реализации экономической политики заняло объединенное Министерство экономики и финансов РСФСР, которое возглавил Е.Т. Гайдар³. Слияние и без того не малых правительственных органов С.А. Васильев⁴ объяснял нехваткой людей, которым Егор Тимурович мог бы доверить какое-либо из этих ведомств⁵. Недостаток этой версии заключается в том, что в феврале 1992 года сдвоенное министерство все же было разъединено на Минэкономики РФ и Минфин РФ, причем руководителем последнего был назначен изначально работавший заместителем Гайдара В.В. Барчук⁶. Куда интереснее выглядит версия Шохина, утверждавшего, что слияние министерств было вызвано желанием избежать назначения красного директора на пост министра экономики, что привело бы к конфликту внутри правительства⁷.

Значимость обоих министерств для реализации реформаторского курса в ноябре стала определяться еще и тем, что осенью началось фактическое поглощение аналогичных союзных структур. Несмотря на то, что постановлением Государственного совета СССР Министерство финансов СССР и Министерство экономики и прогнозирования СССР (этот государственный орган позиционировался как наследник Госплана СССР) объявлялись действующим на переходный период⁸, их функции и имущество на территории РСФСР переходили российскому Министерству экономики и финансов⁹. Де факто практическая работа по консолидации союзного и российского

² К ним относятся прежде всего указы Президента РСФСР, постановления и распоряжения правительства, а также стенограммы, протоколы и служебная переписка государственных органов.

³ Указ Президента РСФСР от 11.11.1991 № 190 «О Министерстве экономики и финансов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102014002&backlink=1&nd=102013044> (дата обращения: 14.03.2026).

⁴ Наряду с Е.Т. Гайдаром, А.Б. Чубайсом и др. участник проводившихся в Ленинграде экономических семинаров. Депутат Ленинградского городского совета в 1990–1991 гг.

⁵ Реформаторы приходят к власти: Сергей Васильев // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/interview/46101-reformatory-prihodyat-k-vlasti-sergei-vasilev> (дата обращения: 21.03.2026).

⁶ До прихода в команду реформаторов Барчук работал в должности начальника бюджетного управления Министерства финансов СССР. Однако Гайдар очень высоко оценил его компетентность в ходе совместной работы в Архангельском летом–осенью 1991 года. См.: Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: Варгиус, 1996. С. 114.

⁷ «Мы взяли столько власти, сколько было возможно» // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/57738-my-vzyali-stolko-vlasti-skolko-bylo-vozmozno> (дата обращения: 21.03.2026).

⁸ Постановление Госсовета СССР № ГС-13 от 14.11.1991 «Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 50. Ст.1421.

⁹ Указ Президента РСФСР от 28.11.1991 № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013291&rdk=0> (дата обращения: 14.03.2026).

бюджетов началась еще в начале ноября после соответствующих переговоров с М.С. Горбачевым¹⁰. Тогда же в ходе личного визита, не имея на то никаких нормативно-правовых оснований, Гайдар сообщил коллегии бывшего Госплана, что теперь она должна руководствоваться указаниями его заместителя А.А. Нечаева¹¹. В результате вплоть до своего упразднения Министерство экономики и прогнозирования СССР выполняло поручения как российских, так и союзных государственных структур [Курапова 2022].

Экономические преобразования 1987 года¹² повлекли за собой существенное изменение роли органов общегосударственного планирования в системе управления экономикой. Вместо жестких плановых показателей стали использоваться так называемые контрольные цифры, представлявшие собой не итоговые, а минимальные значения производства, дохода, развития социальной сферы и пр.¹³ Обязательным к исполнению являлся государственный заказ, размещаемый на предприятиях вышестоящими органами в пределах устанавливаемых Госпланом СССР (позднее Минэкономики СССР) заданий и фондов. В ходе дальнейших реформ и этот механизм стал постепенно разрушаться по мере повышения самостоятельности предприятий (по крайней мере, в нормативно-правовом аспекте¹⁴). В 1991 году союзная промышленность еще продолжала работать на основе утвержденной производственной программы, однако демонтаж отраслевых министерств и перевод хозяйства в юрисдикцию РСФСР формально лишали предприятия оснований своей работы.

На устранение этой коллизии был направлен соответствующий Указ Президента РСФСР¹⁵, предписывавший переведенным предприятиям придерживаться производственной программы 1991 года. В дальнейшем они должны были руководствоваться российским законодательством¹⁶, заменявшим госзаказ поставками на государственные республиканские нужды на добровольной контрактной основе и не предполагавшим проведение закупок для государственных предприятий¹⁷. В реалиях декабря 1991 года определение расчетных государственных потребностей было возложено на Министерство экономики и финансов РСФСР, Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР и Министерство сельского хозяйства РСФСР¹⁸.

Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР — еще один новый укрупненный орган управления, объединявший функционал Министерства торговли (союзного и республиканского уровня), Государственного комитета РСФСР по материально-техническому обеспечению республиканских и региональных программ и Министерства материальных ресурсов СССР (ранее — Госкомитет СССР по материально-техническому снабжению). Руководителем российского объединенного министерства стал министр материальных ресурсов СССР С.В. Анисимов. Это назначение лежало в логике установления конструктивных отношений между правительством и

¹⁰ Гайдар Е.Т. Указ. соч. С. 114.

¹¹ Там же. С. 113.

¹² Закон СССР от 30.06.1987 № 7284-XI «О государственном предприятии (объединении)» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9049736> (дата обращения: 26.02.2026).

¹³ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17.06.1987 № 816 «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/765705828> (дата обращения: 26.02.2026).

¹⁴ Закон СССР от 04.06.1990 № 1529-I «О предприятиях в СССР» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9023910> (дата обращения: 26.02.2026).

¹⁵ Указ Президента РСФСР от 03.12.1991 № 256 «О мерах по стабилизации промышленного комплекса РСФСР в условиях экономической реформы» // КонтурНорматив [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=1259> (дата обращения: 26.02.2026).

¹⁶ Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010276&rdk=0> (дата обращения: 14.03.2026).

¹⁷ Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102012841&backlink=1&nd=102012737&rdk=0> (дата обращения: 14.03.2026).

¹⁸ Постановление Совета Министров РСФСР от 23.10.1991 № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» // КонтурНорматив [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=45590> (дата обращения: 26.02.2026).

Верховным Советом РСФСР, достичь которых реформаторы намеревались через назначение близких и понятных депутатам людей на второстепенные посты¹⁹. По своей природе это министерство находилось в подчиненном положении относительно органов государственного планирования и прогнозирования, занимаясь преимущественно учетом их наличного состояния ресурсов и продукции, а также организацией их перемещения по стране в соответствии с расчетными государственными потребностями. Численность его аппарата была утверждена лишь в начале 1992 года и составила 1450 человек²⁰.

Почти все отраслевые министерства, которые в доперестроечный период могли продвигать свои ведомственные интересы при составлении государственного плана, в ходе поглощения были преобразованы в комитеты Министерства промышленности РСФСР с сокращением их штатной численности до 10%²¹. Исключением стали прежде всего союзные органы, прямо или косвенно связанные с функционированием ВПК, а также ранее созданные Министерство связи РСФСР и Министерство топлива и энергетики РСФСР. Нечаев позднее характеризовал руководителя российского минпрома А.А. Титкина как «человека совсем бесправного», а само министерство как «информационный центр, некий координатор и бюро жалоб»²². Ресурсы в виде «конверсионных кредитов, инвестиций, западных кредитов»²³, объемов госзаказа были сконцентрированы в Министерстве экономики и финансов РСФСР. Реформаторы не могли получить «своего» министра промышленности, так как, по мнению А.Б. Чубайса, назначение на эту должность «завлаба» обострило бы конфликт с директорским корпусом²⁴, но реальные возможности министерства влиять на ход преобразований были сведены к минимуму.

Немаловажным аспектом формирования объединенного министерства было то, что вместе с союзными органами под его контроль переходил и союзный аппарат, где традиционно сосредотачивались лучшие кадры, профильные научные и образовательные институты. Вместе с тем приемка этих структур, внедрение новых принципов работы и преодоление сопротивления стали непростой задачей для пока еще неопытных управленцев. На борьбу с формализмом, инертностью и неготовностью работать в новых условиях, по воспоминаниям Нечаева, ушло несколько месяцев, «пока я на самом деле стал министром. Когда я все-таки кого-то переубедил, кого-то выгнал, кого-то повысил-понижил»²⁵. Несмотря на определенные успехи в налаживании работы, долгосрочные проблемы коррупции и оттока специалистов в коммерческие структуры все еще сохранялись. В декабре предельная численность центрального аппарата российского министерства была установлена на уровне 2200 человек (в 1992 — до 3500). Для сравнения: центральный аппарат Минфина СССР в 1989 году — 998 работников²⁶, Минэкономики СССР — более 3000 [Райзберг 2008], что вполне сопоставимо с предельной численностью российского министерства. Вполне уместно предположить, что большую часть союзных кадров планировалось сохранить.

¹⁹ «Мы взяли столько власти, сколько было возможно» // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/57738-my-vzyali-stolko-vlasti-skolko-bylo-vozmozhno> (дата обращения: 29.03.2026).

²⁰ Постановление правительства РФ от 11.01.1992 № 26 «Вопросы Министерства торговли и материальных ресурсов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014062&rdk=0> (дата обращения: 14.04.2026).

²¹ Письмо Министра промышленности РСФСР А.А. Титкина первому вице-премьеру Правительства РСФСР Г.Э. Бурбулису от 22.11.1991 // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3552. Л. 3–4.

²² «Неприлично по всех грехах обвинять прежнюю власть» // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/60059-neprilichno-vo-vseh-grehah-obvinyat-prezhnyuyu-vlast> (дата обращения: 29.02.2026).

²³ Там же.

²⁴ Реформаторы приходят к власти // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/interview/45382-reformatory-prihodyat-k-vlasti-anatolii-chubais> (дата обращения: 29.02.2026).

²⁵ «Неприлично по всех грехах обвинять прежнюю власть» // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/60059-neprilichno-vo-vseh-grehah-obvinyat-prezhnyuyu-vlast> (дата обращения: 29.02.2026).

²⁶ Постановление Совета Министров СССР от 28.12.1989 № 1161 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/765702790/titles/8DOBFJ> (дата обращения: 23.03.2026).

Фонд оплаты труда на месяц составил 4400 тыс. рублей²⁷, что в переводе на среднемесячную зарплату составляло чуть менее шестикратного МРОТ января 1992 года (342 рубля)²⁸. В конце 1991 года это была вполне ощутимая сумма, однако несопоставимая с перспективами работы в успешном кооперативе или коммерческом банке.

В результате Министерство экономики и финансов РСФСР объединило как финансовые функции, так и некоторые рычаги прямого управления хозяйственными отраслями. Бывший начальник бюджетного управления союзного минфина В.В. Барчук в должности первого заместителя министра занялся вопросами бюджета, замдиректора созданного Гайдаром Института экономической политики (ИЭП) А.А. Нечаев стал ответственным по проблемам прогнозирования, разработки и экспертизы государственных программ, формирования прогнозных территориальных балансов материальных ресурсов, структурной экономической политики и пр.²⁹

Реформа управления внешней торговли и валютными резервами

Внешнеэкономический блок управления формировался двумя новыми структурами. Одной из них стал Комитет внешнеэкономических связей (КВЭС), возглавляемый П.О. Авеном, бывшим советником МИД СССР, коллегой и единомышленником Гайдара. Этот орган формально находился в структуре МИД РСФСР, однако сотрудники Министерства иностранных дел должны были лишь обеспечивать его функционирование [Логвенков 2024]. Второй стал Валютно-экономический совет (ВЭС), сформированный при Председателе Правительства РСФСР³⁰.

К концу декабря КВЭС по своему размеру и функционалу соответствовал полноценному крупному министерству. Фактически этот орган формировался за счет неформального (до декабря 1991 года) поглощения Министерства внешнеэкономических связей СССР, объединявшего функции управления внешней торговлей и лицензирования, а также аналогичных российских структур. Формирование КВЭС в составе другого министерства предопределялось недостаточным публичным весом и опытом самого Авена, который «должен быть сначала замом у Козырева»³¹. Опираясь на аппарат в 1100 человек, этот орган должен был разрабатывать концепцию внешнеэкономической политики государства, контролировать работу российских государственных органов и экономических субъектов на внешнем рынке, заниматься анализом и прогнозированием развития внешних товарных рынков и пр.³² Регулирование импортно-экспортных операций должно было осуществляться на основе выданных комитетом лицензий в пределах квот, определявшихся Министерством экономики и финансов РСФСР. Помимо этого, КВЭС должен был принимать участие в управлении внешним долгом и вести переговоры по вопросам раздела советских торговых представительств за рубежом³³.

Цель создания Валютно-экономического совета РСФСР заключалась в обеспечении централизованного управления государственным платежным балансом в условиях валютного кризиса и либерализации внешней торговли. С 15 ноября 1991 года все находившиеся в российской

²⁷ Постановление Правительства РСФСР от 06.12.1991 № 34 «Вопросы Министерства экономики и финансов РСФСР» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 66.

²⁸ Указ Президента РСФСР от 18.12.1991 № 296 «Об увеличении компенсационных выплат в 1991–1992 гг. и порядке индексации денежных доходов населения в 1992 году» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013623&rdk=0> (дата обращения: 14.03.2026).

²⁹ Распоряжение правительства РСФСР от 11.11.1991 № 6-р «О заместителях Министра экономики и финансов РСФСР» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5379. Л. 6.

³⁰ Постановление Правительства РСФСР от 28.11.1991 № 32 «О валютно-экономическом совете РСФСР» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 62–63.

³¹ Реформаторы приходят к власти // Forbes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/interview/46101-reformatory-prihodyat-k-vlasti-sergei-vasilev> (дата обращения: 19.03.2026).

³² Постановление Правительства РСФСР от 18.12.1991 № 50 «О Комитете внешнеэкономических связей» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 110–113.

³³ Постановление Правительства РСФСР от 15.11.1991 № 9 «О торговых представительствах СССР за рубежом». Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 14.

юрисдикции предприятия и объединения получили право осуществлять внешнеэкономическую деятельность без регистрации вне пределов ранее установленного перечня товаров и осуществлять валютные операции через банки с соответствующей лицензией³⁴. 31 декабря правительство утвердило новый (существенно сокращенный, но все еще достаточно обширный) перечень товаров, экспорт и импорт которых квотировался и лицензировался³⁵. В него был включен ряд продовольственных товаров, энергоносители, некоторая продукция черной металлургии и химической промышленности. Помимо этого, вводился экспортный тариф, доходы от которого в государственный бюджет должны были преимущественно расходоваться на покупку иностранной валюты³⁶, а также обязательная продажа 40% валютной выручки от экспорта установленной товарной номенклатуры (сельскохозяйственная, животноводческая, минеральная, химическая и иная продукция) по существенно заниженному обменному курсу с частичной компенсацией за экспортную пошлину³⁷. Два этих механизма должны были лечь в основу формирования Республиканского валютного резерва РСФСР (РВР), распоряжаться которым имело право правительство и ВЭС. Ведение валютно-финансовых операций по специальному счету РВР осуществляло Министерство экономики и финансов РСФСР, а КВЭС должен был контролировать поступление и расходование валюты на основе располагаемой информации о внешнеторговых операциях.

Руководителем ВЭС стал Е.Т. Гайдар, а состав совета формировался из некоторых руководителей и заместителей руководителей министерств и госкомитетов³⁸. В 1991 году ВЭС занимался вопросами текущих кредитов иностранных государств, рассматривал предложения по управлению задолженностью Советскому Союзу, а также принимал решения об использовании различных механизмов обеспечения отдельных предприятий валютой на основе заявок заинтересованных правительственных структур³⁹. Собрания должны были проходить раз в 2 недели по пятницам в 19.00, и в перерывах рабочая группа при ВЭС, состоявшая из заместителей министров и представителей администрации Президента РСФСР, готовила предварительную экспертизу заявок⁴⁰.

В общей сложности в ноябре-декабре совет одобрил около 50 заявок предприятий, объединений и министерств (подавляющая часть варьировалась в диапазоне 5–50 млн долл.). Небольшая часть предложений в ВЭС не рассматривалась, а решение оформлялось распоряжением правительства за подписью Гайдара⁴¹ или Бурбулиса⁴². Вариантов поддержки предприятий было несколько:

- 1) прямое выделение средств из валютного резерва;
- 2) правительственная гарантия кредита определенного объема;
- 3) включение предприятия в уже существующую кредитную линию, как правило в инвестиционную часть;
- 4) предоставление права сохранения всей валютной выручки на компенсационной основе.

³⁴ Указ Президента РСФСР от 15.11.1991 № 213 «О либерализации внешнеэкономической деятельности территории РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013092&rdk=0> (дата обращения: 14.03.2026).

³⁵ Постановление Правительства РСФСР от 31.12.1991 № 90 «О лицензировании и квотировании экспорта и импорта товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации в 1992 году» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5378. Л. 1–22.

³⁶ Постановление Правительства РСФСР от 31.12.1991 № 91 «О введении экспортного тарифа на отдельные товары, вывозимые с территории Российской Федерации» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5378. Л. 23–60.

³⁷ Указ Президента РСФСР от 30.12.1991 № 335 «О формировании Республиканского валютного резерва РСФСР в 1992 году» [Электронный ресурс] Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013917&rdk=0> (дата обращения: 14.03.2026)

³⁸ Дело о создании ВЭС // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3190. Л. 1–3.

³⁹ Протоколы заседаний ВЭС // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3186. Л. 12–24.

⁴⁰ Протоколы заседаний рабочей группы ВЭС // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 49. Д. 3187. Л. 1–24.

⁴¹ Например, Распоряжение от 20.11.1991 № 32-р «О выделении в 1991 г. валюты Министерству торговли и материальных ресурсов РСФСР на покрытие стоимости транспортировки зерна из Канады» // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5379. Л. 43.

⁴² Например, выделение заводу «Метровагонмаш» валюты на закупку оборудования для организации собственного производства. См.: Распоряжение Правительства РСФСР от 15.11.1991 № 10-р // ГАРФ. Ф. А259. Оп. 1. Д. 5379. Л. 10.

Подобная помощь становилась для многих предприятий шансом на выживание, однако на общем фоне совершенно терялась. В стране функционировало более 4 тысяч только крупных производственных объектов, и целевое выделение средств нескольким десяткам заводов не могло существенно повлиять на положение промышленности. Объемы конкурсных заявок в десятки раз превышали валютные возможности правительства⁴³.

Помимо этого, ВЭС принимал решения о прямом выделении валютных средств на закупки, прежде всего медикаментов, зерна, кокса, и оплату фрахта.

Заключение

Результаты исследования представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Обобщение результатов структурно-функционального анализа российского правительства⁴⁴

Правительственный орган	Предшествующий союзный или российский правительственный орган	Руководство и численность аппарата	Функции (обобщенные)
Министерство экономики и финансов РСФСР	Министерство экономики РСФСР. Министерство финансов РСФСР. Министерство экономики СССР (неформально)	Е.Т. Гайдар, по укрупненным направлениям — В.В. Барчук и А.А. Нечаев. Аппарат: 2200 чел.	Управление государственными финансами. Определение параметров распределения материальных и финансовых ресурсов
Министерство торговли и материальных ресурсов РСФСР	Министерство торговли РСФСР. Министерство торговли СССР. Государственный комитет РСФСР по материально-техническому обеспечению республиканских и региональных программ. Министерство материальных ресурсов СССР	С.В. Анисимов. Аппарат: 1450 чел.	Снабжение торговых организаций, промышленных предприятий и иных объектов материально-техническими ресурсами и продукцией. Сбор информации о наличном состоянии материально-технических ресурсов по стране
Министерство промышленности РСФСР	Большинство отраслевых министерств РСФСР и СССР	А.А. Титкин. Аппарат сокращен до 10% от численности поглощенных правительственных органов	Сбор информации о состоянии промышленных отраслей
Комитет внешне-экономических связей РСФСР (КВЭС)	Комитет внешнеэкономических связей РСФСР. Государственный лицензионный комитет РСФСР. Министерство внешнеэкономических связей СССР	П.О. Авен. Аппарат: 1100 чел.	Контроль внешней торговли. Реализация решений Министерства экономики и финансов РСФСР
Валютно-экономический совет РСФСР	Нет предшественника	Е.Т. Гайдар. Неформально — А.А. Нечаев, П.О. Авен. Аппарат: несколько десятков представителей правительства и АП РСФСР	Распоряжение Республиканским валютным резервом (РВР). Управление государственным долгом

В результате анализа можно выделить основные факторы реструктуризации российского правительства:

⁴³ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Русь-Олимп, Астрель, 2010. С. 335.

⁴⁴ Составлено автором на основе проведенного исследования.

- 1) формирование нового правительства проходило одновременно с поглощением союзных структур управления;
- 2) структура министерств и государственных комитетов определялась необходимостью концентрации рычагов управления экономикой в руках узкой группы реформаторов, а также кадрового-организационными и политическими соображениями;
- 3) отдельные структурные элементы российского правительства находились в нем неформально, а контроль над ними обеспечивался на личном, а не институциональном основании.

Факторы функционирования российского правительства:

- 1) под контролем нескольких десятков реформаторов оказался многотысячный бюрократический аппарат, состоявший преимущественно из старых кадров и подверженный коррупционным рискам и оттоку лучших специалистов;
- 2) правительству приходилось работать в условиях дефицита финансовых и материально-технических ресурсов;
- 3) частичная либерализация экономических отношений требовала срочной перестройки механизмов государственного управления.

Сочетание указанных факторов привело к изменению структуры и характера работы российского правительства. Кадровые ограничения и реформаторские установки отразились в тенденции к укрупнению наиболее важных в контексте реформирования и регулирования экономики правительственных органов. Одновременно радикально снижалась значимость тех структур, которые команда Е.Т. Гайдара не могла взять под свой прямой контроль. Дефицит ресурсов побуждал сохранить централизацию управления потоками финансовых и материальных ресурсов, однако экономические преобразования потребовали частичной перестройки соответствующих механизмов.

Внутри страны государство стремилось к сокращению прямого администрирования потоков натуральной продукции, при этом сохраняя функции по регулированию внешнеторговых операций. Вместе с тем в условиях углублявшегося экономического кризиса и высокой открытой инфляции государственные закупки и валютные поступления зачастую становились фактором выживания экономических субъектов. Условия экономической жизни и обширные функции правительства по распределению дефицитных ресурсов вели к сохранению относительно высокого уровня государственного вмешательства. Это позволяет утверждать, что структурно-функциональная эволюция российского правительства привела не столько к резкому снижению роли государства, сколько к изменению методов государственного управления.

Полученные результаты позволяют углубить и расширить современные представления о подходах к государственному регулированию и их последствиях в различных условиях. Практическая значимость результатов определяется возможностью их использования в экспертном сопровождении структурно-функциональных преобразований правительственных органов.

Список литературы:

Глазьев С.Ю. Уроки очередной российской революции. Крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: Издательский дом «Экономическая газета», 2011.

Курапова Е.Р. Из истории деятельности Министерства экономики и прогнозирования СССР в 1991 г.: последний год империи // Историко-экономические исследования. 2022. Т. 23. № 2. С. 323-351. DOI: [10.17150/2308-2488.2022.23\(2\).323-351](https://doi.org/10.17150/2308-2488.2022.23(2).323-351)

Логвенков И.С. Кадровая и структурная эволюция российского правительства в преддверии радикальной рыночной реформы // КЛИО. 2024. № 11(215). С. 202-208. DOI: [10.24412/2070-9773-2024-11215-202-208](https://doi.org/10.24412/2070-9773-2024-11215-202-208)

- Петраков Н.Я. Русская рулетка. Экономический эксперимент ценою 150 миллионов жизней. М.: Экономика, 1998.
- Райзберг Б.А. Госплан и государственное стратегическое планирование // Экономическая наука современной России. 2008. № 1(40). С. 116–124.
- Улюкаев А.В. В ожидании кризиса: ход и противоречия экономических реформ в России. М.: Стрелец, 1999.
- Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1991–1997 / под ред. Е.Т. Гайдара и др. М.: Ин-т экон. проблем переход. периода, 1998.
- Яременко Ю.В. Экономические беседы. М.: Центр исследований и статистики науки, 1998.
- Aslund A. *How Russia Became a Market Economy*. Washington: Brookings Institution Press, 1995.
- Bombardini M., Trebbi F., Zhang M.B. Measuring the Costs and Benefits of Regulation // National Bureau of Economic Research. 2024. Working Paper 32955. DOI: [10.3386/w32955](https://doi.org/10.3386/w32955)
- Handelman S. *Comrade Criminal: Russia's New Mafiya*. New Haven: Yale University Press, 1997.
- Lavenex S., Serrano O., Buthe T. Power Transitions and the Rise of the Regulatory State: Global Market Governance in Flux // Regulation and Governance. 2021. Vol. 15. Is. 3. P. 445–471. DOI: [10.1111/rego.12400](https://doi.org/10.1111/rego.12400)
- Maro V. Di, Evans D K., Khemani S., Scot T. Building State Capacity: What Is the Impact of Development Projects? // World Bank, Policy Research Working Paper 9875. 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/972301638988752613/pdf/Building-State-Capacity-What-Is-the-Impact-of-Development-Projects.pdf>
- Ricz J., Sallai D., Sass M. The Role of the State in Shaping the Internationalization of Firms in the Twenty-First Century // Competition & Change. 2024. DOI: [10.1177/10245294241229359](https://doi.org/10.1177/10245294241229359)
- Romelli D. The political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence from a New Dataset // Economic Policy. 2022. Vol. 37. Is. 112. P. 641–688. DOI: [10.1093/epolic/eiac011](https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011)
- Schmidt R., Scott C. Regulatory Discretion: Structuring Power in the Era of Regulatory Capitalism // Legal Studies. 2021. Vol. 41 Is. 3. P. 454–473. DOI: [10.1017/lst.2021.13](https://doi.org/10.1017/lst.2021.13)
- Tomic S., Heims E. Regulatory Reform and the Regulatory State in the post-COVID-19 World // Fulbright Review of Economics and Policy. 2021. Vol. 2. Is. 1. P. 1–19. DOI: [10.1108/FREP-10-2021-0062](https://doi.org/10.1108/FREP-10-2021-0062)
- Wei S. “Effective” Developmental States: Does Authoritarianism Matter? Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) Networks on Governance and Fragility, Conflict and Human Rights, 2021. URL: https://www.sdc-pge.ch/dam/en/sd-web/RxrtaoFNALeZ/PGE-Governance-AuthoritarianContextTopicNote-SDC-2021_EN.pdf

References:

- Aslund A. (1995) *How Russia Became a Market Economy*. Washington: Brookings Institution Press.
- Bombardini M., Trebbi F., Zhang M.B. (2024) Measuring the Costs and Benefits of Regulation. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 32955. DOI: [10.3386/w32955](https://doi.org/10.3386/w32955)
- Gaidar E.T. (ed.) (1998) *Ekonomika perekhodnogo perioda. Ocherki ekonomicheskoy politiki postkommunisticheskoy Rossii 1991–1997* [Economy in transition: Essays on economic policy in post-communist Russia 1991–1997]. Moscow: In-t ekon. problem perekhod. perioda.
- Glaz'yev S. Yu. (2011) *Uroki ocherednoy rossiyskoy revolyutsii. Krakh liberal'noy utopii i shans na «ekonomicheskoye chudo»* [Lessons from the latest Russian revolution. The collapse of the liberal utopia and a chance for an “economic miracle”]. Moscow: Izdatel'skiy dom “Ekonomicheskaya gazeta”.
- Handelman S. (1997) *Comrade Criminal: Russia's New Mafiya*. New Haven, Yale University Press.

- Kurapova E.R. (2022) Excerpts on the History of Ministry of Economy and Forecasting of the USSR in 1991: The Last Year of the Empire. *Istoriko-ekonomicheskiye issledovaniya*. Vol. 23. No. 2. P. 323–351. DOI: [10.17150/2308-2488.2022.23\(2\).323-351](https://doi.org/10.17150/2308-2488.2022.23(2).323-351)
- Lavenex S., Serrano O., Buthe T. (2021) Power Transitions and the Rise of the Regulatory State: Global Market Governance in Flux. *Regulation and Governance*. Vol. 15. Is. 3. P. 445–471. DOI: [10.1111/rego.12400](https://doi.org/10.1111/rego.12400)
- Logvenkov I.S. (2024) Personnel and Structural Evolution of the Russian Government on the Eve of Radical Market Reform. *KLIO*. No. 11(215). P. 202–208. DOI: [10.24412/2070-9773-2024-11215-202-208](https://doi.org/10.24412/2070-9773-2024-11215-202-208)
- Maro V. Di, Evans D.K., Khemani S., Scot T. (2021) Building State Capacity: What Is the Impact of Development Projects? *World Bank, Policy Research Working Paper 9875*. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/972301638988752613/pdf/Building-State-Capacity-What-Is-the-Impact-of-Development-Projects.pdf>
- Petrakov N.Ya. (1998) *Russkaya ruletka. Ekonomicheskiy eksperiment tsenoyu 150 millionov zhizney* [Russian roulette: An economic experiment costing 150 million lives] Moscow: Ekonomika.
- Rayzberg B.A. (2008) Gosplan and Strategic Government Planning in Russia. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*. No. 1(40). P. 116–124.
- Ricz J., Sallai D., Sass M. (2024) The Role of the State in Shaping the Internationalization of Firms in the Twenty-First Century. *Competition & Change*. DOI: [10.1177/10245294241229359](https://doi.org/10.1177/10245294241229359)
- Romelli D. (2022) The political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence from a New Dataset. *Economic Policy*. Vol. 37. Is. 112. P. 641–688. DOI: [10.1093/epolic/eiac011](https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011)
- Schmidt R. (2021) Regulatory Discretion: Structuring Power in the Era of Regulatory Capitalism. *Legal Studies*. Vol. 41 Is. 3. P. 454–473. DOI: [10.1017/lst.2021.13](https://doi.org/10.1017/lst.2021.13)
- Tomic S., Heims E. (2021) Regulatory Reform and the Regulatory State in the post-COVID-19 World. *Fulbright Review of Economics and Policy*. Vol. 2. Is. 1. P. 1–19. DOI: [10.1108/FREP-10-2021-0062](https://doi.org/10.1108/FREP-10-2021-0062)
- Ulyukaev A.V. (1999) *V ozhidanii krizisa: khod i protivorechiya ekonomicheskikh reform v Rossii* [In anticipation of a crisis: The progress and contradictions of economic reforms in Russia]. Moscow: Strelets.
- Wei S. (2021) *“Effective” Developmental States: Does Authoritarianism Matter?* Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) Networks on Governance and Fragility, Conflict and Human Rights. Available at: https://www.sdc-pge.ch/dam/en/sd-web/RxrtaoFNALEz/PGE-Governance-AuthoritarianContextTopicNote-SDC-2021_EN.pdf
- Yaremenko Yu.V. (1998) *Ekonomicheskie besedy* [Economic conversations] Moscow: Tsentr issledovaniy i statistiki nauki.