

# О ВЫХОДЕ ИЗ КРИЗИСА \*

## Тезисы Совета по внешней и оборонной политике

(СОКРАЩЕННЫЙ ВАРИАНТ)

### 1. Политическая ситуация

1.1. Главная особенность российского кризиса последних двух лет — определяющая роль его *политической составляющей*. Ее основная черта — нарастающая слабость государства и, в первую очередь, исполнительной власти, повсеместное уменьшение доверия и уважения к ней. В подобной ситуации любая экономическая политика была и остается изначально обреченной на неудачу.

1.2. Положение качественно ухудшилось после мартовского 1998 г. кризиса, когда обществу стала окончательно очевидна недееспособность и непредсказуемость Президента, являвшегося олицетворением государственной и прежде всего исполнительной власти. (Хотя формально он и не является ее главой). Часть ближайшего президентского окружения продемонстрировала недопустимую безответственность. После этого кризиса недееспособность президентской власти стала катастрофически прогрессировать.

1.3. Предпринимавшиеся попытки остановить эту пагубную тенденцию понятны, но они не могли изменить ситуацию. Кризис 17 августа 1998 г. вызвал обвальное падение доверия к государству и финансовой системе, а также деморализацию практически всей элиты, и прежде всего — политикообразующего

---

\* Данный документ является результатом серии обсуждений и исследований, проведенных в рамках рабочей группы СВОП по политической стабильности, работающей с октября 1998 г. В рабочую группу входили Батанов А.С., Бендукидзе К.А., Ворожцов В.П., Глазьев С.Ю., Гусейнов В.А., Делягин М.А., Зоркальцев В.И., Караганов С.А. (координатор проекта), Кобаладзе Ю.Г., Кондауров А.П., Кузьминов Я.И., Лившиц А.Я., Лошак В.Г., Мндоянц С.А., Нещадин А.А., Никонов В.А., Пихоя Л.Г., Подберезкин А.И., Попов Н.П., Пушкин А.К., Рапота Г.А., Салмин А.М., Сатаров Г.А., Третьяков В.Т., Федоров А.В., Федосов П.А., Шахрай С.М., Якобсон Л.И. др.

К обсуждению материалов рабочей группы привлекались многочисленные политики и эксперты. Документ не носит законченного характера. Он выдвигается для общественного обсуждения, в том числе на Ассамблее СВОП, которая состоится 13-14 февраля 1999 г. После этого будет подготовлен новый вариант этого документа.

Члены рабочей группы не обязательно согласны со всеми положениями документа. Данный проект подготовлен редакционной группой во главе с координатором проекта. Только он и несет ответственность за него.

Предполагается по результатам обсуждения подготовить документ, который включал бы систематические предложения, не только по краткосрочной (1-1,5 года), но и по среднесрочной программе выхода из политического и экономического кризиса (Стратегия-4). Этот документ будет представлен для подписания членам и друзьям Совета, которые согласятся с его содержанием.

Данный документ носит намеренно дискуссионный характер.

слоя. В нем стали резко усиливаться настроения безысходности, расслоение и метания. Одновременно нарастала готовность присоединиться к любой, хотя бы внешне сильной фигуре или группировке, положиться на них. В обществе и явно, и подспудно нарастают ощущения безвластия, тревоги и возбуждения.

1.4. Эти процессы замедлились и стали менее заметны благодаря приходу Е.М.Примакова, который одним своим авторитетом и политическим весом, явной неангажированностью и некоррупционностью отчасти скомпенсировал деградацию власти. Е.М.Примаков постепенно укрепляет свои кадровые позиции. Правительство пытается нащупать варианты политики выхода из кризиса. Положение Премьера и Правительства укрепляется тем, что они пока пользуются доверием, если не поддержкой большинства Думы и Совета Федерации.

1.5. Левые довольны поражением правых и укреплением своих позиций, в том числе через правительство. НДР находится в процессе распада. "Яблоко" как всегда старается дистанцироваться от всех действий правительства, но существенного влияния оказывать не может. Радикальные либералы впервые не представлены во власти, их никто не принимает во внимание.

1.6. Источником влиятельности Премьера (и Правительства) является то, что значительная часть правящей элиты видит в нем одного из наиболее вероятных кандидатов в Президенты.

1.7. Влияние, так называемых, олигархов резко ослабло. Сегодняшнее Правительство не зависит от них, как зависели прежние.

1.8. Премьер достаточно удачно маневрирует, играя объективно доставшуюся ему роль и.о. Президента, и мало ассоциируется пока с провалами в экономике.

1.9. Несмотря на временную стабилизацию, политическая ситуация будет иметь тенденцию к ухудшению в силу целого ряда причин.

1.9.1. Премьер не может исполнять роль главы исполнительной власти, которая соответствовала бы остроте кризиса в силу того, что:

- не обладает полной свободой маневра в кадровой области;
- все игроки на политическом и экономическом поле вынуждены исходить из того, что он может в любой момент потерять свой пост из-за каприза Президента, неспособного адекватно оценивать ситуацию или в результате действий кого-либо в президентском окружении; насколько известно, постоянно муссируются планы смещения Премьера и замены его на "удобную" для кого-то из приближенных к Президенту лиц фигуру;

1.9.2. С марта-апреля, несмотря на вероятное укрепление позиций внутри Правительства и усиление позиций Правительства в СМИ, Премьер, вероятно — в силу ухудшения экономической ситуации — может начать терять поддержку элиты, а затем, потенциально, и общества. Поддержка элиты начнет слабеть особенно быстро, если (и когда) станет оконча-

тельно ясно, что у Е.М.Примакова действительно нет президентских амбиций, или что его шансы быть избранным на пост президента или сыграть роль "создателя короля" уменьшаются.

1.9.3. Ухудшение основных экономических показателей на период более года заложено результатами политики прошлых лет. Кроме того, Правительство даже теоретически не может осуществлять эффективную экономическую программу, будучи зажатым международными кредиторами, с одной стороны, вынужденно опираясь на левое большинство в Думе и имея в "тылу" слабое, непопулярное президентство.

1.9.4. В этой ситуации любая экономическая политика может быть направлена только на поддержание относительной политической стабильности в надежде на чудо и в ожидании возможности усиления политической власти. (Подробнее об экономической ситуации см. в разделе 3).

1.10. Вместе с тем у Правительства, если его сумеет задействовать, пока есть существенный политический ресурс:

1.10.1. "Партия разумных людей" — большая, но недостаточно активная и политически не отобилизованная часть политической и экономической элиты и населения. К этой "партии" относятся крупные группировки как патриотических правых, так и ответственных левых.

1.10.2. Часть буржуазии, особенно связанной с производством, выигравшим от девальвации инфляционного "навеса" и от ограниченной эмиссии.

1.10.3. Значительная часть членов Совета Федерации, включая его руководство.

1.10.4. Значительная часть силовых структур, особенно, если удастся хотя бы частично начать решать их финансовые проблемы.

1.10.5. Московская группировка во главе с Ю.М.Лужковым с ее организационными ("Отечество"), финансовыми, медийными ресурсами, влиянием в регионах.

1.11. Достаточно мощно выглядит и совокупность противостоящих политических сил.

1.11.1. Протестный электорат разного политического толка. Его голоса на выборах отойдут к группам вокруг А.И.Лебедева, В.В.Жириновского, деятелей типа Макашова и Баркашова, частично к Г.А.Явлинскому. Какая-то небольшая часть может через полтора года отойти и обратно к либерал-демократам. Размеры этой части электората весьма подвижны, но с ухудшением общеэкономической ситуации он будет расти. В него войдет часть пострадавшего "нового среднего класса", голосовавшего раньше за демократов.

1.11.2. Коммунистический электорат. Он достаточно стабилен, но может начать увеличиваться по мере ухудшения экономической ситуации.

Электорат Г.А.Зюганова может резко расшириться в случае выхода во второй тур президентских выборов пары Зюганов-Лебедь.

1.11.3. Проигравшие радикальные либералы надеются на негативную реакцию на инфляцию части населения, молодежи, СМИ и рассчитывают, возможно, вернуться к власти через премьерство. При этом ставка делается на то, что это будет сделано либо под давлением МВФ, других зарубежных кредиторов и каких-то западных правительств, либо через Президента, которого удастся уговорить на повторение варианта с В.С.Черномырдиным, т.е. уволить Е.М.Примакова и поставить на его место "молодого реформатора" с тем, чтобы в последующем "двинуть" его в Президенты. Такие планы существуют и в среде некоторых бывших олигархов. Существует и вариант, что вперед будет двинут кандидат "X" — раскручиваемая фигура. Пока чаще всего называется Н.С.Михалков, но вероятен и кто-то другой.

Насколько известно, такие планы существуют; или, во всяком случае, существовали, их поддерживают те группы, для которых малопримлем Е.М.Примаков (независим, неподкупен, придерживается других взглядов, не будет прикрывать прошлые провалы). Еще менее приемлем Ю.М.Лужков — независим, имеет собственную политическую, экономическую и кадровую базу, считается весьма авторитарным. Наконец, у многих вызывают серьезные опасения призывы Лужкова к фактически массовому пересмотру результатов приватизации.

1.11.4. Правительство и Е.М.Примаков не пользуются активной поддержкой и среди значительной части представителей СМИ — общественной группы в целом более либеральной, молодой, прозападнической, чем большинство группировок элиты и электората. К тому же правительство пока не наладило эффективной политико-пропагандистской стратегии.

1.11.5. Двойственную или негативную позицию может занять и часть региональных лидеров, недовольных экономической политикой правительства.

1.11.6. Часть бывших олигархов "разыгрывают" Г.А.Явлинского в надежде потеснить Ю.М.Лужкова (чьи шансы, как они надеются, также начнут слабеть с конца 1999 г.), усилить позиции в возможном торге, провести его как минимум на пост премьера.

1.12. Важнейшим фактором перманентной политической дестабилизации является сама потенциальная возможность выборов в любой момент до 2000 г.

Если выборов не будет в ближайшие месяцы, до нормального государственного и экономического строительства руки не дойдут. Невозможно будет вести даже теоретический разговор о потенциально плодотворных, но неизбежно жестких экономических решениях — для такого диалога до появления нового президента не будет ни политической легитимности, ни властного ресурса.

1.13. В любом случае вакуум легитимной власти, ее слабость создают условия для дестабилизации ситуации в результате разного рода провокаций. Источниками опасной дестабилизации могут стать случайные события — заявления, убийства, стихийные бедствия, вспышки социальных трений. Экономическая ситуация становится все более хрупкой и все менее предсказуемой. Уже сейчас есть признаки выхода из-под контроля части силовых структур.

1.14. В настоящий момент коммунисты, с одной стороны, радикал-либералы, часть окружения Президента, особенно ассоциирующаяся с Березовским, "Яблоко", с другой, в равной мере не имеющие шансов на президентских выборах, если они пройдут до конца 1999 г., и опасющиеся вероятной победы на этих выборах Е.М.Примакова и/или Ю.М.Лужкова, пытаются оттянуть выборы до 2000 г.

Расчет, видимо, прост: Е.М.Примаков и Ю.М.Лужков в условиях неизбежного обострения кризиса "выработают" свой электоральный потенциал и шансы появятся у их оппонентов. Коммунисты надеются захватить власть в полном объеме. Это, видимо, главная причина того, почему руководство КПРФ почти перестало настаивать на досрочных выборах и резко снизило активность по импичменту. Часть людей в окружении Президента тянут время, видимо, в надежде на чудо, смуту, что даст возможность протолкнуть А.И.Лебедея или кандидата "Х". "Яблоко" надеется после выборов в Думу иметь гораздо более сильные позиции хотя бы для торга.

О том, что произойдет тем временем со страной, думать не хотят.

1.15. Против досрочных выборов выдвигают и иные аргументы:

- нельзя проводить их при нынешней экономической ситуации (хотя в условиях нарастающего кризиса политической власти она будет только ухудшаться);
- надо посмотреть результаты парламентских выборов (хотя они имеют опосредованное отношение к президентским выборам);
- президенту нельзя уходить в отставку, так как это дестабилизирует власть (хотя очевидно, что явно больной Президент, отвергаемый подавляющим большинством населения, является источником ослабления и делегитимизации власти).

За подобными рассуждениями по большей части кроются либо ошибочные, либо корыстные расчеты.

1.16. Существуют и разумные, с нашей точки зрения, возражения. Опасно проводить выборы Президента при сохранении нынешней Конституции. Она страдает рядом крупных изъянов, которые нужно устранить до выборов. Необходимо привитие российской политической культуре уважения к законам, проведению выборов в конституционные сроки и т.п.

1.17. Между тем, даже теоретически приход представителя левых или правых на президентских выборах будет означать только дальнейшее ухудшение политической и экономической ситуации.

1.17.1. У левых нет ни реалистической программы, ни — что самое важное — кадрового потенциала. Их приход неизбежно усугубит международную изоляцию России.

1.17.2. Приход кандидата от правых в ситуации их нынешней дискредитации приведет к тому, что правительство, не поддерживаемое подавляющим большинством населения и политического класса, будет в лучшем случае недееспособным, в худшем — источником дестабилизации.

1.18. Обсуждаются и планы откладывания парламентских и президентских выборов с тем, чтобы провести их в рамках создания российско-белорусского союза. Продление нынешней агонии даже под благовидным предлогом окажется просто самоубийственным для самой России. Большинство даже самых последовательных сторонников российско-белорусского союза вынуждены будут отказаться в этих условиях от его поддержки. Благородная идея окажется похороненной. Выборы в общие органы союза нужно проводить только после выборов в России.

1.19. Весьма вероятно, что к 2000 г. политический центр, который сейчас образуется вокруг возможного тандема руководство Правительства-«Отечество», окажется вновь размытым.

Ситуация окажется еще более непредсказуемой. Усилится вероятность появления во власти случайных фигур или радикалов. (На что, возможно, и делают ставку проигравшие ныне политические силы или отдельные фигуранты политического процесса.)

1.20. Даже если страна доживет до 2000 г. и выборы пройдут в конституционные сроки (что далеко не очевидно при нынешних темпах ухудшения ситуации и вышеописанных тенденциях), после них она может оказаться столь же, если не более нестабильной. До эффективных реформ дело опять не дойдет. Продолжится деградация государственной власти с очень высокой вероятностью дезинтеграции самой страны.

1.21. Экономический кризис и кризис управляемости резко ослабил внешнеполитические позиции страны. Она и сейчас и на перспективу стала гораздо более зависимой и уязвимой в отношении внешнего мира. Это потребует внесения дополнительных корректив во внешнюю политику.

## **2. Региональный аспект**

2.1. В сложившихся политических условиях Правительство Е.М.Примакова может оказаться не в состоянии противодействовать дезинтеграционным факторам, ведущим к распаду России как государства уже в обозримом будущем.

Фактически процесс медленного распада уже идет. При этом первоначально он может принять форму не только и не столько юридического образования на нынешней территории Российской Федерации новых суверенных государств как субъектов международного права. В новейшей истории были примеры, когда процесс разложения государства проходил в иных формах, что, впрочем, не исключало фактическое прекращение существования того или иного государства как единого целого.

Пример — Китай, который после Синхайской революции 1911 г. постепенно распался на ряд фактически независимых территорий. Впоследствии страна смогла достигнуть относительного единства лишь к середине 30-х годов, да и то только пройдя через гражданскую войну и оказавшись перед лицом японской агрессии. Сегодня в ситуации фактического распада находится ряд африканских государств, формально сохраняющих целостность, — Ангола, Сомали и др.

В развитии Российского государства четко обозначились конфедеративные тенденции, а из истории известно, что конфедерация является неустойчивой формой гособразования и чаще всего ведет к полному распаду государства.

2.2. В общественном сознании — важнейшем факторе существования государства — его единство держится на четырех основах: моральном авторитете власти, уверенности в эффективности (то есть полезность для себя) существующих государственных институтов, страхе перед репрессивным аппаратом государства, инерции сознания.

2.3. С точки зрения состояния массового сознания, в настоящий момент сложилась крайне тревожная ситуация, когда только определенная инерция мышления удерживает многочисленные социальные и этнические группы от решительных шагов, направленных на разрушение единства Российской Федерации. Тем не менее, примеры крушения Российской империи и распада СССР показывают, что при таких условиях достаточными оказываются любые энергичные усилия по развалу действующего политического режима или даже череда случайных обстоятельств.

2.4. Главным фактором, в наибольшей степени разрушительным для государственного единства, является в настоящий момент беспрецедентный для постсоветской России подрыв авторитета федеральной власти. В первую очередь ответственность за падение ее авторитета лежит на главе государства и президентских структурах, поскольку действующая Конституция, наделяя широкими полномочиями президента, фактически выстраивает всю систему исполнительной власти вокруг его фигуры.

Однако Президент демонстрирует настолько очевидную неспособность к управлению, что провоцирует сомнения в целесообразности самого существования института президентства в его нынешнем виде. Всплески активности не помогают.

Еще одним источником общественного восприятия Президента как фактора наибольшего политического риска для государства является, как показывают социологические опросы, стойкая убежденность населения в неспособности Б.Н.Ельцина по состоянию здоровья исполнять свои служебные обязанности.

Глава государства столкнулся с известным феноменом "отторжения", в свое время пережитым президентом СССР, когда любые действия (равно как и бездействие) с его стороны приводили лишь к негативным оценкам со стороны основной массы населения. Только сейчас "отторжение" гораздо сильнее и является практически всеобщим.

Это означает, что любые действия, ассоциируемые с Президентом, встречают недоверие и неприятие. Президент, являвшийся воплощением государства и немало сделавший для его становления, объективно, стал не только фактором подрыва эффективности исполнительной власти (в узком смысле), но и фактором ослабления российской государственности (в широком смысле).

2.5. Опасность подобной ситуации усугубляется уменьшением эффективности силовых структур. Череда заказных убийств, последним в ряду которых стало убийство депутата Госдумы Г.В.Старовойтовой, публично демонстрирует слабость этих структур перед лицом более или менее профессионально подготовленных преступников.

Бесконечная перетасовка руководителей силовых министерств и ведомств вместе с крайне низкой заработной платой и падением общественного престижа работы в них вызывает к жизни известный наиболее ярко на примере Латинской Америки феномен общественной автаркии силовых органов.

2.6. В этой ситуации главы субъектов РФ, отчасти защищаясь от непредсказуемости действий Центра, отчасти компенсируя его слабость, а отчасти и реализуя собственные амбиции, явочным порядком берут на себя все более широкий круг задач, включая и те, которые являются и должны являться исключительной прерогативой Центра, в том числе жизнеобеспечение армии, МВД, а также прокуратуры, судов.

Последнее представляется особенно опасным, так как фактически лишает федеральные власти такого инструмента как опротестование в суде действий должностных лиц или признание по суду недействительными тех или иных решений органов исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации.

2.7. Весьма вероятная ныне гиперинфляция станет еще одним фактором, действующим в пользу обособления регионов.

2.8. После августовского кризиса ФПГ и банки теряют свою эффективность в качестве фактора, связывающего Федерацию.

2.9. Обращает на себя внимание, что в последние месяцы на Западе и особенно в США интенсифицировалась дискуссия о возможности распада России и о политике США в этой сфере. На неофициальных и полуофициальных встречах эксперты-руссологи обсуждают различные сценарии такого распада.



Уже и в открытой печати начались немислимые раньше разговоры о возможности покупки Сибири, обмена кусков территории за долги, установлении протекторатов над дальневосточными территориями и т.д.

2.10. Остановить процесс распада можно только с помощью резкого усиления государственной, особенно федеральной, власти или, по крайней мере, ощутимого обращения вспять тенденции к ее ослаблению. Сделать это и тем более быстро в течение ближайшего времени, видимо, невозможно без легитимной замены Президента и появления во главе страны лидера, который:

- а) был бы политически легитимным не только *de jure*, но и *de facto* (Б.Н.Ельцин таким лидером *de facto* больше не является);
- б) пользовался бы общественным авторитетом;
- в) был бы достаточно властным, и одновременно, готовым уважать основные демократические завоевания. Большинство активного населения ждет сильной власти, но не готово отказаться от свободы.

2.11. Теоретически существует и возможность выхода из кризиса после 2000 г. через введение диктатуры (сценарий "русского Пиночета"). Но в силу ряда объективных обстоятельств — прежде всего состояния армии и силовых структур, слабости системы управления, особенности федеральных отношений такой вариант до смешного малореалистичен, может привести лишь к форсированному развалу страны. И это при том, что усиление жестковластных тенденций, но в рамках демократических институтов, неизбежно ради сохранения целостности страны и начала роста и модернизации хотя бы в среднесрочной перспективе.

### **3. Экономический и социальный фон развития политической ситуации**

3.1. В сложившихся в России обстоятельствах в ближайшее время политика будет определять экономику. Важнейший фактор — неопределенность общей правовой среды и политики государства — не может быть стабилизирован до президентских выборов.

Тем не менее экономическое развитие создает фон для политики: как через динамику настроений и ожиданий социальных групп, так и через распределение собственности — источника формирования избирательных фондов.

3.2. В течение 1999 г. экономика России независимо от политики Правительства — будет характеризоваться следующими тенденциями:

- высокая или очень высокая инфляция
- отсутствие в экономике ресурсов для проведения активной инвестиционной политики, национализации и существенного укрепления административной силы государства
- постоянное давление внутренней и особенно внешней задолженности
- отсутствие притока инвестиций

- недоверие к государству
- недоверие к национальной кредитной системе и продолжающийся вывод за границу не только кредитных ресурсов, но и системы расчетов
- неспособность и нежелание предприятий существенно расширить свои рыночные ниши
- обеднение рынка

### 3.3. Выбор вариантов политики для Правительства:

Первый — умеренная инфляция (до 70-80% в год), успешная реструктуризация долга, получение некоторых (в определенной степени символически) денег международных финансовых организаций.

Плюсы — вялое повышение "от ноля" кредитного рейтинга России, сохранение цивилизованности внутренней политики (с оглядкой на Запад).

Минусы — нарастание социальной напряженности по двум направлениям: обесценение пенсий и зарплат бюджетников и неулучшение финансового состояния предприятий в силу отсутствия внутреннего спроса.

Второй — срыв в гиперинфляцию, отказ Запада в реструктуризации долга и в итоге — ситуация, более или менее близкая к суверенному дефолту.

Плюсов на самом деле нет: временное смягчение социальной ситуации в результате регулярной индексации доходов уже через 3-4 месяца приведет как к обнищанию бюджетников и пенсионеров, так и к опустошению потребительского рынка.

3.4. Как представляется, второй вариант политики непривлекателен ни для кого и Правительство, каким бы оно ни было, избрало сейчас первый вариант. Он связан с необходимостью официально провозглашать как выполнение ключевых социальных обязательств государства, так и обеспечение бюджетного профицита при заведомой невозможности достичь этих целей не только вместе, но даже одной за счет другой.

В этой связи:

- доверие может вызвать лишь политика, переносщая акцент на развитие внутреннего рынка и микроэкономические реформы, до сих пор проводившиеся неудовлетворительно;
- по-видимому, неизбежно возвращение к ситуации начала 90-х гг., когда бюджет играл во многом декоративную роль, что должно быть возмещено усилением роли иных инструментов экономической политики; согласование социальных обязательств государства с сократившимися экономическими возможностями, в принципе может производиться посредством гласного и продуманного пересмотра законодательства, но на практике будет происходить имущественно за счет высокой инфляции;

- вряд ли осуществимы варианты крупномасштабной структурной политики, основанные на мобилизации средств в распоряжении Правительства с целью централизованного инвестирования, поскольку на эти средства могут прямо или косвенно обращаться разного рода взыскания; соответственно, структура хозяйства будет меняться в основном под воздействием рыночного спроса;
- возвращение к планово-распределительной модели хозяйствования возможно скорее в масштабах регионов и их групп, чем в масштабе России в целом; попытки административного регулирования производства и распределения продовольствия и ряда других товаров, вероятно, будут предприниматься, однако вскоре обнаружится, что они объективно ведут к экономическому сепаратизму (даже в условиях неприятия политического сепаратизма) и уменьшают эффективность экономики в целом.

3.5. Развитие событий будет характеризоваться постепенным нарастанием раздражения населения в результате ползучего ухудшения качества жизни и отсутствия позитивных сигналов.

3.6. При этом наибольшее недовольство будут ощущать и высказывать экономически активные слои, не верящие в целесообразность и возможность реставрации планового хозяйства. Вместе с тем, эти слои, как и большинство общества, испытывают психологическую потребность в отчетливом дистанцировании от "неудачи", то есть от политики последних лет. Такое дистанцирование неизбежно, оно будет оформлено лозунгами консерватизма, патернализма, национального капитализма и усиления роли государства. В связи с этим шансы правого блока на успех весьма сомнительны. Исторический опыт показывает, что длительно ухудшение экономического положения среднего класса создает питательную почву не для либеральной реставрации, а для фашизма.

3.7. С другой стороны, экономически пассивные слои могут наконец прийти к массовому осознанию того факта, что провозглашенные ранее социальные гарантии нереализуемы. Исчезновение ожиданий поддержки со стороны государства может стимулировать неожиданный для коммунистов и их союзников абсентеизм "слева".

3.8. Итак, с каждым месяцем 1999 г. для основных политических элит России будет нарастать неопределенность, нестабильность, гарантированная база их социальной поддержки будет размываться. Это может послужить питательной почвой для авантюристических, бонапартистских действий части этих элит и в свою очередь к ожиданиям таких действий от соперников.

#### **4. Выводы и предложения**

4.1. Ситуация крайне опасная. В результате ошибок предыдущего периода и кризиса 17 августа страна отброшена назад на 4-5 лет. В краткосрочной перспективе на экономический рост надеяться нельзя. Речь должна идти не

столько о реформах, сколько о сохранении страны, условий для выживания народа, сохранения управляемости государством.

4.2. Налицо острейшая за все время существования Российской Федерации угроза всем элитам — и левым, и правым, и главное — народу и стране. Победа левых над правыми или наоборот будет пирровой — "победой" над Россией. Единственный шанс для спасения — консолидация всех здоровых патриотических сил.

4.3. Ждать выборов до 2000 г. крайне опасно. Деградация управляемости страной и экономикой может приобрести необратимый характер или потребует еще более жестко авторитарной и мобилизационной политики. Неизбежно будет нанесен еще более тяжелый удар по демократическим завоеваниям.

4.4. Оптимальной для страны была бы, видимо, добровольная отставка Б.Н.Ельцина (по состоянию здоровья) и назначение досрочных президентских выборов.

4.5. Но до выборов, когда бы они не произошли, необходимо предпринять ряд предварительных мер.

К их числу относятся, в частности:

4.5.1. Формирование потенциальной политической коалиции между руководством правительства, наладившего рабочие конструктивные отношения с парламентом, и мэром Москвы, с возможным подключением к нему как значительной части ответственных левых из входящих в КПРФ, и особенно в НПСР, так и патриотически настроенных правых. По сути дела речь идет о создании широкой коалиции демократов-патриотов, включающей большинство разумных сил.

Сближение между руководством Правительства и мэром Москвы должно приветствоваться Президентом и ответственными людьми в его окружении, поскольку только такой союз способен обеспечить преемственность власти и гарантии Президенту.

4.6. Устойчивый политический союз ведущих политических фигур и взаимоприемлемые договоренности о распределении ролей в постельцинском руководстве страны возможны при условии изменения нынешних конституционных норм, согласно которым победитель президентской гонки "получает все". Кроме этого поправки должны ограничивать возможности президента, на случай если на этот пост все-таки придет чрезмерно радикальный или непредсказуемый деятель, расширять поле согласия политических сил.

4.7. Основной вектор изменения конституционных "правил игры" — выравнивание объема полномочий и уровней самостоятельности основных властных институтов — президента, правительства, палат парламента, — но сохранение при этом, учитывая особенности России, президентской республики.

4.8. Такой подход в принципе способен обеспечить необходимое для принятия конституционных поправок большинство в обеих палатах парламента,

необходимых двух третей в региональных законодательных органах. Чтобы реализовать эту принципиальную возможность из большого числа конституционных поправок, обсуждаемых сегодня в политических и академических кругах, нужно отобрать те, которые одновременно и необходимы с точки зрения сформулированных выше задач, и проходимы при нынешнем соотношении сил в Совете Федерации и в Государственной Думе.

4.9. Речь, в частности, может идти о следующих поправках:<sup>\*</sup>

- поправка к статье Конституции 83 "в" с тем, чтобы президент имел право отправлять в отставку правительство только с согласия палат парламента. (Эта поправка будет содействовать гарантированию от произвольных действий президента как до выборов, так и после них, станет дополнительным фактором, привлекающим к процессу изменения Конституции Совет Федерации, Государственную Думу и их лидеров).
- поправка, согласно которой Госдума получает право утверждать не только председателя правительства, но и основных министров, в том числе "силовиков". (Цель очевидна — усиление взаимной ответственности парламента и правительства, ограничение возможного произвола президента, усиление гражданского, политического контроля над силовыми структурами).
- поправка, упрощающая процедуру импичмента.

Этим минимальным набором поправок можно было бы, в принципе, и ограничиться.

4.10. Но желательно принятие еще одной поправки, восстанавливающей пост вице-президента. (Несмотря на прошлый негативный опыт такой институт, в принципе, придаст бы устойчивость правящей группировке, ограничил бы всевластие президента и одновременно укрепил бы институт президентства.)

4.11. Необходимо и скорейшее принятие, насколько известно, уже готового федерального закона о пожизненных гарантиях Президенту и его семье, предусматривающего пожизненное членство в Совете Федерации, достойные условия содержания, неприкосновенность имущества семьи.

4.12. Недопустимо принятие каких-либо поправок, отменяющих институт Президентства и превращающих Россию в парламентскую республику. В этом случае Россия будет практически обречена на развал. (Мы уже имеем сейчас из-за недееспособности президента квазипарламентскую республику и пожинаем плоды.)

4.13. Для того, чтобы снять опасения, что Конституционное Собрание отменит всю Конституцию или затянет процесс до бесконечности и выхолостит его, целесообразно собрать компактное Конституционное совещание, скажем, по несколько представителей Правительства, Администрации Президента, Госу-

---

<sup>\*</sup> Подробнее о конституционной реформе см. заявление рабочей группы СВОП "Изменение Конституции?" (*Независимая газета*, 6 ноября 1998 г.)

дарственной Думы и Совета Федерации. При совещании можно было бы создать Общественную палату или Экспертный совет с правом совещательного голоса из видных юристов, авторитетных общественных деятелей. В него могли бы войти и судьи Конституционного суда.

Совещание можно было бы созвать по совместной инициативе Президента, Правительства, двух палат Парламента. Попытка сконцентрировать работу над поправками в одной из властных структур, например, в Администрации или в Госдуме почти наверняка изначально будет бесплодной и даже контрпродуктивной. Совещание целесообразно созвать на ограниченный срок — 2-3 дня. Его предложения можно ратифицировать в течение нескольких недель.

4.14. Учитывая психологические особенности и состояние российского народа и элиты, было бы весьма полезно, если бы Правительство выдвинуло долгосрочную программу развития страны. Такой программы ни у кого нет. А она необходима для того, чтобы дать людям перспективу и надежду.

4.15. Все рекомендации сохраняют свое значение и в случае, если президентские выборы будут проведены в срок. Некоторые, особенно по принятию конституционных поправок, будут еще более актуальны, так как экономическая ситуация будет еще хуже, а политическая еще более нестабильной и непредсказуемой.

4.16. В сложившихся условиях добровольная отставка президента была бы оптимальным выходом из кризиса и для страны, и для Президента, и для его ближайшего окружения. Менее оптимальным, и гораздо более рискованным, но все же сохраняющим надежды на предотвращение самых "черных" сценариев, — было бы принятие в том или ином виде предложений, содержащихся в письме главы Правительства в Думу, о котором стало известно в конце января 1999 г. В этом письме, в частности, предлагалось, чтобы Президент, Федеральное Собрание и Правительство приняли заявление, в котором содержались бы следующие взаимные обязательства вплоть до выборов 2000 г.:

- Президент не использовал бы права на роспуск Думы;
- Правительство не ставит вопрос о доверии к себе, который может привести к роспуску Думы;
- Дума не выражает недоверия Правительству;
- Дума приостанавливает процедуру импичмента;
- Президент не отправляет Правительство в отставку;
- Федеральное Собрание принимает закон о политических и социальных гарантиях экс-президенту;
- никто в одностороннем порядке не пытается изменить Конституцию;
- принимается закон о моратории на изменение границ и правового статуса субъектов Федерации.

Основные идеи этого письма были обсуждены на заседании СБ, а также на встрече Премьера с лидерами думских фракций, посвященной выработке на основе предложений правительства документа о политическом согласии.

Важно, чтобы начавшийся процесс не был бы выхолощен и было бы выработано соглашение, которое перекрывало бы пути к дальнейшей дестабилизации и без того крайне тревожной политической ситуации.

4.17. Принятие данного предложения в его основных компонентах могло бы замедлить, хотя и не смогло бы "заморозить", процессы распада в государстве и экономике. Сохранение же статус-кво — недееспособный Президент и Правительство, распятое между ним, Думой и иностранными кредиторами в условиях углубляющегося экономического кризиса, — является неприемлемым вариантом.

4.18. В этом варианте значение консолидации политических элит и политических лидеров вокруг правительства — при всех возможных его изменениях — и премьера, как гаранта хотя бы минимальной политической стабильности, будет объективно возрастать.