

Было ли чем лечить? Антиинфляционный аспект шоковой терапии через призму концепции state capacity (1991–1992)

Логвенков Илья Сергеевич

Кандидат исторических наук, SPIN-код РИНЦ: [4199-0889](#), ORCID: [0009-0007-3134-8869](#), ilya.logvenkov@gmail.com

НИУ «МЭИ», Москва, РФ.

Аннотация

Исследование посвящено оценке потенциала государственных органов по реализации антиинфляционной политики правительства Ельцина — Гайдара. Необходимость последовательного анализа задействованных для реализации этой политики элементов системы государственного управления предопределила использование ретроспективного и структурно-функционального методов. Теоретической основой исследования выступила концепция state capacity, суть которой заключается в установлении взаимосвязей между параметрами государственного аппарата и его способностью достигать поставленных целей. Интегральный компонент этой концепции, бюрократическая способность, использовался для изучения состояния государственных ведомств в кадрово-организационном аспекте. Предметом исследования выступила часть системы государственного управления, функциональность которой определяла перспективы реализации антиинфляционной политики. Перечень конкретных государственных органов был определен на основании четырех основных направлений: антимонопольного, внешнеторгового, налогового и финансово-бюджетного. Соответствующие службы, госкомитеты и организации изучались в трех аспектах: кадрово-организационном, нормативно-правовом и ресурсном. Результаты исследования показали, что государственные органы были не готовы к работе в условиях рыночных преобразований. Они испытывали острый дефицит компетенций, действовали в условиях несформированной инфраструктурной и институциональной среды, сталкивались с нехваткой финансирования. Идеологические установки и социально-экономические реалии 1992 года формировали долговременные предпосылки деградации бюрократической способности. Снижение способности государства к концентрации ресурсов, принуждению и администрированию делало цели антиинфляционной составляющей шоковой терапии недостижимыми в заданные сроки. Нереалистичное целеполагание породило негативные последствия, такие как дополнительные социально-экономические издержки, деструктивные формы общественной адаптации и нарастание политической напряженности. Результаты исследования выявили необходимость соотнесения государственной способности с желаемыми результатами правительственной политики на основании предварительного аудита соответствующих элементов бюрократического аппарата.

Ключевые слова

Государственная способность, state capacity, шоковая терапия, приватизация, монополии, налоговая система, финансы, бюрократия, государственный аппарат, Гайдар, Ельцин.

Для цитирования

Логвенков И.С. Было ли чем лечить? Антиинфляционный аспект шоковой терапии через призму концепции state capacity (1991–1992) // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 87–100. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-87-100

Was There Anything to Cure with? The Anti-Inflation Aspect of Shock Therapy through the Lens of the State Capacity Concept (1991–1992)

Ilya S. Logvenkov

PhD, ORCID: [0009-0007-3134-8869](#), ilya.logvenkov@gmail.com

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

Abstract

The study is devoted to assessing the potential of government agencies in implementing the anti-inflation policy of the Yeltsin-Gaidar government. The need for a consistent analysis of the public administration system elements involved in the implementation of this policy determined the use of retrospective and structural-functional methods. The theoretical foundation of the research is the concept of state capacity, which focuses on establishing the relationship between the parameters of the state apparatus and its ability to achieve the set goals. An integral component of this concept, bureaucratic capacity, was employed to study the condition of government agencies from a personnel and organizational perspective. The subject of the study was a part of the public administration system, whose functionality determined the prospects for implementing the anti-inflation policy. The list of specific government bodies was identified based on four main directions: antitrust, foreign trade, tax, and fiscal-budgetary policy. The corresponding services, state committees, and organizations were examined in three aspects: personnel and organizational capacity, regulatory framework, and resource availability. The results of the study showed that government agencies were unprepared to operate under market reform conditions. They suffered from an acute lack of expertise, operated within an underdeveloped infrastructural and institutional environment, and faced significant funding shortages. The ideological principles and socio-economic realities of 1992 created long-term conditions for the degradation of bureaucratic capacity. The decline in the state's ability to concentrate resources, enforce policies, and manage administrative processes rendered the anti-inflation objectives of shock therapy unattainable within the planned timeframe. Unrealistic goal-setting led to negative consequences such as additional socio-economic costs, destructive forms of social adaptation, and increased political tensions. The findings of the study revealed the need to align state capacity with the desired outcomes of government policies through a preliminary audit of relevant elements of the bureaucratic apparatus.

Keywords

State capacity, shock therapy, privatization, monopolies, tax system, finance, bureaucracy, state apparatus, Gaidar, Yeltsin.

For citation

Logvenkov I.S. (2025) Was There Anything to Cure with? The Anti-Inflation Aspect of Shock Therapy through the Lens of the State Capacity Concept (1991–1992). *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 110. P. 87–100. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-87-100

Дата поступления/Received: 14.01.2025

Введение

Вступление человечества в очередную эпоху турбулентности порождает значимую часть актуального общественно-политического и научного дискурса. Рост числа аномальных природных явлений, эпидемиологические риски, нарастание геополитической напряженности и социально-экономических проблем — все это лишь подчеркивает значимость института государственности в решении вопросов сохранения и развития общества. Обострение внешних и внутренних вызовов выдвигает особые требования к системе государственного управления, в том числе в аспекте точности целеполагания. Несмотря на то, что актуальные проблемы в общих чертах, как правило, известны, качественное и количественное описание результата их решения — одна из сложнейших задач управленческой практики. Эта сложность проявляется во множестве аспектов: соотношении проблемы с доступными ресурсами и известными методами ее решения, учете фактора времени, приоритизации и пр. Наиболее фундаментальным из них, на наш взгляд, является оценка самой возможности реализации государством той или иной политики. Иначе говоря, оценка того, какие проблемы и какими способами система государственного управления решить способна, какие способна частично или не способна вовсе.

Вопрос укрепления потенциала государства в контексте современных вызовов достаточно актуален. В научной среде разрабатываются различные подходы к концептуализации соответствующей управленческой практики [Купряшин 2023]. Однако представляется полезным использовать уже имеющийся отечественный опыт реализации комплексных преобразований. В данном исследовании рассматривается потенциал реализации российским государством антиинфляционной политики, проводимой правительством Ельцина — Гайдара в рамках так называемой шоковой терапии. На наш взгляд, выявление взаимосвязи функциональности органов государственного управления с перспективами достижения целей этой политики, а также обобщение полученных результатов на основе современных теоретических подходов могут стать ценным вкладом в развитие теории государственного управления.

В мемуарах должностных лиц, занимавшихся разработкой и реализацией радикальной рыночной реформы, нередко встречаются указания на слабость государства, на тотальную дисфункцию исполнительной власти в России как итог реформ эпохи перестройки и распада СССР¹. Однако эти указания содержательно не проясняются, причем само намерение реализовывать в этих условиях какие-либо преобразования выглядят абсурдными. Поэтому дальнейшее раскрытие темы исследования предполагает переход от выраженного в источниках субъективного восприятия функциональности государственных органов к научной концептуализации понятия способности системы государственного управления.

Концепция *state capacity*, в наиболее общем понимании представляющая собой способность государства выполнять собственные функции, является сложным и многогранным предметом исследования. В научной литературе обнаруживаются различные подходы к дифференциации этого понятия. Одним свойственно отталкиваться от конкретного перечня функций (верховенство

¹ См.: Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. М.: ВАГРИУС, 1996. С. 93; Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 61 и др.

закона, сбор налогов и пр.), другие основываются на более широком понимании и включают в state capacity такие аспекты, как обеспечение территориальной интеграции, устойчивость официальной политики к сопротивлению групп влияния, к неблагоприятным социально-экономическим условиям и т. п. [Cingolani 2013]. Третьи напрямую связывают способность государства с целеполаганием, имея в виду достижение желаемых властью экономических, финансовых или иных результатов в качестве универсального критерия [Soifer, Nau 2008, Dincecco et al. 2022]. Множество индикаторов, используемых для количественного измерения state capacity, можно разделить на три основные группы: способность к концентрации ресурсов, способность к принуждению и административная способность [Hanson, Sigman 2021].

В качестве центрального элемента способности государства реализовывать те или иные решения, как правило, выступает бюрократия. Меритократическая культура, изоляция от партикуляристских интересов (деполитизация) и антикоррупционные практики определяют качество работы исполнительной власти, ее способность к достижению политически установленных целей [Khemani 2019]. В отдельных работах, посвященных исследованию взаимосвязи государственного устройства и экономического развития, используется термин *bureaucrasy capacity*, измеряемый на основе принципов кадровой политики, непредвзятости и законопослушности бюрократического аппарата [Besley et al. 2022]. Его роль в контексте реализации государственной политики заключается в повышении качества исполнения основных государственных функций. При этом сам тезис о взаимосвязи профессионализма бюрократии и экономического роста остается дискуссионным.

«Сильное государство» может выступать как стимулом, так и тормозом научно-технического развития, в зависимости от конкретно-исторических условий, культурных особенностей и политической конъюнктуры [Cornell et al. 2020]. Указывается, что профессиональный бюрократический аппарат качественнее реализует ошибочные программы, основанные на негодном целеполагании. Так, по мнению ряда ученых, идеологическая ангажированность политического и экспертного сообщества привела к ошибкам в выборе и способах внедрения заимствуемых в западных странах институтов, в результате чего ряд постсоветских государств оказались отброшенными назад в своем развитии [Волынский 2018].

Мало того, сами характеристики государственного аппарата зависят от актуальной политической среды. Так, некоторые исследователи утверждают, что способность американской бюрократии администрировать государственные программы радикально деградировала за последние 60 лет под влиянием антиэтатистских усилий консерваторов и борьбы прогрессистов с корпоративным влиянием [Lindsey 2021]. Результатом стало несоответствие финансирования государственного аппарата его задачам, раздробленная структура и чрезмерный «гражданский контроль», осуществляемый представителями политической элиты.

Как видно из анализа литературы, концепция state capacity представляет собой актуальный теоретический конструкт, который вполне уместно использовать в качестве методологической основы исследования готовности российского государства к проведению шоковой терапии в 1991–1992 гг. В представленной работе изучается способность государства к реализации антиинфляционной политики через призму функциональности соответствующих элементов бюрократического аппарата. Последовательное раскрытие состояния конкретных ведомств в кадрово-организационном, нормативном и ресурсном отношении предопределило использование ретроспективного и структурно-функционального методов. Территориальное измерение не включено в предметную область настоящего исследования, так как результаты его изучения уже опубликованы [Логвенков 2024].

В стратегии радикальной рыночной реформы, получившей название шоковой терапии, традиционно выделяют две составляющие:

- антикризисная часть, включающая в себя финансовую стабилизацию, а также преодоление кризиса продовольствия и систем жизнеобеспечения;
- реформаторская часть, предполагавшая переход к конкурентной рыночной экономике.

В основе этого разделения лежит целеполагание, при этом методы достижения результата во многом пересекались. Антикризисная составляющая предполагала прежде всего борьбу с темпами обесценивания рубля, угрожающими разрушением финансовой системы. Специфические экономические и политические условия 1991–1992 годов делают уместным выделить в антиинфляционной политике четыре направления: антимонопольное, внешнеторговое, налоговое и финансово-бюджетное. Указанные направления определяют перечень соответствующих органов, функциональность которых рассматривается в настоящей работе.

Антимонопольная политика

Одной из фундаментальных проблем перехода к рыночным отношениям стала слабость нормативно-правовой базы и отсутствие правоприменительной практики борьбы с монополиями. Плановая централизованная организация единого хозяйственного комплекса во многом строилась на принципах концентрации производственных мощностей и избегания дублирования. Нередкими были ситуации, когда определенный агрегат производился на 1–2 заводах во всем Союзе или потребности целой группы регионов обеспечивались одним предприятием или производственным объединением. Министр транспорта РСФСР В.Б. Ефимов следующим образом описывал пример работы монополии: «вот Ликинский завод² — единственный в стране, он может заключить, не заключить договор, выполнить — не выполнить договор, снижает объем в три раза, а процветает экономически, и вся команда, и директор получают баснословные деньги»³. Освобождение цен в условиях безальтернативности поставок внутри сложнейших цепочек производства вело к тому, что в ряде контрактов на следующий год поставщики заранее закладывали рост стоимости своей продукции в 6–15 раз⁴.

В существовавшем на тот момент законодательстве под монополистической деятельностью понималось навязывание хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на рынке товара, невыгодных условий договора своему контрагенту⁵. Борьба с недобросовестной конкуренцией должен был антимонопольный комитет, преобразованный позднее в Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур РСФСР (ГКАП) с штатной численностью центрального аппарата в 150 человек⁶. В случае обнаружения нарушения законодательства ГКАП мог предписать органам власти или хозяйствующим субъектам восстановить изначальное положение, расторгнуть или изменить договор и пр., а также обратиться в суд для возмещения убытков и уплаты штрафа. Однако расплывчатые формулировки, а также ряд оговорок в процедуре определения «доминирующего положения» и «монополистической деятельности» предельно затрудняли реализацию комитетом своих полномочий.

² ЛИАЗ — расположенный в Московской области завод, основной продукцией которого являются пассажирские автобусы. Обанкротился в 1997 году, однако восстановил работу в первой половине 2000-х годов, став в итоге частью холдинга «Группа ГАЗ».

³ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 41.

⁴ О подготовке промышленных предприятий к работе в 1992 // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3548> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵ Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011007&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁶ Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010240&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

Сеть территориальных управлений ГКАП начала создаваться лишь в начале октября 1991 года⁷. В течение нескольких месяцев в 58 регионах образовывались антимонопольные управления численностью 15–40 человек, однако на практике их формирование, разработка положения, укомплектование могли растянуться на год и более⁸. Неукомплектованный штат и высокая текучесть кадров из-за низкой заработной платы госслужащих, а также острый дефицит юристов в стране⁹ в целом негативно сказывались на работе территориальных управлений. Кроме того, формирование полноценной системы арбитражных судов, которые должны были профессионально рассматривать иски и жалобы, также началось лишь в октябре 1991 года¹⁰. Для преодоления различного понимания существа нарушений рыночных законов представителями ГКАП и судьями в первой половине 1990-х необходимо было проводить совместные учебные курсы на базе международной Организации экономического сотрудничества и развития¹¹.

В результате первый год своего существования антимонопольный комитет занимался преимущественно разработкой законодательства и проверкой заявок на акционирование и приватизацию¹². Его структура принципиально не соответствовала поставленным задачам (в стране работали сотни тысяч различных предприятий и организаций), а положение служащих и состояние правоохранительной системы не позволяли надеяться на существенное сдерживание свойственной подобным органам коррупциогенности.

Неоднозначно складывалась и политическая судьба антимонопольного комитета. Практически с первых дней его работы между Верховным Советом РСФСР и правительством развернулась борьба за подчиненность ГКАП. Значимость этого органа определялась тем, что в период бесконтрольного акционирования и создания сомнительных холдингов и концернов, где волонтаристски оцененная интеллектуальная составляющая могла в несколько раз превышать капитализацию промышленности в уставном капитале¹³, его заключение так или иначе требовалось для регистрации, а позднее — для приватизации. Решением Конституционного суда РСФСР¹⁴ антимонопольный комитет сохранился в структуре правительства¹⁵, что подрывало его независимость и делало более уязвимым для лоббизма со стороны министерских структур. Подчиненность ГКАП совмину предопределила и судьбу его первого руководителя — В.П. Черногородского. Будучи назначенным председателем комитета по настоянию Силаева, он так и не был утвержден в своей должности в правительстве реформаторов и лишь продолжал исполнять обязанности. По воспоминаниям заместителя, Черногородский не разделял оценки правительства реформаторов последствий разгосударствления¹⁶, что в конечном счете предопределило его отставку в связи с предстоящим началом массовой приватизации летом 1992 года¹⁷.

⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 08.10.1991 № 515 «Вопросы территориальных управлений Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012669&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁸ История, миссия, цели, ценности // Управление Федеральной антимонопольной службы по Томской области [Электронный ресурс]. URL: <https://tomsk.fas.gov.ru/page/6945> (дата обращения: 14.05.2025).

⁹ В значительной степени комплектация штата шла за счет бывших сотрудников научно-исследовательских и проектных институтов. См.: «На защите честной конкуренции» // Наш Белгород. 2016. № 49.

¹⁰ Постановление Верховного Совета РСФСР «О введении в действие Закона РСФСР «Об арбитражном суде»» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011968&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

¹¹ Бочин Л.А. *Никогда такого не было, и вот опять...* М.: Прогресс-Традиция, 2019. С. 72.

¹² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 53.

¹³ Там же.

¹⁴ Постановление Конституционного суда РФ от 20.05.1992 № 6-п. // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102012069&backlink=1&nd=102016271&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

¹⁵ Указ Президента РСФСР от 06.11.1991 № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 45. Ст. 1538.

¹⁶ Бочин Л.А. *Никогда такого не было, и вот опять...* М.: Прогресс-Традиция, 2019. С. 121.

¹⁷ Президент уволил председателя Антимонопольного комитета: вот и нету великана // Журнал «Коммерсант Власть». 27.07.1992.

Проблема монополий командой Гайдара осознавалась¹⁸, однако в 1991 году явно не считалась приоритетной¹⁹. Конкурентные отношения, а значит, и адекватный механизм формирования рыночных цен, по крайней мере на часть товаров, можно было привести путем интеграции страны в мировую экономику. Обратной стороной такого подхода стало бы неизбежное разорение даже вполне эффективных, но временно неконкурентоспособных предприятий²⁰. Однако для их защиты необходимо было нарастить инвестиции и одновременно задействовать предельно дифференцированный механизм регулирования импорта, при разработке которого следовало учитывать территориальную и отраслевую специфику. Подобный «дирижизм» принципиально противоречил самой идеологии преобразований.

Указ о либерализации цен предписывал правительству ввести в действие в 1992 году порядок регулирования цен на продукцию предприятий-монополистов²¹. Для этих целей ГКАП было поручено создать реестр предприятий-монополистов²², где критерием доминирующего положения выступала доля продукции на рынке продукта не менее 35%. Однако этот механизм регулирования оказался нерабочим: предприятия приступили к реализации продукции через дочерние фирмы, которые критерию для включения в реестр не соответствовали²³.

Контроль внешней торговли

Еще одним существенным фактором потенциального роста инфляции стало фактическое отсутствие государственной границы с бывшими союзными республиками. Бесконтрольный вывоз продукции, в первую очередь сырья, через прибалтийские республики, Белоруссию, Украину грозил дефицитом на внутреннем рынке. Ожидаемое после публикации указа о свободе внешней торговли введение внутренней конвертируемости рубля существенно усиливало экспортную мотивацию, так как перспективы роста выручки за счет курсовой и ценовой разницы по некоторым товарным группам оценивались сотнями процентов²⁴.

Проблемы, связанные с проницаемостью границ, обнаружились уже в 1991 году. К октябрю Украина, Молдавия, Узбекистан и Туркмения стали зачислять все таможенные платежи в собственные бюджеты²⁵. Кроме того, республиканские банковские органы, через которые проходила оплата экспортных налогов, также перечисляли эти деньги в распоряжение собственных правительств, в результате чего уже за первое полугодие 1991 года российский бюджет недополучил 25% объема налоговых отчислений на внешнеэкономическую деятельность. Фактически это означало, что российские экспортеры уплачивали налоги в других государствах. При этом в силу отсутствия национальной валюты остро стояла и проблема изъятия экспортных налогов с поставок в союзные республики, так как на любое повышение цен они отвечали рублевой эмиссией для оплаты²⁶.

¹⁸ Проблема монополизации обсуждалась на семинаре ИЭП еще 27 августа 1991 года, однако регулирование монополий не считалось первоочередной задачей. Приоритет отдавался прежде всего демонополизации торговли. См. Протокол семинара института экономической политики // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/2626> (дата обращения: 10.01.2025).

¹⁹ Не считалась и позднее: в мемуарах, интервью, даже аналитических и исследовательских работах эта проблема в целом игнорируется. В реалиях 1992–1993 гг. от ГКАП ожидалась борьба с неконтролируемым акционированием и невмешательство в государственную программу приватизации, а не эффективное регулирование монополий.

²⁰ Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3547> (дата обращения: 10.01.2025).

²¹ Указ Президента РСФСР «О мерах по либерализации цен» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013385&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

²² В него было включено более 2000 предприятий. Бочин Л.А. Никогда такого не было, и вот опять... М.: Прогресс-Традиция. С. 157.

²³ Там же. С. 71.

²⁴ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 270.

²⁵ Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 2. Л. 161.

²⁶ Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3547> (дата обращения: 10.01.2025).

По информации Государственного таможенного комитета СССР, 70% российских товаров проходило таможенное оформление на территории других республик, что в реалиях 1991 года приводило к дисфункции всей системы внешнеэкономического регулирования через налоги, пошлины, квоты и лицензии. Так как в октябре еще продолжался переговорный процесс по созданию единого экономического пространства с участием большинства республик, руководитель союзного комитета Н.А. Ермаков предлагал в качестве решения проблемы создание интеграционной структуры, обеспечивающей единую таможенную политику. Такой подход должен был унифицировать порядок определения стоимости товаров²⁷ и таможенных процедур, ликвидировать практику реэкспорта, способствовать борьбе с сокрытием валютной выручки экспортеров за рубежом. Предполагалось, что Россия создаст национальную таможенную службу и органы управления, которые станут частью инфраструктуры межреспубликанского таможенного союза.

Проблема заключалась в том, что для создания практически с нуля полноценной таможенной службы необходимо было реализовать целый ряд программ, включающий в себя развитие внутренней сети таможен (не только на границе, но и в местах концентрации экономических агентов), создание единой информационной системы, техническое оснащение, кадровое и социальное обеспечение таможенной инфраструктуры. На реализацию в России всего комплекса мероприятий отводилось 5 лет при суммарном бюджетном финансировании 7,5 млрд руб. с учетом ежегодных расходов на содержание служб в 240 млн руб. в ценах 1991 года.

Конечно, для союзных таможенных органов проект создания единой межреспубликанской таможни был способом самосохранения, однако Ельцин воспринял его с интересом. Он поручил вице-президенту рассмотреть вопрос «в первую очередь с точки зрения наших интересов, используя его... разумный подход»²⁸. В результате в октябре был создан Государственный таможенный комитет РСФСР, руководитель которого одновременно являлся первым заместителем Председателя Таможенного комитета СССР²⁹, а уже 26 декабря постановлением правительства было утверждено положение об этом органе без какого-либо упоминания об опоре на межреспубликанские соглашения³⁰.

Необходимость обеспечения таможен специализированной материально-технической базой, а также чрезвычайная заинтересованность государства в установлении контроля над экспортно-импортными потоками товаров предопределили особый режим финансирования нового органа. Ему разрешалось оставлять 5% внеплановых таможенных доходов на формирование резервного фонда, еще часть — на формирование фонда материального поощрения и социально-культурных мероприятий (в размере не более 75% утвержденного объема оплаты труда). Все средства от реализации конфискованного таможенными органами имущества и оставшиеся после пополнения вышеуказанных фондов внеплановые доходы направлялись на развитие материально-технической базы и социальной сферы. Таможенный комитет получил право направлять на улучшение материально-технической базы 80% валютных средств, поступающих в доход РСФСР от таможенной деятельности, а также приобретать конфискованное имущество, в том числе различную технику, автомобили и оборудование. Таможенный комитет также получал централизованное снабжение легковыми автомобилями, складами, специализированными мастерскими, помещениями, а также финансирование капиталовложений.

²⁷ Субъекты внешнеэкономической деятельности занижали цену продукции в декларациях, что позволяло уменьшить объемы пошлин и налоговых отчислений.

²⁸ Архив президентского центра Б.Н. Ельцина. Ф. 7. Оп. 1. Д. 2. Л. 160.

²⁹ Указ Президента РСФСР «О Государственном таможенном комитете РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102012876&rdk=0&firstDoc=1&lastDoc=1> (дата обращения: 10.01.2025).

³⁰ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 166–175.

Острота проблемы неконтролируемого экспорта привела к ужесточению наказаний: за вывоз товаров без лицензии с 27 декабря налагался штраф в размере 10-кратной стоимости продукции, из которых 10% шло на счета выявивших нарушение органов³¹. Однако, несмотря на все усилия, к октябрю 1992 года хоть какой-то контроль по временным схемам был установлен над грузопотоками (преимущественно нефть и цветмет) по крупным транспортным артериям в Прибалтийские республики, Белоруссию и частично на Украину³². Проблемы занижения стоимости экспортных товаров и сокрытия валютных доходов на счетах зарубежных банков, обозначенные еще в записке Ермакова, правительство Гайдара обнаружило лишь во второй половине 1992 года³³.

Налоговая реформа

Осенью 1991 года началось формирование еще одного критически важного в контексте предполагаемых преобразований органа управления — Государственной налоговой службы РСФСР (ГНС)³⁴. Ей предстояло преодолеть последствия законодательного хаоса периода «войны законов», а также оформить завершение практики бегства предприятий «от злого центра-папы к доброй России-маме и наоборот»³⁵ в поисках наиболее благоприятного налогового режима.

Ранее вопросами налогообложения занималось подразделение в составе минфина, в том числе в его территориальных ответвлениях³⁶, в связи с чем при его выделении в отдельную службу комплектование осуществлялось преимущественно непрофильными специалистами, незнакомыми с рыночными отношениями³⁷, а его руководителем стал И.Н. Лазарев, занимавший должность министра финансов в правительстве Силаева. Создание ГНС в качестве самостоятельного органа государственного управления, подчиняющегося напрямую президенту и правительству, должно было обеспечить относительную независимость ее работы, повысить статус и материальное обеспечение работников.

Формирование налоговой службы, определение ее организационно-штатной структуры, передача материально-технической базы начались лишь в декабре 1991 года³⁸. Позднее было утверждено положение, в соответствии с которым на центральный аппарат в размере 450 человек было возложено 19 только основных функций, в том числе разработка форм налоговой отчетности, организация работы территориальных налоговых инспекций, анализ отчетов и статистических данных, координация с правоохранительными и контрольными органами, подготовка кадров и пр.³⁹

³¹ Указ Президента РСФСР от 27.12.1991 № 321 «О некоторых мерах государственного регулирования поставок в 1992 году отдельных видов продукции и товаров за пределы Российской Федерации в государства — члены Содружества Независимых Государств» // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/663> (дата обращения: 10.01.2025). До полноценного развертывания таможенных органов к охране границ привлекали силы республиканского МВД и КГБ.

³² Выступление Е.Т. Гайдара в Верховном Совете РСФСР в октябре 1992 года // Youtube [Электронный ресурс]. URL: https://youtu.be/0v73dc_hlfg?t=4068 (дата обращения: 10.01.2025).

³³ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 380.

³⁴ Указ Президента РСФСР от 21.11.1991 № 229 «О государственной налоговой службе РСФСР» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/9002963> (дата обращения: 10.01.2025).

³⁵ Назначен руководитель российской налоговой службы // Журнал «Коммерсантъ Власть». 25.11.1991.

³⁶ Закон РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102011005&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025). Развертывание сети налоговых инспекций по всей стране предполагало создание более 3 тысяч отделений со штатом в 60 тысяч сотрудников. СМ.: Глава налоговой службы не обещает ничего хорошего // Журнал «Коммерсантъ Власть». 04.05.1992.

³⁷ По началу финансистами, позднее увольняемыми в ходе сокращений инженерами и немногочисленными юристами: К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 06.08.2024).

³⁸ Распоряжение Президента РСФСР «Вопросы Государственной налоговой службы РСФСР» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013518&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

³⁹ Указ Президента РФ «О Государственной налоговой службе Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013922&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

К началу 1992 года на основе западноевропейских документов «в страшной спешке»⁴⁰ был подготовлен и принят пакет налогового законодательства (всего 11 законов), который должен был создать нормативно-правовую базу механизма формирования государственных доходов в условиях перехода к рынку. Помимо этого, в обеспечение функционирования государственных налоговых и статистических органов был существенно ограничен перечень сведений, которые ранее экономические субъекты могли волюнтаристски относить к коммерческой тайне⁴¹ для сокрытия реальной стоимости предприятия и его финансового положения⁴².

Центральным документом стал Закон «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», содержащий юридическое оформление основных понятий, принципов, перечень налогов, порядок определения налоговых ставок, льгот и пр.⁴³ По мнению первого заместителя ГНС в 1992–1994 годах В.Г. Панскова, в прошлом замминистра финансов СССР В.С. Павлова, «можно только удивляться, как этот Закон мог работать, его и налоговым-то назвать нельзя. Он носил настолько рамочный характер, что почти все вопросы... решались налоговой службой»⁴⁴. На практике это означало, что действительный порядок исчисления и уплаты налогов определялся многочисленными поправками, письмами, телеграммами ГНС, которых только к началу 1992 года насчитывалось 43.

Основная сложность заключалась в планируемом переходе с начала 1992 года от налога с оборота к налогу на добавленную стоимость, косвенному налогу, который должен был обеспечить доходы бюджета в условиях высокой открытой инфляции. Первоначальный проект предполагал введение НДС по упрощенной схеме после перехода к национальной валюте, так как копирование европейских подходов к его исчислению и взиманию требовало длительного времени и значительных затрат⁴⁵. Существовавшие подходы требовали подсчета реальной стоимости, добавленной в результате переработки, сборки, перемещения и иного использования товара на каждом этапе производства, что не указывалось напрямую в бухгалтерском учете⁴⁶. Поэтому в результате НДС высчитывался на основе разницы суммы налога, полученной от покупателей в ходе реализации продукции, и суммы налога, уплаченной предприятием-налогоплательщиком поставщикам при закупке ресурсов, работ и пр.⁴⁷ Не имело значения, была ли при этом действительно добавлена какая-то стоимость, фактически налоговое изъятие исчислялось на основе торговой наценки.

Однако даже по упрощенной схеме подсчет НДС и методика его сбора оказались сложны и непривычны как для государственных органов, так и для хозяйствующих субъектов. Не существовало никакой информационной системы, никакой системы оповещения налогоплательщиков о постоянных изменениях инструкции по исчислению налога, методах и сроках его оплаты⁴⁸. Не учитывалось множество тонкостей и нюансов, связанных с отраслевой, типовой и иной спецификой хозяйственной деятельности. Работникам центрального аппарата на регулярной

⁴⁰ К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025). Следствием спешки станет и неготовность к относительно простым формам уклонения от НДС в форме создания совместных предприятий. Эта проблема была решена лишь в 1993 году. См. Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 125–126.

⁴¹ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5376. Л. 68–69.

⁴² Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 442.

⁴³ Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=209000559&collection=1&backlink=1> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁴ К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁵ Основные принципы налоговой и бюджетной реформы в России в контексте становления ее экономического суверенитета // Архив Егора Гайдара [Электронный ресурс]. URL: <http://gaidar-arc.ru/file/bulletin-1/DEFAULT/org.stretto.plugins.bulletin.core.Article/file/3547> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁶ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 123.

⁴⁷ Закон РСФСР «О налоге на добавленную стоимость» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102013452&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁴⁸ К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025).

основе приходилось организовывать выездные мероприятия с участием сотрудников налоговых инспекций и бухгалтеров предприятий для разъяснения духа и буквы нормативных актов. Проблема усугублялась предполагаемым переходом к новой системе бухгалтерской отчетности, унифицированной в соответствии с международными стандартами. Его внедрение планировалось на 1 января 1992 года⁴⁹, однако период разработки затянулся до марта⁵⁰. В результате ошибки в расчетах и нарушения сроков оплаты налогов в целом стали в 1992 году регулярным явлением⁵¹, следствием чего становились «огромные штрафы по результатам налоговых проверок и никаких реальных поступлений в бюджет»⁵².

Вторым по размеру предполагаемых государственных доходов стал налог на прибыль⁵³. Однако его природа такова, что предприятия, используя гибкий подход к бухгалтерской отчетности, могли искусственно завышать свои расходы. По мнению Нечаева, минимизацией налога на прибыль не занимался «только ленивый»⁵⁴, что вело к снижению их собираемости в 1992 году на 10–30%⁵⁵.

Государственные финансы

Уже к концу 1991 года правительство столкнулось с замедлением проведения платежей в Центральном банке, что подрывало в условиях высокой открытой инфляции функциональность всей финансовой системы. Корни этой проблемы лежали в начавшейся летом 1990 года войне между союзным центром и российскими государственными органами. Одним из ее проявлений стал распад единой банковской системы. Перед руководителем российского Центрального банка Матюхиным стояло две основные задачи: формирование неподконтрольной союзным органам системы передвижения денежных средств и реформирование банковской системы путем дробления банков-монополистов на множество средних и малых организаций⁵⁶. Решение этой проблемы осложнялось относительно низкой квалификацией российских банковских служащих, 80% которых не имели высшего образования⁵⁷. По мере развития массово создаваемых Матюхиным коммерческих банков набирал силу отток наиболее способных работников в эти структуры.

Задача перевода под контроль ЦБ РСФСР финансовых потоков решалась путем формирования в стране сети расчетно-кассовых центров (РКЦ), осуществлявших ведение счетов государственных и коммерческих банков, с параллельным внедрением новой системы расчетов при межфилиальном обороте. Однако это нововведение оказалось несовместимо со стремительным ростом числа коммерческих банков, которых стараниями Матюхина было создано более 3000. Для функционирования новой финансовой системы требовалось выстроить платежную систему на основе корреспондентских счетов, что требовало глубоких и дорогостоящих технологических изменений⁵⁸. В результате расчеты существенно замедлились из-за добавления 2–3 промежуточных звеньев (сам РКЦ и державшие счета предприятий коммерческие банки), а платежные документы регулярно утрачивались. При этом коммерческие банки зачастую задерживали клиентские расчеты с целью использования этих средств для получения прибыли.

⁴⁹ Постановление правительства РФ от 16.02.1992 № 89 «О положении о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901607958?marker=7D20K3> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵⁰ Приказ Министерства финансов РФ от 20.03.1992 № 10 «Об утверждении положения о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации» // Докипедия [Электронный ресурс]. URL: <https://dokipedia.ru/document/5164029> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵¹ НДС не отменяют, штрафы прибавят // Журнал «Коммерсантъ Власть». 04.05.1992.

⁵² К юбилею налоговой системы России // Налоговед [Электронный ресурс]. URL: <https://nalogoved.ru/intervyu/7405.html> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵³ Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102013831&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁵⁴ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 125.

⁵⁵ НДС не отменяют, штрафы прибавят // Журнал «Коммерсантъ Власть» от 04.05.1992.

⁵⁶ Как я был главным банкиром России. Интервью с Г.Г. Матюхиным // Banki [Электронный ресурс]. URL: https://www.banki.ru/upload/iblock/400/Matuhin_biografia.pdf (дата обращения: 10.01.2025).

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Годовой отчет ЦБ РФ за 1992 год. М.: 1993. С. 48.

Осенью 1991 года ситуация только усугубилась. В условиях перевода союзной экономики в республиканскую юрисдикцию и ликвидации Госбанка СССР на и без того перегруженную российскую банковскую систему свалились все расчеты хозяйствующих субъектов на территории страны, а также межреспубликанские финансовые операции. В результате «коридоры РКЦ оказывались завалены мешками с расчетными документами, а получатель денег мог ждать месяцами, пока дойдет очередь до “его” мешка, и на счет предприятия наконец-то поступят деньги, уже серьезно “похудевшие” за счет инфляции. Несвоевременно поступали деньги и в бюджет»⁵⁹.

Преодолеть эти проблемы удалось лишь к декабрю 1992 года⁶⁰, а до тех пор в условиях свободного ценообразования подавляющая часть переводов в стране осуществлялась с опозданием, став весомым фактором углубления кризиса неплатежей. С другой стороны, радикальное замедление скорости денежного обращения в известной степени тормозило инфляционные процессы ценой невыплат заработных плат и социальных пособий, остановки предприятий и пр. Мало того, само по себе отсутствие платежей и вынужденный переход предприятий к бартеру ликвидировал облагаемую базу НДС. Законодательство было адаптировано к этим явлениям лишь в июле 1992 года⁶¹.

В сложившейся ситуации стабильность поступления бюджетных доходов была недостижима, что неизбежно должно было привести к масштабным кассовым разрывам. Их покрытие должно было обеспечиваться либо на основе открытия кредитных линий в случае принятия годового бюджета, либо выделением специальных бюджетных средств. Против первого варианта выступал Гайдар, ожидая чрезмерного ускорения правительственных трат за счет кредитных средств⁶². Второй вариант был реализован в январе 1992 года. Утвержденный временный бюджет на I квартал предполагал выделение 15 млрд руб. на покрытие кассовых разрывов, что составляло около 8% суммы предполагаемых налоговых сборов⁶³. В случае превышения этого предела расходы должны были оплачиваться по мере поступления денежных средств, что неизбежно приводило к задержкам исполнения бюджетных обязательств: заработных плат, социальных пособий и пр. Наименьшим приоритетом обладали инвестиционные статьи, которые могли и вовсе лишиться финансирования.

Бюджет I квартала предполагалось исполнить без дефицита. Ельцин отметил, что «пойдут просьбы... к нам будут ходяки. Но мы с вами договариваемся — жесткий бюджет, иначе мы реформу не проведем... Помогать тем, что не мешать свободному предпринимательству, инициативе на местах не мешать»⁶⁴. Вместе с тем он призвал к готовности оперативно корректировать расходы бюджета исходя из дальнейшей динамики роста уровня цен: «не одна еще страна, которая переходила, на этом не останавливалась. В пять, десять, сто раз! Вот это были такие примеры»⁶⁵.

Правительственные прогнозы исходили из того, что снижение национального дохода по итогам года составит 12%, а спад промышленного производства ускорится с 3,5% до 11%⁶⁶. В качестве главной причины ускорения негативных тенденций указывался кризис металлургической промышленности, связанный с дефицитом коксующихся углей. Ельцин поставил под сомнение столь «пессимистичный» прогноз, а затем, упомянув о своей встрече в МГУ по поводу образования Российской академии наук, потребовал добиться через 8–10 месяцев «суперприоритетности» финансирования науки, «когда у нас стабилизируется экономика»⁶⁷.

⁵⁹ Нечаев А.А. Россия на переломе. М.: Астрель, 2010. С. 382–383.

⁶⁰ Годовой отчет ЦБ РФ за 1992 год. М.: 1993. С. 49–50.

⁶¹ Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в налоговую систему России» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102017490&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁶² Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Л. 91.

⁶³ Закон Российской Федерации «О бюджетной системе Российской Федерации на I квартал 1992 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014278&rdk=0> (дата обращения: 10.01.2025).

⁶⁴ Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. А259. Оп. 1. Д. 5385. Там же. Л. 83.

⁶⁵ Там же. Л. 85.

⁶⁶ Там же. Л. 74–75.

⁶⁷ Там же.

Нет никаких сомнений в том, что к концу декабря 1991 года экономический блок правительства имел некоторое представление о плачевном состоянии государственных служб, тем более что ряд проблем обсуждался на уровне теории еще в августе. Однако, по воспоминаниям Авена, заряженность безудержным оптимизмом, технократическая ориентация на «экономический механизм» в ущерб адекватным целям экономического развития и приверженность чужим догмам придавали команде реформаторов необычайную решимость в следовании задуманному курсу⁶⁸.

Заключение

Результаты исследования представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Обобщение результатов исследования

Направление антиинфляционной политики	Кадрово-организационный аспект	Нормативно-правовой аспект	Ресурсный аспект
Борьба с монополизмом	Высокая текучесть кадров, дефицит компетенций	Расплывчатый статус монополии, отсутствие механизма взаимодействия с судебными и правоохранительными органами	Нехватка политического капитала
Контроль внешней торговли	Использование кадров советских таможенных органов	Отсутствие действенного таможенного законодательства и инструментов финансового контроля	Отсутствие таможенной инфраструктуры
Реформа налогообложения	Отсутствие компетенций	Отсутствие действенного налогового законодательства и механизмов информирования налогоплательщиков	Нехватка материально-технического оснащения
Финансово-бюджетная политика	Несформированность банковской системы, дефицит компетенций	Политически детерминированный способ покрытия дефицита государственного бюджета	Перегруженность системы проведения платежей

Большая часть указанных проблем связана с самой рыночной реформой, политическими и экономическими катаклизмами, которые сопровождали демонтаж союзного государства. Наиболее острые противоречия нормативного и ресурсного аспектов можно было сгладить за несколько лет или даже месяцев, однако кадровый вопрос в постсоциалистических реалиях представляется куда сложнее. Драматичная диспропорция заработных плат квалифицированных сотрудников в государственном и коммерческом секторе, сохранение обширных регулирующих функций ведомств при тотальном ослаблении механизмов контроля, острая политическая борьба — эти факторы самым негативным образом сказывались на развитии меритократической культуры в чиновничьей среде. При этом сохранившаяся со времен перестройки антибюрократическая риторика во многом блокировала рост финансирования государственного аппарата.

Административная, принудительная и концентрационная способности государства оказались подорваны, что лишало его возможности реализовать шоковую терапию так, как она была задумана. В результате формирование рыночных механизмов (резкое смягчение регулирования цен, торговли, минимизация госзаказа и пр.) должно было проходить в условиях полной неготовности большинства хозяйствующих субъектов и государственных органов, несовершенства нормативно-правовой базы, дисфункции финансовых и отсутствия инвестиционных институтов.

Полученные результаты позволяют заключить, что недостаточный учет государственной способности при постановке целей политики правительства самым негативным образом скажется на ее результате. Излишняя идеологизация и отсутствие предварительного аудита соответствующих ведомств обязательно обернутся дополнительными издержками, деструктивными адаптивными общественными реакциями, необходимостью сверхусилий и рисками нарастания политической напряженности.

⁶⁸ Экономика торго. О «крахе» либеральных реформ в России // Коммерсантъ. 27.01.1999.

Список литературы:

- Волынский А.И. Институциональный дизайн и теория реформ в российском экономическом дискурсе // *Terra Economicus*. 2018. Т. 16. № 4. С. 29–40. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40)
- Купряшин Г.Л. Политико-административные способности государственного управления в условиях турбулентности и неопределенности // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2023. № 97. С. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)
- Логвенков И.С. Взаимоотношения центральных и региональных органов исполнительной власти в контексте подготовки радикальных рыночных преобразований в России в конце 1991 г. // *Исторический журнал: научные исследования*. 2024. № 5. С. 174–185. DOI: [10.7256/2454-0609.2024.5.71927](https://doi.org/10.7256/2454-0609.2024.5.71927)
- Besley J.T., Burgess R., Khan A., Xu G. Bureaucracy and Development // *Annual Review of Economics*. 2022. Vol. 14. P. 397–424. DOI: [10.1146/annurev-economics-080521-011950](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080521-011950)
- Cingolani L. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures // *MERIT Working Papers*. 2013. No. 053. URL: <https://unu-merit.nl/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf>
- Cornel A., Knutsen H.C., Teorell J. Bureaucracy and Growth // *Comparative Political Studies*. 2020. Vol. 53. Is. 14. P. 2246–2282. DOI: [10.1177/0010414020912](https://doi.org/10.1177/0010414020912)
- Dincecco M., Wang Y. State Capacity in Historical Political Economy // *The Oxford Handbook of Historical Political Economy* / ed. by A.J. Jenkins, J. Rubin. 2022. P. 253–270. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13)
- Hanson J., Sigman R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research // *The Journal of Politics*. 2021. Vol. 83. No. 4. P. 1495–1510. DOI: [10.1086/715066](https://doi.org/10.1086/715066)
- Khemani S. What is State Capacity? // *Policy Research Working Paper No. 8734*. 2019. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1a4179ef-c2c9-54ae-8b2a-05e77e0745b5/content>
- Lindsey B. State Capacity. What Is It, How We Lost It, And How to Get It Back // *Niskanen Center Studies*. 2021. URL: <https://www.niskanencenter.org/wp-content/uploads/2021/11/brinkpaper.pdf>
- Soifer H., Hau M. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power // *Studies in Comparative International Development*. 2008. Vol. 43. P. 219–230. DOI: [10.1007/s12116-008-9030-z](https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z)

References:

- Besley J.T., Burgess R., Khan A., Xu G. (2022) Bureaucracy and Development. *Annual Review of Economics*. Vol. 14. P. 397–424. DOI: [10.1146/annurev-economics-080521-011950](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080521-011950)
- Cingolani L. (2013) The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. *MERIT Working Papers No. 053*. Available at: <https://unu-merit.nl/publications/wppdf/2013/wp2013-053.pdf>
- Cornel A., Knutsen H.C., Teorell J. (2020) Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies*. Vol. 53. Is. 14. P. 2246–2282. DOI: [10.1177/0010414020912](https://doi.org/10.1177/0010414020912)
- Dincecco M., Wang Y. (2021) State Capacity in Historical Political Economy. In: Jenkins A.J., Rubin J. (eds.) *Oxford Handbook of Historical Political Economy*. P. 253–270. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780197618608.013.13)
- Hanson J., Sigman R. (2021) Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *The Journal of Politics*. Vol. 83. No. 4. P. 1495–1510. DOI: [10.1086/715066](https://doi.org/10.1086/715066)
- Khemani S. (2019) What is State Capacity? *Policy Research Working Paper No. 8734*. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1a4179ef-c2c9-54ae-8b2a-05e77e0745b5/content>
- Kupryashin G. (2023) Political-Administrative Capacities of Governance in Conditions of Turbulence and Uncertainty. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 97. P. 174–189. DOI: [10.24412/2070-1381-2023-97-174-189](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2023-97-174-189)

Lindsey B. (2021) State Capacity. What Is It, How We Lost It, And How to Get It Back. *Niskanen Center Studies*. Available at: <https://www.niskanencenter.org/wp-content/uploads/2021/11/brinkpaper.pdf>

Logvenkov I.S. (2024) Relations Between Central and Regional Executive Authorities in the Context of Preparation for Radical Market Reforms in Russia at the End of 1991. *Istoricheskiy zhurnal: nauchnyye issledovaniya*. No. 5. С. 174–185. DOI: [10.7256/2454-0609.2024.5.71927](https://doi.org/10.7256/2454-0609.2024.5.71927)

Soifer H., Hau M. (2008) Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 43. P. 219–230. DOI: [10.1007/s12116-008-9030-z](https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z)

Volynskii A. (2018) Institutional Design and Theory of Reforms in Russian Economic Discourse. *Terra Economicus*. Vol. 16. No. 4. P. 29–40. DOI: [10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40](https://doi.org/10.23683/2073-6606-2018-16-4-29-40)