

СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ МИРА

М.М. Лебедева

Сегодня интерес к проблеме государства огромен, что, в частности, обусловлено развитием экономического кризиса, когда перед государствами задача регулирования с целью выхода из кризиса встала особенно остро. Однако в целом проблема является более широкой — проблемой управления, причем не столько даже на уровне одного государства, как в глобальном масштабе. И для ее решения необходимо выйти за рамки отдельных государств, обратиться к анализу той системы, в рамках которой они функционируют.

До сих пор большинство исследователей, говоря о государстве в системе отношений, имеют в виду различные конфигурации отношений между государствами-лидерами, т.е. систему международных отношений. Такой анализ был совершенно обоснован в прошлом, когда влияние на тенденции развития мира государств — не лидеров, а также других акторов мировой политики было не особо значимым. Сегодня он обладает ограничениями, поскольку в результате научно-технической революции даже «слабый» способен нанести другим непоправимый урон, в определенной степени сопоставимый с результатами действий сильного.

Еще один важный момент, ограничивающий прогностическую ценность анализа системы международных отношений в современных условиях, заключается в том, что изначально лишь военный потенциал обеспечивал государству мощь и его позицию в качестве лидера. Позднее значимую роль стала играть экономика. Классическими примерами здесь являются послевоенные Германия и Япония. Отдельно от экономики

можно выделить энергетику. В качестве опять-таки классического примера можно назвать энергетический кризис начала 1970-х гг., когда США, несмотря на свое военное и экономическое могущество, вынуждены были сесть за стол переговоров с арабскими государствами — поставщиками нефти. Позднее к названным параметрам добавилась массовая культура, понимаемая широко и включающая в том числе и идеологический компонент. Для Дж. Ная массовая культура наряду с военной и экономической мощью стала инструментом «мягкой силы», который позволяет США выступать лидером на мировой арене¹. Согласно Р. Бергеру и С. Хантингтону, массовая культура совместно с бизнес-культурой, культурой интеллектуальной элиты и религиозными направлениями составляют пути распространения глобализации². Иными словами, если для Дж. Ная эти три группы объединены фактически в одну — «массовая культура», то Р. Бергер и С. Хантингтон анализируют отдельные составляющие «массовой культуры». Однако в любом случае социально-гуманитарная составляющая — важнейший ресурс влияния.

Тенденция дробления ресурсного потенциала государства в современном мире наблюдается повсеместно, что нашло отражение в Концепции внешней политики Российской Федерации 2008 г., где гово-

¹ Nye J. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone. Oxford: University Press, 2002; Nye J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. N.Y.: Public Affairs Group, 2004.

² Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World / Ed. by P.Berger, S. Huntington. N.Y.: Oxford Univ. Press, 2002.

рится: «На передний план в качестве главных факторов влияния государств на международную политику, наряду с военной мощью, выдвигаются экономические, научно-технические, экологические, демографические и информационные. Все большее значение приобретают: уровень защищенности интересов личности, общества и государства; духовное и интеллектуальное развитие населения; рост его благосостояния; сбалансированность образовательных, научных и производственных ресурсов; в целом уровень инвестиций в человека; эффективное использование механизмов регулирования мировых рынков товаров и услуг, диверсификации экономических связей; сравнительные преимущества государств в интеграционных процессах. Экономическая взаимозависимость государств становится одним из ключевых факторов поддержания международной стабильности. Создаются предпосылки для становления более кризисоустойчивой международной системы»³.

В настоящее время дробление ресурсного потенциала государства затрагивает настолько различные сферы деятельности, что даже перечислить их оказывается сложно. Так, например, Австралия и Новая Зеландия выходят на передовые позиции в мире по предоставлению образовательных услуг. Образовательные услуги там занимают важную статью дохода в национальном бюджете⁴. Важным моментом здесь является то, что такое влияние оказывается в значительной степени «отсроченным». Его результаты сегодня пока неочевидны, однако в будущем, при смене поколений элит, могут оказаться решающими.

Происходящие процессы плохо согласуются с идеей небольшой группы государств-лидеров и, соответственно, полюсности современного мира, поскольку «полюсы» рассредоточиваются по сферам и по акторам, которыми выступают не только государства, но и ТНК, регионы и т.д. Названные процессы приводят к размыванию полюсов. Сама же система межгосударственных отношений все сильнее растворяется в политической системе мира, включающей в себя все государства, других акторов, а также их связи, взаимоотношения и результаты деятельности (договоры, институты, режимы и т.д.), ведущие к формированию новых связей и новых акторов.

Кстати, тенденцию размывания «полюсов» хорошо уловили в Китае, где в настоящее время подчеркивают, что выдвинутая еще в 1990-х гг. прошлого столетия в ответ на унилатерализм США идея многополюсности (многополярности) мира была важным интеллектуальным вкладом. Вместе с тем сейчас акцент в большей степени делается не столько на многополюсности мира, сколько на многосторонности в международных отношениях. Начиная с 2006 г. разрабатывается концепция формирования гармоничного мира, которая не отрицает, а скорее продолжает идеи, выдвинутые ранее. При этом она позволяет делать акцент не на конкуренции между крупными странами и столкновении полюсов, что, несомненно, существует и на что в значительной степени направлено внимание в концепции многополярности, а на сотрудничестве. Кроме того, она дает возможность малым странам, которые с очевидностью не являются полюсами, но которых большинство, не чувствовать себя отстраненными от международной проблематики и открывает для них возможности поиска своей «ниши» в международных делах.

Таким образом, в современных условиях значимым становится не только и

³ Концепция внешней политики Российской Федерации. 12 июля 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>

⁴ Всемирный доклад по образованию 2006 г. Сравнение мировой статистики в области образования. Монреаль: Институт статистики ЮНЕСКО. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001457/145753r.pdf>

в определенном смысле даже не столько место государства в системе межгосударственных отношений (государств-лидеров по совокупному ресурсу вообще не более 10–15 из почти 200 стран мира), как его место в политической системе современного мира.

Наконец, последнее. Анализ государств-лидеров и их ресурсного потенциала способен дать хороший краткосрочный или среднесрочный прогноз. Для долгосрочных прогнозов необходимо исследование длительных тенденций развития, затрагивающих суть политической организации мира. Поэтому другой подход (отличный от изучения государств-лидеров) заключается как раз в том, чтобы рассмотреть проблему государства в более широких рамках — рамках политической системы мира, лежащей в основе системы международных отношений. Эта система, зародившись в рамках Европы после окончания Тридцатилетней войны и получив название по Вестфальским договорам, прошла сложный путь эволюции и во второй половине XX в. Ее структурной единицей стало государство, а центральным звеном — идея национального суверенитета. В результате государства могли различаться своей внутренней организацией — быть монархией, республикой, носить авторитарный или демократический характер и т.п., но «вовне» они выступали на равных. Именно идея суверенитета позволила Вестфальской системе дожить до наших дней: она допускала, что любое другое государство, которое войдет в систему, может быть очень по-разному организовано — это его суверенное право.

Вестфальская система достигла своей вершины, когда после крушения колониальной системы объединила фактически все государства современного мира. Но в то же время это стало первым и главным вызовом политической системе, ставшей глобальной. В одночасье (в историческом масштабе это действительно так) все бывшие колонии оказа-

лись национальными государствами и вошли в Вестфальскую систему второй половины XX столетия с ее достаточно хорошо разработанным международным правом, сложными институтами и набором принципов, объединяющих различные элементы в единую политическую систему. До крушения колониальной системы государства, находящиеся за пределами вестфальских отношений, рассматривались по-другому, не так, как «собратья» по системе. И внутри Вестфальской системы, и за ее пределами велись войны, но это были разные войны. Было два разных мира: «мир Вестфалья» и мир «вне Вестфалья». В «невестфальском мире» были свои правила.

Часть вновь образованных государств, по сути, не разделяли (или разделяли достаточно формально) Вестфальские принципы организации политической жизни. Эти «невестфальские государства» нередко оказывались нестабильными, со множеством внутренних противоречий и борьбой за власть. В период холодной войны жизнедеятельность «невестфальских» государств во многом «определялась» извне, тем или другим блоком. Они использовались в блоковом противостоянии, но одновременно ситуация в них контролировалась так, чтобы эти государства не создавали проблему всей политической системе мира в целом⁵. Иными словами, их суверенитет и активность внутри Вестфальской системы были до определенной степени ограничены блоковым противостоянием.

После окончания холодной войны ситуация стала сложнее. Суть этих «невестфальских государств» в целом мало изменилась. Более того, в некоторых из

⁵ См., напр.: Rasmussen J.L. Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors / Peacemaking in International Conflicts: Methods and Techniques // Ed. by I.W.Zartman and J.L.Rasmussen. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997. P. 23–50.

них обострились внутренние противоречия и государственные институты фактически полностью распались, а власть оказалась полностью в руках религиозных групп, как это произошло в Афганистане. В своей деятельности эти группы редко ориентируются на нормы и правила Вестфальской системы. В качестве примера можно привести уничтожение талибами в 2001 г. древних фигур Будды, вытисненных в скале в провинции Бамиан, несмотря на все обращения других государств и международных организаций.

Конечно, и раньше к Вестфальской системе присоединялись государства, которые были «невестфальскими». Проблема, возникшая во второй половине XX в., заключается в том, что расширение политической системы до глобальных масштабов прошло очень быстро и в качественно иных масштабах. В результате значительная (если не сказать бо льшая) часть государств Вестфальской системы сразу оказались «невестфальскими». Ранее подобного рода государства были вне системы, сегодня — внутри нее.

Несмотря на различия в оценках того, какие конкретно государства оказываются «невестфальскими», большинство авторов и исследовательских центров относят к ним значительное количество современных государств⁶. Иными словами, «критическая масса» таких государств в современной политической системе начинает превышать количество, условно говоря, «вестфальских государств», и справляться с этим системе становится все труднее.

Ко всем прочим параметрам разнородности государств, которые существовали и ранее (размер территории, экономическое развитие и т.п.), добавился еще один, но принципиальный параметр, связанный с различием в отношении к

самой системе, ставшей впервые за историю своего развития глобальной.

На факт расхождения государств во второй половине XX в. именно по отношению к самой политической системе, объединяющей их, не так часто обращается внимание. Один из немногих, кто пишет об этом, — итальянский исследователь Поджи⁷.

Начиная со второй половины XX столетия внутри единой политической системы мира, ставшей глобальной, стали формироваться и функционировать:

а) государства, ориентированные преимущественно на Вестфальские межгосударственные отношения, признающие и отстаивающие принцип национального суверенитета (государства модерна, или Вестфальские государства);

б) государства, которые в рамках интеграционных процессов в значительной степени перераспределили свой суверенитет в рамках наднациональных и внутринациональных институтов (государства постмодерна, или поствестфальские государства);

в) государства традиционной культуры, строящие свои отношения в значительной степени на довестфальских принципах (родоплеменных и т.п.). Ранее многие из этих государств были колониями и не выступали самостоятельно на мировой арене (государства премодерна, довестфальские государства).

Наряду с названными тремя группами государств выделяются несостоявшиеся государства, государства непризнанные или частично признанные, которые оказались в той или иной степени «выпавшими» из политической системы, но существующие на определенных территориях и имеющие население.

⁶ См., напр.: Foreign Policy. Failed state index 2007. URL: http://images.yandex.ru/yandsearch?p=20&ed=1&text=failed%20states&spsite=fake-021-184939.ru&img_url=gtmarket.ru%2Ffiles%2FFailed-States-Index-Map-2008.jpg&rpt=simage;

⁷ Poggi G. States and state systems: democratic, Westphalian or both? / Review of International Studies (2007), 33: 577–595. Cambridge University Press doi:10.1017/S026021050700767X Published online by Cambridge University Press 24. Sep 2007.

Безусловно, выделенные группы государств представляют собой, скорее, идеально-типические образования. В действительности конкретные государства сочетают в себе характеристики различных государств, но при этом у них доминируют те или иные. Так, государства Евросоюза, прежде всего, выступают как поствестфальские образования, но при этом сохраняются и вестфальские характеристики.

Таким образом, ключевая структурная единица политической системы выглядит сегодня весьма причудливо. Понятие «национальное государство» объединяет государственные образования, не только не похожие друг на друга, но и находящиеся как бы в разных эпохах и цивилизациях, системах или вне их. Более того, исследуя современные государства, правда, в несколько в ином контексте, А.Ю. Мельвиль приходит к выводу о «разбегающейся политической вселенной»⁸.

Если в случае с «поствестфальским» ЕС угрозы для самой политической системы мира не существует (скорее, это возможный эволюционный путь ее трансформации), то в иных случаях это не так. Ряд довестфальских государств в условиях глобализации и взаимозависимости создают проблемы не только своим гражданам (гражданские войны, разрушенная экономика и т.п.), но и другим, поскольку на их территории нередко организуются базы террористов, производится наркотики, развивается незаконная торговля оружием, возникает угроза эпидемий, беженцев и т.п. В результате в мире формируются своеобразные «серые зоны» — территории, охватываемые государства полностью или частично, где деятельность центральных властей в значительной степени ограни-

чена. Предпринять какие-либо действия в отношении таких государств сложно, так как то, что они создают угрозу миру, далеко не очевидно и плохо доказуемо. Но даже в случае действий с соблюдением международных, направленных на создание институтов власти в них, с соблюдением всех международных проблем выстраивания государственных структур и налаживания их функционирования остается. Примером здесь может служить Афганистан.

Другую проблемную группу образуют государства, которые обладают так называемым внутренним суверенитетом, согласно определению Ст. Краснера⁹, но которые противопоставили себя Вестфальской системе. В них властные институты работают, но сами государства плохо вписываются в современную политическую систему с ее правилами межгосударственного взаимодействия. Своей непредсказуемостью, а иногда и прямым политическим шантажом они создают проблемы другим, а также политической системе мира в целом. Как правило, это авторитарные государства с сильной идеологической или религиозной ориентацией. Явно вызывающее поведение этих государств на мировой арене обычно преследует две цели. Во-первых, стремление показать для населения собственной страны свою твердую волю, превосходство, умение отстаивать собственные интересы, укрепить идеологические позиции, противопоставив себя остальным и т.п. Во-вторых, получение от других государств в обмен на некоторое смягчение позиции гуманитарной помощи, энергетических ресурсов и т.п. Своеобразная игра-шантаж может длиться довольно долго, принимать явно затяжной характер, что демонстрирует, например, Северная Корея.

Подобное поведение часто вызывает ответную реакцию тем, что пытаются вернуться «назад к Вестфалю». В прак-

⁸ Мельвиль А.Ю. Разбегающаяся политическая вселенная // Эксперт. № 9 (503). 2006. URL: http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/09/razbegayuschaiyasya_politicheskaya_vselennaya/

⁹ Krasner St. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

тическом плане это проявляется в разных формах, например, в требованиях строго следовать принципам национального суверенитета¹⁰, в выявлении «реального суверенитета»¹¹ и «суверенной демократии»¹², принятии законодательства, ориентированного на усиление государственных структур и придания им больших полномочий (например, в США после событий 11 сентября 2001 г. принимается закон, известный как «Акт Патриота» — USA Act Patriot), в проведении политики протекционизма и т.п.

Стремление «вернуться назад», к более жесткому выполнению норм Вестфальской системы, прослеживается и в области теории международных отношений. Не случайно в XXI столетии в США получает распространение неоклассический реализм, который подчеркивает необходимость смещения исследовательских акцентов от изучения структуры международных отношений в целом, как это предполагается в рамках неореализма, к анализу внешней политики отдельных государств.

Попытки усиления роли государства в целом оказываются не очень успешными. Так, обосновывая свои решения кризисом, Н. Саркози в феврале 2009 г. попытался за счет льготного кредита вернуть заводы Peugeot Citroen и Renault из Чехии во Францию. На что Чехия, а также другие страны Евросоюза отреагировали резко отрицательно¹³.

«Вернуться в прошлое» вряд ли возможно также и в силу того, что сформировались структуры и связи транснационального характера. Во-первых, государства сами пытаются ограничить

слишком сильное свое вмешательство в рыночные отношения, понимая бесперспективность такого поведения. Об этом свидетельствует, в частности, то, что на встрече лидеров ЕС 1 марта 2009 г. договорились об отказе от протекционизма ради национальных интересов во время кризиса. Аналогичные решения были приняты на саммите АСЕАН¹⁴, а также на саммите «двадцатки» в Лондоне в апреле 2009 г.¹⁵

Во-вторых, бизнес уже невозможно «вернуть» в строгие рамки национальных государств, т.е. нельзя «отменить» процесс транснационализации, особенно если принять во внимание, что контроль со стороны национального государства за средним и мелким бизнесом, который имеет сегодня большое распространение на транснациональном уровне, практически невозможен.

В-третьих, сама система национальных государств под воздействием многих факторов оказалась «расшатанной», о чем свидетельствуют, в частности, появляющиеся все чаще альтернативные проекты мирового устройства, в том числе исламистский, «нового левого поворота» и т.д.

Наконец, третью группу государств, «выпадающих» из Вестфальской системы, образуют непризнанные или частично признанные государства. Они, в отличие от предыдущей группы, обладая «внутренним суверенитетом» имеют проблемы с «внешним суверенитетом». Потенциальная опасность непризнанных государств в том, что они могут пытаться самоорганизовываться, создавая своеобразные системы, параллельные Вестфальской. Одним из первых примеров подобной самоорганизации может служить Содружество непризнанных государств (СНГ-2), объединившее Абхазию, Гагаузию, Нагорный Карабах, Придне-

¹⁰ См., напр.: Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. Т. 2. № 3 (май — июнь). С. 18–24.

¹¹ Кокошин А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе. 2-е изд., доп. Серия: Мировой порядок. М.: Европа, 2006.

¹² Сурков В. Национализация будущего // Эксперт. 2006. Ноябрь. № 43 (537).

¹³ URL: <http://www.nr2.ru/220076.html>

¹⁴ URL: http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2009/03/01/n_1336180.shtml

¹⁵ URL: <http://www.newsru.com/world/02apr2009/g20itog.html>

стровье, Южную Осетию. Стремясь к международному признанию, но не получив его или получив частично, эти территориальные образования поддерживают между собой дипломатические отношения. Безусловно, СНГ-2 сегодня мало чем угрожает Вестфальской системе. Но оно является прецедентом. В случае расширения числа непризнанных государств не исключено возникновение и других «параллельных» или «альтернативных» систем.

Проблема «внесистемности» ряда государств обостряется активностью негосударственных акторов, а также усиливающимся процессом размывания функций различных акторов. Например, ранее государства, хотя и действовали на экономической арене, но их главная задача оставалась политической, в то время как транснациональные корпорации были ориентированы на получение прибыли.

В принципе традиционные функции остались за акторами, но каждый из них все чаще и в большей степени «залезает на чужую территорию». В итоге «границы ответственности» акторов становятся все менее четкими, а поведение — более рискованным, что ведет к плохой предсказуемости и кризисам. Так, за последнее время ряд государств взяли на себя несвойственную им ранее, по крайней мере в такой степени, роль, связанную с «зарабатыванием» денег, и это стало одной из причин кризиса. Иными словами, государства начали работать как корпорации. В частности, по этому пути пошла Исландия, которая в большом количестве скупала европейские кампании, набирая при этом долги. В результате она оказалась на грани дефолта. В отношении частных структур существуют механизмы, препятствующие подобному рискованному поведению, но эти механизмы не действуют, если на рынке оказывается национальное государство.

В свою очередь, расслоение государств, возникновение непризнанных,

или частично признанных государств ставит бизнес в затруднительное положение. Бизнес нередко оказывается в противоречивой ситуации. Например, компания Benetton, выпускающая одежду и аксессуары, решила развивать поставки своих товаров в Абхазию. На это резко отреагировала Грузия, заявив, что Абхазия часть ее территории, поэтому все вопросы должны быть согласованы с грузинской стороной¹⁶. Таких примеров множество.

Размывание функций происходит не только в сфере экономики. Так, безопасность — область, которой традиционно «занималось» государство, все чаще становится сферой деятельности экономических акторов. Вооруженные частные подразделения активно привлекаются для охраны военных объектов, сопровождения гуманитарных грузов и т.п. Во время военной операции США в Ираке в 2003 г. каждый десятый человек, вовлеченный в нее с американской стороны, был из так называемых частных компаний по обеспечению безопасности (private security companies, PSC, или иногда используется название private military companies, PMC). Они решали вопросы логистики, обучение персонала и т.п. Еще более масштабное привлечение частных военных компаний в Ирак было после разгрома иракской армии. Частные военные компании использовались для обучения иракских полицейских, обеспечения безопасности на нефтяных разработках, для переводов при допросе военнопленных и т.п.¹⁷

Само по себе привлечение частных компаний при решении военных проблем, а также вопросов, связанных с безопасностью не является чем-то абсолютно новым. В той или иной форме и степени такое было ранее. Однако начиная с

¹⁶ URL: <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=82144>

¹⁷ Avant D. The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. Cambridge: University Press, 2005.

1990-х гг. в этой области произошли качественные изменения. Прежде всего следует отметить, что резко возросли масштабы деятельности частных компаний в военной сфере и сфере безопасности, а также расширился «ассортимент» предлагаемых ими услуг. В связи с последним И.А. Сафранчук предлагает выделять три вида компаний: «1) частные военные компании (ЧВК, private military company — PMC) — они воюют сами или помогают воевать заказчику; 2) частные компании безопасности (ЧКБ, Private Security Company — PSC) или транснациональные компании безопасности (ТНКБ, Transnational Security Company — TSC) — они обеспечивают физическую безопасность объекта или лица (лиц) на определенной территории; 3) компании, предоставляющие нелегальные услуги (КНЛУ, Non-legal Service Provider — NSP), — они выполняют функции, от которых отказываются военные в высокотехнологичных армиях»¹⁸.

¹⁸ Сафранчук И.А. Феномен «частной силы»: последствия для государственных и негосударственных акторов // Приватизация мировой политики: локальные действия — глобальные результаты / под ред. М.М. Лебедевой. М. : Голден Би, 2008.

Расширилось и число «заказчиков», которые стали обращаться к помощи таких частных компаний. По всей вероятности, тенденция обращения к этим компаниям за услугами будет только усиливаться. В результате, как отмечает И.А. Сафранчук, их деятельность оказалась востребованной, что и послужило стимулом к дальнейшему развитию данного вида бизнеса. Иными словами, наблюдается тенденция перехода функции обеспечения безопасности от государства к другим акторам мировой политики.

Таким образом, современное государство вряд ли можно рассматривать вне комплекса тех связей и отношений, в которое оно включено в политической системе мира. Современная политическая система мира стала охватывать очень разные государства, значительная часть которых выпадает из нее. Масштабы этих «вне-системных всплесков» достаточно велики. По сути, вызов брошен сегодня не столько отдельному государству, сколько системе в целом. Государство было до Вестфальского мира, по-видимому, оно и останется. Проблема заключается в том, как разные по своей сути государства могут сосуществовать в дальнейшем в единой политической системе и следует ли ожидать серьезной перестройки самой системы?