



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
*Carnegie Endowment for International Peace*

**ВЕЛОМОСТИ**  
www.velomosti.com



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
*Carnegie Endowment for International Peace*

**ВЕДОМОСТИ**  
ВЕЩАНИЕ НА КАНАЛАХ РТР И ОРТ

Москва  
2004

**ΤΡΥΔΗΟΤΥ ΠΕΡΕΧΟΔΑ:**  
ΔΕΜΟΚΡΑΤΥΑ Β ΡΟССΥ

---

**ROUGH CROSSING:**  
DEMOCRACY IN RUSSIA

# СОДЕРЖАНИЕ

<u>6</u>	МОЛОКО И МЕД <i>Максим Трудолюбов</i>
<u>9</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ФОРМАЛЬНАЯ И УПРАВЛЯЕМАЯ <i>Мария Липман</i>
<u>14</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ТОЛЬКО НАПОЛОВИНУ <i>Марина Оттауэй</i>
<u>18</u>	ДЕМОКРАТИЯ: РАЗОЧАРОВАНИЕ В ПАРТИЯХ <i>Томас Карозерс</i>
<u>22</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ПРОБЛЕМА НЕРАВЕНСТВА <i>Ксения Юдаева</i>
<u>26</u>	ДЕМОКРАТИЯ: НОВАЯ РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ <i>Андрей Рябов</i>
<u>30</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ГЕОЛОГИЯ ОПРЕДЕЛИТ ИДЕОЛОГИЮ <i>Мойзес Наим</i>
<u>34</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ПОСРЕДИ ИСЛАМА <i>Алексей Малащенко</i>
<u>39</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ЛОГИКА ВЫРОЖДЕНИЯ <i>Лилия Шевцова</i>
<u>43</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ВЕРТИКАЛЬ ПРОТИВ ГОРИЗОНТАЛИ <i>Николай Петров</i>
<u>48</u>	ДЕМОКРАТИЯ И ВОЙНА <i>Эндрю Качинс</i>
<u>52</u>	ДЕМОКРАТИЯ: ЭКСПЕРТЫ И ПОЛИТИКИ <i>Джессика Мэтьюз</i>
<u>56</u>	ДЕМОКРАТИЯ: АРМИЯ И ОБЩЕСТВО <i>Дмитрий Тренин</i>
<u>60</u>	ОБ АВТОРАХ

ABOUT THE AUTHORS	<u>61</u>
MILK AND HONEY <i>Maxim Trudolyubov</i>	<u>62</u>
DEMOCRACY: FORMAL AND MANAGED <i>Masha Lipman</i>	<u>65</u>
DEMOCRACY HALFWAY <i>Marina Ottaway</i>	<u>70</u>
DEMOCRACY: NO PARTY FOR PARTIES <i>Thomas Carothers</i>	<u>74</u>
DEMOCRACY: THE PROBLEM OF INEQUALITY <i>Ksenia Yudaeva</i>	<u>77</u>
DEMOCRACY: A NEW RUSSIAN MODEL <i>Andrei Ryabov</i>	<u>81</u>
DEMOCRACY: GEOLOGY SHAPING DESTINY <i>Moises Naim</i>	<u>85</u>
DEMOCRACY IN THE MIDST OF ISLAM <i>Aleksei Malashenko</i>	<u>88</u>
DEMOCRACY: THE LOGIC OF EXTINCTION <i>Lilia Shevtsova</i>	<u>92</u>
DEMOCRACY: VERTICAL VERSUS HORIZONTAL <i>Nikolai Petrov</i>	<u>96</u>
DEMOCRACY AND WAR <i>Andrew Kuchbins</i>	<u>101</u>
DEMOCRACY: RUSSIAN THINK TANKS <i>Jessica Tuchman Matheus</i>	<u>105</u>
DEMOCRACY: ARMY AND SOCIETY <i>Dmitri Trenin</i>	<u>109</u>

# CONTENTS

# МОЛОКО И МЕД

Максим  
Трудалюбов

Благодаря усилиям ведущих экспертов Фонда и Московского Центра Карнеги «Ведомостям» удалось выступить с содержательной серией статей о демократии как раз тогда, когда о вечных политических ценностях невольно приходилось задумываться. Первые статьи цикла писались на фоне выборов в Госдуму, а под конец доминировали уже грядущие президентские выборы. Статьи выходили каждый понедельник с 24 ноября 2003 г. по 25 февраля 2004 г.

В повторявшемся 11 раз коротком вступлении говорилось примерно следующее: освободившись от оков тоталитарного строя, наша страна отправилась в сторону земли обетованной, причем многие отождествляли пункт назначения с демократией западного типа. Но такие путешествия затягиваются.

Как известно, путь из библейского Египта до границы земли, где течет молоко и мед, занял 40 лет. Причем даже Моисею, который вывел народ из плена, несмотря на все заслуги, позволено было взглянуть на цель путешествия только одним глазком. У тех, кто вышел из Египта, была розовая мечта, но они не дожили до ее осуществления. Цели достигли те, кто родился во время блужданий. Так что сравнить первоначальную мечту с достигнутой в конце концов землей обетованной (которую, кстати, еще предстояло завоевать) было некому.

Трудностям перехода политической пустыни посвящено большинство статей цикла. Речь идет и об об-

щих проблемах трансформации как таковой (Марина Отгауэй, Томас Карозерс, Ксения Юдаева, Эндрю Качинс, Алексей Малащенко), и об особенностях нашего, российского, транзита (Лилия Шевцова, Андрей Рябов, Николай Петров, Дмитрий Тренин). Россия совсем не одинока на трудном пути. Как указывала в первой статье цикла Мария Липман, за последнюю четверть века около сотни стран освободились от диктатур, но только около 20 из них создали у себя что-то похожее на традиционную демократию. Все остальные остаются на разных стадиях блуждания, в том числе Мексика, Бразилия и Южная Корея, которых экономически многое с нами сближает. Но, может быть, пункты назначения у всех разные?

Это понимал еще Джордж Кеннан, архитектор доктрины сдерживания и один из вдохновителей политики США в годы «холодной войны». Более 50 лет назад в журнале «Foreign Affairs» он писал, что нужно четко оговорить, «о какой России нам было бы напрасно мечтать». Так вот, напрасно мечтать, по его мнению, о «капиталистическом, либерально-демократическом государстве, сходном по строю с нашей республикой».

Помимо прочего, Кеннан говорит об особенностях развития частной инициативы в дореволюционной России: «Характерной чертой этого развития было быстрое накопление денежных средств в руках отдельных лиц и семейств... отсутствие необходимой традиции ответственности... способ расходования этих богатств зачастую казался столь же сомнительным, как и пути, которыми они приобретались».

Оглянувшись на прошедшие 15 лет, нетрудно убедиться, что этот способ развития был воспроизведен в постсоветской России и действительно никак не помог строительству демократии, поскольку интересы немногих богатых и многих бедных различны, а средний класс рос крайне медленно.

И еще одна особенность российского транзита. Для обществ Восточной Европы демократическое развитие было синонимом прогресса, светлого будущего. Его видимым воплощением становится для них сейчас вступление в Европейский союз. В России же все вышло наоборот. В понимании большинства демократия была не отдаленной целью, а окружающей реальностью, хаосом 90-х годов. Кончился

Советский Союз, и назавтра началась «демократия». Именно эта «демократия» прочно связалась в народном сознании с бедностью и унижением. Успешным средством борьбы с этой закавыченной «демократией» оказалось укрепление централистского государства и усиление всех форм государственного контроля. У нас сложилась уникальная ситуация, когда для большинства «демократия» и «государство» оказались взаимоисключающими понятиями. Неужели пришли туда, откуда ушли? Да нет, история не повторяется. Наверное, это скорее остановка в пустыне, откуда земли обетованной еще не видно.

## ДЕМОКРАТИЯ: ФОРМАЛЬНАЯ И УПРАВЛЯЕМАЯ

Когда рухнул советский коммунизм, политологи были полны энтузиазма: грядущий массовый переход стран к демократии казался неизбежным. Речь шла не только о коммунистическом блоке. Начиная с последней четверти XX в. смягчение политического режима в той или иной степени затронуло около сотни стран.

*Мария Липман*

Началось с падения правых диктатур в Испании, Португалии и Греции, затем в целом ряде латиноамериканских стран военные хунты сменились выборной гражданской властью, в середине 80-х годов ослабели авторитарные режимы в Юго-Восточной Азии, а там уж подоспели бархатные и небархатные революции в Восточной Европе, за которыми последовал распад СССР, а в последние годы отмечается некоторое смягчение политических нравов на юге Африки и даже кое-где на Ближнем Востоке.

### **УШЛИ, НО НЕ ПРИШЛИ**

Но из этой сотни лишь около 20 стран могут похвастаться значительными демократическими достижениями. В их

число входят, в частности, Чехия, Венгрия, Польша, а также Эстония и Словения, Чили и Тайвань. Среди тех, кто достиг меньшего, но продолжает двигаться в направлении демократии, называют Словакию, Мексику, Бразилию, Филиппины, Южную Корею и некоторые другие.

Тем временем приблизительно 80 стран, устремившись было в сторону демократии, вскоре застряли: попятное движение к диктатуре (как в Узбекистане или Туркмении), правда, встречается редко, но и демократические достижения невелики.

Вот как описывает такие режимы американский политолог Томас Карозерс\*: «Политический процесс имеет некоторые демократические черты, такие как наличие относительной свободы действий для оппозиционных партий и независимого гражданского общества, а также регулярные выборы и демократическая конституция. Но при этом... интересы граждан представлены слабо, их политическая активность незначительна и практически ограничивается участием в выборах; государственные власти нередко нарушают закон, легитимность выборов сомнительна, доверие граждан к государственным институтам находится на очень низком уровне, а само государство страдает хронической функциональной неэффективностью».

Сегодняшняя Россия вполне соответствует этому описанию, так что наша политическая система — ни демократия, ни диктатура — совершенно не является «особой».

Отстающие государства зачисляют в категорию «недемократий», привычно прибавляя, что, дескать, переход от авторитарного режима к демократическому — дело долгое: успеют смениться несколько поколений. Возникла целая терминологическая серия «демократий с эпитетами»: кроме знакомой нам «управляемой демократии» имеются еще «фасадная», «формальная», «неполная», «частичная», «нелиберальная», «электоральная», «слабая», «виртуальная», а также «псевдо- и полудемократия», и это еще неполный список.

\* Томас Карозерс, ведущий научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир, также является одним из авторов публикуемой серии.

### СТАБИЛЬНАЯ НЕДОДЕМОКРАТИЯ

Между тем ни из чего не следует, что, отдрейфовав от диктатуры, всякое государство должно причалить именно к демократии. Не очевидно и то, что на сегодняшний день политические системы этих государств вообще находятся на пути куда бы то ни было. Успешное экономическое развитие в обозримом будущем им, впрочем, тоже не гарантировано. При том что потенциал их дальнейшей демократизации крайне низок, режим может быть относительно стабилен.

Карозерс предлагает отказаться от представления, что такие режимы находятся в неустойчивом, переходном положении между полноценной демократией и явной диктатурой. По его мнению, «хорошо это или плохо, это нормальное состояние для многих (развивающихся и посткоммунистических) обществ».

В таком случае, может быть, лучше не плодить эпитеты и не описывать эти режимы в терминах демократии, т. е. того, чем они НЕ являются, а попытаться ответить на вопрос о том, как именно развивается там политический процесс.

Важнейшей глубинной причиной ослабления авторитаризма является его безнадежная неэффективность в современных условиях. Быстрое движение капиталов, миграция, современные средства коммуникаций, экономическая интеграция — все это делает тотальный контроль над обществом невозможным. Разумный (совсем необязательно демократический) правитель понимает, что такой контроль просто вреден, поскольку тормозит развитие.

Но либерализация обыденной жизни (радикальная в нашей стране, а в Казахстане, к примеру, куда меньшая) не имеет непосредственного отношения к развитию демократического процесса. Власть не возражает против свободы постольку, поскольку свобода ей не мешает. Но в политической сфере, где свободная конкуренция — в частности, с региональной властью, оппозиционными партиями, парламентом, негосударственными СМИ, независимым судом, просто чрезмерно влиятельными личностями — делает ее положение уязвимым, контроль ей по-прежнему необходим. Некоторую свободу власть предоставляет и тут (степень может быть различной), но по мере необходимости подкручивает гайки. Регулирование не всегда эффективно, а инструмент

иной раз грубоват — то перекрутят, то недокрутят, то вовсе резьбу сорвут. Так, относительно либеральные светские режимы Ближнего Востока позволяют политическим партиям и общественным движениям функционировать, но, стоит фундаменталистам набрать силу, их тотчас призывают к порядку, а то и сажают для острастки.

Общим для всех описываемых режимов является слабость государственных институтов, причем власть всячески противится их укреплению. Правила придумываются и меняются на ходу, неформальные договоренности оказываются сильнее писаных законов, впрочем, и пересмотреть закон не составляет особого труда.

В результате приход к власти оппозиции практически исключен, складывается по существу однопартийная система, которая неизбежно ведет к масштабной коррупции и сращиванию власти с крупным капиталом. Углубляется социальный разрыв между элитой и остальной частью общества, нарастает недоверие народа к власти, а общее разочарование в политике приводит к снижению гражданской активности. Такая система сложилась в ряде стран бывшего СССР, кое-где на Ближнем Востоке; похожие режимы устанавливаются и в некоторых африканских странах.

Для развивающихся стран Латинской Америки более характерен другой тип: там бурная партийная жизнь, партии часто сменяют друг друга, но глубокие экономические проблемы остаются нерешенными, люди не доверяют ни одной из элит, считая их равно коррумпированными и никчемными, и так же, как и их товарищи по несчастью в однопартийных системах, впадают в апатию и не участвуют в политической жизни страны.

### ОСОБЕННОСТИ ПРОИСХОЖДЕНИЯ

Успех демократии в большой степени зависит от того, в каком состоянии была страна, взявшаяся за политические преобразования. Понятно, что экономическое благополучие способствует развитию демократии, но важна и экономическая структура. Среди развивающихся стран, чья экономика строится на нефтедобыче, ни одна не может похвастаться демократическими достижениями. Имеет значение опыт политического плюрализма и гражданской активности — в этом

смысле восточноевропейские страны имеют преимущество перед Россией. Важно также, унаследовала ли страна сколько-нибудь прочные государственные и общественные институты (это определило успех Чили) или ей приходится отстраивать государство заново. Осложнить дело могут глубокие этнические или племенные различия: партийные названия оказываются просто камуфляжем, под которым скрываются кланы, племена или этносы, и тем самым закрепляется традиционная иерархия власти; таких проблем у России, к счастью, нет.

Среди десятков отстающих из числа развивающихся и посткоммунистических стран кому-то, возможно, удастся в будущем присоединиться к стану демократических наций. Но на сегодняшний день невозможно даже сказать, что они (и мы) на верном пути. Американский исследователь Харли Балзер написал недавно, что «для того, чтобы достичь демократии, России потребуется смена режима». Насчет режима — это, пожалуй, слишком. Но смена общественного устроения необходима. Ни партии, ни суд, ни парламент не обретут силу и независимость, пока этого не потребуют граждане.

# ДЕМОКРАТИЯ: ТОЛЬКО НАПОЛОВИНУ

Марина Оттауэй

Крушение социалистических режимов в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе приветствовалось на Западе — оно должно было означать, что противостояние разных идеологий уже не может помешать становлению демократии во всем мире. Этот прогноз оказался слишком оптимистичным.

За последнее десятилетие в мире появилось лишь несколько демократических обществ и огромное число полуавторитарных режимов.

Полуавторитарные режимы сочетают в себе атрибуты демократии и черты авторитаризма. На риторическом уровне они признают либерально-демократические ценности. При этом в них одновременно существуют некоторые демократические институты, гражданские и политические свободы — и сохраняются нелиберальные и даже авторитарные методы правления. Такая двойственность — это выверенная политика. Полуавторитарные системы нельзя считать несовершенными демократиями, стремящимися к совершенст-

ву. Это режимы, которые намеренно создают демократический фасад, за которым скрывают желание избежать рисков, связанных с реальной политической конкуренцией.

Полуавторитарные режимы — это политические гибриды. Возможности борьбы за власть в таких странах ограничены, поэтому правящей верхушке не приходится в полной мере нести ответственность за свои действия. При этом они предоставляют относительную свободу действий политическим партиям, организациям и средствам массовой информации и допускают — в какой-то мере — политический диалог.

## ГЕОГРАФИЯ

В Казахстане и Азербайджане бывшие партийные лидеры трансформировались в избранных президентов, хотя на самом деле остаются самовластными правителями, практически неподконтрольными демократическим институтам.

Полуавторитарные формы сложились и в Африке. В большинстве стран, расположенных южнее Сахары, несмотря на все многопартийные выборы 1990-х годов, не удалось создать действующих парламентов или других институтов, способных хоть как-то контролировать исполнительную власть.

В странах Магриба и Ближнего Востока, таких как Алжир, Марокко, Йемен и несколько небольших государств Персидского залива, политические реформы привели скорее к модернизации авторитарного строя, чем к демократии, — по египетскому образцу.

Балканские страны избавились от коммунистических режимов, но, несмотря на усилия международного сообщества, большинство их правительств полуавторитарные. Пока продемонстрировали решимость в построении демократии только Словения и Хорватия. Последняя решила пойти по этому пути позже и пока преодолевает его с трудом.

Еще большее беспокойство вызывает Латинская Америка. Процессу установления демократического правления в странах этого региона постоянно мешают проявления полуавторитаризма. В азиатских странах, таких как Пакистан, Сингапур и Малайзия, демократическим реформам сопутствовали сильные авторитарные тенденции, в результате там тоже восторжествовал полуавторитарный строй.



**СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ**

Полуавторитарные режимы отличаются друг от друга степенью открытости. Одни разрешают проводить по-настоящему честные выборы на местном уровне, другие мирятся с откровенно критической прессой. При этом они могут жестко контролировать число и политическую направленность партий, запугивать независимых журналистов и перекрывают доступ к финансированию общественным организациям. Все эти страны объединяет одно — их правительства всегда находят способ оградить центр власти от политических конкурентов и предотвратить угрозу легального переизбрания.

Для сохранения своей власти полуавторитарные правительства пытаются влиять на исход выборов, переманивая возможных конкурентов на свою сторону, оказывая покровительство тем, кто их поддерживает, или страдая избирателей тем, что смена власти породит хаос в стране. Они редко прибегают к таким грубым методам, как откровенная фальсификация, редко закрывают оппозиционные газеты. Вместо этого они создают им проблемы с типографиями или рекламодателями.

Полуавторитарные режимы рождаются и процветают в том числе и благодаря неспособности демократических сил привлечь достаточное число сторонников. Во всех странах идеалам демократии привержена прежде всего интеллектуальная элита. Но если образованный класс не способен создать политическую программу, понятную массам, построить демократию не удастся. В полуавторитарных странах немногочисленная продемократическая интеллигенция остается в изоляции.

Время не лечит полуавторитарные страны. Действительно, даже в самых прогрессивных странах демократия развивается медленно. Но если в стране оппозиция представляет собой беспомощную кучку интеллектуалов, ничего не произойдет. Наоборот, в отсутствие сопротивления полуавторитарные режимы могут только ужесточиться. А в особо тяжелых случаях и вовсе перестать беспокоиться о демократическом фасаде.

**ВОЗМОЖНА ЛИ ТРАНСФОРМАЦИЯ?**

Процесс демократизации вновь начинается только тогда, ког-

да полуавторитарный режим встречает сильное сопротивление в стране или в мире, хотя последнее случается реже. Один из главных факторов, необходимых для освобождения общества, — это хорошо организованные оппозиционные партии, пользующиеся поддержкой населения и имеющие возможность контролировать процесс выборов и доказывать факты коррупции и нарушения прав человека. Другой — СМИ, которые не боятся уличить правительство в нарушении демократических норм. В редких случаях полуавторитарное правительство уходит в результате народного восстания, как это недавно случилось в Грузии. В то же время восстания, подобные грузинскому, не могут привести к построению демократии, если за ними не последует планомерное создание политических организаций.

В обозримом будущем полуавторитарные режимы, очевидно, будут по-прежнему распространены в мире. Многим странам, которые испытывали сложности переходного периода на протяжении последних десяти лет, еще предстоит преодолеть препятствия, все это время стоявшие на их пути. Это слабость демократических институтов и политических организаций, авторитарные традиции, серьезные социально-экономические проблемы, этнические и религиозные конфликты.

Люди во всем мире глубоко разочарованы в авторитаризме, поэтому возврат к откровенным диктатурам маловероятен. Но мировая ситуация настолько же мало способствует и становлению полноценных демократических обществ. Это означает, что число полуавторитарных режимов, вероятнее всего, будет расти.

# ДЕМОКРАТИЯ: РАЗОЧАРОВАНИЕ В ПАРТИЯХ

*Томас Карозерс*

Практически все политологи мира едины в том, что демократическое общество не может обойтись без политических партий. Партии призваны сводить воедино интересы граждан и представлять на политическом «рынке» группы людей, объединенных общим мировосприятием.

Благодаря им политическая конкуренция должна приобретать ясную структуру: партии формулируют те основные позиции, между которыми граждане могут выбирать в ходе голосования. После выборов выигравшая партия или несколько партий формируют правительство, а проигравшие занимают нишу оппозиции.

Но это в теории. Несмотря на то что никто не оспаривает необходимость существования партий при демократическом устройстве, в странах, где демократия только строится, партии — это наименее популярные и наименее уважаемые общественные организации. По всему миру, от Монголии до Малави и от Польши до Парагвая, можно услышать одни и те же обвинения в адрес политических партий.

Люди считают, что партии — это корыстные, коррумпированные организации, находящиеся под контролем представителей влиятельных элит, которые манипулируют политической системой в своих интересах и мало заботятся о рядовых гражданах. Партии, считают граждане, транжируют свои возможности на соперничество друг с другом вместо того, чтобы действовать сообща ради всеобщего блага. Недовольные указывают на то, что политические платформы разных партий практически взаимозаменяемы, поэтому существование множества партий абсурдно.

Есть много объяснений тому, почему партиям трудно укрепиться в странах с развивающимся демократическим устройством. У многих их граждан за годы жизни при диктаторских и тоталитарных режимах выработалось глубоко циничное отношение к политике и партиям. Это безверие порождает безразличие к общественной жизни и политический негативизм.

У партий, которые пытались организовать, почти нет корней в обществе, они неустойчивы, их часто сравнивают с существами с большой головой и маленьким телом.

Во многих государствах, недавно пришедших к демократии, не построено правовое общество, поэтому политическая жизнь регулируется слабо. Это позволяет партиям злоупотреблять властью и делает деньги слишком мощным рычагом.

Кроме этого, во многих странах, ставших демократическими недавно, уровень жизни низок, и, даже когда удастся достичь экономического роста, проходит много времени, прежде чем обычные люди могут почувствовать это на себе. Вину за это возлагают на политические партии, и у людей нет ни преданности, ни веры в организации, которые, очевидно, не могут исполнить свои обещания. У многих из этих стран при интеграции в мировую экономику нет большого выбора в определении экономической политики. Поэтому вне зависимости от того, какая партия приходит к власти, базовый экономический курс не меняется, и люди задаются вопросом, зачем вообще нужны разные партии.

Все эти проблемы сопровождают и процесс развития российских партий. Большинство россиян достаточно разо-

чарованы в политике и не доверяют ни одной политической организации.

У партий, которые были основаны после 1991 г., слабые социальные корни, и их строительство осуществляется сверху вниз, а не наоборот. Правоохранительные институты подвержены влияниям, поэтому политическая жизнь регулируется неправильно и находится под административным и коррупционным давлением.

В России существует довольно широкий консенсус по поводу необходимости постепенных экономических реформ. Поэтому различия между программами партий не так велики. Избирателям сложно понять, каким образом, предпочтя одну партию другой, они смогут реально изменить свою жизнь.

Вдобавок к этому некоторые особенности России постсоветского периода сделали процесс развития партий более трудным, чем в других странах, переживающих переходный период.

Один из главных факторов — сверхсильная президентская власть. Президент и большая часть контролируемых им механизмов политической власти существуют независимо от партий. Это означает, что роль партий в основном ограничена их деятельностью в Государственной думе и некоторым участием в политике на региональном и местном уровнях. В постперестроечный период в разные моменты создавались разные «партии власти», но это были откровенно предвыборные проекты. Они создавались на ограниченный срок, и у них не было ни четкой доктрины, ни существенной социальной базы.

Другой фактор, тормозящий партийное строительство, — это значительная роль губернаторов в политической жизни. Многие губернаторы не связаны с политическими партиями, но стоят во главе беспартийных политических структур, которые доминируют в регионе и не оставляют партиям практически никакого политического пространства.

Кроме этого, крайняя узость поля деятельности средств массовой информации сильно препятствует усилению политических партий. Им приходится преодолевать массу препятствий, чтобы дать о себе знать, а та информация, которую СМИ все-таки предоставляют о партиях, редко является объективной.

Другими словами, непопулярность и слабость политических партий в России присуща многим странам, стремящимся к демократии, и причины этой слабости в основном одни и те же. Но некоторые из особенностей политической жизни России, и прежде всего сверхмощная президентская власть, делают процесс развития партийной системы в России более сложным, чем в других странах. Российские партии непропорционально слабы по сравнению с уровнем социально-экономического развития страны и уровнем образования россиян. Слабость партий оказывает прямой негативный эффект на политическую жизнь в России и ограничивает возможности политического выбора для ее граждан.

# ДЕМОКРАТИЯ: ПРОБЛЕМА НЕРАВЕНСТВА

Ксения  
Юдаева

Поскольку демократия — это власть народа, то очевидно, что наилучшим образом эта система должна работать, когда народ — это однородная группа без существенных различий по этническому, религиозному, культурному или другим параметрам. Если различия существуют, возникает проблема того, как учесть интересы различных групп, как добиться, чтобы самая многочисленная из групп систематически не использовала свое положение в ущерб другим группам, или, наоборот, как не допустить узурпации власти меньшинством.

Резкое неравенство в доходах и имущественном положении может представлять такую же угрозу для демократического общества, как и серьезные этнические или культурные разногласия. Связаны эти угрозы со значительным расхождением целей и задач, которые ставят государству разные группы населения. В то время как богатая часть населения заинтересована в том, чтобы государство охраняло права собственности, бедная часть совсем не прочь «отнять и поделить» или добиться перераспределения каким-либо иным путем.

В нейтральном положении находится средний класс: он, так же как и богатые, заинтересован в защите прав собственности. Более того, у среднего класса меньше возможностей самостоятельно защищать свои права собственника и он гораздо сильнее, чем сверхбогатые, заинтересован в том, чтобы эту функцию осуществляло государство. С другой стороны, представители среднего класса не слишком выигрывают от перераспределения и не столь активно, как бедные, поддерживают реформы, направленные на перераспределение доходов. В динамике экономические инте-

ресы этих трех слоев населения также расходятся. Бедные обычно не слишком заинтересованы в осуществлении структурных реформ, поскольку для них краткосрочные издержки оказываются выше, чем ожидаемые долгосрочные выгоды. Поскольку реформы ведут к увеличению конкуренции, сверхбогатые также не всегда в них заинтересованы. Больше всего в реформах заинтересован средний класс или та его часть, которая выигрывает за счет роста возможностей по созданию нового бизнеса. В связи с этим и считается, что для устойчивости демократии нужен большой средний класс: с одной стороны, он выступает в защиту прав собственности, а с другой стороны, он поддерживает принцип соревновательности политиков, так как это наилучший способ продвигать реформы, способствующие поддержанию конкуренции.

## ФИКСАЦИЯ НЕРАВЕНСТВА

С экономической точки зрения искусство построения политических институтов состоит в балансировании между защитой прав собственности, обеспечением принципа конкурентности и поддержанием социальной стабильности. В этом смысле интересно оценить опыт США, где имущественное неравенство одно из самых высоких в развитых странах. Согласно достаточно распространенному «экономическому взгляду», Конституция США, во всяком случае в ее первоначальной версии, была построена таким образом, чтобы усилить позиции сравнительно обеспеченных слоев населения.

До принятия Конституции федеральная власть США почти не имела никаких полномочий по сравнению с властями отдельных штатов, а последние в значительной степени контролировались менее обеспеченными слоями населения. Конституция повысила экономическую роль федерального правительства, ограничила экономическую деятельность властей штатов и при этом неравномерно укрепила влияние более богатых слоев населения на федеральную власть. Этому способствовал, с одной стороны, не прямой способ выбора как президента (он до сих пор официально избирается выборщиками, а не напрямую населением), так и членов Сената (которые изначально избирались законодательными собраниями штатов, где в те време-

на действовал высокий имущественный ценз). Первоначально прямое голосование применялось только к членам палаты представителей, но они избирались всего на два года, а не на шесть, как сенаторы. При этом впервые в истории был введен механизм юридического контроля за принятием решений: проверка конституционности всех законов была возложена на Верховный суд, члены которого избираются пожизненно. Эти меры подкреплялись достаточно сложной системой внесения поправок в Конституцию. Авторы американской Конституции считали, что лучше вовсе не принимать закон, чем принять такой, который может нанести вред стране.

О том, что американская Конституция способствовала укреплению позиций собственников, свидетельствует тот факт, что после ее принятия американское правительство полностью расплатилось по займам, с помощью которых финансировалась война за независимость. До этого федеральное правительство было неспособно собрать нужную сумму. С другой стороны, демократический принцип соревновательности политиков и подконтрольности исполнительной власти позволил экономике США достаточно быстро развиваться без больших социальных катаклизмов. Более того, система оказалась способной предотвращать захват власти влиятельным меньшинством. К началу XX в. экономическое неравенство в США сильно увеличилось. В это же время Сенат США оказался практически полностью под контролем представителей крупного бизнеса. В этих условиях президент Теодор Рузвельт смог провести поправки в Конституцию, согласно которым Сенат стал избираться прямым голосованием, что способствовало укреплению демократии.

#### **АВТОРИТАРИЗМ НЕ ПАНАЦЕЯ**

Следует отдать должное полуавторитарным режимам: иной раз они позволяют в большой степени обеспечить защиту прав собственности и ограничить перераспределительное давление. При всех жалобах на нестабильность прав собственности в России очевидно, что существующий полуавторитарный режим лучше гарантирует права собственности, чем делал бы более демократичный режим, в котором больше власти было бы у коммунистов. Однако серьезной проблемой по-

луавторитарных и авторитарных режимов является то, что они не поощряют не только конкуренцию в политической сфере, но и экспериментаторство в экономике. Именно поэтому такие режимы могут достигать впечатляющих экономических успехов только на стадии догоняющего развития.

В приложении к странам с переходной экономикой вопрос о влиянии структуры власти на экономический рост звучал как вопрос о том, какие режимы — более демократические или более авторитарные — способствуют осуществлению структурных реформ. Многие страны включая Россию предпочли дать непропорционально большие полномочия исполнительной власти, мотивируя это тем, что подотчетный населению парламент будет гораздо более популистским, чем исполнительная власть. Проблемой таких систем оказалось то, что у исполнительной власти нет никаких стимулов форсировать реформы. В результате реформы в странах с более авторитарными режимами осуществлялись медленнее, чем в тех странах, где политический процесс был более демократичным и конкурентным.

Полный контроль над Думой не повышает стимулы к осуществлению назревших, но болезненных реформ, однако увеличивает угрозу принятия поспешных решений. В связи с этим для создания гарантий устойчивого экономического роста и осуществления дальнейших реформ России явно нужно усилить механизмы контроля над исполнительной властью и расширить круг лиц, влияющих на формирование и принятие решений. При этом для обеспечения лучшего учета мнения меньшинств (религиозных, этнических и немногочисленного класса крупных и средних собственников) стоит подумать об увеличении полномочий не только Думы, но и Совета Федерации. Поскольку это снимет часть ответственности за происходящее в стране с исполнительной власти и переложит ее на другие ветви власти, такие реформы могут быть выгодны и для самой исполнительной власти, в частности для президента.



# ДЕМОКРАТИЯ: НОВАЯ РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ

*Андрей Рябов*

Результаты недавно состоявшихся выборов в Государственную думу заставили многих наблюдателей заговорить о формировании некой новой российской модели общественного развития, отличающейся от традиционных демократических систем.

Особенности этой модели таковы. В экономике: господство крупнейших корпораций, находящихся под плотной опекой и жестким контролем со стороны государства. В политике: установление «управляемой» («лимитированной», «контролируемой» — терминологические различия не важны) демократии, при которой роль независимых от государства субъектов политики и, стало быть, политической оппозиции сведена к минимуму, а обратная связь между политической системой и обществом реализуется в основном через прямое обращение президента к гражданам с помощью, разумеется, современных телекоммуникационных средств.

Не секрет, что устойчивость этой модели в решающей степени будет зависеть от мировых цен на

нефть, обеспечивающих нынешнее относительное благополучие российской экономики, и не в последнюю очередь — от притока иностранных инвестиций. Но так как ситуация с нефтяными ценами представляется пока стабильной, а после президентских выборов эксперты прогнозируют заметное увеличение вложений в отечественные предприятия и компании, можно предположить, что новая российская модель имеет шансы на довольно длительное существование. Означает ли сказанное, что Россия снова выбирает свой особый путь развития — на этот раз уже в эпоху глобализации, когда доминирующей и одновременно наиболее эффективной формой общественной организации стала плюралистическая демократия, в экономическом фундаменте которой лежит открытая рыночная экономика?

## **Вечный транзит**

В том, что касается среднесрочной перспективы, попытка создания особой модели выглядит вполне очевидной. Впрочем, подобный исход более чем десять лет российских реформ вряд ли стоит считать неожиданным. И дело здесь не только или по крайней мере не столько в их слабой социальной эффективности, в неспособности реформаторов осуществить структурную перестройку российской экономики. Переход большинства постсоветских стран (или транзит, как принято называть этот процесс в политической науке) от социалистической системы к рыночной с самого момента своего возникновения заметно отличался от аналогичных изменений в государствах Восточной Европы, в число которых в данном контексте должны быть включены и Балтийские республики. Цель транзита для народов этого региона была очевидной — это возвращение в евроатлантическую цивилизацию с ее системой ценностей. Политические революции 1989–1991 гг., покончившие с коммунистическими режимами в этих странах, лишь расчистили дорогу к осуществлению целей, уже давно доминировавших в общественном мнении. А вхождение в НАТО и Евросоюз стало закономерным результатом реализации этих целей. Более того, высокие требования к вступлению в ЕС стали для стран Восточной Европы ориентиром для проведения демократических преобразований.

В России так и не были сформулированы цели транзи-

та, разделяемые большинством граждан, которые вплоть до середины 90-х так и не смогли четко осознать, что же происходит — «улучшение социализма» или создание какой-то иной общественной реальности. Конечно, понимание того, для чего нужны преобразования и что для этого надо делать, присутствовало у постсоветских элит. Они стремились к максимально быстрой интеграции в мировую элиту и хотели из класса, распоряжавшегося огромной государственной собственностью, превратиться в ее владельцев, не теряя при этом монополии и на политическую власть. Трудно было надеяться, что эти цели будут поддержаны большинством населения. Поэтому они и не могли быть положены в основу официальной стратегии развития. Но самое главное в том, что на протяжении 90-х годов сохранялась угроза реставрации прежних коммунистических порядков. Она по сути дела и определяла содержание российской политики в течение всего этого периода.

Но уже после избирательного цикла 1999–2000 гг. стало ясно, что с угрозой реванша покончено. Таким образом, цель этого этапа транзита оказалась достигнутой. Но отсюда вовсе не следовало, что новые элиты, подобно тому, как это было в Восточной Европе, поведут страну к осуществлению главной цели перехода — к созданию плюралистической демократии с шансами для всех и открытой рыночной экономики. Российские элиты, вышедшие из специфических условий транзита 90-х, когда огромную роль в становлении рыночных структур играло государство, в решающей степени сохранили и «переходную» психологию. Рынок — но ограничиваемый и регулируемый, выборы — но манипулируемые, демократия — но управляемая. Иными словами, ограничение конкуренции — в экономике, политике, медийной сфере — становилось главным инструментом обеспечения доминирования выросших в 90-е гг. элит от появления возможных соперников. Тем самым у этих элит обнаружилось четкое стремление к тому, чтобы транзитное состояние общества продолжалось как можно дольше. Заметная автономия страны от центров мирового капитализма и от международных институтов, опять-таки в отличие от небольших и небогатых ресурсами стран Восточной Европы, позволяла сделать осуществление этой задачи вполне реальным.

### ВСЕХ УСТРАИВАЕТ

Что касается внутренней легитимации нового этапа транзита, то в отличие от предшествующего она состоялась довольно легко. Население, уставшее от хаоса и несправедливости минувшего десятилетия, с удовлетворением восприняло наступившую социально-экономическую стабилизацию, тесно связав ее с новым курсом президента Путина на установление порядка и укрепление государства. В его глазах попытка создания в стране демократии западного образца не принесла России ничего, кроме обнищания большинства населения и неограниченной власти олигархов, разбогатевших на грабеже бывшей государственной собственности. Напротив, выбор в пользу специфической российской модели общественного развития позволил и улучшить уровень жизни массовых слоев населения, и возродить надежду на большую социальную справедливость. Если, как уже говорилось, эти ожидания будут еще и подкреплены материально за счет высоких цен на нефть и западных инвестиций, можно не сомневаться, что эта модель может оказаться весьма устойчивой.

Вопрос, однако, в том, станет ли возможной и в какой мере масштабная модернизация России в новых общественно-политических рамках. Существует мнение, что централизация политической системы и административного управления страны, наличие национального лидера, обладающего огромным доверием населения, создают благоприятные условия для быстрого проведения болезненных рыночных реформ. Тем более что руководство России, заметная часть ее правящих кругов признают необходимость таких преобразований. Но успех этих реформ, который неизбежно, пусть лишь со временем, повлечет за собой переход от специфической российской модели к общепринятой, демократической, зависит не только от наличия пакета реформаторских законов и способности власти реализовать их на практике. Если правящая элита по-прежнему будет исходить из того, что реформы осуществляются лишь для укрепления ее доминирования в обществе, и ради этого станет продолжать ограничивать конкуренцию, шанс двинуться в том направлении, в котором движется сейчас человеческая цивилизация, будет снова упущен.

# ДЕМОКРАТИЯ: ГЕОЛОГИЯ ОПРЕДЕЛИТ ИДЕОЛОГИЮ

*Мойзес Наим*

Содержимое недр определяет перспективы России в большей степени, чем идеология ее лидеров. Идеология может легко измениться, тогда как геология подобной свободы не предоставляет. Нефти у России много, и этот непреложный геологический факт довольно жестко задает линию поведения для политиков страны.

На долю нефти и газа сейчас приходится примерно 20% всей экономики России и 55% ее экспортной прибыли. Российские запасы нефти составляют около 30% общемировых, а по объему экспорта нефти Россия идет вровень с Саудовской Аравией. Россия уже сейчас обеспечивает 30% поставок газа в Европу, в будущем значение российских поставок углеводородного сырья только возрастет. Никакой другой сектор национальной экономики не сравнится с данным по уровню международной конкурентоспособности, скорости роста или прибыльности. Таким образом, Россия рискует превратиться (если уже не превратилась) в «нефтегосударство».

Арест нефтяного магната Михаила Ходорковского дал повод для дискуссий о характере будущего российского устройства. В контексте этих дискуссий черты, сближающие Россию с типичными нефтегосударствами, не менее важны, чем перипетии фракционной борьбы.

Нефтегосударства — это богатые ресурсами страны с неразвитыми общественными институтами, слабым госсектором и высокой степенью концентрации власти и богатства. Для таких стран характерна диспропорция между совокупным богатством государства, основанным на нефти, и массовой бедностью. Типичные примеры — Нигерия и Венесуэла.

Наличие у России солидных нефтяных запасов не новость. Новостью можно считать ту гипертрофированную роль, которую получает в стране нефтяной сектор в результате политических перемен, технологических новаций и событий на мировом энергетическом рынке. В течение 90-х годов приватизация и развитие технологии в области геологической разведки и бурения позволили ввести в полноценную эксплуатацию нефтяные месторождения, ранее считавшиеся непродуктивными и неперспективными. Для многих энергетических компаний, обеспокоенных нестабильностью в нефтедобывающих странах Ближнего Востока, Россия оказывается все более привлекательным источником. Несмотря на все политические сложности, эта страна нравится нефтяным компаниям, знающим, как добиться прибыли в условиях слабой защиты прав собственности и политического непостоянства. Дело Ходорковского может на время отпугнуть некоторых инвесторов, но затем геологическая привлекательность России возьмет свое — энергетические компании придут сюда, поскольку не могут позволить себе оставаться в стороне от одной из богатейших в мире кладовых нефти.

Когда поток нефтяных денег наводняет страну с несложившейся системой демократических сдержек и противовесов, страна становится нефтегосударством. Именно благодаря сильной демократии и развитому госсектору на США и Норвегию, в отличие от Нигерии и Венесуэлы, нефть не оказала подобного негативного воздействия. Ни одному нефтегосударству не удалось сделать нефть источником процветания для большинства граждан.



Экономика, базирующаяся в основном на экспорте нефти, неизбежно искажает обменные курсы так, что импорт дешевеет, а экспорт дорожает. Такой искаженный обменный курс делает прочие направления экономики — сельское хозяйство, промышленность, туризм и т. п. — менее конкурентоспособными, рост в этих секторах тормозится. Рост в нефтегосударствах не лечит безработицу. Экспорт нефти дает государству доходы и налоги, но не создает большого количества рабочих мест. Доля нефтегазовой отрасли в экономике России очень велика, но на нее приходится всего порядка 2 млн работников, тогда как общее число трудоспособных россиян составляет 67 млн.

Кроме того, из-за колебаний мировых цен на нефть экономика нефтегосударств постоянно сотрясается болезненными циклами взлетов и падений. В периоды спада происходят банковские кризисы, государственные бюджеты урезаются. В наибольшей степени от этого страдают беднейшие слои населения, сильно зависящие от правительственных социальных программ. В России подобный сценарий реализовался в 1998 г., когда падение цен на нефть спровоцировало финансовый кризис. Когда цены на нефть опускаются ниже отметки 20 долл. за баррель, российская экономика становится крайне нестабильной.

Еще одна проблема нефтегосударств — узкая налоговая база: основной доход государства обеспечивается за счет горстки налогоплательщиков. В России более половины налоговых поступлений обеспечиваются десятком крупнейших компаний. Типичным побочным эффектом такой ограниченности становится неподотчетность власти — государство не несет за свои расходы прямой и ясной ответственности перед избирателем.

Политические последствия подобного сценария также весьма плачевны. Ресурсы нефтяной отрасли неизбежно концентрируются в руках нескольких крупных компаний. Их владельцы и управляющие получают таким образом мощнейшие политические рычаги. Это, в свою очередь, способствует развитию коррупции — горстка политиков и регуляторов принимают решения, цена которых для олигархов огромна.

Перечисленные проблемы не удастся решить с помощью национализации нефтяной промышленности. Государ-

ственные нефтяные компании быстро превращаются в сравнительно независимых игроков на политическом поле, активно влияющих на слабые общественные институты. Но и приватизация в отсутствие мощных и независимых регулирующих и налоговых механизмов оказывается бесполезной: неуправляемые частные монополисты ведут себя столь же хищнически, как и государственные.

Политическая жизнь нефтегосударств определяется жестокой борьбой за контроль и распределение природной ренты. Не случайно нынешний кризис в России связан со спорами о контроле над крупной нефтяной компанией и о политическом использовании ее прибыли.

Но Россия — не Нигерия, она еще не превратилась в классическое нефтегосударство. Речь идет об огромной, сложной стране с высоким уровнем образования и достаточно развитой технологической базой. Российская экономика в известной мере остается диверсифицированной. Построение сильной демократии позволило бы России избежать политических и экономических бед, которые преследуют все страны, зависимые от нефти. Россия все еще продолжает бороться с последствиями своего идеологического прошлого. Хочется верить, что стране удастся также преодолеть и негативное воздействие ее геологического настоящего.

# ДЕМОКРАТИЯ: ПОСРЕДИ ИСЛАМА

*Алексей  
Малашенко*

Один из исламских радикалов России как-то молвил в начале 90-х: «Исламские демократы? Да это то же самое, что исламские алкоголики». Словом, их не может быть, потому что не может быть никогда. Скептически относятся к возможности сочетания демократии и ислама и многие политики и эксперты «на противоположном, западном краю стола».

Есть, однако, иная позиция, состоящая в том, что мусульманскому миру рано или поздно не избежать демократизации. Лучше — раньше. И, конечно, никак не обойтись в этом вопросе без внешнего содействия. Не назойливого, но тактичного. В любом случае без приближения мусульманского сообщества к демократическим стандартам ему не достичь высокого уровня модернизации, не выбраться из постоянных кризисов.

Увы, преодоление трудностей в сознании значительной, если не большей части тамошнего общества мало увязывается с понятием демократии. Внутренним ответом на экономические и социальные трудности, коррупцию, неспособность правящих элит справиться с текущими проблемами часто становится поиск исламской альтернативы, выразителями которой оказываются исламские радикалы, ориентирующие верующих

на золотое прошлое времен пророка Мухаммада и праведных халифов (VII в.), когда, по их утверждению, возникла и функционировала идеальная, основанная на Коране модель общественного устройства и государства.

Отсюда вывод: для создания справедливого общества нет особой нужды обращаться за демократией, ибо все и так расписано в Коране и шариате. Таких суждений, между прочим, придерживаются не только радикалы.

И в них есть своя логика.

В исламской традиции в самом деле нет жесткого деления на собственно религиозное и светское (как это имеет место в христианстве). Законы шариата распространяются на все стороны жизни, строго регламентируя поведение человека и деятельность социума. Вполне органично присутствие ислама в политике.

Отметим и то обстоятельство, что в исламской политической культуре приоритет отдан общине (умме, джамаа), интересы которой обязан соблюдать и отстаивать каждый правоверный. Практически в любом направлении исламской идеологии прописан приоритет коллективистских ценностей. Немецкий исследователь Удо Штайнбах утверждает, что мусульманская политическая традиция узурпировала права индивида.

Естественно, все это, особенно понимаемое буквально, не особенно способствует восприятию установившихся в немусульманской части мира демократических принципов. Тем более что среди мусульман сохраняются предубеждения к западной культуре, в том числе политической, которая раньше ассоциировалась с колониальным господством, а ныне — с глобализмом. Последний зачастую воспринимается примитивно, и в нем усматривается внешняя экспансия, стремление окончательно оттеснить ислам на периферию человеческой цивилизации.

Ни общество, ни правящая элита большинства мусульманских стран, за редчайшими исключениями, не готовы к адекватному восприятию западной культуры. Показательно, что экономическая либерализация, которая в 90-е годы имела место в ряде арабских стран — Алжире, Египте, Иордании, Йемене, Кувейте и т. д. (а кое-где даже раньше — в 60–80-е годы), не привела к демократическим переменам.

Марокканский ученый Абдесалам Маграуи даже считает, что парадоксальной целью экономической либерализации было отложить или вообще уйти от глубокой политической реформы, которая могла ослабить и даже отстранить от власти правящие режимы.

Тем не менее ситуация не столь однозначна, как ее иногда пытаются изобразить. Специфика исламской политической культуры, невосприимчивость общества к либеральной установке на демократию не становятся абсолютным препятствием к его осторожной демократизации. Практически повсеместно, в том числе в самых консервативных странах Персидского залива, возникли и действуют демократические институты (в Кувейте парламент открылся в 1963 г.), почти везде существует свободная печать, происходит реформирование некоторых силовых структур.

Разумеется, влияние демократических институтов на политику и власть несопоставимо с европейским, а свободная пресса периодически испытывает мощные удары цензуры, в том числе религиозной. Неблагополучно, а во многих странах (Туркмении, саддамовском Ираке и др.) даже очень неблагоприятно с правами человека. Но тем не менее публично большинство политиков, каждый на свой лад, подчеркивают, что они «тоже демократы». Вспомним, что демократию не отрицал даже ливийский диктатор Муаммар Каддафи, который еще в 70-х годах в своей знаменитой «Зеленой книге» выстраивал собственную демократию на основе синтеза исламских установок и племенных отношений.

Интересно, что порой в демократическом развитии заинтересованы и исламские радикалы, во всяком случае та их часть, которая, будучи уверена в своих силах, готова легитимным образом участвовать в политическом процессе. В ряде мусульманских стран исламисты действуют вполне легально, а в Йемене, Кувейте, Пакистане, Бахрейне и т. д. они заседают в парламентах и оказывают влияние на принятие политических решений. Один из членов Партии исламского возрождения Таджикистана как-то посетовал автору, что если бы в его стране не подавлялась демократия, то присутствие ПИВТ в законодательной власти было бы куда более широким (замечу, он был прав). Кстати, некоторые нынешние авторитарные, зато вполне светские правители мусульманских

государств мотивируют свое нежелание ускорить демократизацию именно тем обстоятельством, что она откроет дорогу к власти «непредсказуемым» исламистам, которые тотчас же начнут строить халифат. На эту тему очень любят распространяться руководители стран Центральной Азии.

Опыт показывает, что в их словах есть доля истины. Можно вспомнить кризис 1990 г. в Алжире, где местный Исламский фронт спасения собрал на демократических муниципальных выборах две трети голосов и стремительно шел к победе на выборах парламентских. Его остановили военным переворотом, после которого началась гражданская война с применением всех средств религиозного террора, унесшая до 300 тыс. жизней.

Зато, с другой стороны, относительно демократическая обстановка, участие исламистов в публичных дебатах, парламентской деятельности снижают накал исламско-политических страстей, вынуждают радикалов действовать в рамках закона и отмежевываться от выходок откровенных экстремистов.

Безусловно, участие исламистов в политическом процессе запутывает общую интригу. Но, повторяю, в ближайшее время вряд ли они окажутся за его бортом. Поэтому, как бы к исламистам ни относиться, одним из следствий демократизации, пусть для кого-то это звучит как ее «издержки», становится их неизбежное легальное присутствие на политической арене.

Еще одной важной проблемой, связанной с демократизацией мусульманского сообщества, на наш взгляд, является необходимость выработки оригинальных собственно богословских трактовок, которые бы позволили снять некоторые противоречия между установившимися архаичными интерпретациями организации общества, соотношения коллективистского и индивидуального начал, поспособствовали бы переосмыслению наиболее жестких понятий шариата.

Собственно говоря, все это уже имеет место и носит название «реформаторского направления». Однако на этой стезе должны быть предприняты еще очень немалые усилия. Тем более что — и в этом сходятся практически все — модернизация мусульманского общества, включая его

демократизацию, невозможна без легитимации его именем ислама.

Кто-то полагает, что процесс демократизации можно форсировать, кто-то, напротив, утверждает, что переделывать мусульманское политическое бытие бесполезно и даже опасно, поскольку это вызовет ответную негативную реакцию, в том числе связанную с проявлениями экстремизма. В любом случае если демократический проект не состоится, в проигрыше окажутся все — и сами мусульмане, и их соседи по планете.

## ДЕМОКРАТИЯ: ЛОГИКА ВЫРОЖДЕНИЯ

Лилия  
Шевцова

Россия в очередной раз опрокидывает научные схемы. Еще недавно о России писали как о «выборной», «управляемой» демократии. Определения, основанные на сопоставлении неразвитой демократии с развитыми, давали возможность надеяться, что стоит только постараться — и Россия станет полноценной демократией либо, в крайнем случае, ее можно будет рассматривать как особую модель демократии. Между тем после обвала коммунизма и трех «революций» Бориса Ельцина — смены государства, формы собственности и политического режима — Россия возвращается к традиционализму.

Вчерашние оптимисты сегодня сдержанно характеризуют Россию как общество-гибрид. Но закономерны вопросы: какова сущность этого гибрида, чем ельцинский гибрид отличается от путинского и насколько последний реформоспособен.

### Мутанты долго не живут

На протяжении 90-х годов в России возникла своеобразная политическая конструкция. С одной стороны, мы видим сохранение персонифицированной власти, которая воспроизводилась в России столетиями. Но, с другой стороны, эта власть легитимируется демократической процедурой — выборами, что свидетельствует о преемственности с прошлым и одновременно о его отрицании. Само сочетание противоположных принципов — единовластия и выборов — делает нашу власть внутренне неустойчивой. Такая власть может выжить только переходя из одного политического режима в другой, меняя свою риторику и точки опоры.

Ельцинский этап доказал, что недоразвитую демократию, которая призвана формировать всевластие, нельзя консолидировать. Пытаться примирить непримиримое означает способствовать деградации демократических процедур и подталкивать общество к мысли, что Россия к демократии не готова, а следовательно, нужно искать жесткий «кулак», который бы компенсировал слабость конституциональности.

Правление Путина явилось подтверждением логики персонифицированной власти, которая не может не стремиться к управлению выборами, ибо это единственный для нее способ гарантировать свое продолжение. Но чем больше правящая команда пытается управлять выборами, тем больше она подрывает основу своей легитимации. Кремлевским обитателям кажется, что они укрепляют власть, а на самом деле они закладывают под нее бомбу. В свое время жертвой подобных непредвиденных обстоятельств стал Михаил Горбачев, который подключил к советской системе выборы, вызвав ее саморазрушение. Сегодня административное вмешательство в выборную процедуру играет ту же роль. Возникшая угроза делегитимации президентских выборов 2004 г., после того как Кремль прошелся катком по политическому полю, — предупреждение Путину о том, что выборная составляющая его власти готова обрушиться. А в этих условиях удержание власти требует отката к авторитаризму. Но при этом нет гарантий, что авторитаризм способен упорядочить общество.

#### **НОВОЕ КАК ВОЗВРАТ К СТАРОМУ**

Чем же путинский гибрид отличается от гибрида ельцинского? Ельцинский режим основывался на взаимном попустительстве, постоянных встряшках и политическом бартере — раздаче власти в обмен на лояльность. Уже при Ельцине власть начала подчинять демократические институты нуждам своего воспроизводства. Формой такого подчинения стало усиление семейно-олигархического начала.

Путин выстроил свой режим на основе субординации и рецентрализации власти. Он стал лидером консолидировавшейся бюрократии. При Путине выборное самодержавие уступило место бюрократическому авторитаризму. Отка-

завшись от эклектики, Путин придал власти определенность. Поражение либерал-демократического меньшинства на выборах и силовое разрешение конфликта между властью и крупным бизнесом — подтверждение возврата к традиционному государству, диктующему свою волю обществу. Причем в условиях, когда оппонентом Кремля становится левопатриотический фланг, России будет сложно удержаться на отметке мягкого авторитаризма: ее будет сносить еще дальше вспять. Нас не может успокаивать то, что пока России далеко до полицейского государства. Да, у нынешней власти нет силовых ресурсов, необходимых для обеспечения диктатуры. Да, президент по своей стилистике явно не диктатор. Однако ослабление демократической легитимации будет толкать власть к выборочным репрессиям. И чем слабее будет чувствовать себя власть, тем больше будет у нее искушение самоутвердиться за счет применения кнута.

Впрочем, большая однозначность власти имеет и позитивное значение. Имитация демократии больше не затухает ее сущность, и возникает возможность для более четкого самоопределения оппозиции. Вопрос в том, будет ли это оппозиция реванша либо оппозиция либерал-демократического прорыва.

#### **ЭФФЕКТИВЕН ЛИ БЮРОКРАТИЧЕСКИЙ АВТОРИТАРИЗМ?**

Власть, устроенная по принципу вертикали, может быть устойчивой лишь при условии безупречной субординации. А последнее достигается только за счет страха и насилия. При слабости механизма принуждения, а тем более когда страх перед Кремлем испаряется, «приводной ремень» работать не может. Даже незначительный сбой в функционировании президентской вертикали может вызвать разбалансировку по всей цепи. Такая власть не может быть адекватной и теряет ощущение реальности. Не может успокаивать и то, что все организующие общество структуры висят на президентском рейтинге популярности. Его падение угрожает стабильности всей системы.

Может ли такая власть модернизировать страну? Может, если речь идет об индустриализации крестьянского общества. Но сейчас России предстоит отвечать на постиндустриальные вызовы. Для этого необходимо высвободить

внутренние источники роста, а это невозможно без расширения политических свобод. Бюрократический авторитаризм, опирающийся на коррумпированный аппарат, может лишь воспроизводить безответственность и загнивание.

#### ЕСТЬ ЛИ НАДЕЖДА НА ТРАНСФОРМАЦИЮ?

Будущее России зависит от того, как скоро наше общество поставит власть под контроль общества. Системные реформы такого масштаба никогда не осуществлялись в ситуации стабильности. Тем более когда политический класс заинтересован в поддержании статус-кво, а издерганное встрясками общество выбирает порядок.

Учтем и отсутствие либерально-демократической альтернативы, которая бы оказывала давление на Кремль. Российской власти с ее авторитарно-рыночным вектором противостоит поднимающаяся левопатриотическая волна. Это означает, что Россия разрывается между двумя вариантами традиционализма — левым и правым. Российское всевластие продолжает подпитываться за счет высоких цен на нефть и державности.

Не исключено, что Россия должна пройти весь цикл до конца и дождаться, пока не будут исчерпаны иллюзии относительно модернизационного потенциала авторитаризма. Но возможно, что уже вскоре общество осознает, что из межумочного состояния нужно выходить и многое будет зависеть от того, кто — бизнес, часть правящей команды, демократическое меньшинство — предложит России Антисистемную Альтернативу. Российский демократический проект станет и вызовом для Запада, ибо без российской трансформации сообщество индустриальных государств вряд ли сможет гарантировать свою стабильность и безопасность.

## ДЕМОКРАТИЯ: ВЕРТИКАЛЬ ПРОТИВ ГОРИЗОНТАЛИ

Шарлю Монтескье принадлежит мысль о том, что существует лишь два способа сохранения единства больших по размеру стран: тирания и федерация. Федерализм, таким образом, не просто один из вариантов государственного устройства, а единственный вариант сохранения и упрочения демократии. Иного не дано.

*Николай Петров*

Между тем общий вектор процессов политического развития последних лет направлен в сторону демонтажа федерализма. И дело тут не в том даже, что во времена Ельцина федерализм осознанно разворачивался, а ныне поставлена задача его свертывания. Наблюдаемый сейчас демонтаж федерализма не столько чья-то нехорошая цель или, скажем, недомыслие, сколько побочный эффект укрепления государства по Путину. Причем в отличие от демократии в целом, развитие которой тоже повернуто вспять, процесс дефедерализации страны не привлекает должного внимания и не служит предметом обеспокоенных обсуждений.



**УКРОЩЕНИЕ РЕГИОНОВ**

Либерально ориентированная публика склонна крайне позитивно воспринимать «укрошение региональных баронов», не замечая за отдельными их лицами, прямо скажем, не всегда демократическими, важный политический институт. Между тем в условиях фактического отсутствия в нашей стране горизонтального разделения властей их разделение по вертикали играло чрезвычайно важную роль системы сдержек и противовесов.

С реформой верхней палаты Совет Федерации образца 1996 г., куда по статусу входили все губернаторы, напрямую избиравшиеся, раздвоился. Его официальные функции отошли к нынешнему Совету Федерации, состоящему из назначаемых чиновников и бизнесменов, состав которого определяется в политическом торге Кремля с регионами. Главы и спикеры регионов перешли в чисто совещательные Госсовет и Совет законодателей, которые в качестве органов регионального представительства откровенно слабы.

Важный момент — отстранение от должности всенародно избираемых губернаторов. Теперь есть правовые инструменты, позволяющие сделать это, и Кремль вопреки расхожим представлениям активно ими пользуется. Чем как не отстранением всенародно избранных с помощью кнута и пряника является «добровольный» отказ десятка губернаторов от переизбрания или недопущение их на выборы плюс к практиковавшемуся и ранее снятию через повышение?

Перспективы же еще менее радужны. Согласно расчетам бывшего первого заместителя главы президентской администрации, а ныне сенатора Александра Казакова, в 2004 г. на своем последнем сроке губернаторы будут в 50 субъектах Федерации, в 2005-м — уже в 67 субъектах, в 2006-м — в 75, в 2007-м — в 88. Это значит, что заинтересованность многих региональных глав в возврате к назначаемости будет быстро расти, а с отказом от прямого избрания губернаторов их зависимость от центра станет абсолютной. Другой вариант решения «проблемы третьего срока» — укрупнение регионов, пилотные проекты которого запущены на Урале и в Сибири. В принципе укрупнение могло бы способствовать усилению внутрирегиональной политической конку-

ренции. Однако есть опасения, что логика укрупнения исходит из простого желания уменьшить число объектов управления на верхнем уровне.

**МАТРИЦА**

Семь округов с президентскими представителями во главе — главный элемент федеральной реформы 2000 г., реформы глубоко антифедералистской. Суть реформы в целом — в шунтировании властных каналов с целью укрепления власти в центре и контроля над силовиками на местах, а также налаживания отношений с регионами в обход прежней администрации президента. Округа относятся отнюдь не только к силовым структурам, это база и инфраструктура для всего нового политического режима. Они обеспечивают более жесткую организацию общества на полувоенных началах, субординацию, четкое разделение ответственности, властные вертикали, жесткий административный контроль над бизнесом и институтами гражданского общества.

В рамках округов налажена работа с кадрами на окружном, региональном и низовом уровнях. Округа стали универсальной матрицей для пространственной организации многочисленных федеральных структур и приобрели тем самым огромную инерцию. Проект создания централизованной сетевой организации по образу «внутренней партии» реализуется в настоящее время на трех уровнях: полпредства, инспектуры в регионах, общественные приемные на местах. Представляется, что округа, рассматриваемые некоторыми экспертами как некая временная мера, выросли в политическую систему настолько, что убрать их без риска обрушить всю систему чрезвычайно трудно, если вообще возможно.

**ПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА**

Думские выборы ознаменовались беспрецедентно массовым участием губернаторов в партии власти — «Единой России», где двое из них возглавляли федеральный список, а еще три десятка — региональные списки. Выборы подвели итог построению новой партийно-политической системы, гораздо более унитаристской, чем прежняя. Ее основу составляет «Единая Россия» — партия власти нового типа. Она консолидирована, деидеологизирована, с жесткой партий-

ной дисциплиной, обеспечиваемой в том числе и отказом от ярких узнаваемых политиков в пользу административных функционеров.

Важная черта нового реализованного проекта партии власти — его отстроенность сверху донизу. Сначала закон о политических партиях устанавливает, что таковые могут быть лишь федеральными, имеющими отделения не менее чем в половине субъектов. Затем формирование региональных законодательных собраний переводится на смешанную систему с распределением половины мест между федеральными партиями. На выборах в Думу число реальных федеральных партий фактически уменьшается до двух — «Единой России» и КПРФ. На проходивших одновременно с ними выборах ЗС в семи регионах убедительную победу одерживает жестко централистская «Единая Россия», весьма напоминающая КПСС прежних лет. Центр в результате получает если не контрольный, то блокирующий пакет в региональных парламентах.

### **ВЕРТИКАЛИ ВЛАСТИ**

Новую федеральную политическую элиту, вышедшую из полувоенных структур, не устраивает некоторая неопределенность, присущая демократическим выборам. Отношения, выходящие за рамки субординационных, — тоже. Приоритет отдается примитивному выстраиванию вместо более сложных и современных схем управления. Вот и выстраиваются разные вертикали: административные, силовые, партийные, избиркомовские, информационные.

Примерами вертикальных изменений могут служить обеспечение полного контроля центра при назначении начальников региональных УВД или, скажем, частичное подчинение региональных избиркомов центральному. Восстановлена система горизонтальной ротации руководителей силовых и правоохранительных органов. За четыре года состав региональных начальников УВД, УФСБ, прокуратуры заменен практически полностью, причем новое их поколение в отличие от ряда предыдущих сделало карьеру не в своем регионе и не имеет местных «клановых» связей. Суды и правоохранительные органы при резко усилившемся федеральном финансировании стали меньше зависеть от реги-

ональных администраций и на деле, а не только на словах являются проводниками интересов центра.

В результате простраивания вертикалей жесткость всей государственно-политической системы растет, ее способность адаптироваться к меняющимся условиям среды падает. Опасность такого развития событий и для общества в целом, и для самой элиты усугубляется тем, что нынешний экономический рост порождает иллюзию правильности управленческих стратегий. Между тем относительное экономическое благополучие страны связано главным образом с внешними факторами — теми же ценами на нефть, изменение которых может привести систему если не к полному краху, то к серьезным потрясениям.



# ДЕМОКРАТИЯ И ВОЙНА

Эндрю  
Качинс

Политологию и международные отношения вряд ли можно отнести к точным наукам. Но концепцию, гласящую, что демократические страны не воюют друг с другом, разделяет большинство политологов. По сути это закон, доказанный эмпирическим путем. И среди политологов существует краткое название для него — «демократический мир».

Он используется многими либеральными теориями международных отношений. Согласно одной из них чем теснее экономические связи между странами, тем более дружественны их отношения. По другой теории чем больше страны вовлечены в работу международных организаций, тем меньше вероятность того, что они станут воевать друг с другом.

Колумнист газеты «New York Times» Томас Фридман развивает теорию роли «McDonald's» в предотвращении конфликтов, которая основывается на утверждении, что страны, где есть рестораны «McDonald's», никогда не объявляли друг другу войну.

У меня, как у страстного любителя гольфа, своя теория: страны, в которых существует по крайней мере одно поле для гольфа на миллион жителей, не станут воевать. По теории Фридмана у России дела идут плохо — сеть «McDonald's» быстро

растет. Но тот факт, что при населении в 145 млн она обладает всего одним настоящим полем для гольфа, вызывает озабоченность.

Теории, доказывающие, что поддержанию мира способствуют рост доходов, объемы товарооборота и участие в международных организациях, пока получили гораздо меньше подтверждений, чем теория демократического мира. Она настолько сильна, что легла в основу политики поддержки демократических сил в других странах, которую проводил Билл Клинтон. В России к этой идее всегда относились скептически. Но именно на ней была основана политика продвижения НАТО на Восток — расширение границ «демократической» Европы позволит сделать регион более стабильным и мирным.

Так же и политика США в отношении России после «холодной войны» основывалась на идее, что демократическая Россия представляет гораздо меньшую опасность для США и Европы, чем тоталитарный советский режим, который угрожал безопасности западной демократии в течение 40 лет.

Администрация Буша в своем стремлении поддержать демократические силы в странах Ближнего Востока тоже рассчитывает на то, что внешняя политика этих стран будет более мирной, если демократический строй придет на смену тоталитарному.

История подтверждает, что страны с развитой демократией редко воюют друг с другом, но в случае со странами, переходящими от диктатуры к демократии, ситуация выглядит совсем по-другому. Ценное исследование на эту тему было проведено в 90-х годах американскими учеными Джеком Снайдером и Эдвардом Мэнсфилдом. Оно показало не только то, что страны, находящиеся в переходном периоде, чаще вступают в вооруженные конфликты, чем демократические, но и то, что они более агрессивны, чем устоявшиеся авторитарные режимы. Ученые обнаружили, что вероятность войны в странах, в которых происходит резкий переход от абсолютно авторитарного режима к полной демократии, в два раза выше, чем в странах, где продолжают существовать авторитарные режимы. Их исследование также показало, что и в случаях, когда в продвижении к демократии наступает откат, вероятность

вступления страны в войну больше, чем у стран, где не происходит смены режима.

Это тревожное явление объясняется тем, что усиливающаяся политическая активность практически всегда сопровождается подъемом национализма. Первым современным случаем такого рода стала Французская революция, а позже по тому же сценарию развивались события в первой половине XX в. — в настроенных на войну Германии и Японии. В статье 1995 г. в журнале «Foreign Affairs» Снайдер и Мэнсфилд так объясняют суть этого явления: «Лидеры милитаристских политических групп использовали национализм, чтобы обеспечить себе поддержку общества, переходящего к демократии, в то же время препятствуя установлению полной демократии». К сожалению, после «холодной войны» события часто развивались по такому сценарию, и наиболее трагично для Европы — в Югославии.

Процесс демократизации приводит к войне не потому, что она нужна гражданам. Милитаристские настроения возникают в результате того, что политики стремятся использовать национализм для завоевания поддержки масс. При этом во многих странах, идущих к демократии (Сербия — один из наиболее красноречивых примеров), в разжигании националистических настроений значительную роль играют контролируемые государством СМИ.

Наши доводы, впрочем, будут неполными без упоминания о том, что одно из слабых мест стран, идущих к демократии, — это недоразвитые политические институты и слабые партии. Делая политический процесс более открытым, можно привлечь большее число людей разных взглядов, но при отсутствии сильных политических институтов и партий бывает сложно достигнуть консенсуса. Поэтому политики и прибегают так часто к тактике использования националистических настроений. Неудивительно, что военные ведомства и другие силовые структуры стремятся воспользоваться слабостью общественных институтов, чтобы усилить свое влияние. Побочным эффектом роста национализма часто становится возникновение радикальных коалиций, что еще больше увеличивает вероятность войны. Стоит выпустить джинна национализма из бутылки в демократической стране со слабыми политическими института-

ми, и ситуация становится непредсказуемой и неконтролируемой.

Перед политиками возникает непростая задача — способствуя смене режима в тоталитарных странах в надежде на то, что более демократический мир будет и более мирным, они могут создать угрозу мировой безопасности в краткосрочной перспективе. Это суть проблемы, которая стоит перед США и всем международным сообществом, которые стремятся превратить Ирак из тоталитарного государства, существовавшего при Саддаме Хусейне, в стабильное и мирное демократическое государство. Возможно, если бы в Ираке на смену жесткому тоталитарному режиму пришел мягкий авторитарный режим, это бы устроило нас больше, чем нестабильный демократический режим со слабыми политическими институтами.

Взрывоопасная смесь национализма с реформами — один из факторов, вызывающих тревогу США и многих европейских стран, когда речь заходит о проблемах переходного периода в России. Политические партии, несмотря на то что «Единая Россия» выглядит достаточно сильной, остаются малосплоченными, а ключевые демократические институты, такие как парламент и судебная система, слабы. На националистические призывы на парламентских выборах в декабре откликнулось больше людей, чем когда-либо. Политическая стабильность все больше зависит от способности одного человека управлять большой коалицией, в которую входят люди разных взглядов. Именно поэтому я и советую россиянам — открывайте больше полей для гольфа!

# ДЕМОКРАТИЯ: ЭКСПЕРТЫ И ПОЛИТИКИ

*Джессика Мэтьюз*

Очень соблазнительно думать, что Россия наконец-то поймала попутный ветер. После нескольких лет метаний и хаоса место Бориса Ельцина занял его преемник Владимир Путин, дисциплинированный и пользующийся уважением в мире. Под руководством Путина российская внешняя политика снова обрела ориентиры, а экономика растет уже пятый год. Однако долгосрочного и устойчивого экономического роста трудно добиться, не опираясь на демократическое устройство государства. В конечном счете процветание страны зависит от действующего гражданского общества, которое пристально следит за политическими лидерами и призывает их к ответу.

Гражданское общество — это пространство вне сферы влияния государства или бизнеса, где граждане могут собираться и действовать независимо. Такое пространство формируют в том числе частные фонды, добровольные ассоциации, благотворительные и негосударственные организации. Еще в начале XIX в. Алексис де Токвиль

указывал на важнейшую роль гражданского общества в поддержании свобод, плюрализма и устойчивого экономического роста. Общественные организации служат противовесом потенциальным злоупотреблениям властью со стороны государства.

Одним из наиболее активно развивающихся элементов гражданского общества в последнее десятилетие стали внепартийные, негосударственные исследовательские организации, экспертные центры (по-английски их неформально называют think tanks). Эти институты выполняют функцию моста между правительством и образовательной системой. В отличие от академических институтов они не занимаются глубоко абстрактными и теоретическими исследованиями. Успешно работающий центр должен производить материалы, обладающие непосредственной практической пользой для политиков. Но очень важно не путать исследователей с правительственными чиновниками, ведь ученые остаются — по крайней мере должны оставаться — полностью независимыми от политиков и должны обстоятельно анализировать ежедневный поток информации в более широком контексте.

В своих лучших проявлениях исследовательские центры — это институты, где самые насущные проблемы изучаются с максимально возможной объективностью. Исследователи ставят под вопрос традиционные точки зрения, формулируют новые идеи и альтернативы. Экспертные центры — это нейтральное пространство, где представители различных участков политического спектра могут встретиться и вступить в конструктивный диалог. Без этого независимого источника исследовательских данных чиновникам, законодателям, академическим ученым, журналистам и другим представителям гражданского общества трудно было бы формировать и вдохновлять общественную дискуссию. Особенно это важно в России, где политические условия постоянно меняются.

Российское экспертное сообщество глубоко трансформировалось с середины 80-х годов. В целом изменения были позитивными. Гласность позволила исследователям высказываться, не сверяясь с предписанным идеологическим шаблоном. В начале 90-х стали очевидными и организационные из-

менения. Небольшие и эффективные неправительственные экспертные группы стали более важными центрами качественного политического анализа, чем доминировавшие прежде институты Академии наук. Несмотря на то что экономический анализ по уровню все еще превосходит исследования по внешней политике и внутренним политическим реформам, в целом качество российской экспертной продукции улучшается по мере того, как исследователи знакомятся с международными практиками и инструментами анализа.

Несмотря на светлые моменты, есть обстоятельства, которые мешают развитию сектора политических исследований. Финансовая поддержка со стороны российского правительства, бизнеса и независимых благотворителей остается крайне неадекватной. Столь же тревожным является то обстоятельство, что те, кто все-таки финансирует аналитические разработки, в первую очередь заинтересованы в результатах, оправдывающих конкретный политический курс или служащих интересам крупного бизнеса. Какой бы противоречивой фигурой ни был Михаил Ходорковский, он лучше многих понимал всю серьезность сложившейся ситуации. Теперь нет ясности, решится ли кто-нибудь из других российских бизнесменов заполнить образовавшуюся пустоту. Искушение сосредоточиться на одних только неполитических формах филантропии может оказаться слишком сильным, но это может дорого обойтись России.

Есть также основания утверждать, что трехсторонняя система отношений между экспертными институтами, правительством и образовательной системой не работает как следует. Академическое сообщество не только недофинансировано, ему не хватает талантливой молодежи. Исследовательская деятельность не кажется молодым престижным занятием. Это не очень хорошо для будущего, ведь университеты — это питательная среда для следующих поколений исследователей. Но если отношения между академической средой и экспертным сообществом натянуты, то отношений между экспертами и правительством, порой кажется, и вовсе не существует. Нынешнее правительство очень редко обращается за советами к внешнему миру и не склонно к диалогу по политическим вопросам. Это очень огорчает. Один из важнейших плюсов демократического устройства состоит в том, что

оно поощряет интеллектуальные дискуссии и позволяет каждой общественной группе внести свой уникальный вклад в процесс решения самых головоломных вопросов текущей политики. Это особенно справедливо в России, одним из ценнейших активов которой является интеллектуальный капитал. В долгосрочной перспективе именно достижения образовательного сообщества и научной среды скорее, чем достижения нефтегазового сектора, обещают стать для России залогом более обеспеченного будущего.

По мере того как растет число информированных участников гражданского общества, возможностей для реализации ошибочных и непродуманных решений должно становиться все меньше. При этом в конечном счете вся система зависит от наличия независимых средств массовой информации и заинтересованной и придирчивой аудитории. Именно открытая и широкая общественная дискуссия, которая информационно подпитывается прессой, продвигает вперед политический процесс и не дает правительству забывать о своей ответственности. Без этого демократия немыслима. В этих вопросах трудно что-либо добавить к соображениям древних греков, первых теоретиков и практиков демократии. «Здесь мы не говорим, что тот, кто не интересуется политикой, просто занят своим делом, — говорил афинский стратег Перикл. — Мы говорим, что ему здесь вообще нечего делать».

# ДЕМОКРАТИЯ: АРМИЯ И ОБЩЕСТВО

Дмитрий  
Тренин

Реформа гражданско-военных отношений — одна из неотъемлемых составляющих демократизации государства и общества. В Греции и Португалии в 70-х годах свержение военных диктатур открыло путь модернизации и последующему вхождению этих стран в объединенную Европу. В Латинской Америке в 80-90-х годах путь к демократии также пролегал через преодоление традиций военного правления. В Турции уже в наши дни становление современных гражданско-военных отношений является важнейшим элементом европеизации страны, подготовки ее к вступлению в Европейский союз. Этот список можно, конечно, продолжить.

В нашей стране военные традиционно являются объектом политики, а не ее субъектом. Советская армия не попыталась спасти разваливавшийся Советский Союз, тем самым избавив его народы от вероятной междоусобицы по югославскому сценарию. Российская армия безмятежно позволила российским политикам наблюдать за собственной деградацией, выполняя при этом задачи в Чечне. Сейчас, когда — довольно неожиданно для многих — выяснилось, что военная реформа в России закончена, перед армией была поставлена задача модернизации, которую понимают прежде всего как оптимизацию организационных структур и оснащение более современным оружием.

## ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ

Однако такая модернизация может оказаться односторонней и недостаточной. Ключевая проблема гражданско-военных отношений — это обеспечение политического контроля

над военной организацией. Считается, что эта задача решена Конституцией, устанавливающей, что всенародно избранный президент является верховным главнокомандующим. Кроме того, контрразведывательные функции внутри военной организации возложены на службу безопасности, также подотчетную главе государства. Наконец, нынешним министром обороны России является гражданское лицо, а его заместителем — впервые в российской истории — женщина. Министерство обороны, как и ряд других силовых ведомств, курируется лично президентом.

Этот президентский контроль является скорее имитацией современной системы политического контроля. Как показывает опыт постсоветского развития, реальные отношения власти и армии строятся так: военные обеспечивают лояльность к власти, взамен чего получают от нее свободу внутри своего ведомства. До недавнего времени финансовые отношения в этой сфере также строились по формуле: выделяйте денег, сколько сможете, но зато и не требуйте отчета в их расходовании. Последние изменения сводятся в основном к тому, что денег стало выделяться больше. Такие отношения могут существовать довольно долго, но конечный результат будет печален как для страны, стремящейся к демократии, так и для армии, стремящейся к модернизации. Модернизация армии требует не только нового оружия, но и других отношений с государством и обществом.

В первую очередь это относится к самому военному ведомству. Минобороны по-прежнему карлик в сравнении с исполином Генштабом. Стремление Генерального штаба к расширению своих полномочий (на что недавно публично сетовал Сергей Иванов) обнаруживает тягу к реализации в России прусской модели военной организации, при которой начгенштаба ответственен только перед императором. У системы Мольтке-старшего были свои сильные стороны, но модель XIX столетия едва ли будет эффективной в XXI. Скорее следовало бы идти в другом направлении — качественного усиления министерства.

Политический контроль включает контроль парламентский. Прежде всего это касается бюджета. Существующая практика не дает возможности проследить, на что и как расходуются бюджетные средства. Хотя в последнее время



бюджет по статье «национальная оборона» стал более открытым, он не дает представления о том, что конкретно приобретает Минобороны на выделенные парламентом средства. Секретность не столько идет на пользу безопасности страны (даже в глухие советские времена вероятный противник имел адекватное представление о военной мощи СССР), сколько поощряет бесконтрольность и злоупотребления — в ущерб безопасности.

Как справедливо отмечают военные, гражданский контроль накладывает серьезные обязанности на самих контролеров. Прежде всего — обязанность разбираться в предмете своего контроля. Помочь им в этом — уже обязанность Министерства обороны. Нынешний состав Комитета по обороне Государственной думы включает большое число отставных военных. Будущее покажет, насколько ценными их советы покажутся военному ведомству, но плохо то, что число «гражданских стратегов» не растет, а их качество часто оставляет желать лучшего. Возможно, военные искренне убеждены, что «чужого ума» им не надо, своим обойдутся. Поскольку, однако, дело обороны и безопасности страны по самому определению национальное, а не ведомственное, пора отказываться от «комплекса Мольтке». Здесь обязан действовать президент — он же верховный главнокомандующий. Среди его шагов, направленных на действительную модернизацию военной организации страны, могли бы быть следующие.

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТУ**

– Обеспечить преемственность гражданского начала в руководстве Минобороны при любых возможных кадровых перестановках в правительстве. Регресс в этом вопросе, особенно в нынешней ситуации, может иметь тяжелые и долговременные последствия.

– Укрепить руководящую роль Министерства обороны путем укомплектования его высококлассными специалистами в области оборонной политики и безопасности, менеджмента, экономики, финансов, права, связей с общественностью.

– Используя опыт первой Белой книги, выпущенной Минобороны в октябре 2003 г., обязать министерство сделать выпуск таких брошюр ежегодным, совмещая его по вре-

мени с обсуждением оборонного бюджета. Определить, что задача ежегодных «белых книг» заключается в информировании политических кругов и широкой общественности о приоритетах в области обороны и стимулировании публичной дискуссии.

– Учредить Академию национальной безопасности при президенте России, окончание которой стало бы обязательным для замещения высших должностей в сфере обороны, безопасности, внешней политики. В этом современном — в полном смысле слова — заведении цвет генералитета XXI в. готовился бы бок о бок со старшими государственными служащими и ведущими гражданскими специалистами.

Насколько можно судить по публикациям в российской прессе, власть пока ограничивает военную модернизацию, над которой трудится группа Игоря Шувалова, преимущественно «невоенной сферой» — областью комплектования, образования, медицинского и жилищного обеспечения военных. Это все важные вопросы. Но вне зоны внимания реформаторов оставлена зона гражданско-военных отношений, и прежде всего проблема демократического контроля над военной организацией.

Возможно, это правильно. В конце концов, как часть вопроса о власти эта тема относится к компетенции самого главы государства. Можно понять президента, который предпочитает не вторгаться в сугубо военные вопросы, оставляя их на ответственность своих генералов. Но вопросы гражданско-военных отношений — это прежде всего сфера государственного управления и, соответственно, сфера ответственности президента. Владимир Путин подает себя обществу как модернизатор. Но любая модернизация — это прежде всего осовременивание отношений между людьми и общественными структурами. Россия не Пруссия, XXI в. не XIX, и, наконец, где у нас свой Мольтке?

# ОБ АВТОРАХ ABOUT THE AUTHORS

*Максим Трудолюбков*  
Редактор отдела «Комментарии» газеты «Ведомости»

*Мария Липман*  
Член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Гражданское общество»

*Марина Оттауэй*  
Ведущий научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир, проект «Демократия и законность» в рамках программы «Глобальная политика»

*Томас Карозерс*  
Ведущий научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир, проект «Демократия и законность» в рамках программы «Глобальная политика»

*Ксения Юдаева*  
Член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Экономическая и социальная политика в переходный период»

*Андрей Рябов*  
Член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Российская внутренняя политика и политические институты»

*Maxim Trudolyubov*  
Opinion Editor, *Vedomosti* newspaper

*Masha Lipman*  
Scholar-in-Residence, Co-Chair of the Civil Society Program, Carnegie Moscow Center

*Marina Ottaway*  
Senior Associate of Democracy and Rule of Law Project, Global Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace

*Thomas Carothers*  
Senior Associate and Director of the Democracy and Rule of Law Project, Global Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace

*Ksenia Yudaeva*  
Scholar-in-Residence, Co-Chair of the Post-Soviet Economies in Transition Program, Carnegie Moscow Center

*Andrei Ryabov*  
Scholar-in-Residence, Co-Chair of the Russian Domestic Politics and Political Institutions Program, Carnegie Moscow Center

*Мойзес Наим*  
Главный редактор и издатель журнала «Foreign Policy»

*Алексей Малащенко*  
Член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Этничность и национальное строительство»

*Лилия Шевцова*  
Член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Российская внутренняя политика и политические институты»; ведущий научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир

*Николай Петров*  
Член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Российская внутренняя политика и политические институты»

*Эндрю Качинс*  
Директор Московского Центра Карнеги

*Джессика Мэтьюз*  
Президент Фонда Карнеги за Международный Мир

*Дмитрий Тренин*  
Заместитель директора, член научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Внешняя политика и проблемы безопасности»; ведущий научный сотрудник Фонда Карнеги за Международный Мир

*Moises Naim*  
Editor and Publisher of *Foreign Policy* magazine

*Aleksei Malashenko*  
Scholar-in-Residence, Co-Chair of the Ethnicity and Nation-Building Program, Carnegie Moscow Center

*Lilia Shevtsova*  
Scholar-in-Residence, Co-Chair of the Russian Domestic Politics and Political Institutions Program, Carnegie Moscow Center; Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace

*Nikolai Petrov*  
Scholar-in-Residence, Co-Chair of the Russian Domestic Politics and Political Institutions Program, Carnegie Moscow Center

*Andrew Kuchins*  
Director, Carnegie Moscow Center

*Jessica Tuchman Mathews*  
President, Carnegie Endowment for International Peace

*Dmitri Trenin*  
Deputy Director, Scholar-in-Residence, Chair of the Foreign and Security Policy Program, Carnegie Moscow Center; Senior Associate, Carnegie Endowment for International Peace

# MILK AND HONEY

Maxim  
Trudolyubov

Thanks to the efforts of leading scholars from the Carnegie Endowment for International Peace and the Carnegie Moscow Center, the Moscow-based *Vedomosti* newspaper was able to present a series of substantive essays on democracy precisely at a moment when timeless political values were very much on people's minds. The first article ran just ahead of the State Duma elections, while the final weeks of the series were dominated by the impending presidential polls. The pieces appeared every Monday from Nov. 24, 2003, to Feb. 25, 2004.

The brief preface to all 11 articles said approximately the following: Having broken loose from the shackles of a totalitarian regime, Russia headed out toward the promised land, which many equated with Western-style democracy, but the trip has dragged on longer than expected.

The Biblical journey from Egypt to the land of milk and honey took 40 years. And even Moses, who led his people out of captivity, was allowed only a peek at the final destination, all his services and accomplishments notwithstanding. Those who left Egypt had a dream, but they did not live to see it materialize. Those who attained the goal had been born during the time of searching and wandering. So when they ultimately reached the promised land (which, incidentally, they still had to conquer), there was no one who could compare it with the one their forebears had set out to find.

The majority of the articles in this

collection discuss the difficulties of crossing a political desert. Some authors consider general problems of transition (Marina Ottaway, Thomas Carothers, Ksenia Yudaeva, Andrew Kuchins, Aleksei Malashenko); others focus on the specifics of Russia's "rough crossing" (Lilia Shevtsova, Andrei Ryabov, Nikolai Petrov, Dmitri Trenin). Russia is hardly alone in its difficult journey. As Masha Lipman points out in the series's opening article, over the past quarter century about a hundred countries broke free of dictatorships, but only about 20 of them established systems resembling traditional democracies. All the others have remained at some stage of wandering, among them Mexico, Brazil and South Korea, which have much in common with Russia in terms of economic development. But, perhaps, all of these countries are headed for different destinations?

Such a possibility seemed apparent to George Kennan, architect of the containment doctrine and one of those who inspired U.S. policy during the Cold War. More than 50 years ago, in an article in *Foreign Affairs*, he called for a precise description of the kind of Russia it would be pointless to wish for. In his opinion, an unattainable Russia was a capitalist, liberal, democratic state similar to his own.

Among other things, Kennan wrote of some distinctive features in the development of private enterprise in pre-revolutionary Russia: This process involved the rapid accumulation of financial resources by individual people and families, the lack of an indispensable tradition of responsibility and a way of spending these riches that often seemed as dubious as the ways they had been amassed.

Looking back over the past 15 years, one might easily conclude that this mode of development replayed itself in post-Soviet Russia. And it did not by any means help build democracy, since the interests of a wealthy few differ from those of the impoverished majority, and the formation of a middle class has progressed extremely slowly.

Finally, Russia's transition included one more specific feature. Among Eastern Europeans, the rise of democracy was synonymous with progress, with a happy future. Now, for them, the tangible manifestation of that sentiment has become accession to the European Union. In Russia, the situation was just the opposite. For the majority of Russians, democracy was not a dis-



tant goal but the reality that engulfed them, the chaos of the 1990s. The Soviet Union collapsed and the next morning Russians woke up to "democracy". In the popular consciousness, "democracy" became firmly equated with poverty and degradation. And, as it turned out, an effective means for doing battle with this so-called democracy was to strengthen centralized government and to heighten all forms of state control.

Russia has found itself in a unique situation: The majority of people perceive "democracy" and "the state" as mutually exclusive concepts. Could it really be that we're back where we started? No, history does not repeat itself. More likely, this is just a sojourn in the desert, and the promised land is still out of sight.

## DEMOCRACY: FORMAL AND MANAGED

The failure of Soviet communism filled political analysts with enthusiasm: The widespread transition of countries to democracy seemed all but inevitable — and not only for the communist bloc. Over the previous quarter century, some one hundred countries had already been experiencing a mitigation of their political regimes.

*Masha Lipman*

Those changes began with the fall of right-wing dictatorships in Spain, Portugal and Greece. Elected civilian authorities subsequently replaced military dictatorships in several Latin American countries. The 1980s witnessed the weakening of authoritarian regimes in Southeast Asia and the velvet and less-than-velvet revolutions in Eastern Europe, followed by the collapse of the USSR. The past few years have seen the relaxing of political mores in southern Africa and even in parts of the Middle East.

### **OUT WITH THE OLD, BUT NOT IN WITH THE NEW**

Out of those hundred countries, however, only about 20 can boast of significant

democratic achievements. They include, in particular, the Czech Republic, Hungary and Poland, as well as Estonia, Slovenia, Chile and Taiwan. Among those that have made less progress but continue to move toward democracy are Slovakia, Mexico, Brazil, the Philippines, South Korea and others.

Still, approximately 80 of the countries that might have made democratic strides have stalled. True, few of them have reverted to dictatorship, as in the case of Uzbekistan and Turkmenistan, but the advances toward democracy have hardly been significant.

The American political scientist Thomas Carothers\* has aptly described such regimes:

They [transitional countries] have some attributes of democratic political life, including at least limited political space for opposition parties and independent civil society, as well as regular elections and democratic constitutions. Yet, they suffer from serious democratic deficits, often including poor representation of citizens' interests, low levels of political participation beyond voting, frequent abuse of the law by government officials, elections of uncertain legitimacy, very low levels of public confidence in state institutions, and persistently poor institutional performance by the state.

The above describes modern Russia perfectly, and therefore the Russian political system – neither a democracy nor a dictatorship – is in no way "special".

The states lagging behind are categorized as "qualified democracies", with the oft repeated caveat that making the transition from an authoritarian regime to a democratic one is a long process spanning several generations. There is now a long list of "democracies with epithets": Apart from the familiar "managed democracy" there are also terms such as semi-democracy, formal democracy, electoral democracy, facade democracy, pseudo-democracy, weak democracy, partial democracy, illiberal democracy, virtual democracy and the list goes on.

\* Thomas Carothers, a senior associate with the Carnegie Endowment for International Peace, is among the authors of this collection.

### STABLE QUALIFIED DEMOCRACY

Moreover, it does not follow once a state has drifted away from dictatorship that it will moor itself to democracy. As of now, it is unclear that the political systems of such states have taken any direction at all. Nor is their successful economic development guaranteed in the near future. Even though their potential for further democratization is low, such regimes may be relatively stable.

Carothers proposes we abandon the notion that such regimes are on a "precarious middle ground between full-fledged democracy and outright dictatorship." He believes that this "is actually the most common political condition today of countries in the developing world and the postcommunist world. This is a state of normality for many societies, for better or worse."

Given this, it would perhaps be better not to label such regimes or describe them in terms of democracy, i.e. as what they are NOT, but rather attempt to determine how their political systems are developing.

One of the most significant root causes for the weakening of authoritarianism is its dire ineffectiveness under modern conditions. The rapid movement of capital, migration, modern means of communications and economic integration all make total control over society impossible. A reasonable (and not at all necessarily democratic) leader will understand that such control is simply harmful in that it hampers development.

But the liberalization of everyday life (radical in Russia and less so, for example, in Kazakhstan) does not relate directly to the development of the democratic process. The authorities are not opposed to freedom so long as that freedom does not hinder them. But when it comes to politics, competition – be it with regional authorities, opposition parties, parliament, non-state media, independent courts or simply very influential individuals – renders the authorities vulnerable; hence, their continued need to exercise control. The authorities do allow some freedom in this sphere as well, but tighten the screws when necessary. They are not always successful in doing so, and their methods can be crude: the screws wind up too tight or not tight enough or stripped altogether. The relatively liberal civilian regimes of the Middle East, for example, permit political parties and civic movements to

function, but once fundamentalists gain strength, members of these groups are called to order or even jailed for a scare.

The regimes described above all share weak government institutions and the authorities do everything they can to prevent them from becoming stronger. They make up rules and change them along the way. Informal agreements turn out to be stronger than written laws, and revising laws generally poses no difficulties.

Consequently, it is all but impossible for the opposition to come to power. An essentially one-party system is established, which inevitably leads to large-scale corruption and the merger of power and big business. The social divide between the elite and the rest of society deepens, as does popular mistrust of the authorities, and general disenchantment with politics leads to a drop in civic activity. Such a system has developed in a number of former Soviet republics and in parts of the Middle East; similar regimes are taking hold in several African countries.

The developing countries of Latin America have experienced something different: There is a turbulent party life, in which parties often replace one another, but deep economic problems remain unresolved and people do not trust any of the elites, believing them to be equally corrupt and worthless. Furthermore, like their equally unfortunate counterparts in one-party systems, they too descend into apathy and do not take part in the political life of the country.

### ORIGINS MATTER

The success of democracy largely depends on the state in which a country found itself when it embarked upon political transformation. Of course, economic prosperity helps the development of democracy, but the structure of the economy is also important. Not a single developing country whose economy is based on oil can claim democratic achievements. Another significant factor is past experience with political pluralism and civic activity – in this sense Eastern European countries have an advantage over Russia. It is also important whether a country has inherited at least somewhat stable government and civic institutions (this determined the success of Chile) or whether it must build a government anew. Ethnic or tribal differences may complicate the matter: Parties in name turn out to be a cover

masking clans, tribes or ethnic groups, merely reinforcing traditional hierarchies of power; Russia, fortunately, does not have such problems.

Among the scores of developing and post-communist countries that lag behind, some might manage to join the community of democratic nations in the future. But today it is not possible even to say that they (and we Russians) are on the right path. The American scholar Harley Balzer wrote recently that "it will require a regime change to achieve democracy in Russia."

As for regime change, that is perhaps going too far. But a change in the way society thinks is necessary indeed. Neither parties nor courts nor parliaments nor the media will be able to gain strength and independence as long as citizens do not demand it.

# DEMOCRACY HALFWAY

*Marina Ottaway*

The demise of the socialist regimes in Eastern Europe and the Soviet Union was hailed in the West as a sign that democracy, no longer confronted by competing ideologies, was bound to triumph throughout the world. The prediction has proven premature. Islamist ideologies are challenging democracy in the vast Muslim world. And political reform processes have resulted in a large number of semi-authoritarian regimes, but few consolidating democracies.

Semi-authoritarian regimes display some democratic and some authoritarian traits. They combine rhetorical acceptance of liberal democracy, the existence of some formal democratic institutions and respect for a limited sphere of civil and political liberties with essentially illiberal or even authoritarian tendencies. This ambiguous character, furthermore, is deliberate. Semi-authoritarian systems are not imperfect democracies struggling toward improvement and consolidation, but regimes determined to maintain the appearance of democracy with-

out exposing themselves to the political risks free competition entails.

Semi-authoritarian regimes are political hybrids. They allow little real competition for power, thus reducing government accountability. However, they leave enough political space for political parties and organizations of civil society to form, for an independent press to function to some extent, and for some political debate to take place. Such regimes abound in the Soviet successor states: In Kazakhstan or Azerbaijan, for example, former communist bosses have transformed themselves into elected presidents, but in reality remain strongmen whose power is barely checked by weak democratic institutions. Semi-authoritarian regimes are also numerous in Sub-Saharan Africa, where most multiparty elections of the 1990s failed to produce working parliaments or other institutions capable of holding the executive even remotely accountable. In the Middle East, tentative political openings in Algeria, Morocco, Yemen, and more recently in the smaller Gulf states, appear to be leading to the modernization of authoritarianism rather than to democracy — following a pattern first established by Egypt. In the Balkans, communist regimes disappeared, but despite much international support, most new governments are semi-authoritarian, with only Slovenia and, more recently and fitfully, Croatia moving toward democracy. Even more worrying is the example of Latin America, where steady progress toward democracy has been interrupted by semi-authoritarianism, first in Peru and then in Venezuela. In Asia, formal democratic processes are accompanied by strong authoritarian features in countries such as Pakistan, Singapore or Malaysia, putting them in the realm of semi-authoritarianism.

Semi-authoritarian regimes differ from each other in their degree of openness. For example, some allow truly competitive elections at the local level or tolerate an outspoken independent press. Others closely control the number and nature of political parties, seek to intimidate independent journalists, or make it difficult for organizations of civil society to register and obtain funding. All semi-authoritarian regimes share one characteristic, however: They ultimately find ways to shield the core power of the executive from competition, so it will not be voted out of office.

Semi-authoritarian regimes use fairly sophisticated tactics to preserve their core power. For example, they try to control election results by co-opting possible opponents, lavishing patronage on supporters, or spreading fear among voters that change will lead to chaos. They rarely resort to the crude stuffing of ballot boxes.

The rise and persistence of semi-authoritarian regimes is also facilitated by structural conditions. The most important is the weakness of pro-democracy forces, reflected in their inability to build a broad following.

Time alone will not change semi-authoritarian systems into democratic ones. It is true that even the most successful democracies develop slowly. But if a regime is seeking to prevent further change, and the democratic opposition is weak and elitist, time is not the solution. On the contrary, if unchallenged, semi-authoritarian regimes are likely to become even more restrictive in the long run.

The process of democratization only restarts when semi-authoritarian regimes encounter a strong challenge domestically or, more rarely, internationally. Better organized opposition parties with a stronger following; membership-based organizations of civil society capable of monitoring elections or of convincingly documenting instances of corruption and human rights violations; a press willing to take risks and denounce the government's transgression of democratic norms — these are examples of what is needed to force further opening of the political space. More rarely, a popular upheaval may challenge a semi-authoritarian regime, as happened in Georgia recently. Yet, such outbursts do not lead to democracy unless they are followed by sustained efforts to build political organizations.

Semi-authoritarian regimes are likely to remain a dominant feature of the international political landscape for the foreseeable future. In many countries that have experienced a political transition in the last decade, unfavorable conditions (including weakness of democratic institutions and political organizations; hard-to-eliminate authoritarian traditions; major socio-economic problems; and ethnic and religious conflicts) create formidable obstacles to the establishment and above all the consolidation of democracy. Nevertheless, citizens everywhere have shown their disillusionment with authoritarian regimes, and a wide-

spread return to unabashedly top-down forms of government is improbable. With conditions unfavorable to both genuine democracy and open authoritarianism, the ranks of semi-authoritarian regimes are likely to swell.\*

\* This article also appeared in *The Moscow Times*.

# DEMOCRACY: NO PARTY FOR PARTIES

*Thomas Carothers*

There is near universal agreement among political scientists that political parties are necessary for democracy. Parties aggregate the interests of the citizens and represent those interests in the political sphere. Parties structure political competition and define the basic political choices in a democratic electoral contest. After elections, the victorious party or parties form the government while the losing parties take up the role of opposition.

Yet though parties are necessary for democracy, in most countries in the world trying to become democratic, political parties are the least popular, least respected public institution. All around the globe, from Mongolia to Malawi and Poland to Paraguay, citizens voice a common set of harsh criticisms of parties. Political parties, they say, are self-interested, corrupt organizations dominated by powerful elites who manipulate the political system for their own benefit and do little for average citizens. Parties waste their energy fighting among each other rather than trying to work together toward the common

good. The platforms of different parties are almost interchangeable and there seems no justification for the existence of many parties.

There are many reasons why parties have had a hard time establishing themselves in countries struggling with democratization. In some of these societies, citizens came out of the experience of life under dictatorship with a strong cynicism about politics and parties, a cynicism that breeds political apathy and negativism. The parties that have tried to establish themselves have few roots in their societies; they are top-heavy organizations that are often described as having large heads and tiny bodies. The rule of law is weak in many new democracies and so political life is not well-regulated, leading to abuses of power by political parties and too much influence of money.

In addition, in many new democracies, economic life is hard and whatever economic growth is achieved is slow to reach the average person. Political parties get blamed for these problems, and citizens have little loyalty toward or belief in parties that do not seem capable of fulfilling their promises. Also, many of these countries have little choice about economic policy in a globalized international economy. No matter what party comes to power the same basic economic policies are followed, which causes citizens to ask whether there is any real purpose to having different political parties.

All of these problems affect the development of political parties in Russia. Most Russians are quite cynical about politics and wary of putting faith in any political organization. The parties that have been established since 1991 have few roots in the society and practice politics from the top down rather than the bottom up. Weak rule of law leads to unregulated political life and the pervasive, distorting influence of money and corruption.

In addition, several central features of Russia's post-pere-stroika political life have limited the development of political parties even more than in some other countries in political transition. Russia's super-presidential system is one major factor. Russia's president, and most of the main part of the Russian political power apparatus that the president leads, is separate from political parties. This means that the role of parties is largely limited to their role in the State Duma and in some elements of local politics. Although "parties of power" have been created at certain



points in the post-perestroika period, these have been organizations devoted to election campaigns rather than long-term political parties with a clear ideology and a strong social base.

The powerful role that governors play in Russian political life is another important limiting factor. Many governors are not associated with political parties but instead are the leaders of nonparty political machines, which occupy most of the local political space and leave little room for parties to play a role. Furthermore, the narrowness of "media space" in the country greatly works against the strengthening of political parties. Parties have a very hard time disseminating their messages or getting known to citizens, and what coverage there is of their activities is often not politically objective.

In short, the unpopularity and weakness of political parties in Russia is a feature of many countries attempting to become democratic. Some of the causes of the weakness of Russian political parties are common to many other countries. But a number of particular features of Russian political life, above all the super-presidential system, have made political party development even more difficult than elsewhere. Russian political parties are very weak relative to Russia's socio-economic position and high level of education. And this weakness has direct, negative effects on the quality of Russian political life and the political choices available to citizens.\*

\* This article also appeared in *The Moscow Times*.

## DEMOCRACY: THE PROBLEM OF INEQUALITY

*Ksenia  
Yudaeva*

Insofar as democracy entails the power of the people, it is clear that such a system should work best when the people are homogeneous, without significant differences along ethnic, religious, cultural or other lines. If differences exist, then the problem arises of how to take into account the interests of various groups and how to ensure that the largest of the groups does not systematically use its position to the detriment of other groups, or, on the contrary, that the minority does not usurp power.

A stark inequality in income and property can be as much of a threat to democratic society as serious ethnic or culture differences. Such threats are connected with a significant gap between the goals and tasks that various groups of the population have set for the government. While the wealthy part of the population is interested in government protection of property rights, the poor have no objections to the "seize and divvy" approach or to the redistribution of wealth through some other means.

The middle class, meanwhile, is in a neutral position: Like the upper class, it is interested in the protection of property rights. Moreover, the middle class has fewer opportunities to defend its property rights on its own and is far more interested than the superrich in having this function carried out by the state. On the other hand, members of the middle class do not stand to benefit much from redistribution of wealth and do not actively support, as do the poor, reforms aimed at redistributing income.

The economic interests of these three strata of society likewise differ when it comes to development and change. The poor are usually not supportive of structural reforms, because for

them the short-term losses turn out to be greater than the expected long-term benefits. Insofar as reforms lead to increased competition, the superrich are also not always in favor of them. The group most interested in reforms is the middle class, or those of its members who would stand to benefit from increased opportunities to create new businesses. This is precisely why a large middle class is believed to be necessary for a stable democracy: On one hand, the middle class supports the protection of property rights and, on the other, it upholds the principle of competition for political office, since that is the best way to advance reforms and help to support competition in business.

### REINFORCING INEQUALITY

From an economic viewpoint, the art of building political institutions consists in a balance of protecting property rights, guaranteeing the principle of competition and supporting social stability. In this sense, it is worth considering the experience of the United States, where the degree of inequality in terms of property is one of the highest among developed countries. According to a rather widespread "economic perspective," the Constitution of the United States — initially at any rate — was written in such a way as to strengthen the position of social strata made up of people who were relatively well off.

Prior to the adoption of the Constitution, the federal authorities of the United States had practically no power compared with the authorities of separate states, which to a significant degree were controlled by the less affluent sectors of the population. The Constitution enhanced the economic role of the federal government, limited the economic activities of the state-level authorities and unevenly increased the influence that wealthier sectors of the population had on the federal authorities. Such influence was enhanced by the indirect means of electing the president (who to this day is officially elected by the electoral college, not directly by the people) and members of the Senate (who were originally chosen by state legislative assemblies whose members had to meet high property-ownership requirements). At the outset, direct elections applied only to members of the House of Representatives, but they were elected for only a two-year term, as opposed to six years, as is the case with senators. In addition, for the first time in history a mecha-

nism of judicial oversight was introduced into the decision-making process: The Supreme Court, whose members are appointed for life, had responsibility for checking the constitutionality of all laws. These measures, in turn, were reinforced by the rather complex system of introducing amendments to the Constitution. The authors of the Constitution believed that it was better not to adopt a law at all than to adopt one that could harm the country.

The fact that after the adoption of the Constitution, the American government fully repaid the debts it had incurred to finance the War of Independence supports the notion that the U.S. Constitution helped to strengthen the position of property-owners. Before that, the government had not been able to collect the necessary sum. On the other hand, the democratic principles of competition for political office and the accountability of executive power allowed the economy of the United States to develop rather quickly without major social upheavals. Moreover, the system proved capable of preventing the seizure of power by an influential minority. By the start of the 20th century, economic inequality in the United States increased significantly. At that time, the U.S. Senate was virtually entirely controlled by the big business lobby. Under such conditions, President Theodore Roosevelt proposed an amendment to the Constitution, adopted in 1913, by which the Senate would be elected by popular vote, which helped to further strengthen democracy.

### AUTHORITARIANISM IS NO PANACEA

Semi-authoritarian regimes should be given their due: Sometimes they make it possible, to a great extent, to protect property rights and limit the pressure for redistribution. For all the complaints about the instability of property rights in Russia, it is clear that the current semi-authoritarian regime is protecting property rights better than a more democratic regime with more communists in power. However, the serious problem with semi-authoritarian and authoritarian regimes is that they encourage neither competition in the political sphere nor experimentation in the economic arena. This is why such regimes are able to achieve impressive economic successes only at the catching-up stage of development.



With respect to countries with transition economies, the question of the effect that the structure of government has on economic growth sounds like this: Which regimes – more democratic or more authoritarian ones – better promote the implementation of structural reforms? Many countries, including Russia, have preferred to give disproportionate powers to the executive branch, justifying this by the idea that a parliament accountable to the population will be far more populist than the executive authorities. The problem with such a system turned out to be that the executive powers have no incentive whatsoever to force through reforms. Consequently, reforms in countries with more authoritarian regimes are carried out more slowly in practice than in countries where the political process has been more democratic and competitive.

Full control over the State Duma has not increased incentives to carry out imminent but painful reforms; rather, it has heightened the threat of hasty decisions. For this reason, in order to create guarantees of stable economic growth and implement further reforms, Russia clearly needs to strengthen the mechanisms of checks on the executive branch and expand the circle of persons who have influence over the decision-making process. In addition, to provide for more careful consideration of the opinions of minorities (religious and ethnic minorities and the small class of large and medium business owners) it is worth thinking about enhancing the powers of both the State Duma and the Federation Council. Insofar as this would take away part of the executive branch's responsibility for what is occurring in the country and lay it upon other branches of power, such reforms could benefit the executive authorities themselves, particularly the president.

## DEMOCRACY: A NEW RUSSIAN MODEL

The outcome of the recent elections to the State Duma have compelled many observers to talk about the formation of some kind of new Russian model of social development that differs from traditional democratic systems.

The distinctive features of this model are the following. In the economy: the prevalence of large corporations under the firm tutelage and strict control of the state. In politics: the establishment of a "managed" democracy ("limited" democracy, "controlled" democracy – the particular term does not matter), whose role as a political force independent of the government and, hence, as a source of opposition, has been reduced to a minimum, and where communication between the political system and society is mainly restricted to direct statements by the president to the citizens, with the assistance, of course, of modern telecommunications.

It goes without saying that the reliability of such a model will greatly depend on the world prices for oil, which have promoted the relative well-

*Andrei Ryabov*

being of the Russian economy and, in no small measure, on foreign investment. But given that oil prices are stable for the time being and experts predict a substantial increase in foreign investment in Russian enterprises and companies following the presidential elections, it can be said that the new Russian model has a good chance of lasting. Does this mean that Russia is once again choosing its own special path of development – only this time in an era of globalization, when the predominant and ultimately most effective form of social organization has come to be pluralist democracy, whose economic foundation lies in an open market economy?

#### PERMANENT TRANSITION

With respect to medium-term prospects, the attempt to create a special model seems obvious. Moreover, such an outcome after more than 10 years of Russian reforms can hardly be considered unexpected. It is not only a question of their weak social effectiveness and of the inability of the reformers to implement structural changes in the economy. The transition of the majority of post-Soviet countries from a socialist system toward a market economy, from its outset, clearly differed from similar changes in Eastern Europe, including, in this case, the Baltic states. For the peoples of this region, the goal of transition was evident: a return to European civilization and its system of values. The political revolutions of 1989 to 1991, putting an end to the communist regimes in those countries, only cleared the way toward reaching goals that had already long prevailed in public opinion. Entry into NATO and the European Union was a natural result of the achievement of those objectives. Moreover, for countries of Eastern Europe, the tough requirements for entering the EU served as guidelines for carrying out democratic change.

In Russia, no such goals of transition had been formulated and embraced by the majority of citizens, who up until the mid-90s could not clearly grasp what was taking place – "an improvement in socialism" or the creation of some other social reality. Of course, the post-Soviet elites had their own understanding of the reasons changes were needed and what had to be done to make them. They aspired to integrate into the global elite as quickly as possible and wanted go from being a class that managed enor-

mous state property to becoming its owners, all the while not losing their monopoly over political power. It would have been odd to hope that these goals would be supported by the majority of the population. Therefore, they could not be used as the cornerstone of an official development strategy. Most importantly, the 1990s were marked by the persistent threat of a restoration of the previous communist order. And this threat essentially constituted and defined the content of Russia politics throughout that period.

But soon after the 1999–2000 election cycle, it became clear that the threat of a communist comeback had abated. Therefore the goal at that stage of transition turned out to be reached. It did not follow, however, that the new elites, as in Eastern Europe, were leading the country toward the main goals of transition: the creation of a pluralistic democracy with opportunities for all and an open market economy. The Russian elites, moving on from the distinctive transitional atmosphere of the 1990s, when a huge role in establishing market structures was played by the state, retained to a large extent their "transition" psychology. There could be a market, but a limited and regulated market, and elections, but manipulated elections, democracy, but managed democracy. In other words, limited competition – in the areas of economics, politics and the media – became the main instrument for promoting the dominance of the elites formed in the 1990s and safeguarding them from competition. This elite also demonstrated a clear desire to have the transitional state of society prolonged as far as possible. The country's great degree of autonomy from the centers of world capitalism and international institutions, once again distinguishing it from the small and resource-poor countries of Eastern Europe, made the fulfillment of this objective perfectly possible.

#### SUITS EVERYONE

Unlike the rough-and-tumble first stage of transition, the new one achieved legitimization within the country rather easily. The Russian people, tired of the chaos and injustice of the past decade, gladly accepted the onset of social and economic stabilization and closely associated it with President Putin's new course toward establishing order and strengthening the state. In

the eyes of the public, the attempt to create democracy along Western lines had brought Russia nothing except the impoverishment of the majority of the population and the unlimited power of the oligarchs who had enriched themselves by stealing former state property. The selection of a specific Russian model of social development, on the contrary, made it possible to improve the standard of living of large parts of the population and gave hope for greater social justice. If, as mentioned above, these expectations get reinforced in the material sense with the help of high oil prices and Western investment, there can be no doubt that this model may turn out to be long-lasting.

The question remains, however, whether widespread modernization is possible to some degree in Russia in this new social and political framework. Some believe that the centralization of the political system and administrative rule of the country, as well as the presence of a national leader widely trusted by the people, create favorable conditions for quickly conducting painful market reforms. Furthermore, the leadership of Russia and a significant part of the ruling circles recognize the need for such changes. But the success of such reforms — which would inevitably, even if slowly, involve a transition from the specific Russian model to a generally accepted democratic one — does not depend merely on the presence of reformist laws and the ability of the authorities to implement them. If the ruling elite continues to believe that the main aim of reforms is to strengthen its own dominance of society and, consequently, persists in limiting competition, the chance for moving in the same general direction as the rest of human civilization will be missed once again.

## DEMOCRACY: GEOLOGY SHAPING DESTINY

Russia's future will be defined as much by the geology of its subsoil as by the ideology of its leaders. Unfortunately, whereas policymakers can choose their ideology, they don't have much leeway when it comes to geology. Russia has a lot of oil, and this inescapable geological fact will determine many of the policy choices available to its leaders. Oil and gas now account for roughly 20 percent of Russia's economy, 55 percent of its export earnings, and 40 percent of its total tax revenues. Russia is the world's second largest oil exporter after Saudi Arabia, and its subsoil contains 33 percent of the world's gas reserves. It already supplies 30 percent of Europe's gas needs. In the future, Russia's oil and gas industry will become even more important, as no other sector can be as internationally competitive, grow as rapidly, or be as profitable. Thus, Russia risks becoming, and in many respects may already be, a "petro-state." The arrest of oil magnate Mikhail Khodorkovsky sparked a debate over what kind of country Russia will be. In this discussion, Russia's characteristics as a petro-state deserve as much attention as its factional struggles.

*Moisés Naim*

Petro-states are oil-rich countries plagued by weak institutions, a poorly functioning public sector, and a high concentration of power and wealth. Their population is chronically frustrated by the lack of proportion between their nation's oil wealth and their widespread poverty. Nigeria and Venezuela are good examples.

That Russia has lots of oil is old news. What's new is the dramatically enhanced role that changes in Russian politics, oil technology, and energy markets have given to its petroleum sector. Throughout the 1990s, privatization in Russia and innovations in exploration and drilling technologies brought into production oil fields that had hitherto been underperforming or completely off-limits. To energy companies worried about growing domestic instability among the major oil exporters of the Middle East, Russia became an even more attractive hedge. Regardless of its political turmoil, Russia will continue to appeal to oil companies, which know how to operate profitably in countries with weak property rights and unstable politics. Thus, while the Khodorkovsky affair may temporarily scare away some investors, Russia's beguiling geology will eventually attract energy companies that cannot afford to be left out of some of the world's richest oil reservoirs.

But when oil revenues flood a nation with a fragile system of democratic checks and balances, dysfunctional politics and economics ensue, and a petro-state emerges. A strong democracy and an effective public sector explain why oil has not distorted the United States or Norway as it has Nigeria and Venezuela. A lot of oil combined with weak public institutions produces poverty, inequality, and corruption. It also undermines democracy. No petro-state has succeeded in converting oil into prosperity for the majority of the population.

An economy that relies mostly on oil exports inevitably ends up with an exchange rate that makes imported goods less expensive and exports more costly. This overvalued exchange rate makes other sectors—agriculture, manufacturing, tourism—less internationally competitive and hinders their growth. Petro-states also have jobless, volatile economic growth. Oil generates export revenues and taxes for the state, but it creates few jobs. Despite its economic heft, Russia's oil and gas industry employs only around 2 million workers out of a total workforce of 67 million. Also, because the international price of oil is volatile, petro-states suffer constant and debilitating economic boom-bust

cycles. The busts lead to banking crises and public budget cuts that hurt the poor who critically depend on government programs. Russia already experienced this effect in 1998 when the drop in oil prices sparked a financial crash. If oil prices fall below \$20 a barrel, Russia will surely face another bout of painful economic instability.

Petro-states also suffer from a narrow tax base, with the bulk of government revenues coming from just a few large taxpayers. In Russia, the 10 largest companies account for more than half of total tax revenues. Weak governmental accountability is a typical side effect of this dependency, as the link between the electorate and government spending is indirect and tenuous.

The political consequences are also corrosive. Thanks to the inevitable concentration of the oil industry into a few large firms, owners and managers acquire enormous political clout. In turn, corruption often thrives, as a handful of politicians and government regulators make decisions that are worth millions to these companies. Nationalizing the oil industry fails to solve these problems: State-owned oil companies quickly become relatively independent political actors that are rife with corruption, inefficiency, and politicization, and can dominate other weak public institutions. Privatizing the industry without strong and independent regulatory and tax agencies is also not a solution, as unbridled private monopolists can be as predatory as public ones.

In petro-states, bitter fights over the control and distribution of the nation's oil rents become the gravitational center of political life. It is no accident that the current crisis in Russia hinges on control of the country's largest oil company and the political uses of its profits.

But Russia is not Nigeria and has yet to become a full-fledged petro-state. It is a large, complex country with a highly educated population, a relatively strong technological base, and a still somewhat diversified economy. A strong democracy could help Russia compensate for the economic and political weaknesses that plague all countries dominated by oil. Russia is still struggling to overcome the crippling effects of its ideological past. Let's hope it will also be able to avoid the crippling effects of its geological present.\*

\* This article also appeared in *Foreign Policy* magazine. A modified version first appeared in *The New York Times*.

# DEMOCRACY IN THE MIDST OF ISLAM

*Aleksei  
Malasbenko*

An Islamic fundamentalist once said in the early 1990s: "Islamic democracy? That is the same as Islamic alcoholics." In short, they cannot exist, period. Indeed, many politicians and experts on the "opposite," Western, end of the political spectrum are skeptical about the possibility of reconciling democracy and Islam.

There is, however, another position, which holds that sooner or later the Muslim world will no longer be able to avoid democratization. The sooner, the better. And, of course, this cannot happen without outside assistance. Not crude interference, but tactful participation. In any case, if Muslim societies do not draw nearer to democratic standards, they will be incapable of achieving a high level of modernization and resolving their constant crises.

Alas, for a significant number of those societies, if not the majority, the notion of democracy bears little relation to overcoming their existing difficulties. Many respond to economic and social hardship, corruption and the failure of the ruling elite to cope with ongoing problems by seeking Islamic alternatives, which are expressed by Islamic fundamentalists who direct the faithful to the golden age of the prophet Mohammed and the righteous caliphs of the seventh century, when, they

claim, an ideal model of society and state based on the Koran arose and functioned.

From this it follows that there is no particular need to turn to democracy in order to create a just society, since everything is indicated in the Koran and Sharia. This view, it should be said, is shared not only by fundamentalists.

And its support follow a certain logic.

According to Islamic tradition, there is no clear-cut division between the sacred and the secular (as occurs in Christianity). The laws of the Sharia apply to all aspects of life and strictly regulate the behavior of the individual and social activities. Islam is a natural part of politics.

It should be noted that priority in Islamic political culture is given to the community (Umma, Al-Jama'a), whose interests every believer must observe and defend. Virtually every aspect of Islamic ideology attaches priority to collective values. The German researcher Udo Steinbach has said that Muslim political tradition has usurped the rights of the individual.

Of course, the foregoing, especially when interpreted literally, does little to promote acceptance of the democratic principles that have taken root in non-Muslim parts of the world. Moreover, Muslims harbor a bias toward Western culture, including political culture, which previously was associated with colonial rule and, now, with globalization. The latter is often perceived in an unsophisticated way, and viewed as expansionism or part of an effort to definitively push Islam and Muslim communities to the periphery of civilization.

Neither the public nor the ruling elite of most Muslim countries, with rare exceptions, is prepared to accept Western culture as is. It is revealing that the economic liberalization that occurred in the 1990s in a number of countries, including Algeria, Egypt, Jordan, Kuwait, Yemen and elsewhere (and in other places even earlier, between 1960 and the 1980s), has not led to democratic changes. The Moroccan-born Princeton scholar Abdeslam Maghraoui even believes that the paradoxical goal of economic liberalization was to postpone or altogether abandon deep political reform, which could weaken or overturn the ruling regimes.

Nevertheless, the situation is not as clear-cut as some would try to present it. The specific nature of Islamic political culture



and the reluctance of society to make liberal adjustments toward democracy have not become an absolute obstacle to its achievement of guarded democratization. Democratic institutions, including those in the most conservative countries of the Persian Gulf, have arisen and operate virtually everywhere (Kuwait established a parliament back in 1963), there is a free press almost everywhere and the military and police have undergone some reform.

Of course, the influence of democratic institutions on politics and the authorities is not comparable to that in Europe, and the free press is periodically dealt powerful blows of censorship, including religious censorship. Human rights are violated in many countries and even grossly violated in places such as Turkmenistan, Iraq under Saddam Hussein and others. Nevertheless, the majority of officials, each in his own way, publicly insist that they are "also democrats." It should be recalled that democracy was not even repudiated by the Libyan dictator Muammar el-Qaddafi who, back in the 1970s, established his own form of democracy in his famous "Green Book," based on a synthesis of Islamic principles and tribal relations.

Interestingly, every so often even Islamic fundamentalists become supportive of democratic development — those, in any case, who are certain of their strength and are prepared to participate legitimately in the political process. In a number of Muslim countries fundamentalists operate entirely legally, and in Yemen, Kuwait, Pakistan and Bahrain, among others, they have seats in parliament and influence in political decision making. A member of the Party of Islamic Revival of Tajikistan once told me that if democracy had not been suppressed in his country, the party would have many more members in the legislature. (He was right, it should be noted.) Moreover, several current authoritarian but fully secular leaders of Muslim governments justify their reluctance to speed up democratization by saying that, indeed, it would pave the way for the arrival of "unpredictable" fundamentalists in power who would soon after begin to establish a caliphate. Central Asian leaders are especially fond of expanding on this theme.

Experience has proved that there is a measure of truth to what they say. One need only recall the 1990 crisis in Algeria, where the local Islamic Salvation Front won two-thirds of the

vote at the municipal elections and sailed to victory at the parliamentary elections. The advance was stopped by a military coup, after which civil war broke out and all means of religious terror were used, claiming as many as 300,000 lives.

On the other hand, a relatively democratic atmosphere and the participation of Islamists in public debates and parliamentary activities turns down the heat of Islamic political passions and forces radicals to operate within the pale of the law and to disassociate themselves from extremist acts.

Without a doubt, the involvement of Islamists in the political process confuses things. But, it bears repeating, they are unlikely to get out of the picture any time soon. Therefore, however one might feel about Islamists, one of the consequences of democratization — some might call it a negative side effect — is their inevitable legal presence in the political arena.

Yet another important problem connected with the democratization of Muslim society, in my view, is the need to develop original theological interpretations. This fresh approach should strive to resolve some of the contradictions between established archaic interpretations of issues like social organization and the tension between collective relationships and individual rights, and should contribute to a reconsideration of the harshest concepts in the Sharia.

Strictly speaking, this is already taking place under the banner of "reform movements." However, greater efforts must be made along these lines. What is essential — and here nearly all observers agree — is that the modernization of Muslim society, including its democratization, is impossible without legitimization in the name of Islam.

Some believe that the process of democratization can be forced, others argue to the contrary, saying that remaking Muslim political reality is useless and even dangerous, since it would provoke a backlash, accompanied, among other things, by instances of extremism. In any case, if the "democratic project" fails, everyone will lose out — Muslims themselves and their neighbors throughout the world.



# DEMOCRACY: THE LOGIC OF EXTINCTION

Lilia  
Shevtsova

Russia is once more frustrating all attempts at classification. Not so long ago the country was described as a managed, electoral democracy. Such definitions, based on a distinction between developed and undeveloped democracies, held out hope that with a little hard work the country could become a full-fledged democracy, or at least that it could be regarded as a special model of democracy. But following the collapse of communism and Boris Yeltsin's three "revolutions" – overturning the state, the political regime and the form of property ownership – Russia is reverting to the tried and true.

Yesterday's optimists now guardedly describe Russia as a hybrid society. This gives rise to three important questions: What sort of hybrid is this? Does Vladimir Putin's hybrid differ from Yeltsin's? And is Putin's hybrid capable of reform?

## MUTANTS DON'T LIVE LONG

In the 1990s a distinctive political structure took shape in Russia. It combined the personification of power that has existed for centuries with the legitimacy afforded by a democratic institution – elections – thereby representing both continuity and a break with the past. The fusion of diametrically opposed principles – autocracy and elections – makes this structure inherently unstable. It can only survive by passing from one political regime to the next, altering its rhetoric and its power base.

The Yeltsin years made clear that an underdeveloped democracy cannot be consolidated when it is called upon to form a regime with absolute power.

Attempts to reconcile the irreconcilable would only speed

along a degradation of democratic procedure and lead society to the idea that Russia is not ready for democracy, meaning, consequently, that it needs a strong "fist" to make up for the weak competition.

The Putin regime has confirmed the logic of personified power, which inevitably moves to control the electoral process as the only available way to guarantee its longevity. But the more the ruling team manipulates elections, the more it undermines its own legitimacy. The denizens of the Kremlin may think they are bolstering their hold on power, but in fact they are placing a bomb under the throne.

Some years ago, Mikhail Gorbachev fell victim to similarly unexpected circumstances after he introduced elections into the Soviet system, thereby triggering its demise. Today, administrative interference in the election process fulfills the same function.

The threat to the legitimacy of the 2004 presidential election caused by the Kremlin's steamrolling of the opposition in the fall of 2003 should serve as a warning to Putin that the electoral component of his regime is on the verge of collapse. Under the circumstances, retaining power requires resorting to authoritarian rule. But there are no guarantees that authoritarianism would necessarily restore order to society.

## IN WITH THE NEW, BACK TO THE OLD

Yeltsin's hybrid differed from Putin's in that it was built on mutual nudge and wink, constant shocks and political bartering – handing out power in exchange for loyalty. Yeltsin's regime began to bend democratic institutions to the purpose of maintaining its hold on power. This meant strengthening the hand of "The Family" and the oligarchs.

Putin built his regime on subordination and the re-centralization of power. He leads a consolidated bureaucracy, and on his watch, electoral autocracy has given way to bureaucratic authoritarianism. The Kremlin's decimation of the democratic and liberal Duma minority – and the forceful resolution of its conflict with big business – testify to the return of a traditional state that imposes its will on society. As left-wing nationalists assume the main opposition role, Russia will be hard pressed to contain this authoritarian impulse.

The fact that Russia is still a long way from becoming a police state offers cold comfort. The current regime does not possess the "muscle resources" necessary to support a dictatorship, and acting like a dictator is not Putin's style. But the erosion of democratic legitimacy will force the regime to clamp down. The weaker it feels, the more it will be tempted to rely on the whip.

At the same time, the current clear-cut definition of power does have its positive aspects. A veneer of democracy no longer obscures its essence, which should allow the opposition to better define itself in turn. The question is this: Will the opposition be a backlash movement or a breakthrough toward liberal democracy?

#### **HOW EFFECTIVE IS BUREAUCRATIC AUTHORITARIANISM?**

A regime built on the "vertical" executive chain of command is stable only when that chain functions flawlessly, and that can be achieved only with fear and violence. Should subordination weaken even slightly, or should fear of the Kremlin disappear, the chain will start to snap. A regime like this inevitably loses touch with reality and becomes inept. The fact that the organizing structures of society all hinge on Putin's popularity is also a cause of great concern. If his ratings plummet, they will drag the entire system down with them.

Is this sort of regime capable of modernizing the country? If we're talking about industrializing a rural society, the answer is yes. But Russia now faces the challenges of the post-industrial world. This requires that internal sources of growth be freed up, and that is impossible without expanding political freedom. A corrupt and bureaucratic authoritarianism will produce only irresponsibility and decay.

#### **IS THERE HOPE FOR TRANSFORMATION?**

The country's future depends on how quickly society forces the state to be accountable to the public. But systemic reform on such a scale has never been achieved during a period of stability, especially when the political class has a stake in maintaining the status quo and society, rocked by years of turmoil, opts for order above all else.

The absence of a democratic, liberal alternative capable of exerting pressure on the Kremlin must also be taken into con-

sideration. The current regime, with its fondness for authoritarianism and the market, now faces a rising tide of opposition from the patriotic left. In other words, Russia is torn between two traditional ideologies, right and left.

For now, absolute power is riding on high oil prices and the popular belief in Russia's great-power status. It may well be that Russia will have to follow this road to the end, until the illusions about authoritarianism's potential for modernization are exhausted. Then again, society may soon get fed up with this transitional phase. Should that happen, much will depend on who — big business, a faction within the ruling elite or the democratic minority — steps forward with a viable alternative to the current system.

The course of Russian democracy will present a challenge to the West as well, for without the transformation of Russia the community of industrialized nations will hardly be able to ensure stability or security.\*

\* This article also appeared in *The Moscow Times*.

# DEMOCRACY: VERTICAL VERSUS HORIZONTAL

*Nikolai Petrov*

Montesquieu is credited with the idea that there are only two ways of preserving unity in large countries: tyranny or federation. Federalism is thereby not simply an option for state-building but the only choice for preserving and strengthening democracy. There is no other alternative.

The general thrust of the process of political development these past few years, however, has been toward the dismantling of federalism. It is not just that under Yeltsin federalism had been purposely developed and now efforts are being made to reverse those developments. The dismantling of federalism that is now underway is not so much some bad objective or folly, as it is a side effect of President Putin's strengthening of the state. Moreover, unlike democracy on the whole, whose development has also been rolled back, the process of defederalization has not drawn the attention that it deserves nor has it been a subject of urgent discussions.

## **TAMING OF THE REGIONS**

Liberal-minded people are inclined to

take a very positive view of the "taming of the regional barons," and fail to notice that beyond the personalities, who are, frankly, not always democratic, there lies an important political institution. Moreover, given the practical absence of a horizontal separation of powers among the branches of government in Russia, their separation along vertical lines has played an extremely significant role in the system of checks and balances.

With Putin's reform of the upper chamber of parliament, the Federation Council – which, since 1996, had included all popularly elected governors as its members – was split in two. Its official functions were turned over to the current Federation Council, made up of appointed bureaucrats and businessmen selected through political bargaining between the Kremlin and the regions. The heads of the regions and the speakers of the local legislatures were relegated to the purely deliberative State Council and Legislators Council, which, as organs of regional government, are plainly weak.

Another important new twist is the ability to oust popularly elected governors from their posts. Today, there are legal instruments that allow this to occur and the Kremlin, regardless of prevailing opinion, makes use of these instruments. Dozens of governors "voluntarily" decline to run for re-election or get scratched from the ballot, plus there's the previously existing practice of removing a governor from office or a candidate from a race by means of a promotion – these measures amount to one thing: the dismissal of popularly elected officials with the help of the carrot and stick.

Future prospects are even dimmer. According to calculations by Alexander Kazakov, former first deputy head of the presidential administration and now a senator, in 2004 the governors of 50 regions will be serving their final terms, in 2005 the number will rise to 67, in 2006 to 75 and in 2007 to 88. This means that many regional leaders will have a growing interest in seeing a return to the appointment of governors. And if governors cease to be popularly elected, their dependence on the federal center will become absolute. Another option for resolving the "third-term problem" is the enlargement or lumping together of regions, and pilot projects have already been launched in the Ural Mountains and Siberia. However, there are concerns that the logic behind these experiments stems from a simple

desire at the very top to decrease the number of territories to be governed.

### THE MATRIX

The seven federal *okrugs*, or districts, headed by the president's envoys were the main element of the federal reforms of 2000 — reforms that were deeply anti-federalist. In essence, the reforms were aimed at channeling power in such a way as to concentrate it at the federal level, to step up control over the police and security services at a local level and to improve relations with the regions while bypassing the previous presidential administration. The districts are hardly limited to the police and security forces; they provide the base and infrastructure for an entirely new political regime. They provide for a more rigid organization of society on a quasi-military basis, top-down relations, clear division of duties, vertical hierarchy of power and tight administrative control over business and civil society.

Interaction with personnel at the district, regional and lower levels now takes place within the framework of the districts, which have become all-around matrices for organizing the work of many federal agencies and have thereby built up tremendous inertia. The creation of a centralized network modeled after an "internal party" is now being pursued at three levels: presidential envoys in the districts, inspectors in the regions and local "reception rooms" on the ground. It seems that the districts, which were viewed by a number of experts as a temporary measure, have grown in importance in the political system to such an extent that doing away with them without risking the destruction of the entire system is extremely difficult, if not impossible.

### THE PARTY SYSTEM

The State Duma elections marked the unprecedented mass involvement of governors in the party of power, in which two of them headed the federal candidates' list and some 30 topped the regional lists. The elections resulted in the establishment of a new political party system that is far more unitary than before. Its foundation is United Russia, a new kind of party of power. It is consolidated and non-ideological and enjoys strict party discipline, bolstered in part by the practice of passing over promi-

nent and well-known officials in favor of administrative functionaries.

An important feature of the new party of power is its top-down structure. First, the law on political parties stipulated that political parties must have federal status with offices in at least half the constituent territories of the Russian Federation. Next, the formation of regional legislative assemblies was transferred to a mixed system with half the seats going to federal parties. At the Duma elections, the number of true federal parties essentially boiled down to two: United Russia and the Communist Party. A resounding victory at simultaneous elections to the legislative assemblies of seven regions went to United Russia with its strict centralized structure, very reminiscent of the Soviet-era Communist Party. Consequently, the federal center gains, if not a majority stake, at least veto power in the regional parliaments.

### VERTICAL STRUCTURES OF POWER

The uncertainty present in democratic elections does not suit the new federal political elite coming from semi-military organizations. The same goes for relations other than subordinate ones. Priority is still attached to primitive formations rather than complex and modern patterns of government. Thus, various vertical structures have been constructed: administrative, military, party, electoral and informational.

Some examples of the changes along vertical lines include federal government control over the appointment of regional police chiefs or, say, the partial subordination of regional electoral commissions to the central one. There has also been a restoration of the system of horizontal rotation of heads of the security and law enforcement agencies. Over four years, the leadership of the regional branches of the Interior Ministry, Federal Security Service and Prosecutor's Office has almost completely changed. And the new generation of top officials that has emerged in these agencies, unlike many of their predecessors, have made their careers outside their current regions and have no local clan ties. The courts and law enforcement agencies, through sharply increased federal funding, have come to depend less on regional administrations and are true bearers of the center's interests.

As a result of the vertical order that has been established,

the state political system is growing more rigid and its ability to adapt to changing conditions is decreasing. The danger of such a turn of events both for society in general and for the elite is heightened by the fact that current economic growth creates the illusion that the government strategy is correct. Moreover, the relative economic well-being of the country depends mostly on external factors – such as the oft mentioned price of oil, a drop in which could trigger, if not the collapse of the entire system, at least serious shocks to it.

## DEMOCRACY AND WAR

Politics and international relations are hardly exact sciences, but the notion that democracies do not go to war with each other is one of the most widely accepted and empirically verified "laws" that exists in the field of political science. Scholars refer in shorthand to this argument as the "democratic peace," and it is part of a wider set of liberal theories of international relations.

*Andrew  
Kuchins*

One variation suggests that greater economic interdependence between states promotes more peaceful relations; another corollary posits that the more deeply engaged states are with multilateral international organizations, the less likely they are to go to war. New York Times columnist Thomas Friedman promoted what he called the "Golden Arches Theory of Conflict Prevention" that argues that no two countries that have McDonald's restaurants have ever gone to war. As an avid golfer, my personal favorite liberal peace theory indicates that countries with more than one golf course per million in population have never gone to war with each other. With McDonald's springing up all the time, Russia is in good shape on the "Golden Arches Theory," but with only one full golf course and a population of 145 million, there may be cause for concern.

The track records of peace theories that correlate rising income, trade levels and multilateral institutional engagement, however, are not nearly as strong as the idea of the democratic peace. So powerful is this idea that it was a major pillar of the Clinton administration's foreign policy to promote democracy abroad. While this rationale was always very skeptically received in Russia, a major conceptual driving force behind the Clinton administration's decision to expand NATO eastward was that it would promote the enlargement of a democratic Europe which would be more stable and peaceful.

Similarly, post-Cold War U.S. policy toward Russia also rests partially on the view that a democratic Russia is very unlikely to present security threats to its neighbors, Europe, and the U.S., while a totalitarian Soviet Union was a grave security challenge to the democratic West for more than 40 years. The current Bush administration's efforts to promote democracy in the Middle East rest on the assumption that states in the region will conduct more peaceful foreign policies if they are democracies rather than dictatorships.

But while history does support the view that mature, stable democracies are highly unlikely to go to war with each other, the picture looks very different for countries trying to make the transition from authoritarian dictatorship to democracy. Important research conducted in the 1990s by American scholars Jack Snyder and Edward Mansfield concluded not only that democratizing countries are more likely to go to war than democratic states, but that they are also less peaceful than stable authoritarian regimes. Further, they found that states making the huge leap from total autocracy to broad-based mass democracy are twice as likely to fight wars as those that remain authoritarian; and that moving backward in the democratization process, as opposed to no regime change, similarly increases the probability of war.

The explanation for this dangerous phenomenon is that increased political participation is virtually always accompanied by the rise of nationalism. In their 1995 Foreign Affairs article, writing about this dangerous pattern, Mansfield and Snyder concluded that, "As in so many previous cases, nationalism proved to be a way for militarist elite groups to appear populist in a democratizing society while obstructing the advance to full

democracy." We have unfortunately witnessed this kind of dynamic all too often since the end of the Cold War, but perhaps nowhere as tragic for Europe as in the former Yugoslavia.

The irony, however, is that democratization does not increase the chances for war because that is what the people desire. These states are war-prone due to the perverse political incentives for elites to unleash nationalist sentiments to mobilize political support. And in many democratizing countries – again, Serbia is a powerful example – state-controlled media are enlisted to inflame the voters.

Our explanation, however, is incomplete without remembering that democratizing countries typically suffer from poorly developed political institutions and weak political parties. Opening the political process allows more and diverse interests to have a voice, but the lack of strong institutions and parties makes it harder to mitigate and reconcile fundamental differences. Political coalitions emerge, but they are unstable and often resort to nationalist appeals to hold constituents together. Not surprisingly, military and related security interest groups will seek to strengthen their domestic political strength in a weak institutional environment, and the residual appeal of nationalism can often result in the emergence of more belligerent coalitions that increase the likelihood of war. Once the genie of nationalism is out of the bottle in weakly institutionalized democracies, it is difficult to control.

International policymakers face a real conundrum in that efforts to promote regime change in authoritarian states may actually result in increasing short-term dangers. This is the crux of the challenge that the U.S. and the international community faces in transforming Saddam Hussein's totalitarian Iraq into a stable and peaceful democracy. Maybe we will find ourselves more satisfied and the region more peaceful with a transition in Iraq from a hard to soft authoritarianism, rather than a weakly institutionalized and unstable democracy.

The volatile mix of nationalism in weakly institutionalized democracies is also a major reason why the U.S. and many European governments remain concerned about Russia's ongoing transition. Political parties, despite the powerful performance of United Russia, remain poorly consolidated and key democratic institutions, such as the parliament and an independent



judiciary, are weak. Nationalist appeals found greater resonance than ever in the December parliamentary elections. Political stability increasingly rests on the ability of one man to manage a very broad and diverse coalition.

That is why my policy advice for Russians is to build more golf courses fast!\*

## DEMOCRACY: RUSSIAN THINK TANKS

At first blush, one might be tempted to conclude that the wind is finally at Russia's back. The years of atrophy under former President Boris Yeltsin have given way to his disciplined and internationally respected successor, Vladimir Putin. Under Putin's stewardship, Russian foreign policy has regained its focus, and after years of economic decline, GDP growth has remained strong for half a decade. An unwieldy domestic political scene has been radically restructured, though at an unacceptably high price to political freedom. But long-term economic gains are rarely secured or sustained unless they are anchored in a discerning democratic polity. Ultimately, prosperity depends on a vibrant civil society that scrutinizes its political leaders and holds them to account.

*Jessica Tuchman  
Mathews*

The term civil society refers to the space where citizens come together to participate in activities outside the spheres of government or business. It includes private foundations, voluntary associations, non-profit and non-governmental organizations that take part

\* This article also appeared in *The Moscow Times*.

in activities unassociated with the state. Commentators as early as Alexis de Tocqueville in the early 1800s have noted civil society's important contribution to the maintenance of freedom, pluralism and sustained economic growth. This is because organizations like these serve as vital counterweights to the potential excesses of governmental power.

One of the most significant developments in civil society over the past decade has been the global expansion of nonpartisan policy research institutes, popularly known as "think tanks." Think tanks are best understood as a bridge between a country's government and its educational system. Unlike academia, they do not carry out highly abstract or theoretical research. If a think tank is to be successful, it must produce material that is of immediate, practical use to policymakers. On the other hand, think tank scholars should not be confused with government officials. They are – or should be – fully independent and have the time and perspective to understand the flood of daily events in a broader context.

At its best, a think tank is a place where serious analyses of the most pressing issues are studied with rigorous objectivity. It is where researchers challenge traditional assumptions and frame new ideas and alternatives. Think tanks offer a neutral space where proponents of views across the political spectrum can meet to engage in constructive dialogue. Government officials, legislators, academics, journalists and other representatives of civil society depend on these institutions to help frame and inspire vibrant public debate. Especially in a country like Russia, where conditions are in such rapid flux, these are enormously important tasks.

The Russian policy research community has undergone a massive transformation since the mid-1980s. On the whole, these developments have been positive. Glasnost gave scholars the first opportunity to express themselves without deference to proscribed ideological doctrine. By the early 1990s, significant organizational changes were also apparent. Smaller and more efficient non-governmental research groups gradually replaced the once dominant National Academy of Sciences as the centers of high-quality public policy analysis. Although economic analysis is still much stronger than research on foreign policy or domestic political reform, the overall quality of Russian policy

analysis is improving as researchers become more familiar with Western/international research and policy analysis instruments.

But while there are clearly some bright spots, a number of constraints continue to hinder the development of the policy research sector. Financial support from the Russian government, business and independent philanthropists remains woefully inadequate. Equally troubling, one senses that those who are financing policy research are principally interested in results that justify a particular political course or serve the partisan needs of big business. Although Mikhail Khordorkovsky is a controversial figure, he has understood the gravity of the current situation better than most. It is unclear now whether other Russian businessmen will be willing to fill this void. The temptation to focus entirely on apolitical forms of philanthropy may prove too appealing – but would be very costly for Russia.

There is also evidence that the triangular relationship between government, think tanks and the Russian educational system is not functioning properly. The academic community is not only under-financed, it also lacks new talent. For the younger generation, research is rarely viewed as a prestigious occupation. Since universities are the breeding grounds for the next generation of researchers, this development does not bode well for the future. But if the relationship between academia and think tanks is strained, the links between government and think tanks seem at times to be almost nonexistent. The present government invites very little outside consultation and interaction on policy matters. This is deeply regrettable. One of the greatest strengths of democracy is the way it encourages intellectual debates that permit each community to contribute its unique vantage point to today's most difficult questions. This is particularly true for Russia, whose intellectual capital is undoubtedly one of its most precious assets. In the longer view, it is the achievements of Russia's educational and scientific communities, rather than gas and oil, that hold out the promise of a more prosperous future.

As the number of informed participants in civil society grows, the margin for faulty or misguided decisions should diminish. Ultimately, however, the entire system is premised on press freedom and an attentive and discriminating audience. It is the wider public debate, enabled and informed by the media,

that pushes the political process forward and keeps government accountable. Democracy is simply unfeasible without it. On this point the observations of the first practitioners of democracy, the ancient Greeks, can hardly be improved upon: "Here we do not say that a man who takes no interest in politics is a man who minds his own affairs," said Pericles of Athens. "We say he has no business here at all."

## DEMOCRACY: ARMY AND SOCIETY

*Dmitri  
Trenin*

The reform of military-civilian relations is a crucial aspect of any attempt to democratize state and society. The overthrow of the military dictatorships in Greece and Portugal in the 1970s paved the way for their modernization and subsequent incorporation into a unified Europe. The shift toward democracy in Latin America in the 1980s and 1990s also required overcoming traditions of military rule. For Turkey today, establishing modern-day military-civilian relations is an important element in the Europeanization of the country. This list, of course, could go on.

In Russia, the military has traditionally been an object of politics rather than a subject. The Soviet Army did not attempt to save the collapsing Soviet Union, thereby sparing its peoples from likely civil strife along Yugoslavian lines. The Russian Army passively allowed Russian officials to stand by and watch it degenerate, all the while carrying out its mission in Chechnya. Today, now that it has become clear – rather unexpectedly for many – that military reform in Russia is over, the army has been entrusted with the task of modernizing itself, which is above all understood to mean streamlining organizational activity and procuring more modern weapons.

### **CIVILIAN OVERSIGHT**

Such efforts at modernization may, however, turn out to be one-sided and inadequate. A key problem of civilian-military relations is ensuring political oversight of military institutions. Some believe this issue is resolved by the Constitution, which establishes the nationally elected president as the commander-in-chief. Moreover, counterintelligence activity within the military

is handled by the security service, which also answers to the head of state. Finally, the current Russian minister of defense is a civilian and his deputy – for the first time in Russian history – is a woman. The Ministry of Defense, like several other agencies responsible for law enforcement and security, is under the direct supervision of the president.

Such presidential control, however, seems to be a mere imitation of modern systems of political oversight. As post-Soviet developments have shown, the true relationship between the political authorities and the army works as follows: The military guarantees the authorities a fair measure of loyalty and, in exchange, it gets a free hand within its institutions. Until recently, the financial relationship in this area was also in keeping with a simple formula: The military asked the government for as much cash as possible, but rejected any efforts to hold it accountable for how the money was spent. Recent changes basically amount to an increase in government allocations. Such a pattern could drag on for quite some time, but the ultimate result would be a sad one for a country that is striving toward democracy and an army that is striving toward modernization. Modernization of the army requires not simply new weapons, but also different relations with the state and society.

This applies above all to the top military agency itself. The Ministry of Defense continues to be dwarfed by the General Staff. The latter's desire to expand its powers (as Defense Minister Sergei Ivanov publicly complained recently) reveals Russia's pull toward a Prussian model of military organization, under which chiefs of staff answered to the emperor alone. The system devised by Field Marshall Helmuth von Moltke had its strong points, but it is unlikely that a model developed in the 19th century will be effective in the 21st. A more promising approach would be to strengthen the ministry through qualitative improvements.

Political oversight involves parliamentary oversight, particularly with respect to the budget. Existing practice does not afford opportunities to scrutinize how state funding is spent. Although the national defense budget has recently become more transparent, it does not shed light on specific acquisitions made by the ministry with the money allocated by parliament. The secrecy does not so much enhance the security of the coun-

try (even back in Soviet times, potential adversaries could adequately gauge the military might of the USSR) as encourage malfeasance and a lack of accountability – to the detriment of national security.

As the military rightly points out, civilian oversight involves serious obligations on the part of the overseers, above all the obligation to fully grasp the subject being monitored. It is incumbent upon the Ministry of Defense to help them do so. The current membership of the State Duma committee on defense includes a large contingent of retired military personnel. Time will tell how valuable their advice will seem to the Ministry of Defense, but it is regrettable that the number of "civilian strategists" is not increasing and that their qualifications often leave much to be desired. Possibly, the military is sincerely convinced that it does not need outside advice and can do without it. Given, however, that defense and security matters are by definition national rather than departmental, it is time to give up the "von Moltke complex." The president must intervene in this respect for he is the commander-in-chief.

#### **SUGGESTIONS FOR THE PRESIDENT**

Some of the steps that might lead to a truly modernized military include:

- To guarantee the continued presence and smooth succession of civilian authority within the leadership of the Ministry of Defense regardless of changes in the Cabinet; any retrogression in this regard, especially in light of the current situation, could have serious, long-term consequences.
- To enhance the leading role of the Ministry of Defense through recruitment of high-level specialists in the areas of defense policy and security, management, economics, finance, law and outreach.
- Drawing on the experience of the first "White Book on Defense," published by the Ministry of Defense in October 2003, to require the ministry to issue such a publication annually to coincide in time with discussions on the defense budget; to define the purpose of the "white books" as informing political circles and society at large about defense priorities and encouraging public discussion.
- To establish an academy of national security under the

auspices of the president of the Russian Federation, where all high-level officials in the areas of defense, security and foreign policy would be required to complete a course of study; in such a modern – in the fullest sense of the word – institution, the Russian top brass of the 21st century would be training side by side with senior government officials and leading civilian experts.

Judging by accounts in the Russian press, the authorities' work to modernize the military – currently spearheaded by a deputy head of the presidential administration, Igor Shuvalov, and his team – has remained limited primarily to the non-military sphere: the recruitment, education, housing and health care of military personnel. These are all important matters. But the question of military-civilian relations – above all the problem of democratic oversight of military institutions – has eluded the attention of the reformers.

Perhaps this is the way things should be. After all, insofar as it relates to questions of authority and government, this issue falls under the jurisdiction of the head of state himself. It is understandable that a president might prefer not to interfere in exclusively military matters, leaving responsibility for them to his generals. But questions of military-civilian relations are above all questions of governance and, consequently, are the responsibility of the Russian president. Vladimir Putin has presented himself to society as a modernizer. But any modernization involves, first and foremost, shaping modern relations between the people and public institutions. Russia is not Prussia and the 21st century is not the 19th. And, finally, where is Russia's own von Moltke?

## О ФОНДЕ КАРНЕГИ

Фонд Карнеги за Международный Мир является неправительственной, внепартийной, некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (США). Фонд был основан в 1910 г. известным предпринимателем и общественным деятелем Эндрю Карнеги для проведения исследований в области международных отношений. Фонд не пользуется какой-либо финансовой поддержкой со стороны государства и не связан ни с одной из политических партий в США или за их пределами. В его компетенцию не входит предоставление грантов (стипендий) или иных видов финансирования. Деятельность Фонда Карнеги заключается в выполнении намеченных его специалистами программ исследований, организации дискуссий, подготовке и выпуске тематических изданий, информировании широкой общественности по различным вопросам внешней политики и международных отношений.

Сотрудниками Фонда Карнеги за Международный Мир являются эксперты, которые используют в своей практике богатый опыт в различных областях деятельности, накопленный ими за годы работы в государственных учреждениях, средствах массовой информации, университетах, международных организациях. Фонд не представляет точку зрения какого-либо правительства и не стоит на какой-либо идеологической или политической платформе, поэтому спектр взглядов его сотрудников довольно широк.

Идея создания Московского Центра Карнеги родилась в 1992 г. с целью реализации широких перспектив сотрудничества, которые открылись перед научными и общественными кругами США, России и новых независимых государств после окончания периода «холодной войны». С 1994 г. в рамках программы по России и Евразии, реализуемой одновременно в Вашингтоне и Москве, Центр Карнеги осуществляет широкую программу общественно-политических и социально-экономических исследований, организует открытые дискуссии, ведет издательскую деятельность.

Основу деятельности Московского Центра Карнеги составляют циклы семинаров по внутренней и внешней политике России, по проблемам нераспространения ядерных и обычных вооружений, российско-американских отношений, безопасности, гражданского общества, а также политических и экономических преобразований на постсоветском пространстве.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE  
1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA  
Tel.: (202) 483-7600; Fax: (202) 483-1840  
E-mail: [info@ceip.org](mailto:info@ceip.org)  
<http://www.ceip.oig>

МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР КАРНЕГИ  
Россия, 125009, Москва, Тверская ул., 16/2  
Тел.: (095) 935-8904; Факс: (095) 935-8906  
E-mail: [info@carnegie.ru](mailto:info@carnegie.ru)  
<http://www.carnegie.ru>

## ABOUT THE CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

The Carnegie Endowment for International Peace is a private, nonprofit organization dedicated to advancing cooperation between nations and promoting active international engagement by the United States. The work of the Endowment, founded in 1910, is nonpartisan and dedicated to achieving practical results.

Through research, publishing, convening and, on occasion, creating new institutions and international networks, Endowment associates shape fresh policy approaches. Their interests span geographic regions and the relations among governments, business, international organizations and civil society, focusing on the economic, political and technological forces driving global change.

The Endowment publishes *Foreign Policy*, one of the world's leading magazines of international politics and economics, which reaches readers in more than 120 countries and several languages.

In spring 1992, the Endowment decided to establish the Carnegie Moscow Center to help develop a tradition of public policy analysis in the states of the former Soviet Union and improve relations between Russia and the United States. Since 1994, the Center has accommodated researchers from Russia and other countries collaborating with Washington staff on a variety of topical areas and policy-relevant projects. Carnegie associates work independently on their own research in areas covering a broad range of contemporary policy issues – military, political and economic. They are encouraged to write and speak freely on the subjects of their work.

The Center has developed and continues to expand working relationships with Russian and international specialists and scholars, educational and research organizations, as well as governmental and non-governmental institutions in order to consider critical domestic and international problems. These relationships take a variety of forms, including seminars, working groups, conferences, visiting lecturers and publication projects.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE  
1779 Massachusetts Ave., NW, Washington, DC 20036, USA  
Tel.: +1 (202) 483-7600; Fax: +1 (202) 483-1840  
E-mail: [info@ceip.org](mailto:info@ceip.org)  
<http://www.ceip.org>

CARNEGIE MOSCOW CENTER  
Russia, 125009, Moscow, Tverskaya Ul., 16/2  
Tel.: +7 (095) 935-8904; Fax: +7 (095) 935-8906  
E-mail: [info@carnegie.ru](mailto:info@carnegie.ru)  
<http://www.carnegie.ru>

ББК 65.060  
Т75

**Трудности перехода: демократия в России** / Составители  
Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова; Моск.  
Центр Карнеги. – М.: Издательство Неостром, 2004. – 116 с.  
ISBN 5–86280–019–0

Настоящий сборник состоит из 12 статей, написанных экспертами Фонда Карнеги за Международный Мир и Московского Центра Карнеги, и посвященных проблемам демократического развития как в России, так и в других странах мира. Статьи выходили в ежедневной деловой газете «Ведомости» с 24 ноября 2003 г. по 25 февраля 2004 г.

*Издание осуществляется на средства некоммерческой неправительственной исследовательской организации – Фонда Карнеги за Международный Мир при финансовой поддержке благотворительного фонда Carnegie Corporation of New York. В соответствии с условиями предоставления грантов издание распространяется бесплатно.*

*В книге отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.*

Электронная версия:  
<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books>  
Available online:  
<http://www.carnegie.ru/en/pubs/books>

**Rough Crossing: Democracy in Russia** / Eds. A. Kuchins,  
D. Trenin, M. Trudolyubov, N. Yefimova; Carnegie Moscow Center. –  
Moscow: Neostrom Publishers, 2004. – 116 pp.

This collected volume includes 12 articles on the development of democracy, both in Russia and elsewhere, written by scholars from the Carnegie Endowment for International Peace and the Carnegie Moscow Center. The articles appeared in Russian in the daily Moscow-based business newspaper *Vedomosti* (published in affiliation with the *Financial Times* and the *Wall Street Journal*) between Nov. 24, 2003, and Feb. 25, 2004.

ISBN 5–86280–019–0

© Carnegie Endowment for International Peace, 2004



---

Составители *Э. Качинс, Д.В. Тренин, М.А. Трудолюбов, Н.И. Ефимова*  
Корректор *А. И. Иоффе*  
Переводы на русский: газета «Ведомости» (Отгауей, Карозерс, Наим, Качинс, Мэтьюз)  
Переводы на английский: *М.Казмарек* (Липман, Юдаева, Рябов, Малашенко, Петров, Тренин);  
газета «The Moscow Times» (Шевцова);  
*Н.И. Ефимова* (Трудолюбов)  
Дизайн книги *ЯКрасновский*  
Верстка *Светлана Мельникова*

**ТРУДНОСТИ ПЕРЕХОДА:**  
ДЕМОКРАТИЯ В РОССИИ  
**ROUGH CROSSING:**  
DEMOCRACY IN RUSSIA

Editors *Andrew Kuchins, Dmitri Trenin, Maxim Trudolyubov, Natalia Yefimova*  
Translations into Russian: *Vedomosti* (Ottaway, Carothers, Naim, Kuchins, Mathews)  
Translations into English: *Michael Kazmarek* (Lipman, Yudaeva, Ryabov, Malashenko, Petrov, Trenin); *The Moscow Times* (Shevtsova); *Natalia Yefimova* (Trudolyubov)  
Design *ЯКрасновский*  
Layout *Svetlana Melnikova*

Подписано к печати 20.08.04 Формат 60x90  
1/16. Гарнитура NewBaskervilleС.  
Печать офсетная. Бумага офсетная. Усл.  
печ. л. 7.25 Тираж 1500 экз. Издательство  
Неостром (classick@mtu-net.ru), 127562,  
Москва, Алтуфьевское ш., д.28. Отпечатано  
с готовых диапозитивов в типографии  
«Гриф и К», г. Тула  
Заказ № 10-08.

---