

## К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ

С.В. Жигжитов

Логика мирового развития в условиях усиливающейся глобализации диктует новые условия всем субъектам на международной экономической и политической арене. Недавний экономический кризис не только изменил ситуацию на мировом рынке, но и заставил многих политологов и экономистов снова обратить внимание на давний спор о роли государства в обществе.

Вопросы о роли государства в жизни общества и его функциональных особенностях напрямую связаны с вопросом состоятельности (*stateness*). Этот термин сравнительно недавно вошел в политологический дискурс и пока еще не нашел своего более или менее конвенционального определения в политической теории. Так, например, Томас Пфистер в своей книге «От состояния к состоятельности» утверждает, что универсальной дефиниции для состоятельности быть не может, поскольку понятие «государство» трудно «загнать» в терминологические рамки. По его мнению, государство не является инвариантом, а представляет собой совокупность систем и «практик правления». Другими словами, основные качества, которые делают государство государством, сильно варьируются<sup>1</sup>. Тем не менее можно выделить две основные группы дефиниций данного термина, которые уже впоследствии можно разбить на множество более мелких.

Если попытаться выделить общее в первой группе определений, то состоя-

тельность будет трактоваться как способность государства выполнять витальные функции в жизни общества. То есть государство, которое не справляется со своими основными функциями, считается «несостоявшимся государством» (*failed state*)<sup>2</sup>. При этом стоит не путать данный термин с «безгосударственными обществами» (*stateless societies*)<sup>3</sup>. «Безгосударственные общества» — пожалуй, один из наиболее сложных терминов с точки зрения его дескриптивных возможностей. Ряд исследователей выступают с позицией, что такие общества представляют собой новый тип состоятельности, присущий наиболее развитым странам, в которых функции институтов государства существенно сократились, но они стали более эффективными. В этих политиях институты гражданского общества берут часть государственных функций на себя. Таким образом, согласно дефиниции, государство считается состоятельным, если его институты эффективно выполняют «оставшийся» набор функций. Подобный подход к состоятельности неприменим к описанию всех стран, поскольку ограничение функции государства в ряде стран в пользу неразвитых институтов гражданского общества может привести к постоянным внутренним конфликтам внутри государства. Так, например, Михаил Миронюк утверждает, что термин «безгосударственные общества» приме-

<sup>1</sup> Pfister, T. From State to Stateness, Queen's University, Belfast School of Politics and International Studies, 2004, p. 22.

<sup>2</sup> See. Jackson, R. Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World. New York: Cambridge University Press, 1990.

<sup>3</sup> Evans, P. The Eclipse of the state? Reflections on stateness in an Era of Globalization, World Politics 50, (October 1997), p. 69.

ним, скорее, при описании процессов в государствах постмодерна. Понимание состоятельности как потенциала государства в консолидации, централизации ресурсов больше подходит для государств преמודерна и модерна<sup>4</sup>.

По Неттлу, состоятельное государство — это государство, которое способно эффективно выполнять властные функции. В основе состоятельности — институциональная централизация основных функций государства<sup>5</sup>. Противоположностью состоятельности являются институты гражданского общества или «системы гражданской власти»<sup>6</sup>. Джексон и Соренсен при выделении ключевых функций государства исходят из тех базовых социальных ценностей, которые государству следует поддерживать: безопасность, свобода, порядок, справедливость и социальное обеспечение<sup>7</sup>. Данные ценности требуют от государства выполнения его основной функции — функции социального арбитража.

По мнению Ильина, ключевыми параметрами при концептуализации состоятельности должны служить институциональная эффективность и консолидированность политики<sup>8</sup>. При этом ученый акцентирует внимание на отличии состоятельности (*stateness*) от синонимичных слов, таких как статус-

ность (*statehood*). Если статусность позволяет государству претендовать на свое место в «координатной сети», то состоятельность описывает внутренние и внешние возможности государства для реализации своего потенциала. Другими словами, если политика эффективно реализует свой потенциал, то она является состоятельной, т.е. у нее появляется возможность занимать «особое» место в «координатной сети».

Пфистер уделяет больше внимания динамической и процессуальной характеристикам состоятельности, по роли государства в текущих социальных трансформациях можно судить о наличии или отсутствии состоятельности<sup>9</sup>, основными же функциями государства являются поддержка единства и связи «государственного аппарата» и поддержка социальной связи в целом<sup>10</sup>. Государственный аппарат состоит из институтов, содержание и внутренняя структура которых постоянно должны изменяться в соответствии с социальными ожиданиями. Пфистер доказывает, что государство уже не может полагаться только на монополию на «легитимное насилие» как основу для репродукции власти, на данный момент государство вынуждено рассматривать легитимность каждого своего действия<sup>11</sup>. Продолжая логику аргументации автора, можно прийти к выводу, что более высокий уровень состоятельности подразумевает способность системы к гибкому реагированию на вызовы и к выстраиванию внутренней конкурентной среды вокруг и внутри институтов. Эту конкурентную среду Боб Джессоп назвал «соревающими государствами внутри государства». Государство не должно рассматриваться как единый субъект, но скорее как результат сорев-

<sup>4</sup> Говоря «государства постмодерна», автор имеет в виду экономически наиболее развитые государства со стабильными институтами, «государства модерна» — развивающиеся государства с более или менее стабильными институтами, государства преמודерна — экономически слабые государства с нестабильными политическими институтами.

<sup>5</sup> Nettl J. P. The State as a conceptual variable // World politics. — Princeton, 1968. Vol. 20, № 4. P. 559–592.

<sup>6</sup> Evans, P. The Eclipse of the state? Reflections on stateness in an Era of Globalization, World Politics 50, (October 1997), p. 62.

<sup>7</sup> Jackson, R., and Sorensen, G. Introduction to International Relations, p. 3.

<sup>8</sup> Ильин М.В. В поисках систематической классификации политий // Политическая наука : сб. науч. тр. РАН ИНИОН / гл. ред. Ю.С. Пивоваров, М., 2008.

<sup>9</sup> Pfister, T. From State to Stateness, Queen's University, Belfast School of Politics and International Studies, 2004, p. 22.

<sup>10</sup> Ibid, p. 8.

<sup>11</sup> Ibid, p. 23.

нования государственных образований внутри политики<sup>12</sup>.

Чарльз Тилли при операционализации состоятельности исходит из ряда положений, при выполнении которых государство можно считать состоятельным: консолидация собственной территории, ограничение сферы государственных институтов от других организаций, получение автономии и обоюдное признание статуса другими государствами, централизация и координация политических институтов<sup>13</sup>. По мнению Неттла, состоятельность государства в первую очередь зависит от организационной когерентности и способности формулировать и следовать собственным независимым политическим курсам. В этом смысле состоятельностью, по Тилли и Неттлу, похожа по своему содержанию на феномен суверенитета. Несмотря на сильную семантическую связь, эти термины описывают разные политические феномены. С политико-правовой точки зрения существует деление на внутренний и внешний суверенитет. Внутренний суверенитет — это веберовская монополия на насилие внутри политики на основе легитимности, т.е. фактическое отсутствие других источников правопроизводства и правовнедрения. Внешний суверенитет — это восприятие государства в качестве равного партнера на международной арене<sup>14</sup>. Критерием подобного признания на данный момент является членство в Организации Объединенных Наций. Если термин «суверенитет» (из-за его нормативности) описывает, скорее, статическое состояние государства, то «состоятельность» — динамическое. Динамика здесь проявляется в возмож-

ности «свертывания» и «развертывания» государственного потенциала. По мнению Бартолини, состоятельность следует описывать как добывающий (*extractive*)<sup>15</sup>, регулирующий, репрессивный потенциал государства во взаимодействии с обществом<sup>16</sup>. Причем развертывание потенциала может происходить и экстенсивно, и интенсивно. Если в первом случае говорится скорее о классическом понимании состоятельности, как о расширении государственного функционала, то во втором случае речь идет о так называемых безгосударственных обществах, в которых функции государства существенно сократились, но при этом «оставшиеся» функции государство выполняет эффективно. Отличие состоятельности от суверенитета в том, что с точки зрения состоятельности монополия на насилие, как основа для внутреннего суверенитета, является лишь одной из базовых функций государства, таким образом, первый термин содержательно гораздо шире второго.

В статье «Состоятельность в первую очередь» Фрэнсис Фукуяма делает акцент на транзитологическом аспекте состоятельности. По его мнению, переход к демократическому режиму возможен только при условии построения сильных государственных институтов. Другими словами, государству в условиях перехода необходимо в первую очередь стать состоятельным<sup>17</sup>. По его мнению, неудачный опыт демократического транзита и «экспорта» демократии в ряде стран обусловлен тем, что состоятельность, приносимая извне, подрывает возможность

<sup>12</sup> Jessop, B. *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press, 1990, p. 9.

<sup>13</sup> *The Formation of national states in Western Europe* / Ed. by Tilly Ch. Princeton: Princeton university press, 1975. P. 70–71.

<sup>14</sup> Krasner S.D. *Sovereignty Organized Hypocrisy*, Princeton, New Jersey, 1999, p. 14.

<sup>15</sup> Используя термин «добывающий», автор имел в виду способность государства к аккумуляции ресурсов.

<sup>16</sup> See Bartolini. S. *Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union*. N.Y.: Oxford univ. press, 2005. P. 69–71, 90–95.

<sup>17</sup> Fukuyama, F. *Building Democracy After Conflict*, “Stateness” first, *Journal of Democracy* Volume 16, January 2005, p. 84.

создания собственных институтов для внутренних акторов<sup>18</sup>. Это приводит к сильной зависимости транзитного государства от *внешних конструкторов*, что в конце концов может привести к потере легитимности данных институтов в глазах граждан. Таким образом, потеря легитимности институтов в глазах даже части граждан может стать угрозой для состоятельности.

Стефано Бартолини предложил более широкий спектр ключевых параметров при определении уровня государственной состоятельности. По его мнению, при операционализации данного термина необходимо брать в расчет следующие аспекты: 1) наличие организационного потенциала для мобилизации ресурсов (бюрократия и система налогообложения); 2) внешняя консолидация территории (армия); 3) поддержка внутреннего порядка (полиция и судебная система); 4) регулирующая активность государства в экономической и социальной сферах<sup>19</sup>.

Другая группа исследователей при операционализации термина «состоятельность» делает акцент на социопсихологической природе этого концепта. Согласно данному подходу, одним из факторов, сильно влияющих на состоятельность того или иного государства, является уровень идентификации граждан с государством. Так, по мнению Захария Элкинса, идентификация гражданина с государством является лакмусовой бумажкой для выявления уровня его состоятельности. При этом важно учитывать, что существуют две основные составляющие состоятельности той или иной политики: чувство идентификации с государством (например, «я — американец») и позитивное отношение к нему

(«я горжусь тем, что я американец»)<sup>20</sup>. Если при первом варианте тот или иной гражданин ощущает свою принадлежность к политике, то во втором случае говорится о его лояльности к ней. Хотя лояльность к той или иной политике усиливает чувство идентификации с ней, что, в свою очередь, влияет на государственную состоятельность, оба варианта по своей внутренней природе являются самодостаточными: как идентификация возможна без лояльности, так и лояльность возможна без идентификации. Так, например, США благодаря своей «мягкой силе»<sup>21</sup> (*soft power*) способны заполучить лояльность граждан других государств, продуцируя на них свои ценности и нормы. Также высокий уровень идентификации с государством у определенной группы граждан не означает отсутствия других идентичностей, которые для тех же граждан окажутся важнее государства. Например, гражданин может идентифицировать себя больше с регионом, с этнической группой или с религиозной общиной<sup>22</sup>. Восприятие себя в рамках государства у этнического большинства и меньшинств различается, чем больше разница в восприятии, тем больше рисков для состоятельности.

Проблема состоятельности в работах Хуана Линца и Альфреда Степана тесно связана с вопросами консолидации демократических режимов. По их мнению, наиболее консолидированными демократическими режимами являются те из них, которым удалось усилить свою состоятельность. Усилить состоятельность, а как следствие — осуществить консолидацию — особенно сложно в мультиэтнических обществах, поэтому в дан-

<sup>18</sup> Ibid. p. 85.

<sup>19</sup> See Bartolini. S. Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. N.Y.: Oxford univ. press, 2005. P. 69–71, 90–95.

<sup>20</sup> Elkins, Z., and Sides, J. Seeking Stateness, April 2008, p. 2.

<sup>21</sup> Nye, J. S. Jr. Soft Power the Means to Success in World Politics, New York: Public Affairs, 2004/ Organski, A.F.K. and Kugler, J., The War Leader, Chicago: University of Chicago Press, 1980.

<sup>22</sup> Elkins, Z., and Sides, J. Seeking Stateness, April 2008, p. 2.

ных сообществах требуется пристальное внимание государства к национальным меньшинствам. Шансы на консолидацию демократии и усиление состоятельности в мультиэтническом государстве возрастают, если оно предоставляет единое гражданство и эффективно защищает индивидуальные права<sup>23</sup>. Линц и Степан утверждают, что отсутствие единого гражданства и, как следствие, ущемление прав определенной категории граждан создает риски для государственной состоятельности, поскольку «отчужденные граждане» не идентифицируют себя с государством. Жидас Даскаловский, развивая гипотезу Линца и Степана, доказывает, что основными проблемами государственной состоятельности, мешающими консолидации, являются проблемы государственных границ и гражданства. Одним из условий решения проблем, связанных с состоятельностью и консолидацией, является необходимость конгруэнтности в отношениях между демосом и политией<sup>24</sup>. Именно от сбалансированности и гармоничности

этих отношений зависит наличие или отсутствие государственной состоятельности.

Вышеназванные подходы к концептуализации государственной состоятельности берут в расчет различные ее аспекты. На данный момент целостной теории состоятельности в политической науке нет, поскольку не существует даже конвенционального определения данного термина. Возможно, это обусловлено тем фактом, что зонтичная структура терминов<sup>25</sup>, описывающих феномен государства (таких как состоятельность, государственность, суверенитет), не позволяет построить четкую границу между концептуальными областями каждого термина, так как сама категория «государство» описывает достаточно сложную динамическую субстанцию. Тем не менее мы можем выделить два крупных подхода к определению состоятельности. Если в первом подходе при поиске подходящей дефиниции обращают внимание на функциональные возможности (*capacity*) политики, то исследователи второй группы делают акцент на социально-психологическом аспекте состоятельности.

<sup>23</sup> Linz, J., and Stepan, A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1996, p. 33.

<sup>24</sup> Daskalovski, Z. *Democratic Consolidation and the 'Stateness' Problem: The Case of Macedonia*, University of Oxford, *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 3, no. 2, January 2004, 52–66.

<sup>25</sup> Ильин М.В. В поисках систематической классификации политий // *Политическая наука*: сб-к науч. тр. РАН ИНИОН / гл. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2008. С. 9.