



Галина Михалева

Европейский Союз и трансформационные процессы в России

Цели Запада и ЕС и цели России

Коллективные акторы международного влияния, международные организации, включая экономические, межправительственные и негосударственные, в планировании своих действий в отношении России исходили из некой абстрактной модели глобализационных влияний, предполагающей набор требований по изменению институтов, привязанных к набору предоставляемых благ и услуг.

ЕС и страны-члены ЕС достаточно долго не формулировали своих специфических целей и интересов в отношении России, руководствуясь набором вышеназванных требований и представлений. ЕС был слишком занят внутренними проблемами, прежде всего – расширением на Восток, Россия в этом контексте интересовала ЕС только с точки зрения безопасности и отсутствия сопротивления этому процессу.

Практически на всех этапах, начиная от вашингтонского консенсуса, включая Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС, и заканчивая двумя последними стратегическими документами, взаимоотношения ЕС и России строились по принципу «кривого зеркала», запаздывания и несоответствия риторики документов и заявлений донорской практике. Оценки ЕС состояния трансформации были неадек-

ватны и отражали желаемое, а не действительное, несмотря на наличие многочисленных критических замечаний.

В соответствии с неадекватными целями разрабатывались как стратегии, так и конкретные программы. Стратегии начинали корректироваться постфактум, когда неадекватность оценки направления развития России не замечать уже было невозможно. Конкретные программы вступали в действие с запаздыванием «на фазу» и были всегда ориентированы на предыдущий трансформационный этап.

Сравнение с социалистическим Советским Союзом оставалось и до сих пор остается в пользу России: прямая военная угроза исключена, риски и угрозы с точки зрения Запада смещаются в направлении ответа на глобальные вызовы, которые затрагивают Россию так же, как и Запад¹. На первом плане остается задача влияния на российскую трансформацию с целью создания договороспособного партнера в экономической области (прежде всего, в энергетике) и в области экологической, ядерной безопасности и борьбы с международной преступностью.

С момента формулирования стратегий цели России и ЕС были разными, что фиксировалось и в документах.

Для **Европейского Союза** приоритетными целями были укрепление демократии, интеграция России в единое экономическое и социальное пространство, сотрудничество, направленное на усиление стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами, общие вызовы на континенте (терроризм, миграция и т. д.). Существовало и существует очевидное несоответствие между риторикой, подчеркивающей важность продвижения демократии, и действительностью², что отражается и в реальном распределении донорской помощи³.

¹ Эрхард Х-Г. *Становление политики безопасности Европейского Союза // „Internationale Politik“*, май-июнь, 3/2004, С. 35.

² Хуккала Хиски. *Положительные аспекты реализации Общей стратегии ЕС по России // Переосмысливая стратегию отношений / Под ред. А. Мошеса. - М.: Московский центр Карнеги 2003. - С. 49.*

³ Финансирование программ, связанных с развитием демократии, составляло минимальную долю. В 1991-99 гг. в ТАСИС было выделено только 240,85 млн. евро (5,7%) на эти цели, при этом в эту сумму включались и институциональные расходы, например, на содержание аппаратов, т. е. практически - европейской бюрократии.

Формулируемые сейчас программные цели имеют в среднесрочной перспективе скорее утопический характер. В особенности это относится к созданию единого экономического пространства по типу ЕС, что предполагает не только свободный обмен капиталами, товарами и рабочей силой, но и – что значительно важнее – выравнивание институциональных характеристик, включая правовые нормы и судебную практику.

Для России как декларированные, так и реальные цели связаны с экономической модернизацией страны и достижением конкурентоспособности на мировом рынке. Отношение к глобализационным влияниям и Западу в целом носило невнятный и непоследовательный характер. «Постсоветский синдром» выражался в имперской риторике и провозглашении соответствующих целей в сочетании с практикой использования любой западной финансовой поддержки.

Важно, что Россия не собиралась (да и не могла) выполнять подписанные соглашения, а Запад этого и не требовал.

В отношении ЕС цели вообще были сформулированы только в путинский период. До последнего времени Россия предпочитает двухсторонние соглашения и, после 11 сентября, политическую игру в треугольнике: Россия–США–ЕС. Для России важно было сохранить роль «мировой державы» (что позволяет ядерный потенциал, территория и энергоресурсы), и, соответственно, членство в престижных международных организациях.

Запад в целом, как и ЕС, преследуя значимые и незначимые цели, настаивая на решении задач приоритетных, таких, как безопасность, энергетический сектор, или же локальных, но значимых вопросов (Калининградский транзит), использовал демократическую риторику, ожидая в ответ того же самого.

Партнерские отношения оказались значимыми только в вышеназванных областях. Проблемы демократического транзита были второстепенны, и ЕС, как и Западу в целом, было достаточно деклараций или же имитаций демократических практик.

Для включения в систему международных сетей «изоморфизма» норм и институтов (формальное наличие разделения властей, декларация принципов правового государства и прав человека) при наличии возможностей экономического взаимодействия и взаимодействия в сфере коллективной безопасности оказывается вполне достаточно, чтобы страна рассматривалась как полноправный международный партнер. Наличие реально функционирующих демократических институтов оказывается второстепенным.

Глобализационные процессы, включающие экономическую, военную, гуманитарную и социально-культурную составляющую, представлялись западным акторам неким естественным процессом, требующим минимального регулирования. Логика *soft power*, способность и возможность заставить трансформирующиеся страны «хотеть того же», что и Запад. Эта тенденция усилилась после 11 сентября, с активным использованием военных действий для включения Афганистана и Ирака в число стран с системами, позволяющими осуществлять поставленные, прежде всего, экономические цели. Этой логикой и объясняется форма и содержание европейского влияния на российские трансформационные процессы, в которых используемая обеими сторонами риторика отличается от реальных целей и практических действий, которые так же меняются со временем.

Учитывая, что европейское влияние – не только влияние через институты ЕС, но и нередко отличающиеся позиции и интенсивность взаимодействия с разными европейскими странами, сосредоточимся все же на базовых документах и шагах ЕС.

Основные этапы изменения политики ЕС в отношении России в ходе российской трансформации

*Этап становления новой российской государственности:
1991–1993*

Первые решения, связанные с готовностью финансово поддерживать трансформацию в России, были приняты по инициативе ФРГ в 1990 году (в рамках 2+4). В результате

договоренностей ЕС и США задачу формулирования требований к России было решено переложить на МВФ и Всемирный банк.

В рамках «вашингтонского консенсуса» разработаны направления поддержки всех трансформирующихся стран ЦВЕ и постсоветских стран, без учета специфики России. Идеология «вашингтонского консенсуса» была идеологией политического слома социализма для трансформации экономики. Основные направления поддержки всех трансформирующихся стран были определены как налоговая дисциплина, минимизация общественных выплат, налоговая реформа, оптимизация и либерализация потоков капиталов и товаров.

Как главная задача помощи в трансформации понималась либерализация экономики, которая бы могла позволить посредством рыночных реформ сделать экономические институты «компартибельными» западному рынку и открыть закрытые социализмом географические зоны для западных товаров и инвестиций, одновременно обеспечив экономический рост в этих странах. Это был механизм, неоднократно апробированный в Латинской Америке. Существование новых глобальных правил, охраняющих интересы капитала от возможных рисков за пределами безопасных границ, были основой выбранной стратегии. Как и при предыдущей волне трансформации, критические экономические решения диктовались не предпочтениями большинства избирателей внутри страны, а технократическими элитами в МВФ, Всемирном банке и ВТО⁴.

После решений Большой семерки ЕС в 1990 г. в Риме принял программу технической помощи, которая должна была содействовать советской трансформации. Первая программа ТАСИС стартовала в 1991 году. Цель была определена как

⁴ Скидмор Д. *Перспективы глобализма: три возможных будущих для Европы и мира* // Европа. Журнал польского института международных дел. - 2003. - № 1. - С. 36-37.

*transition to a market economy*⁵ со следующими основными направлениями:

- подготовка менеджеров для общественного и частного сектора;
- финансовая помощь;
- энергетика;
- транспорт;
- продовольственная помощь.

В целом отношения с Россией были основаны на подписанном еще с СССР в 1989 году соглашении о торговле и сотрудничестве. Лишь в 1992 году председатель Еврокомиссии Ж. Делор предлагает заключить новое соглашение, уже с Российской Федерацией.

Концепция, учитывающая глубокие изменения политической и экономической системы, не говоря уже о распаде СССР, отсутствовала. Предполагалось, что «рынок урегулирует все», тем самым поддерживался ельцинский курс рыночных реформ.

После распада СССР и демократических деклараций Россия уже не представляла военной опасности, а экономические трансформации представлялись выполнением главных задач, связанных с включением России в систему мировой торговли. Российские руководители в этот период неоднократно заявляли о желании России вступить в ЕС⁶. При всей противоречивости внешнеполитического курса России в этот период, проводимый Ельциным политический курс, связанный с большим объемом западных займов, с одной стороны, и подавлением оппозиции, использующей национал-патриотическую и коммунистическую риторику с другой, вполне устраивал западных партнеров.

Политические трансформации представлялись западным акторам второстепенными, к этой сфере не предъявлялось

⁵ *An Evaluation of the Tacis Programme in Russia*, s.15.

⁶ См.: Худoley К. *Отношения России и Европейского Союза // Россия и Европейский Союз. Переосмысливая стратегию отношений / Под ред. А. Мошеса.* – М.: Московский центр Карнеги 2003. – С. 19.

никаких специфических требований, деклараций о необходимости демократии и рыночной экономики оказывалось вполне достаточно. Содержание и форма трансформационных конфликтов представлялась на Западе как «борьба с коммунизмом», в которой вполне приемлемы были и антиконституционный переворот Ельцина, и применение силы против законно избранного парламента. Разгром оппозиции и институциональное закрепление победы Ельцина сначала никак не повлияло на практику взаимодействия ЕС и России. Принятие Конституции, закрепляющей президентализм, несмотря на некоторую критику со стороны западной общественности и научных кругов, воспринималось как создание базы для политической стабильности и, следовательно, возможности расширения контактов с Россией.

По-видимому, полученные от ТАСИС и отдельных стран-членов ЕС ресурсы, распределение и потоки которых тогда еще в самой стране не контролировались и все решалось а Брюсселе, были использованы борющимися за власть элитами как дополнительный ресурс.

Внутренние конфликты и президентализм: 1993-1999

Только в 1994 году РФ и ЕС было подписано соглашение о партнерстве и сотрудничестве. В ходе переговоров о соглашении выявились различные приоритеты РФ и ЕС, однако в текст были включены требования для РФ соблюдать нормы ОБСЕ.

В дипломатических кругах этот документ считается основополагающим в российско-европейском диалоге. Это соглашение считается прагматичным, потому что Россия все-таки сделала выбор в пользу Европы, а Европа не отвергла стремление России участвовать в европейских процессах⁷.

⁷ Дипломатический вестник. – 1994. – № 15-16. – С. 29-59; Тарасов Илья. *Россия и страны Восточной Европы в процессе континентальной интеграции* // Власть. – 2004. – № 7. – С. 56-63.

Главной идеей этого соглашения было создание «необходимых условий для будущего укрепления зоны свободного рынка».

При разработке программ взаимодействия игнорировались российские внутренние конфликты, поэтому война в Чечне стала неприятным сюрпризом для западных политических кругов.

В связи с началом первой войны в Чечне в 1994 г. вступление в силу его было отложено, отношения между ЕС и РФ вошли в фазу недоверия и взаимных претензий. Россия игнорировала позицию ЕС по Чечне, а документы по расширению ЕС принимались без учета российских интересов.

Было заключено временное соглашение, не требующее ратификации, что позволило продолжить работу программ ТАСИС. С 1991 до 1997 года Россия получила в рамках ТАСИС 2,3 миллиарда евро⁸.

Наконец, после окончания боевых действий в Чечне в ходе президентской кампании 1996 года и достижения неформального согласия по вопросу расширения НАТО и решения о вступлении России в Совет Европы, в 1997 году смогло вступить в силу и «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве». В ст. 86 соглашения говорится, что «Россия получает временную финансовую помощь от ЕС как техническую помощь <...> чтобы ускорить экономическое преобразование России». Соглашение содержит в рамках ТАСИС перечисление форм сотрудничества ЕС и РФ:

- промышленное сотрудничество, особенно в области менеджмента, приватизации и образования менеджеров;
- улучшение инвестиционного климата;
- общее и профессиональное образование;
- энергетика, с целью последующего включения РФ в европейский энергетический рынок;
- окружающая среда и ядерная безопасность;

⁸ Для сравнения: за этот же период – от МВФ было получено 18 миллиардов долларов.

- развитие инфраструктур транспорта, почты, телекоммуникации;
- региональное развитие;
- реструктуризация систем социальной безопасности;
- развитие мелкого и среднего бизнеса.

Новый алгоритм сотрудничества предполагал отказ от Вашингтонского консенсуса, расширение политического взаимодействия и переход к концепции партнерских отношений.

Однако это соглашение не предусматривало механизмов его реализации. Поэтому решения о поддержке того или иного направления принимались в рамках ТАСИС и часто напрямую не были связаны с основными декларируемыми целями, в отличие, например, от программы PHARE для стран-кандидатов на вступление в ЕС, которая предполагала набор ясных и измеряемых критериев.

В этот период основные усилия ЕС были направлены на подготовку стран ЦВЕ и Балтии к вступлению в ЕС. Страны, стремившиеся вступить в ЕС, полностью принимали навязываемые им правила игры и получали в обмен на это существенную экономическую помощь. Это набор инструментов, которыми действует Европа как *civilian power*⁹.

В отношении России, конечно, такие требования не могли быть выдвинуты, поэтому алгоритм взаимодействия был другим. Вместо конкретных требований и критериев – общие направления, при слабом контроле за распределением ресурсов и эффективностью проектов. До 1999 года финансируются прежде всего направления, связанные с созданием рыночной инфраструктуры и действующих в сфере экономики коллективных и индивидуальных экономических акторов. Программы направлены на более эффективное ведение бизнеса в рамках логики «экономического глобализма».

С 1996 до 1999 года ТАСИС выделил 2 224 миллиона евро на поддержку проектов в России по следующим направлениям:

⁹ Бордачев Т. В объятиях *civilian power* // Pro et contra. – Зима 2003. – Т. 8. – № 1. – С. 54.

- развитие гуманитарных ресурсов;
- реструктуризация предприятий, включая создание мелких и средних фирм, и приватизация;
- развитие инфраструктуры в области транспорта и телекоммуникаций;
- реструктуризация и технологические изменения в сельском хозяйстве;
- производство, переработка и продажа продуктов питания;
- социальные мероприятия по поддержке реструктуризации предпринимательства.

По сравнению с предыдущим периодом увеличилось число проектов, связанных с политическим консультированием, охраной окружающей среды и ядерной безопасностью и несколько сократилось количество проектов, связанных с приватизацией. Появился и еще один новый элемент – поддержка проектов, в которые включены другие страны Восточной Европы, что было связано с расширением ЕС.

В 1998 году, в ожидании принятия решений об отношениях с Россией, тогдашний премьер Сергей Кириенко вновь заявляет о возможности вступления России в ЕС. Финансовый кризис 1998 года негативно сказался на экспортных потоках и инвестициях в Россию, однако не оказал существенного влияния на формулирование целей и задач. После кризиса комитет постоянных представителей подготовил доклад о результатах, достигнутых в формулировании всесторонней политики по отношению к России, в котором учитывались и последствия финансового кризиса для ЕС. Основной вывод доклада: проблемы России многогранны, поэтому такой же должна быть и стратегия. Тем самым ЕС практически оставляет без ответа вопрос о том, каким образом необходимо взаимодействовать с Россией.

За весь ельцинский период в стратегических документах задачи демократизации не ставятся, а в практике донорской помощи программы демократизации имеют минимальное значение. Запад исходит из представления, что развитие в России в целом идет в сторону демократической трансформации,

а программы, направленные на «выравнивание» экономических условий, создают базу для этого. Внутри российские конфликты не воспринимаются как дефекты системы, в лучшем случае – как отклонения от общего направления трансформации к рыночной экономике и демократии, поэтому, несмотря на (относительно) жесткую реакцию с началом войны в Чечне, базовые документы и программы остаются неизменными.

ЕС и Россия в путинский период

Важнейшими факторами изменения европейской политики в отношении России в путинский период были:

- изменение конфигурации сил в мире и создания антитеррористической коалиции;
- принятие в ЕС новых стран-членов и увеличение энергозависимости от России;
- осознание угроз, связанных с сочетанием свертывания демократических институтов, военных конфликтов и терроризма;
- признание приоритета стабильности над демократическими ценностями в российских условиях.

В 1999 г. ЕС была принята «Общая стратегия ЕС для России», определяющая совместную внешнюю политику и политику безопасности. Россия, как и США, участвовала в разработке концепции этого документа. Однако до общего документа дело не дошло, вместо этого российское правительство принимает документ «Среднесрочная стратегия отношений РФ и Евросоюза (2000-2010)».

И тот и другой документы являются ответом на новые вызовы, связанные с расширением ЕС, и направлены на минимизацию рисков и создание механизмов взаимодействия РФ и ЕС.

Сравнение двух упомянутых документов приводит к выводу об **асимметричном партнерстве**, так как в документах присутствует расхождение целей, недостаток реализма и нехватка взаимопонимания¹⁰. Постановка нереализуемых задач в

¹⁰ См.: Каденль П. *С Европой – по-европейски!* // Власть. – 2004. – № 2. – С. 66-67.

стратегических программах ЕС связана, по мнению российских исследователей, с отсутствием подлинной заинтересованности Евросоюза в полноценном партнерстве. ЕС подчеркивает в своем документе как стратегическую цель стабильность и (впервые в такой ясной и отчетливой форме) демократию, правовое государство и социальную рыночную экономику в России. В качестве направлений конкретной работы были названы:

- консолидация демократии, правового государства и общественного управления;
- интеграция России в европейское экономическое и социальное пространство;
- сотрудничество для укрепления безопасности и стабильности в объединенной Европе;
- общие задачи на европейском континенте: энергетика и ядерная безопасность; охрана окружающей среды и здоровье; борьба с организованной преступностью, региональная и приграничная кооперация.

В концепции документа ЕС заложено представление о том, что российская трансформация – длительный процесс, который может быть реализован при широкой поддержке и партнерстве во всех областях: политической, экономической, институциональной и культурной.

Направленность российского документа совершенно иная. Основными целями Стратегии являются обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе и мире путем создания надежной общеевропейской системы коллективной безопасности, привлечение хозяйственного потенциала и управленческого опыта Европейского Союза для содействия развитию социально ориентированной рыночной экономики России, базирующейся на принципах справедливой конкуренции, и дальнейшее строительство демократического правового государства. При этом в переходный период реформ в определенных секторах экономики остается оправданной защита отечественного производства с

учетом международного права и опыта»¹¹. Преамбула этого документа – единственное место, где используется термин «демократическое правовое государство». Содержание же определяется представлением, что, «как мировая держава, расположенная на двух континентах, Россия должна сохранять свободу определения и проведения своей внутренней и внешней политики, свой статус и преимущества евроазиатского государства и крупнейшей страны СНГ, независимость позиций и деятельности в международных организациях»¹².

Стратегический характер партнерства предполагает:

- создание системы коллективной безопасности в Европе без изоляции от США;
- открытие рынков ЕС при сохранении льгот для России и притоков инвестиций в страну;
- расширение технического и иного содействия России при реструктурировании российских задолженностей европейским государствам.

Задачи определяются в сфере международного сотрудничества как политический диалог с ЕС с сохранением и увеличением политического веса России как международного актора, включая активизацию работы в ОБСЕ и подключение к диалогу ЕС с другими мировыми державами.

В документе при этом подчеркивается, что Россия должна стремиться к максимальному получению выгод от расширения ЕС, а развитие партнерства с Европейским Союзом должно содействовать укреплению России в качестве ведущей силы формирования новых политических и экономических отношений в СНГ.

Вторая война в Чечне вновь вызвала критику со стороны ЕС. В 1999 году Европейский совет принял «Заявление по Чечне», в связи с которым было принято решение пересмотреть концепцию сотрудничества с РФ и приостановить программу ТАСИС. Впервые ЕС решил применить средства экономического

¹¹ <http://www.delrus.cec.eu.int/ru/index.htm>.

¹² Там же.

давления для влияния на политический курс страны. Изменений не должны были претерпеть только проекты, связанные с правами человека, правовым государством, поддержкой гражданского общества и ядерной безопасностью. Но заявление бойкота на практике почти не реализовалось.

Россия и ЕС: практика взаимодействия

Диффузия правительственных и бизнес-практик, имеет, естественно, свои пределы, реальные политические практики и складывающиеся правила взаимодействия политических и экономических акторов позволяют только частично использовать предлагаемые «на импорт» нормы и институты. Они используются во внешнем взаимодействии – в контактах с зарубежными партнерами, экономическими или политическими, но «поворота» во внутреннюю политику не происходит. Требования «демократизации» остаются лишь риторической фигурой. Что касается помощи в демократизации, то ЕС действовал вполне рационально, выделяя минимальные средства на эти программы. Внешние по отношению к стране акторы могут оказывать только маргинальное воздействие на развитие политических процессов внутри страны. Получаемые ресурсы перераспределяются национальными элитами по алгоритму, зависящему от характеристик режима.

Россия в своей политике в отношении ЕС преследовала конкретные интересы, связанные с помощью в области модернизации: расширением торговли, увеличением инвестиционных потоков, списанием и реструктуризацией российских долгов, поддержкой вступления в ВТО. Препятствия на пути партнерства связаны и с изменением международной политической ситуации в целом. В первую очередь это задачи, связанные с модусом взаимодействия с исламским миром, включающим отношение к мусульманам, проживающим в Европе и стремление Турции вступить в ЕС. Во-вторых, это практическая реализация задач борьбы с терроризмом. Наконец, это вопросы, связанные с последствиями расширения ЕС на Восток. Экономическое сотрудничество России с ЕС, по

мнению экспертов, сейчас достигло предела¹³. И переговоры в отношении вступления России в ВТО и энергетический диалог пока развиваются очень медленно, а без решения этих вопросов расширение экономического сотрудничества вряд ли возможно. Политический диалог строился до сих пор, исходя из «презумпции демократических деклараций» России.

Только сравнительно недавно, в период второго президентского срока Путина, после последовательного сворачивания всех демократических институтов в России под предлогом борьбы с терроризмом европейские политики всерьез стали выражать озабоченность авторитарными тенденциями в России. Однако нужно учитывать, что стратегические задачи Европы и ЕС могут решаться и во взаимодействии с авторитарным государством.

Взаимодействие на микроуровне: региональные примеры

Рассматривая механизмы взаимодействия с европейскими экономическими и политическими акторами и конкретные проекты в регионах¹⁴, которые осуществлялись при поддержке ТАСИС и политических фондов на микроуровне, мы получаем убедительные доказательства, что ресурсы ЕС использовались региональными и местными элитами для укрепления своих властных позиций и расширения собственной ресурсной базы вне зависимости от типа региона.

В этом контексте практически не играет роли тип экономического развития региона и уровень его зависимости от Центра и его политические характеристики: наличие или отсутствие конкурирующих элитных групп. Не имеет значения и стратегическая ориентация региональной элиты на

¹³ Худoley К. *Отношения России и Европейского Союза // Переосмысливая стратегию отношений / Под ред. А. Мошеса.* – М.: Московский центр Карнеги 2003. – С. 24.

¹⁴ *Case studies* шести российских регионов: Карелии, Архангельской, Новгородской областей, Пермской, Саратовской областей и Республики Чувашия в рамках проекта Центра исследований Восточной Европы, Бременский университет (2003-2005 гг).

улучшение инвестиционного климата (Новгород, Пермь) или расширение приграничного сотрудничества (Карелия), или же – наоборот – отсутствие ориентации на налаживание контактов (Саратов), или же – сознательное использование демократической риторики (Чувашия).

Взаимодействия отличаются в объеме и интенсивности, но не в направленности. Алгоритмы при этом следующие. Проекты и контакты всех типов за очень редким исключением контролируются региональной властью. Прямые инвестиции и присутствие европейских фирм предъявляют новые требования к менеджменту, структура управления должна быть «компартибельна» западной.

Значительное число проектов во всех регионах связано с повышением эффективности работы государственных служащих и совершенствования систем управления, при этом спектр эффектов от этих программ в регионах разный, от существенной перестройки структур управления по западному образцу в Новгороде и Карелии до полной невостребованности в Чувашии и Саратове. Программы социальной направленности становятся дополнительной ресурсной базой региональной власти.

Концепция со-управления, лежащая в основе направленности программ ТАСИС, на практике приводит к тому, что третий сектор оказывается под контролем администраций, которые занимаются не только поиском, но и распределением ресурсов. Негосударственные организации включаются в существующую политическую систему или – в случае необходимости – инициируются администрациями. Исключение составляют проекты поддержки НГО, включенных в национальные сетевые, в первую очередь – правозащитные – организации, и малобюджетные и точечные программы политических фондов, в которых могут участвовать и партии демократической направленности. В целом вложения собственно в демократизацию оказываются минимальны и незначимы.

Тенденция изменения политических режимов в регионах за время российской трансформации менялась от разнообразия

и существования нескольких центров власти и элементов демократии в некоторых из них до 2000 года к стремительной унификации под давлением федерального центра. Как в центре, так и в регионах зоны, в которых еще сохраняются элементы демократических свобод, минимальны. Европейские доноры фактически способствовали своими финансовыми ресурсами становлению авторитаризма, хотя внешние воздействия играли в этом весьма незначительную роль, политическое развитие определялось внутрироссийскими факторами.