

# СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

№ 3 (5) • 2011

## COMPARATIVE POLITICS

*СВИДЕТЕЛЬСТВО о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-38335 от 8 декабря 2009 г.*

**Главный редактор**  
А.Д. Воскресенский

**Заместитель главного редактора**  
О.В. Гаман-Голутвина

**Ответственный секретарь**  
И.Н. Тимофеев

**Редакционная коллегия  
номера**

А.Д. Воскресенский

О.В. Гаман-Голутвина

М.В. Ильин

В.В. Гриб

Е.В. Колдунова (выпускающий редактор)

### Редакционный совет

Т.А. Алексеева  
В.Я. Белокреницкий  
В.В. Гриб  
В.И. Журавлева  
М.В. Ильин  
Е.В. Колдунова  
В.Г. Ледяев  
М.М. Лебедева  
В.В. Михеев  
О.В. Павленко  
Е.В. Попов  
В.Д. Соловей  
Л.В. Сморгунов  
М.В. Стрежнева  
Д.В. Стрельцов  
Т.А. Шаклеина  
А.Ю. Шутов

### Международный консультационный совет

Ayse Ditrîhs  
(Университет Анкары)  
Akihiro Iwashita  
(Университет Хоккайдо)  
Zhao Huasheng  
(Фуданьский университет)  
Klaus Segbers  
(Свободный университет Берлина)  
Anne de Tangyu  
(Сьянс По)  
Werner Vâth  
(Свободный университет Берлина)  
Yu-Shan Wu  
(Институт политологии, Academia Sinica)  
Alexander Zhebit  
(Федеральный университет Рио-де-Жанейро)  
Charles E. Ziegler  
(Университет Луисвилла)

**Учредитель:**  
Издательская группа «Юрист»

**Главный редактор  
Издательской группы «Юрист»:**  
Гриб В.В.

**Редакция:**  
Бочарова М.А.,  
Хасанова Г.И.

**Центр подписки:**  
(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Адрес редакции:  
125057, Москва, а/я 15  
Тел. (495) 953-91-08  
E-mail: avtor@lawinfo.ru;  
http: www.lawinfo.ru

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая  
группа». Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60х90/8. Печать офсетная.  
Физ.печ.л. — 10,0.  
Усл. печ. л. — 10,0.  
Общий тираж 3000 экз.  
Цена свободная.  
Номер подписан в печать: 11.07.2011 г.  
ISSN — 2221–3279

© Воскресенский А.Д., 2011  
© Сравнительная политика, 2011  
© Издательская группа «Юрист», 2011

# СОДЕРЖАНИЕ

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУТОВ

**С.М. Хенкин.** Национальное государство  
и самоидентификация европейцев..... 3

**С.В. Жигжитов.** К вопросу о государственной состоятельности:  
основные подходы к концептуализации..... 6

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

**М.В. Ильин.** Альтернативные формы суверенной государственности..... 11

**И.В. Кудряшова.** Государственная состоятельность  
как критерий легитимации новых государств ..... 20

**М.В. Ильин.** Пределы государственной состоятельности стран мира..... 37

## РЕПЛИКА

**В.М. Сергеев.** Проблема состоятельности государства..... 46

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

**О.В. Гаман-Голутвина.** Проблемы повышения эффективности  
государственного управления в Российской Федерации ..... 50

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

**А.М. Игнатова.** Государственная политика в области инноваций..... 65

**Д.О. Новикова.** Государство, легитимное насилие и деятельность  
частных военно-охранных компаний в современном мире ..... 76

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

**Е.Г. Пономарева.** Параметры государственной состоятельности:  
Босния и Герцеговина ..... 86

**С.С. Судаков.** Прагматичная политика США  
в строительстве национальных государств ..... 96

**А.В. Веретевская.** Проблемы европейского мультикультурализма ..... 114

Научная жизнь ..... 122

Обзоры и рецензии..... 124

На книжной полке..... 130

Об авторах ..... 132

Информация для авторов..... 133

## НАЦИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО И САМОИДЕНТИФИКАЦИЯ ЕВРОПЕЙЦЕВ

С.М. Хенкин

Проблему состоятельности национального государства целесообразно рассмотреть сквозь призму массового сознания. Обращусь к Европе. В ряду пространственных общностей самоидентификация европейцев может осуществляться на трех уровнях: национально-государственном, наднациональном и локальном. С какой территориальной общностью в наибольшей степени соотносят себя европейцы в условиях происходящей ныне передачи суверенных функций национального государства вверх — наднациональным структурам и вниз — локальным сообществам?

Начну с наднационального уровня. Еще в 1984 г. лидеры государств ЕС поставили задачу сформировать у населения своих стран чувство общеевропейской идентичности. Появились символы единой Европы — флаг, гимн. Для стран, присоединившихся к Шенгенским соглашениям, был создан безвизовый режим. Появилась единая европейская валюта. Однако формирование единого европейского сознания намного отстало от складывания наднациональных экономических и политических институтов. Речь при этом не идет о том, чтобы люди считали себя только европейцами, забыв свою национальную принадлежность. Такое если и может быть, то в очень незначительном масштабе. Европейцев (да и не только их) исторически отличает так называемая разделенная лояльность — множественность форм самоидентификации. Сложилась целая иерархия народов, к которым люди себя причисляют: народ своего селения или города, народ своей провинции, народ страны в целом. Поэтому вопрос стоит так: к какой общности люди причисляют себя в большей степени?

Социологические обследования свидетельствуют, что, выбирая между своей страной и Европой в целом, большинство европейцев ставят на первое место национальный компонент, считают себя прежде всего представителями своей нации. По данным 3-го Европейского обследования ценностей (1999 г.), 25,9% респондентов выбрали в качестве первого по значимости уровня идентификации страну, 16,6% — регион и только 4% континент<sup>1</sup>. В Испании только 5% опрошенных в 1998 г. хотели бы, чтобы в их паспортах было зафиксировано гражданство ЕС, в то время как 70% высказались за испанское гражданство<sup>2</sup>. Разумеется, это не означает, что у европейцев отсутствует чувство принадлежности к Европе как к единому целому. Напротив, у части жителей континента это чувство крепнет во многом благодаря общим цивилизационным корням, приверженности общим ценностям демократии, гражданских свобод. Благоприятно влияет на формирование единого европейского сознания и отсутствие границ, возможность свободно перемещаться и лучше узнавать друг друга. Примечательно также, что европейская идентичность формируется в негативном взаимодействии с другими культурами, например в противопоставлении европейской модели, с ее принципом социальной справедливости, — американской, основывающейся на индивидуализме, или исламской — с ее ценностями, чуждыми европейскому сознанию<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Семенов И.С. Метаморфозы европейской идентичности // Полис. 2008. № 3. С. 88.

<sup>2</sup> Díez Nicolás J. Identidad nacional y cultura de defensa. Madrid, s/d, p. 23.

<sup>3</sup> Семенов И.С. Указ. соч. С. 93–94.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУТОВ

И все же у многих жителей Европы преданность общеевропейской идее или недостаточно развита, или отсутствует вообще, что определяется целым рядом обстоятельств. Одно из важнейших — падение влияния христианской религии, которая могла бы стать одной из важнейших «скреп» Европейского сообщества. Секуляризация массового сознания европейцев подтверждается многочисленными опросами. Не случайно в проекте так и не принятой Европейской конституции отсутствовало положение о «христианских корнях Европы». Играть роль также культурный фактор: уникальность исторического опыта разных стран и, что особенно важно, устойчивая память о конфликтах, порой кровопролитных и оборачивавшихся национальными трагедиями для европейских народов. Культурной гомогенизации препятствует и еще одно обстоятельство — языковая разобщенность европейцев. Ведь язык в значительной степени определяет характер идентичности. Между тем большинство жителей континента либо моноязычны, либо владеют иностранным языком лишь в той степени, чтобы быть понятыми собеседником. Языковая разобщенность затрудняет формирование некой целостной «транснациональной культуры»<sup>4</sup>. Также отрицательно сказывается на формировании европейской идентичности вступление в ЕС новых членов, еще больше расширяющее европейское пространство и порождающее новые конфликты. К сказанному следует добавить фактор массовой иммиграции в Европу, прежде всего мусульман. Усложнение континента в этническом, расовом и религиозном отношении еще больше затрудняет формирование новой европейской идентичности, поскольку зачастую переселенцы и коренные жители живут параллельными мирами, не

стремясь к интеграции и относясь друг к другу неприязненно, а то и откровенно враждебно.

Итак, национальная самоидентификация остается фактором, цементирующим европейские государства. Преданность нации — государству определяется тремя основными моментами — ощущением того, что нынешнее поколение продолжает дело предыдущих поколений, общей памятью о коллективной истории страны, а также чувством общей судьбы. Исторический опыт показывает, что эти элементы объединяют нации и позволяют им выдерживать тяжелые испытания.

Вместе с тем в рамках разделенной лояльности европейцев их национальная идентификация все в большей степени конкурирует с идентификацией региональной, преданностью своей «малой родине». В Европе традиционно высокая степень развития регионального самосознания, особенно в полиэтнических странах с федеративным типом государственного устройства. В сознании многих европейцев общенациональная идентичность сосуществует с региональным патриотизмом. Так, для немцев самоидентификация с конкретной землей или городом значит больше, чем самоидентификация со всей немецкой нацией. В испанском государстве автономий, представляющем собой промежуточную форму между унитарным государством и федерацией, в межгрупповых отношениях особенно значим уровень региона. Национальность здесь отождествляется с регионом.

В последние десятилетия региональное самосознание растет. Объяснений тому несколько. Взять хотя бы политику ЕС. Принцип субсидиарности, положенный в основу его деятельности, подразумевает, что управление осуществляется на возможно более низком уровне. Регион — это очень важный элемент в многослойной структуре ЕС, поскольку решения, на каком бы этаже власти

<sup>4</sup> Вайнштейн Г.И. Европейская идентичность: желаемое и реальное // Полис. 2009. № 4. С. 131.

они ни принимались, реализуются непосредственно в том или ином регионе. Позитивная сторона субсидиарности — укрепление автономии регионов, повышение качества регионального управления. Своеобразие ситуации, однако, в том, что притязания части жителей регионов, и прежде всего местных элит, нередко выходит далеко за рамки той роли, которую отводят регионам ЕС и национальные правительства. Предоставленные сверху полномочия порой только разжигают аппетиты региональных элит, которые заигрывают со здешним электоратом, используя популистские и демагогические лозунги. На руку им играют опасения части населения регионов в условиях бурно развивающихся процессов европейской интеграции и глобализации утратить свой язык и традиции, раствориться в безликой мировой среде. Радикально-националистические партии «регионального разлива» играют важную роль в жизни ряда европейских стран. Региональный национализм перерастает в сепаратизм, а иногда и в терроризм. Можно сказать, что региональный сепаратизм обретает в эпоху глобализации второе дыхание.

Отдельно следует отметить влияние на развитие регионального национализма и сепаратизма предоставление независимости Косово. Это событие трактовалось многими странами Запада как «непрецедентное». Но, что бы ни говорилось, для малых народов это,

бесспорно, прецедент. Впервые после 1945 г. страны Евро-Атлантического сообщества признали независимость со стороны края, заявившего не о национальной, а о региональной идентичности. Предоставление независимости Косово показало и условность понятия «суверенитет» в современном мире, и возможность трансформации существующей системы международных отношений между суверенными государствами в иную, где регионы могут играть определяющую роль. Неудивительно, что это событие было встречено с энтузиазмом региональными сепаратистами по всей Европе.

Сказанное позволяет сделать несколько выводов.

1. В начале XXI в. нация — государство в сознании европейцев, как и прежде, остается высшей единицей политической жизни.

2. Региональная самоидентификация европейцев, в том числе ее сепаратистская разновидность, заметно усиливается, в то время как на пути распространения наднациональной самоидентификации встает множество препятствий.

3. В конкуренции национальной, региональной и наднациональной самоидентификаций европейцев основным соперником национально-государственной выступает региональная самоидентификация. Жителям континента ближе идея «Европы регионов», чем идея «единой европейской нации».

## 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 премодерна 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 «сореволюционными 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 премодерна — 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.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУТОВ

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.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИНСТИТУТОВ

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.

## АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ СУВЕРЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

М.В. Ильин

Начать необходимо с некоторых пояснений. Речь пойдет не об альтернативах государству, а об альтернативных формах государственной организации. Дело в том, что за привычными для нас словами «государство» (*the state etc.*), а тем более «государственность» (*statehood, stateness etc.*) скрывается не одно ясно концептуализируемое явление или предмет изучения, а целый набор разнородных явлений и предметов, выражаясь образно — существа разных видов и пород. Так, на уровне того, что мы привычно именуем государствами, существуют признанные члены мирового сообщества, среди которых попадают существа разных пород и видов, а то и отрядов и семейств. Это гигантские державы (США, Россия, Китай, Индия и т.п.) и крохотные острова (Барбадос, Сингапур, Мальта и т.п.), демократические республики (Италия, Чили, Молдова и т.п.) и наследственные монархии (Бруней, Оман, Марокко и т.п.), старинное и всеми признаваемое Швейцарское клятвенное сотоварищество и полупризнанное, только возникающее Палестинское государство.

Почему же мы все-таки именуем существа разных видов одним словом — «государство»? Да потому, что различные политические системы или политии при всех своих различиях в ходе своего взаимодействия могут обрести большую степень сходства. Подобного рода сходства многие политологи и, шире, обществоведы характеризуют как аффинность (*affinity*) или сродство, а также как семейное сходство. В данном случае речь идет именно о подобии свойств разнородных явлений, т.е. не о родстве, а сродстве, породнении, свойстве. Одинаковые или аналогичные черты появляются у сосу-

ществующих предметов — языков, культур, политий в результате их совместного существования.

Стоящее за словом «государство» семейное сходство объединяет территориальные политии, выступающие как ячейки координатной сетки мировой политики. Без этой сетки и ее ячеек всемирные взаимодействия, да и вообще львиная доля повседневных контактов на разных уровнях были бы попросту невозможны. Чтобы эти контакты могли осуществляться и координироваться, любое место и время действия на нашей планете должны быть соотнесены с правовыми рамками той или иной ячейки. Сами же действия должны совершаться по соответствующим правилам (законам), их правомерность — оспариваться или подтверждаться в судах и т.п. Конечно, отдельные ячейки сильно отличаются друг от друга. Нередко они качественно отличны. Порой историческое развитие усиливает своеобычность некоторых территориальных политий до удивительной степени. И вместе с тем они принадлежат к одной семье ячеек мировой координатной сетки. И в силу этого обладают семейным сходством.

### Две стороны государственности

Для обозначения содержательных, сущностных моментов семейного сходства государств удобно использовать слово «государственность». То, что мы называем государственностью<sup>1</sup>, по-английски

<sup>1</sup> В отечественной научной традиции слово *государственность* используется также для расширительного обозначения всех достаточно обобщенных и опосредованных форм политической организации, оставляя вне этой широчайшей понятийной категории

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

передается двумя словами: *statehood* («издавна») и *stateness* («сравнительно недавно»). За ними стоят два разных понятия. Это «статусность как принадлежность к сообществу государств-состояний» (*statehood*), а также «состоятельность как соответствие своей собственной природе государства-состояния» (*stateness*).

Нет нужды доказывать, что координатная сеть неоднородна. Да она и не может быть иной. Различия между ее ячейками определяются отчасти их статусностью, но в гораздо большей степени состоятельностью. Очень многое зависит от того, в каком отношении мы рассматриваем ту или иную территориальную политику. Какой аспект государства нам важен, такой облик приобретает сам наш предмет. На это обращал внимание еще Жан-Жак Руссо: «Эта общественная личность (*personne publique*), составленная путем соединения всех остальных личностей, называлась в прежние времена градом (*cite*), а теперь — республикой или политическим телом (*corps politique*), которое именуется своими членами Государством (*Etat*), когда оно недвижно, и сувереном (*souverain*), когда оно действует, в соотношении же с подобными ему — державою (*puissance*)»<sup>2</sup>.

Можно предложить аналогию. Астрономы используют разные инструменты для изучения звездного неба. В привычном диапазоне спектра они видят одни созвездия, в инфракрасном диапазоне — другие, в рентгеновском — третьи. Звезды остаются звездами, но перед нами они предстают по-разному в зависимости от того, что мы хотим, и что нам дано увидеть.

разве что структуры власти в первобытном роде и в некоторых более сложных структурах типа вождеств. Здесь также имеется широкая промежуточная зона так называемой ранней государственности.

<sup>2</sup> Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. М.: Госсэпкгиз, 1938. С. 13–14.

То же самое и с покрывшей всю Землю оболочкой координатной сетки государств. Посмотрим ли мы на них сквозь призму их статусности, или состоятельности, или их цивилизационной принадлежности, или моделей государственного строительства — каждый раз перед нами возникнет свой облик. Мы расположим государства относительно друг друга, получим их классификацию, своего рода карту сообщества государств. Ни одна из этих карт не будет совершенной, исчерпывающей. Чтобы составить достаточное полное и целостное представление, нам потребуется создать целый атлас карт. Собственно, этот принцип и был использован при работе над «Политическим атласом современности»<sup>3</sup>.

### Типология государств на основе их статусности

Самая простая типология государств исходит из критериев статусности и основывается на параметрах масштабности государств и их функций в международных системах. Отталкиваясь от типологии Жозепа Коломера, выделившего большие империи, суверенные государства среднего масштаба и малые нации<sup>4</sup>, предложим различать четыре основных класса: мега-, макро-, мини- и микрогосударства.

Мегагосударства — это большие многосоставные политии с относительно усиленными внешними аспектами суверенности и избыточной статусностью. У этих политий сильно выражен имперский синдром. Важнейшей функцией мегагосударств является организация

<sup>3</sup> Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. и др. Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. М.: МГИМО, 2007; См. также посвященный проекту специальный выпуск сборника научных трудов «Политическая наука». М., 2007. № 3.

<sup>4</sup> Colomer J.M. Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State. L., N.Y.: Routledge, 2007.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

международной среды. Это традиционная роль так называемых великих держав (*the great powers, die Großmächte, les grandes puissances etc.*). Считается, что великие державы вступают в качестве центров силы и влияния. Это во многом устаревшее представление в целом верно, хотя точнее было бы охарактеризовать мегагосударства как своего рода концентраторы ресурсов, которые используются для предоставления общественных благ (*public goods*)<sup>5</sup>.

Обобщая разные показатели, а главное — учитывая, до какой степени та или иная полития выступает в качестве особого центра влияния и предоставления общественных благ, можно предложить следующий список мегагосударств: США, Россия, Китай, Япония, с оговорками Великобритания, Германия и Франция, а также в ограниченном смысле Индия, Бразилия и, может быть, Южная Африка, которая, по данным «Политического атласа современности», устойчиво образует общий кластер с Бразилией.

При всей своей ведущей роли мегагосударства не в состоянии обеспечить полноценное существование соответствующих сетей. Оно предполагает наличие и других участников — на то она и сеть. Отнести исключительно на их счет ответственность за международные режимы, сети и обеспечение соответствующих общественных благ было бы сильным отступлением и от истины, и от прагматики мирового политического процесса. Исключительной функцией, которую способны осуществлять мегагосударства, является создание глобальных полярностей и соответствующего потенциала. В этом

смысле они обязательно аномальны, поскольку создают некий избыток потенциала. Их предназначение — в создании контрапункты сотрудничества/соперничества с другими аномально избыточными политиями. Эти контрапункты становятся ориентирами для некоторых других государств, на долю которых достается прорисовывание конфигурации отношений между полюсами. Кто же оформляет силовые линии, связывающие мегагосударства? Эта роль в основном принадлежит макрогосударствам.

Макрогосударства — это довольно крупные политии с относительно сбалансированными внешними аспектами суверенности и достаточной статусностью. Они обладают значительным населением, территорией и ресурсной базой.

Важнейшей функцией макрогосударств в мировой политике является, как уже отмечалось, оформление силовых линий между полюсами международной системы, которые создаются мегагосударствами. Что это означает практически? Между полюсами существует большой перепад потенциалов, связанных не только с мощностью и ресурсами, но и с различными общественными благами. Непосредственный контакт, когда бы он был возможен, привел бы к своего рода «короткому замыканию». Нужны изолирующие и посредующие возможности. В роли посредников как раз и выступают макрогосударства. Они не только используют и транслируют предоставляемые мегагосударствами ресурсы и общественные блага, но также вносят в эти потоки свои собственные ресурсы и общественные блага, усиливая тем самым силовые линии мировой системы.

Специфические «семейные сходства» — функции, институты и практики — благодаря диффузии наиболее активно распространяются и закрепляются в «срединных» макрогосударствах, но отчасти проникают также с одной стороны в мегагосударства, а с другой — в мини- и микрогосударства. Среди них многие

<sup>5</sup> Под общественными благами понимаются те полезные результаты, которые, с одной стороны, соответствуют ожиданиям индивидов или групп людей, а с другой — обретаются благодаря управляющим и/или координирующим действиям центров власти или институциональным возможностям для инициативных действий самих реципиентов благ.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

особенности государств, которые считаются чуть ли не нормативными, например монополизация принуждающего насилия, чеканка монеты, взимание налогов и сборов, наличие адекватных армий и пограничного режима и т.п. В этом смысле ядро макрогосударств может рассматриваться как группа, в которой легко найти примеры эмпирического приближения к нормативному идеалу «совершенных емкостей власти» (*complete power containers*)<sup>6</sup>. Данное обстоятельство способствует тому, что не слишком чувствительные к различению действительности и ее аналитических аспектов исследователи переносят аналитическое требование «совершенства емкости власти» на всю генеральное сообщество разнотипных государств.

Данные особенности присущи отнюдь не всей мировой совокупности государств. Даже в совокупности макрогосударств они характерны, скорее, для ядра группы, чем для ее периферий. Те макрогосударства, которые приближаются к типу мини-государств, могут демонстрировать ослабленные «семейные сходства».

Отклонения связаны с попытками использовать свой потенциал, чтобы занять достаточно самостоятельную позицию. Это может повлечь позиционирование страны вне силовых линий мировой системы, а при отягчающих обстоятельствах острой конфронтации с одним или несколькими лидерами международной системы привести к попаданию в класс государств-изгоев.

Мини-государства — это небольшие политии с относительно очень умеренными внешними аспектами суверенности и ослабленной статусностью. Они обладают небольшими населением и территорией. У них достаточно сильно выражен комплекс зависимости, хо-

тя в некоторых аспектах они в состоянии обеспечивать вполне самостоятельное проведение внутренней и даже внешней политики. При этом повестка этих политий оказывается суженной, что позволяет экономить ресурсы путем либо уклонения от решения отдельных вопросов, либо использования при их решении внешней поддержки мега- и макрогосударств, а также международных организаций. Данные обстоятельства в значительной степени формируют «семейное сходство» мини-государств. Они, например, по большей части вынуждены выбирать между положением сателлита или нейтральной страны. Это, естественно, накладывает отпечаток на общий характер стилистики политического поведения, принятия решений и т.п.

Важнейшей функцией мини-государств является насыщение силовых линий мировой политики разнообразным потенциалом. Благодаря этому насыщению силовые линии становятся богаче. Пунктирно намеченные макрогосударствами силовые линии благодаря подключению мини-государств обретают контуры и нюансировку. Располагаясь вдоль силовых линий, эти политии в то же время могут в той или иной степени отклоняться от них и создавать тем самым более или менее широкие «полосы», «дуги», «сгустки» на отдельных картах «Политического атласа современности»<sup>7</sup>.

Заметно уклониться от силовых линий и занять самостоятельную позицию мини-государствам крайне сложно. Это может отчасти обеспечиваться статусом нейтральной страны, что до той или иной степени используется мини-государствами. Однако подобный подход имеет свои пределы. Если сильно переборщить с дистанцированием от мега-

<sup>6</sup> Hall J.A. Introduction: nation states in history// The Nation State in Question. Princeton: Princeton University Press, 2003. P. 15.

<sup>7</sup> Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. и др. М.: МГИМО, 2007.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

государств, то возникает риск попасть в класс государств-изгоев.

Микросоюдаства — это совсем малые политии с существенно ослабленными внешними аспектами суверенности и низкой статусностью. Микросоюдаства обладают весьма ограниченным населением и территорией. У них очень сильно выражен комплекс зависимости. Важнейшей функцией микросоюдаств является чисто инструментальная роль формального самоопределения территорий, которые по разным причинам не могут находиться под прямым контролем мега- или макросоюдаств.

Класс мини-государств отличается своим набором групповых «семейных сходств». К их числу относятся демонизация принуждающего насилия, принятие иностранной валюты как внутренней денежной единицы, включение во внешние таможенные режимы, свертывание армий вплоть до полного отказа от них и т.п.

### Особый класс непризнанных государств

Четыре основных класса государств образуют основную массу ячеек координатной сетки мировой политики. Однако существуют такие ячейки, которые не обладают полной статусностью, т.е. официально не признаны сообществом государств. Они образуют особый класс непризнанных (*unrecognized*) или самопровозглашенных (*self-proclaimed*) государств-состояний. Это разные по своему характеру политии с предельно проблематизованными внешними аспектами суверенности и весьма неопределенной статусностью.

У данного класса политий отчетливо выражен конфликт между собственным стремлением занять подобающее место в координатной сетке мировой политики, стать ее ячейкой (самопровозглашение) и нежеланием достаточно влиятельных участников мирового сообщества согласиться с изменением конфигурации координатной сетки и соответствующи-

ми изменениями международных границ (непризнание). Фактически в большинстве случаев приходится иметь дело не столько с полным отсутствием признания, сколько с частичным признанием или непризнанием той или иной политии.

Непризнанные и самопровозглашенные государства обладают самыми разными характеристиками. В настоящее время они в основном невелики по своему масштабу. Это объясняется, скорее, высокой степенью проработанности и интегрированности мировой координатной сетки. Всего полвека назад место крупнейшего мегагосударства КНР в ООН занимала Китайская Республика, которая ныне превратилась в непризнанное государство Тайвань.

Класс непризнанных и самопровозглашенных государств отличается своим набором групповых «семейных сходств». К их числу относится гипертрофированная концентрация усилий на обеспечении безопасности, а также ограниченные возможности по включению в сети экономики, безопасности и коммуникаций, будь они имперского или меньшего размера.

Важнейшей функцией непризнанных и самопровозглашенных государств является диагностирование сбоев в функционировании координатной сетки. В случаях, когда соответствующие политии оказались способны обеспечить минимально достаточный уровень политического и правового порядка, а также ресурсы его обеспечения, включая и высокий уровень его легитимации населением соответствующих территорий, процесс фактического признания начинает становиться фактом. Он заходит так далеко, как это позволяют, с одной стороны, необходимость включения соответствующей ячейки в мировую координатную сетку, а с другой — противодействие тех или иных акторов международной системы. Полития переходит в субгруппу *de facto* государств.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

При этом не следует упускать из виду, что получивший дипломатическое и юридическое выражение отказ признавать *de facto* государство есть косвенное подтверждение вынужденного признания факта его существования и тем самым возможности его признать при изменении некоторых условий.

Можно выделить градации признания и варианты перехода от самопровозглашения к утверждению в качестве ячейки координатной сетки. Это следующие условные ступени:

- всеобщее, т.е. полное и всеобъемлющее, признание всеми без исключения акторами международной системы;
- практическое признание (членство в ООН, признание рядом государств и отсутствие эксплицитного непризнания со стороны остальных);
- фактическое признание (установление формальных отношений с рядом государств, использование правовых ресурсов *de facto* государства в практических транзакциях);
- частичное признание (установление фактических отношений с рядом государств, неформальное использование политических ресурсов и общественных благ *de facto* государства в практических транзакциях);
- минимальное признание (получение поддержки хотя бы от одного или нескольких государств, которое препятствует ликвидации самопровозглашенного государства).

Важнейшим фактором не только признания, но и полномасштабного и полноценного обретения статусности является развитие сначала самопровозглашенным, а затем и *de facto* государством своей состоятельности.

### Состоятельность государств

Состоятельность как соответствие своей собственной природе государства-состояния (*stateness*) крайне слабо изучена в политической науке. Это и понятно. Сама категория состоятельности появилась в на-

уже сравнительно недавно, да и то в крайне общем и приблизительном виде. Первым, вероятно, ввел в оборот этот неологизм Джон Питер Неттл еще в 1968 г.<sup>8</sup> Он дал предварительное определение государства как «привратника, регулирующего потоки действий внутри и вне соответствующей общности» (*the gatekeeper between intrasocietal and extrasocietal flows of action*), а затем обратил внимание на «страны с низкой степенью «состоятельности» (*stateness*) в интрасоциетальной области»<sup>9</sup>. Далее Неттл рассмотрел в своей статье сравнительные аспекты использования разными государствами как статусности, так и состоятельности, не слишком отчетливо дифференцируя эти две стороны государственности.

Следующий шаг сделал Чарльз Тилли в знаменитом сборнике о формировании государств, который вышел под его редакцией в 1974 г. Во вводной теоретико-методологической главе он ссылается на статью Неттла и определяет состоятельность как «степень, в которой инструменты правления разделены (*differentiated*), централизованы, самостоятельны (*autonomous*) и формально скоординированы друг с другом»<sup>10</sup>. Далее Тилли выделяет специальный параграф о состоятельности, где показывает диалектику усиления состоятельности. «Предельная состоятельность не гарантирует политической стабильности», а «ближайшие исторические последствия роста состоятельности — это увеличение вооруженных сил, налогов и народных мятежей»<sup>11</sup>.

В последующие годы исследователи лишь эпизодически обращались к данному понятию для решения тех или иных задач. Что касается самого слова состоятельность (*stateness*), то оно нача-

<sup>8</sup> Nettl J. P. The State as a conceptual variable // World politics. Princeton, 1968. Vol. 20. № 4. P. 559–592.

<sup>9</sup> Ibid. P. 564.

<sup>10</sup> The Formation of national states in Western Europe // Ed. by Tilly Ch. Princeton: Princeton univ. press, 1975. P. 32.

<sup>11</sup> Ibid. P. 35.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ло уверенно входить в политологический дискурс только в 1990-е гг. На данный момент наиболее разработанная, пожалуй, концепция состоятельности государства принадлежит Стефано Бартолини<sup>12</sup>. Этот крупнейший компаративист операционализует его в четырех аспектах: а) создание организационных возможностей для мобилизации ресурсов; б) внешняя консолидация территории; в) поддержание внутреннего порядка; г) регулирующее вмешательство государства в экономическую и социальную сферы<sup>13</sup>.

Важным вкладом в изучение государственной состоятельности стала разработка Индекса государственности в рамках исследовательского проекта «Политический атлас современности», практически все параметры которого, за исключением времени существования суверенной государственности, относятся как раз к государственной состоятельности<sup>14</sup>.

Приходится признать, что при всем значении первых опытов изучения состоятельности государств это явление остается слабоисследованным. В основном используется весьма расплывчатое метафорическое противопоставление *Weak vs. Strong States*. В этом случае политики уподобляются сильным и слабым существам, вовлеченным в борьбу за выживание.

В основном изучены аспекты проблемы, связанные с дефицитом состоя-

тельности отдельных групп государств. Существует литература о различных формах и степенях ослабления государственной состоятельности вплоть до состояния краха государства (*state failure*).

Совсем не исследована проблема определения достаточной состоятельности для разных видов государств. Обычно обладающие такой состоятельностью государства характеризуются как сильные (*strong*), эффективные (*effective*), самоподкрепляющиеся (*sustainable*) и т.д. Все это, как правило, далеко не термины и даже не понятия, а скорее метафоры.

Не поставлен даже в теоретическом плане вопрос о возможных эффектах избыточной состоятельности отдельного государства или их видов. Конечно, можно возразить, что хорошего никогда слишком много не бывает. Однако это далеко не очевидно. Вполне вероятно, что избыток возможностей, которые на деле нельзя использовать, может обернуться проблемами. Что это за избытки? Какие проблемы они могут создать? Эти и подобные им вопросы, насколько мне известно, в научной литературе не рассматривались, хотя могли бы стать исходным моментом для развертывания целого научного направления в политической науке.

Вопрос о сбалансированной состоятельности государств также остается неизученным.

Что касается попыток выделения особых классов на основе критерия государственной состоятельности, то всерьез можно говорить о двух больших группах политий — квазигосударствах и несостоявшихся государствах.

Особый класс квазигосударств (*quasi-states*) был впервые выделен Робертом Джексоном и Карлом Росбергом еще в 1982 г.<sup>15</sup> на основе изучения процессов деколонизации в Африке. Собственно, но-

<sup>12</sup> Bartolini. S. The political mobilization of the European left, 1860–1980. New York: Cambridge univ. press, 2000. P. 313–320; 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>13</sup> Bartolini. S. Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. N.Y.: Oxford University Press, 2005, p. 70.

<sup>14</sup> Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. и др. М.: МГИМО, 2007.

<sup>15</sup> Jackson R.H., Rosberg C.G. Why Africa's weak states persist: The empirical and the juridical in statehood // World politics. Princeton, 1982. Vol. 35. № 1. P. 1–24.

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

вые независимые страны Африки как раз и составили ядро группы государств, которые были включены в международную систему за счет их полного признания и поддержки их суверенных прерогатив международным сообществом, но при этом сами не смогли обеспечить адекватное функционирование собственных государственных институтов. Если ослабление государственной состоятельности квазигосударства достигает качественно-го предела адекватного функционирования государственных институтов, когда на соответствующей территории не может поддерживаться минимальный порядок, то его обычно характеризуют как несостоявшееся государство (*failed states*).

Название квазигосударства для данного класса политий было предложено только через пять лет Робертом Джексон<sup>16</sup>, который использовал терминологическую новацию классиков «английской школы» Хедли Булла и Адама Уотсона<sup>17</sup>. Основой же для формирования целого направления по изучению квазигосударств стала книга самого Роберта Джексона «Квазигосударства: суверенитет, международные отношения и Третий мир»<sup>18</sup>. Впрочем, существуют и другие оценки. «Хотя эта книга стала очень влиятельной, — как отмечает Пол Колсте, — его ключевой терминологии не повезло, и она не утвердилась»<sup>19</sup>. Норвежский ученый признает, что термин «квазигосударства» «до сих пор используется в части специальной научной литературы», и, добавлю, хорошей литературы, связанной с изучением соответствующего класса политий, вполне

не корректным образом. Однако Колсте смущает, что «в журналистике и жаргоне политики другие слова используются для того, чтобы описать те же или почти те же явления, которые характеризуются Джексон<sup>20</sup> как квазигосударства».

Данные обстоятельства позволили Полу Колсте укрупнить класс квазигосударств, пользуясь общим критерием дефицита суверенитета. Одновременно он сознательно пошел на выделение двух типов квазигосударств: одного в джексоновском смысле (дефицит внутреннего суверенитета), а другого в собственном (дефицит внешнего суверенитета). Соответственно в точном смысле интересующий его тип он назвал «непризнанные квазигосударства».

Представляется целесообразным не отказываться от терминологии Роберта Джексона и отличать квазигосударства с дефицитом состоятельности, но очевидной статусностью от непризнанных *de facto* государств с дефицитом статусности, но очевидной состоятельностью. При этом не только возможно, но и необходимо выделять группу политий с двойным дефицитом и статусности, и состоятельности. Именно для них будет вполне уместен предлагаемый Полом Колсте термин «непризнанные квазигосударства»<sup>20</sup>.

Класс квазигосударств в точном джексоновском смысле отличается своим набором групповых «семейных сходств». К их числу относятся прежде всего симуляционный характер государственных институтов и практик. В данном случае под симуляцией понимается особый способ усвоения институтов и практик, а именно воспроизведения желательных результатов (продукт без *know how* его по-

<sup>16</sup> Jackson R.H. Quasi-states, dual regimes and neoclassical theory// International Organization. 1987. Vol. 41. № 4. P. 519–549.

<sup>17</sup> Bull H., Watson A. The expansion of international society. Oxford: Clarendon press, 1984. P. 430.

<sup>18</sup> Jackson R.H. Quasi-states: Sovereignty, international relations and the third world. Cambridge: Cambridge univ. press, 1990.

<sup>19</sup> Kolst P. The sustainability and future of unrecognized quasi-states// Journal of peace research. L., 2006. Vol. 43. № 6. P. 725.

<sup>20</sup> Используемый для обозначения данной группы термин *псевдогосударства* (pseudo-states) (см. напр., работу Kolosov V., O'Loughlin J. Pseudo-states as harbingers of a new geopolitics: The Example of the Transdniestrian Moldovan Republic (TMR) // Boundaries, Territory and Postmodernity. L.: Frank Cass, 1999. P. 151–176) представляется излишне радикальным и несистемным.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

лучения). Этот способ отличается от имитации — усвоения институтов и практик путем воспроизведения алгоритмов получения желательных результатов (*know how* получения продукта). Естественно, что воспроизведение внешней формы государственных институтов без проработки их содержания и, главное, логики обретения эти институтов ведет к нежелательным эффектам. Институты учреждаемого государства, с одной стороны, не способны адекватно осуществлять функции тех внешних институтов, которые заимствовались, а с другой стороны, они также не имеют достаточной связи с автохтонной почвой, чтобы трансформироваться и прижиться в новой среде.

### Как утвердиться в семье государств?

Прежде всего следует максимально адекватно осуществлять функции своей ячейки. Это означает, что по возможности стоит более отчетливо установить<sup>21</sup> и рационализировать ее масштаб. От этого, а также от исторически сложившихся отношений с государствами-соседями, великими державами и региональными гегемонами зависит исходный диапазон притязаний на функции, роль и место в мировой и региональной политике. Однако этот диапазон может и должен быть уточнен, как правило, сужен или «сдвинут» в зависимости от складывающейся конъюнктуры и ресурсного (природного, социально-демографического, культурного, инфраструктурного, военного и т.п.) потенциала. Наконец, характер собственной государственной состоятельности позволяет определить наиболее

оптимальные направления притязаний внутри их уточненного диапазона.

Принципиально важно добиться максимального развития внешних и внутренних функций государства и их сбалансированности. В числе внешних функций следует прежде всего выделить участие в поддержании международного порядка, в решении проблем гуманитарного и правового порядка и т.п. Результатом такого участия становится фактическое международное признание в разных масштабах и формах. Этому же способствует привлечение внешних партнеров для охраны и реконструкции объектов, имеющих экологическую и культурную значимость в региональных и международных масштабах.

Что касается внутренних функций, то здесь приоритет состоит в обеспечении политического и правового порядка внутри территории государства и, как результат, политической легитимации или признании конституции и режима соответствующей страны ее гражданами.

В практическом плане важно:

- определить характер и функциональную нагрузку своей ячейки (понять пределы притязаний и возможностей);
- уточнить характер внешних и внутренних вызовов;
- наметить адекватный объем и характер внешнего сотрудничества и тем самым фактического признания.

Важно также учитывать фактор времени, а точнее, «привыкания» как соседей, так и других членов мирового сообщества к той или иной конфигурации отношений между территориальными политиями. При этом «привыкание» может и мешать, и помогать решению практических задач. Следует таким образом усиливать или ослаблять значение этого фактора, чтобы добиться позитивной динамики фактического включения частично признанного государства в региональную и мировую политику и на этой базе продвинуть его формальное признание и обретение искомой статусности.

<sup>21</sup> Задача установления масштаба может быть осложнена тем, что многие политии находятся в «серой зоне» между двумя классами. Так, в упоминавшейся работе Коломера на три основных класса разделяются полторы сотни политий, тогда как в ООН входят сейчас 193 страны. Вероятно, недостающие 4–5 десятков стран с трудом можно отнести к той или иной группе в силу их неопределенного положения, сочетания черт разных классов или высокой своеобразности.

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ КАК КРИТЕРИЙ ЛЕГИТИМАЦИИ НОВЫХ ГОСУДАРСТВ

И.В. Кудряшова

В мире продолжают появляться новые «самопровозглашенные» государства — несмотря на то, что международное сообщество противодействует этому процессу, справедливо опасаясь прецедентов, связанных с пересмотром границ. Но единства в его рядах нет: в 2008 г. частичное признание получили сразу три такие политики — Республика Косово (РК), Республика Абхазия (РА) и Республика Южная Осетия (РЮО). В январе 2011 г. состоялся референдум о самоопределении Южного Судана, результаты которого были вполне предсказуемы: в ООН должен появиться новый 193-й член. Борьбу за признание «по факту» ведут Нагорный Карабах и Приднестровье, Сомалиленд и Вазиристан. По-видимому, четвертый «взрыв нацистроительства», пришедшийся, по мнению Филипа Рёдера, на десятилетие после холодной войны<sup>1</sup>, не исчерпал себя. Хотя высшая точка этнонационалистических притязаний была действительно пройдена в первой половине 1990-х гг.<sup>2</sup>, эмпирические исследо-

вания подтверждают их устойчивость: на конец 2009 г. в 18 странах мира продолжались масштабные вооруженные конфликты, связанные с борьбой этнополитических групп за самоопределение<sup>3</sup>.

Но дело не только в отдельных фактах. Тренды развития современной мирополитической системы объективно благоприятствуют появлению новых государств. Основания для такого утверждения дают:

- изменение типа международной системы;
- ослабление возможностей государства по таким направлениям, как легитимность, эффективное администрирование, доходность налогооблагаемой экономической базы, управление культурным многообразием, ослабление монополии на легитимное насилие;
- усиление субгосударственной (региональной) дифференциации;
- наличие хронически дисфункциональных государств;
- рост национализма как реакции на глобализацию;
- использование возможностей глобальных информационных сетей в интересах националистических сил и др.

В настоящее время правовых оснований для признания результатов сепес-

<sup>1</sup> По Рёдеру, «взрывы нацистроительства» последовали за американской Декларацией независимости и французской Декларацией прав человека и гражданина: это период с Венского конгресса до Берлинского, первая четверть XX в., тридцатилетие после II Мировой войны и десятилетие после окончания холодной войны. См.: Roeder Ph.G. Where nation-states come from: Institutional change in the age of nationalism. Princeton: Princeton univ. press, 2007. P. 5–6.

<sup>2</sup> Gurr T.R., Marshall M.G. Peace and conflict 2005: A global survey of armed conflicts, self-determination movements, and democracy. College Park: Department of Government and Politics, University of Maryland, 2005. 99 p. Mode of access: <http://www.cidcm.umd.edu/>

publications/papers/peace\_and\_conflict\_2005.pdf; Hewitt J.J., Wilkenfeld J., Gurr T.R. Peace and conflict 2010. Boulder, CO: Paradigm publishers, 2010. 160 p.

<sup>3</sup> Marshall M.G., Cole B.R. Global report 2009: Conflict, governance, and state fragility. Center for Systemic Peace and Center for Global Policy, George Mason University, 2009. 40 p. Mode of access: <http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202009.pdf>. P. 5.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

сий, связанных с борьбой народов за самоопределение, имеется немного. Это прежде всего Конвенция Монтевидео 1933 г.<sup>4</sup> — один из немногих международных документов, перечисляющих признаки, определяющие правосубъектность государства с точки зрения международного публичного права. В ст. 1 перечислены четыре таких критерия:

- постоянное население;
- определенная территория;
- собственное правительство;
- способность вступать в отношения с другими государствами.

Последнее, очевидно, требует внешнего признания, которое может быть предоставлено, но может и отсутствовать.

Опасение открыть ящик Пандоры, дав право на самоопределение приоритет над принципами территориальной целостности и нерушимости границ, заставило международное сообщество активно противодействовать сепаратизму. В настоящее время де-юре внешнее признание возможно:

- для народов, находящихся под колониальным или другими формами чужеземного господства или иностранной оккупации;
- в случае серьезных нарушений прав человека и при угрозе выживанию (признание акта агрессии и уничтожения населения).

(Именно последним обстоятельством объясняется важность установления инициатора агрессии в случае с военной операцией Грузии в Южной Осетии.)

Невозможность дать четкий в правовом отношении ответ на вопрос, что такое «чужеземное господство» (например, в отношении того же Южного Судана), определить критерии серьезности нарушения прав человека (в конце концов, государство имеет право оберегать свою

территориальную целостность от «незаконных вооруженных формирований», «бандподполья» и пр.), делает процесс признания крайне конъюнктурным.

В современном международном праве отсутствует и стандартная форма выражения признания. Президент РФ Д.А. Медведев, например, отметил: «...Признание осуществляется каждым государством в индивидуальном порядке... Международное право основывается на том, что новое государство, как принято говорить у юристов, правосубъектность нового государства, возникает в момент признания хотя бы одним другим государством»<sup>5</sup>.

Таким образом, признание — это, как правило, акт доброй воли со стороны признающего государства. Прием государства в члены ООН является очевидным подтверждением международной правосубъектности государства, однако не означает ни его коллективного признания, ни индивидуального признания со стороны государств — членов ООН. Среди членов ООН есть государства, которые не признают друг друга (например, многие арабские страны не признают Израиль, Турция — Республику Кипр и др.).

Не определена и процедура международного признания государств, не разъяснены критерии приема в ООН: «...Прием в Члены Организации открыт для всех других миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять»<sup>6</sup>. Как это осуществляется практически? Государство направляет Генеральному секретарю заявление о своем желании быть

<sup>4</sup> Montevideo convention on the rights and duties of states. Mode of access: <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>

<sup>5</sup> Интервью Д.А. Медведева телеканалам «Россия», Первому, НТВ 31 августа 2008 г. URL: [http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/31/1917\\_type63374type63379\\_205991.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/31/1917_type63374type63379_205991.shtml)

<sup>6</sup> Устав Организации Объединенных Наций. Ст. 4. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter2.shtml>

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

принятым в ООН. Это заявление сначала рассматривает Совет Безопасности (СБ). За любую рекомендацию о приеме должны проголосовать девять из 15 членов Совета, при условии, что против этого заявления не проголосовал никто из его пяти постоянных членов. Если СБ выносит рекомендацию о приеме, она представляется на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Для приема в члены нового государства необходимо большинство в две трети; членство вступает в силу с даты принятия резолюции о приеме<sup>7</sup>. Таким образом, можно констатировать, что решение о приеме в ООН фактически зависит от воли «большой пятерки» — постоянных членов СБ.

Между тем «самопровозглашенные» политические образования, как правило, длительное время ведут борьбу за признание. В них разрушена экономика и инфраструктура, низок уровень развития человеческого потенциала, высок уровень криминализации власти и существует множество других проблем, которые препятствуют государственной состоятельности (*stateness*) (ниже мы подробнее остановимся на этом понятии, а пока ограничимся определением состоятельности как способности эффективно контролировать территорию, т.е. консолидировать центр, и производить общественные блага).

Может ли международное сообщество (или отдельные государства, имеющие основания для признания проблемных политических образований) обеспечить воспитание своих новых ответственных и состоятельных членов? Какие возможности открывают для этого международные институты? Существует Совет по опеке, учрежденный Уставом ООН как один из главных органов Организации, на который была возложена задача по наблюдению за управ-

лением подопечными территориями, но он приостановил свою деятельность в 1994 г.<sup>8</sup> Современные же концепции международного управления/международных администраций расплывчаты и охватывают широкий спектр деятельности. Это отнюдь не формальная практика или институт в том смысле, какими являются международная опека или миротворчество. Международные администрации не имеют специального мандата ООН и собственного аппарата, хотя пользуются поддержкой СБ и различных департаментов ООН. Они существенно различаются по объему властных полномочий — от наблюдения за исполнением достигнутых соглашений и мониторинга (Камбоджа<sup>9</sup>) до прямого управления и выполнения основных гражданских административных функций (Косово<sup>10</sup>).

Исключительные масштабы ответственности не всегда позитивны. Эдвард Мортимер, бывший высокопоставленный сотрудник исполнительного офиса Генерального секретаря ООН, отмечает (как можно предположить, зная ситуацию изнутри), что международные администрации при отсутствии надлежащей системы контроля располагают большими возможностями для нарушений и имеют, хотя бы того или нет, «империалистические черты». С целью усиления их ответственности он предлагает реанимировать и реформировать Совет по опе-

<sup>8</sup> Совет по опеке приостановил свою работу после того, как последняя подопечная территория ООН Палау обрела независимость.

<sup>9</sup> УНТАК, Администрация ООН переходного периода в Камбодже (United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC), сформирована в феврале 1992 г. для обеспечения выполнения Парижских соглашений о всеобъемлющем политическом урегулировании камбоджийского конфликта (1991). URL: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/untac.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm)

<sup>10</sup> УНМИК, Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK), создана в июне 1999 г. URL: <http://http://www.unmikonline.org>

<sup>7</sup> Условия вступления в ООН. Фактологический бюллетень № 2. URL: <http://www.un.org/russian/question/faq/fs2.htm>

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ке как механизм ответственности международного сообщества<sup>11</sup>.

Логично признать, что международные администрации реализуют политическую линию тех акторов, которые играют первоочередную роль в их формировании и финансировании и поэтому не могут быть полностью «статусно-нейтральны». Есть и другая проблема: неоправданный и потенциально опасный параллелизм в работе международных присутствий. В Косово, например, одновременно действуют структуры ООН, ОБСЕ и ЕС, при этом сербы предпочитают взаимодействие с Миссией ООН<sup>12</sup>, которую считают единственным легитимным международным институтом, а албанские власти — с Миссией ЕС<sup>13</sup>, признавшей новый статус Косово.

Для оценки перспектив обретения государственной состоятельности непризнанными/частично признанными государствами уместно обратиться к опыту функционирующих уже свыше двух лет Республики Косово, Абхазии и Южной Осетии. Но вначале об использовании этого понятия как аналитической категории.

Само понятие было сформулировано Джоном Неттлом в 1968 г. в качестве концептуальной переменной для оценки характерных особенностей государств во внутренней (*intr societal*) сфере. В его логике государство — не легислатура, не бюрократия, не правительство, но территориальный охват и проникновение государственной власти. Такой подход

позволяет выделить различные уровни государственности и дифференцировать степени влияния ее компонентов в тех или иных обществах<sup>14</sup>.

Впоследствии эту тему разрабатывали Чарльз Тилли, Стефано Бартолини и другие ученые. Один из основных вопросов, связанных с ее изучением, состоит в том, как операционализировать это понятие.

К фактическим попыткам оценить многообразные аспекты государственной состоятельности можно отнести различные индексы, оценивающие качество и легитимность институтов власти, социальную стабильность. Это в первую очередь:

— агрегированные показатели управления (*governance indicators*) Мирового банка по 199 странам, которые используют 31 базу данных и охватывают шесть измерений<sup>15</sup>:

- 1) право голоса и подотчетность (власти);
- 2) политическая стабильность;
- 3) эффективность правительства;
- 4) способность к регулированию (способность правительства разрабатывать и осуществлять эффективную политику по развитию частного сектора);
- 5) правопорядок;
- 6) контроль над коррупцией<sup>16</sup>;

— композитный индекс неустойчивости государства (*state fragility index*) проекта «Полития»<sup>17</sup>, рассчитываемый

<sup>11</sup> Mortimer E. International administration of war-torn societies // Global governance. Boulder, 2004. Vol. 10, No 1. January March. P. 13–14.

<sup>12</sup> Миссия ООН по делам временной администрации в Косове (МООНК) (англ. United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) получила широкий мандат на управление краем в 1999 г. в соответствии с Резолюцией № 1244 СБ ООН.

<sup>13</sup> Миссия по вопросам законности и правопорядка (МВЗП) (European Union Rule of Law Mission, EULEX) развернута в феврале 2008 г. и получила одобрение СБ ООН постфактум.

<sup>14</sup> Nettl J.P. The State as a conceptual variable // World Politics. 1968. № 20. P. 559–592.

<sup>15</sup> Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide governance indicators. Methodology and analytical issues. Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team. 2010. September. 31 p. Mode of access: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1682130##](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##)

<sup>16</sup> Worldwide governance indicators. Mode of access: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<sup>17</sup> В настоящее время на базе Мэрилендского университета в Колледж-парке реализуется четвертый этап проекта Polity IV.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

для 162 государств и охватывающий три измерения:

1) случаи политического насилия — вооруженные конфликты;

2) управление (по оси «демократия» — «автократия»);

3) развитие (экономическое и социальное влияние глобализации, включая рост неравенства)<sup>18</sup>;

— Индекс несостоятельности государств (*failed state index*) Фонда мира (Фонда Комптонов), ежегодно рассчитываемый для 177 государств по 12 показателям, разбитых на три группы: социальных, экономических и политических индикаторов. Для первой группы это:

1) повышение демографического давления;

2) значительные перемещения беженцев/внутренне перемещенных лиц, создающие сложные чрезвычайные гуманитарные ситуации;

3) претензии на историческое возмездие — коллективные жалобы групп, или групповая паранойя;

4) хронический и длительный отток населения.

Для второй:

5) неравномерность экономического развития социальных групп;

6) острый и/или серьезный экономический спад.

Для третьей:

7) криминализация и/или делигитимация государства;

8) прогрессирующее ухудшение общественных служб (здравоохранение, образование и др.);

9) неприменение или избирательное применение закона и широкие нарушения прав человека;

10) неподконтрольность структур безопасности;

11) рост раскола элит;

12) вмешательство других государств или внешних политических акторов<sup>19</sup>;

— Индекс государственности, разработанный в рамках исследовательского проекта «Политический атлас современности»<sup>20</sup> и используемый для определения способности государства поддерживать свое существование, обеспечивать самостоятельное развитие, решать возникающие внутренние и внешние задачи (ось «успешные суверенные государства» — «несостоявшиеся несuverенные государства»). Для определения индекса используются следующие переменные:

1) доля внешней помощи в ВНД государства;

2) влияние внутренних конфликтов на стабильность режима;

3) внешняя долговая зависимость;

4) время существования суверенной государственности;

5) внутренние конфликты: наличие и масштабы жертв;

6) отношение заявок на патенты резидентов и нерезидентов;

7) территориальное выражение внутренних конфликтов;

8) наличие на территории страны иностранных военных контингентов;

9) режим привязки национальной валюты;

10) доля доминирующего этноса в структуре населения страны<sup>21</sup>;

— Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) (*human development index*), охватывающий, насколько это возможно, 192 государства — члена

<sup>18</sup> Marshall M.G., Cole B.R. Global report 2009. Conflict, governance, and state fragility. Center for systemic peace, Center for global policy. Mode of access: <http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202009.pdf>

<sup>19</sup> Failed states index scores 2010. Mode of access: [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=452&Itemid=900](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=900)

<sup>20</sup> Политический атлас современности: опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств / Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю., Миронюк М.Г., Полунин Ю.А., Тимофеев И.Н. (при участии Ваславского Я.И.). М. : МГИМО-Университет, 2007.

<sup>21</sup> Там же. С. 84.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ООН, Гонконг и Палестину и рассчитываемый на основании ожидаемой продолжительности жизни, уровня грамотности, ожидаемой продолжительности обучения и ВНД на душу населения, оцениваемого по паритету покупательной способности в долларах США<sup>22</sup>. Этот индекс пользуется доверием специалистов благодаря «политической нейтральности» его разработчика — Программы развития ООН и широкому использованию базы данных Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам и Института статистики ЮНЕСКО. Он позволяет ранжировать анализируемые страны по четырем категориям: с очень высоким, высоким, средним и низким уровнем развития человеческого потенциала. В докладе ПРООН 2010 г. предложены три новых инструмента измерения, охватывающие многомерное неравенство, гендерные диспропорции и крайнюю депривацию (сокращение и/или лишение возможностей удовлетворения основных жизненных потребностей индивидов или групп), которые позволяют корректировать ИРЧП.

Однако эти и другие индексы объективно не охватывают «самопровозглашенные» государства даже в качестве территорий материнских политий (по тому же Судану статистика относится к северной части страны). Сами эти государства, как правило, не имеют профессиональных и достоверных статистических служб (исключение — Косово, где статическое управление отлаживали специалисты различных миссий). Собственно, и главная задача этих индексов — отслеживание макротенденций, определение лучших и индикация тревожных сдвигов. Для анализа состоятельности де-факто государств требуется экспертный анализ.

<sup>22</sup> Доклад о развитии человека — 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека. М.: Весь мир, 2010. 228 с. URL: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_RU\\_Complete\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_RU_Complete_reprint.pdf)

Какие критерии могут быть «направляющими»? Самый общий ответ — способность к производству общественных благ<sup>23</sup>. Наиболее удачной современной интерпретацией этого понятия представляется трактовка Роберта Ротберга, который понимает под благами (он называет их «политическими», но, по сути, выходит за рамки политического) результат способности власти удовлетворять ожидания общества и обеспечивать инфраструктуру для участия граждан в производстве благ<sup>24</sup>. К ним относятся безопасность, законность, политическая свобода, возможности экономики, образование, здравоохранение, инфраструктура и условия для развития гражданской активности<sup>25</sup>. В зависимости от способности/неспособности государств предоставлять основные блага высокого качества и достаточного количества он подразделяет их на четыре группы:

- сильные (*strong*), демонстрирующие их устойчивое производство;
- слабые (*weak*), производящие их неустойчиво, в ограниченном количестве и недостаточного качества;
- гибнущие (*failing*), испытывающие острый качественный и количественный дефицит благ;

<sup>23</sup> См.: Ильин М.В. Структурные параметры неблагополучия государств // Асимметрия системы мирового суверенитета: зоны проблемной государственности / ред. М.В. Ильин, И.В. Кудряшова. М.: МГИМО-Университет, 2011. С. 27–29.

<sup>24</sup> Rotberg R.I. The new nature of nation-state failure // Washington quarterly. 2002. Vol. 25. № 3. Summer. P. 85–96; Rotberg R.I. Failed states in a world of terror // Foreign Affairs. 2002. Vol. 81. July/August. P. 1–13; Rotberg R.I. Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators // State failure and state weakness in a time of terror/ Rotberg R.I. (ed.). Wash.: Brookings Institution press, 2003; Rotberg R.I. The challenge of weak, failing and collapsed states // Leashing the dogs of war: Conflict management in a divided world/ Crocker Ch.A., Hampson F.O., Aall P.R. (eds.). Wash.: USIP press, 2007.

<sup>25</sup> Rotberg R.I. The challenge of weak, failing and collapsed states... P. 85–88.

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

— распавшиеся (*collapsed*), практически лишенные благ<sup>26</sup>.

По нашему мнению, способность производить общественные блага в де-факто государстве (назовем ее функциональной способностью) зависит в первую очередь от:

- легитимности власти в целом;
- состава политической элиты с точки зрения консенсуса/консолидации/фрагментации;
- эффективного управления — качества бюрократического аппарата;
- инфраструктуры политического участия;
- наличия материальных и человеческих ресурсов, удачного геополитического положения.

При исследовании государственной состоятельности следует учитывать хронополитический уровень развития и доминирующий тип культуры (рациональный тип предполагает устойчивые политические союзы и партнерства, патримониальный отдает приоритет неформальному и непрозрачному принятию политических решений).

Безусловно, важны и индивидуальные особенности таких политий — наличие особых ресурсов/рычагов влияния (харизма лидера, система ценностей, этнорелигиозная гомогенность/гетерогенность).

Наконец, состоятельность «самопровозглашенных» государств во многом зависит от внешних факторов государства/государств-патронов, интересов негосударственных внешних акторов — диаспор, этнической солидарности в целом, экономических интересов транснациональных корпораций.

Рассмотрим ситуацию в Абхазии, Южной Осетии и Косово с учетом этих критериев.

Все три частично признанных государства в геополитическом отношении представляют собой лимитрофные тер-

ритории, или бывшие трансграничные периферии имперских образований. Они испытывали влияние различных цивилизационных центров: Грузии (Имеретии), Османской и Российской империй в первом случае, Сербии, Османской империи и Италии — во втором. При утрате контроля со стороны имперского центра процесс формирования полиэтнического государства в такой зоне представляет сложную задачу, поскольку новый центр объективно слаб в политическом, институциональном и военном отношении.

Слабость центра открывает возможность для проявления недовольства в форме территориального «выхода». Это, собственно, и есть сецессия — как политическая дезинтеграция, когда политические акторы одной или нескольких подсистем переносят свои лояльности, ожидания и политическую деятельность от центра юрисдикции (центра политической власти) к создаваемому собственному центру<sup>27</sup>. Сецессия облегчается при наличии унаследованных из прошлого институциональных структур, «сегмент-государств»<sup>28</sup> (*segment-state*), поддерживающих этническую идентичность. Такие структуры активно формировались в рамках советского/югославского типа федерализма, который воплотил в жизнь идею не только национальных республик, но и территориально-национальных автономий.

Социалистическое имперское наследие осложнило формирование институциональных основ новых государств и

<sup>27</sup> John R. Wood. Secession: A comparative analytical framework // Canadian journal of political science. Vol. 14. 1981. P. 111.

<sup>28</sup> Термин «сегмент-государство» предложен Ф. Рёдером и означает формально входящие в состав общего государства территориальные единицы разного масштаба, обладающие работающими системами институционального управления и возможностями создавать доминирующую политическую идентичность. См.: Roeder Ph.G. Where nation-states come from: Institutional change in the age of nationalism. Princeton: Princeton univ., 2007.

<sup>26</sup> Ibid. P. 83.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

консолидацию границ. Во многом эти проблемы связаны со спецификой межнациональных отношений в СССР и СФРЮ<sup>29</sup>. Произвольное изменение административных границ, депортация и переселение народов, ущемление социальной мобильности ряда этнических групп, языковая денационализация и обратная «коренизация» и т.п. представляли собой грубую социальную инженерия, которая создала основу для проявления этнического недовольства. Несбалансированное изменение этнического состава автономий (Абхазской автономной республики, Юго-Осетинской автономной области, автономной области (позднее — края) Косово и Метохии) во многом представляет собой результат просчетов советского/югославского руководства в национальной политике<sup>30</sup>.

Процесс перехода автономий к де-факто государству развивался по схожей схеме, которую можно условно обозначить следующим образом: война суверенитетов (требования нового статуса, декларации о независимости, принятие конституций) — «горячая» война — внешнее вмешательство и прекращение огня — формирование правовой и политической инфраструктуры.

Результатом конфликтов были этнополитическая гомогенизация Абхазии и Южной Осетии в пользу титульных этнических групп. Согласно абхазской переписи, в 2003 г. население Абхазии

составляло около 214 000 чел. (абхазов — 43,8%)<sup>31</sup> (1989 г. — 525 000, абхазов — 17,8%)<sup>32</sup>. По официальным осетинским данным, население РЮО составляет около 72 тыс. чел. (осетин — 80%)<sup>33</sup> (1989 г. — 98 527, осетин — 66,2%)<sup>34</sup>. Постконфликтные демографические данные сильно политизированы и трудноверифицируемы: в частности, независимый исследователь Варвара Пахоменко оценивает численность населения РЮО на 2009 г. в 30 тыс. чел.<sup>35</sup>; численность грузин в настоящее время, по данным Международной кризисной группы, — около 2500 чел.<sup>36</sup> Проблема интеграции меньшинств остается острой: в РА это в первую очередь мегрелы, компактно проживающие в Гальском районе, в РЮО — грузины Ленингорского (Ахалгорского) района. Большинство мегрелов имеют грузинские паспорта и для получения финансовой поддержки и пенсий от властей Грузии вынуждены переходить границу. Поправки к закону о гражданстве, принятые абхазским парламентом в июле 2009 г. и признававшие всех жителей Гальского района гражданами Абхазии, были отменены из-за широких протестов оппозиции. Власти РЮО ограничивают права той части грузин-

<sup>29</sup> См.: Кудряшова И.В., Мелешкина Е.Ю. Этнические меньшинства и нациестроительство на постсоветском пространстве: к постановке исследовательской проблемы // Вестник МГИМО-Университета. М., 2009. № 2 (5). С. 45–54.

<sup>30</sup> РГАЭ: Российский государственный сайт экономики. URL: <http://www.ethno-kavkaz.narod.ru/rnsossetia.html>; РГАЭ: Российский государственный сайт экономики. Режим доступа: <http://www.ethno-kavkaz.narod.ru/rnabkhazia.html>; Demographic changes of the Kosovo population 1948–2006. Statistical Office of Kosovo. 2008. Mode of access: [http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=8&Itemid=8](http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=8&Itemid=8). P. 7.

<sup>31</sup> Абхазия в цифрах. Управление государственной статистики Республики Абхазия. Сухум, 2005. 152 с.

<sup>32</sup> РГАЭ: Российский государственный сайт экономики. URL: <http://www.ethno-kavkaz.narod.ru/rnabkhazia.html>

<sup>33</sup> Официальный сайт Президента Республики Южная Осетия. URL: <http://presidentrso.ru/republic/>

<sup>34</sup> РГАЭ: Российский государственный сайт экономики. URL: <http://www.ethno-kavkaz.narod.ru/rnsossetia.html>

<sup>35</sup> Пахоменко В. Обитаемый остров. Заметки о демографии юго-осетинского конфликта. 2009. 22 сентября. URL: [http://www.polit.ru/analytics/2009/09/22/demo.html#\\_ftn4](http://www.polit.ru/analytics/2009/09/22/demo.html#_ftn4)

<sup>36</sup> South Ossetia: The burden of recognition. Crisis Group Europe Report. №205. 2010. 7 June. P. 3. Mode of access: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/205%20South%20Ossetia%20-%20The%20Burden%20of%20Recognition.ashx>

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ского населения, которая не хочет отказываться от грузинского гражданства и принимать югоосетинское, препятствуют возвращению грузинских «внутренне перемещенных лиц»<sup>37</sup>.

Гомогенизация, как и война, и сохранявшаяся длительное время угроза военной интервенции обеспечили высочайший уровень народной поддержки националистическим элитам обеих политий, несмотря на скудные материальные ресурсы. Благодаря этому система выборов и в Абхазии, и в РЮО функционирует достаточно гладко. Имеющиеся конфликты интересов вызваны не идейно-политическими разногласиями, а клановыми экономическими интересами.

Следует отметить, что в РА оппозиционные СМИ открыто критикуют власть и передают гласности некрасивые факты. В их числе — газета «Чегемская правда», поддерживаемая Партией экономического развития Абхазии и имеющая интернет-версию<sup>38</sup>. Однако это не подрывает легитимности власти как таковой. Например, общество сохраняло лояльность первому президенту В. Ардзинбе, с именем которого была связана независимость Абхазии, несмотря на высокий уровень коррупции в госаппарате. Однако когда негативные тенденции подобного плана приобретают опасные формы, начинается движение за «редемократизацию», к которому подключаются институты родовой демократии (народные сходы, совет старейшин). Должностные лица в обеих республиках открыты и доступны для народа.

Политические партии, число которых невелико, также выражают партикулярные интересы, что естественно для переходных обществ. Как институт они не имеют существенного авторите-

та у большинства населения; политическая лояльность обусловлена, скорее, «чувством идентичности с какой-либо определенной группой, а не политическими целями подобной группы»<sup>39</sup>. Тем не менее существование партий и общественно-политических движений помогает организовать и в определенной степени модернизовать политическое участие. В 2009 г. парламентские выборы в Южной Осетии по примеру России впервые были проведены по пропорциональной системе с избирательным порогом 7%. В них приняли участие четыре партии; победу предсказуемо одержала «партия власти» — «Единство» с результатом 46,38% (17 мест из 34)<sup>40</sup>. Всеобщим избирательным Президент Южной Осетии является и главой государства, и главой исполнительной власти. Такие же функции исполняет Президент Абхазии. В последних президентских выборах 2009 г. принимали участие пять кандидатов, и победу одержал инкубент Сергей Багапш с результатом 61,16%<sup>41</sup>. В парламентских выборах 2007 г. (35 мест, проводятся по одномандатным округам) принимали участие 6 партий и движений. Победу одержал «блок власти» (28 мест)<sup>42</sup>.

Важный след в политической жизни Абхазии оставили выборы 2004 г. Тогда произошло событие, имеющее своего рода компенсирующее значение: в результате президентских выборов была осуществлена смена власти в республике и достигнуты договоренности между основными претендентами на этот пост. Тем самым были заложены основы для дальнейшей институционализации

<sup>37</sup> URL: [http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/caucasus/georgia/205-south-ossetia-the-burden-of-recognition.aspx?alt\\_lang=ru](http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/caucasus/georgia/205-south-ossetia-the-burden-of-recognition.aspx?alt_lang=ru)

<sup>38</sup> URL: <http://www.era-abkhazia.org/news/smi/true.php>

<sup>39</sup> Пай Л. Незападный политический процесс // Политическая наука. М.: РАН ИНИОН, 2003. № 2. С. 71.

<sup>40</sup> URL: [http://cik.ruos.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=134:-100-&catid=39:-2009&Itemid=61](http://cik.ruos.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=134:-100-&catid=39:-2009&Itemid=61)

<sup>41</sup> URL: <http://abkhasia.kavkaz-uzel.ru/articles/163085/>

<sup>42</sup> URL: <http://www.nregion.com/txt.php?i=11457>

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

основных универсальных правил игры в республике, для укрепления политических институтов, обеспечивающих смену власти в результате выборов.

Мифология победы в войне продолжает служить в Абхазии основой «национального проекта» и социально-политической мобилизации. Влиятельной силой являются общественно-политические движения ветеранов: «Адэге-Центр» (организация добровольцев Северного Кавказа), «Аруаа» («Воины»), «Амцахара».

Власть в Абхазии и Южной Осетии активно занимается формированием национальной идентичности. С этой целью, несмотря на ограниченность средств, издаются книги по «национальной истории», широко отмечаются национальные праздники, открываются музеи славы и мемориалы павшим героям. В 2004 г. в Абхазии, а в 2006 г. в РЮО началась паспортизация населения. В 2009 г. в Абхазии начался обмен советских и российских загранпаспортов на новые абхазские. Получить паспорт РЮО нового образца можно будет в 2011 г.

В 1991 г. было впервые провозглашено создание «независимой республики Косово», а затем проведены несанкционированные выборы, на которых президентом был избран лидер Демократической лиги Косова Ибрагим Ругова. В 1999 г. в результате прямого военного вмешательства НАТО сербское правительство было вынуждено согласиться на ввод в Косово военного контингента блока (Силы для Косова) и переход края под управление ООН. Легитимацию процесса обеспечила резолюция СБ ООН № 1244 от 10 июня 1999 г.<sup>43</sup>, которая в том числе подтвердила территориальную целостность СРЮ.

Соглашения Рамбуйе («Временное соглашение о мире и безопасности в Косове» (1999)<sup>44</sup> и утвержденные главой

Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК)<sup>45</sup> «Конституционные рамки временного самоуправления в Косове» (2001)<sup>46</sup> заложили институциональную основу будущего государства.

В 2007 г. специальный посланник Марти Ахтисаари в докладе «Всеобъемлющее предложение по урегулированию статуса Косова» рекомендовал Генеральному секретарю ООН предоставление Косово независимости под надзором — в течение первоначального периода — международного сообщества. По его мнению, «только независимое Косово с собственными демократическими институтами будет полностью ответственно и подотчетно за свои действия», что «будет иметь решающее значение для обеспечения уважения принципов господства права и эффективной защиты меньшинств»<sup>47</sup>.

Семнадцатого февраля 2008 г. парламент Косово в одностороннем порядке объявил о независимости от Сербии и о формировании суверенного государства. 15 июня вступила в силу новая конституция. Согласно ст. 3, Косово — «мультиэтническое общество, состоящее из албанской и других общин, которое управляется демократическим путем институтами законодательной, исполнительной и судебной власти с уважением принципа верховенства закона»<sup>48</sup>. Конституция закрепляет существовавший порядок квотирования мест в Собрании (парламенте) и резервирует два из шести мест в его Президиуме за представителями общин меньшинств (ст. 64). В составе

<sup>43</sup> Mode of access: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1999/res1244.htm>

<sup>44</sup> См. Текст Соглашений Рамбуйе. URL: <http://www.un.org/russian/documen/kosovo/99-648.pdf>

<sup>45</sup> МООНК взяла на себя всю полноту законодательной, исполнительной и судебной власти в Косово.

<sup>46</sup> Текст «Конституционных рамок временного самоуправления в Косово». URL: <http://www.unmikonline.org/constframework.htm>

<sup>47</sup> Текст доклада Специального посланника Генерального секретаря ООН по определению будущего статуса Косово. URL: <http://www.unosek.org/docref/report-russian.pdf>

<sup>48</sup> Constitution of the Republic of Kosovo.

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

правительства по крайней мере один министр должен быть от общины косовских сербов и один — от другой общины «небольшинства» (квота есть и на посты заместителей министра (ст. 96)).

В 2006 г. Статистическое управление Косово оценило население края в 2 100 000 человек (албанцы — 92%, сербы — 5,3%, турки — 0,4%, цыгане — 1,1%, другие — 1,2%), включив в отчет резидентов и нерезидентов<sup>49</sup>. Всеобщая перепись должна пройти в 2011 г.<sup>50</sup>, однако она вряд ли отразит истинную демографическую картину из-за большого количества беженцев и перемещенных лиц (по данным Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев за 2006 г., после вывода сербских войск из Косово в 1999 г. край покинуло около 250 тыс. этнических сербов, цыган и представителей других народов<sup>51</sup>). После сессии вопрос о включении в политический процесс сербского меньшинства приобрел принципиальное значение — от его участия зависит легитимность проекта создания нового государства на международном уровне.

*Подавляющее большинство сербского населения Косово бойкотировало последние парламентские выборы 2007 г., как «незаконные». Однако в выборах все-таки участвовали несколько сербских партий и групп, которые, как и другие субъекты меньшинств, получили зарезервированные за ними согласно квоте места (10). Победу предсказуемо одержали албанские националисты: первой была Демократическая партия Косово (34,3% голосов), которой достались 37 мандатов; второй —*

*Демократическая лига Косово (22,6%, 25 мандатов)<sup>52</sup> (партийная система РК очень сильно фрагментирована; только 5 албанских партий набрали на выборах более 5% голосов). Все партии косовских албанцев первым пунктом ставили отделение от Сербии. В сформированном парламенте был учрежден постоянный Комитет по правам и интересам общин, но на высоких или сколько-нибудь заметных постах в РК до сих пор нет ни одного серба.*

В сербских муниципалитетах к северу от реки Ибар, где сербов большинство, частично функционируют сербские государственные институты, а инфраструктура связана с Сербией (единая энергосистема, транспорт и др.)<sup>53</sup>. По итогам голосования 2008 г., организованного правительством Сербии, там были сформированы свои органы управления. В городе Косовска-Митровице, столице Северного Косово, действует сербская Скупщина (собрание).

Для косовских албанцев сформированная власть легитимизирована прежде всего этнически. Эффективность политической элиты на данном этапе оценить сложно, поскольку реальное управление осуществляют международные миссии. ЕС в феврале 2008 г. принял решение о развертывании в Косово крупнейшей в своей истории Миссии по вопросам законности и правопорядка (МВЗП<sup>54</sup>)<sup>55</sup>, к которой должны постепенно перейти полномочия МООНК<sup>56</sup>. Цель Миссии —

<sup>49</sup> Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006. Pdf. URL: [http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=8&Itemid=8](http://esk.rks-gov.net/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=8&Itemid=8)— P. 11.

<sup>50</sup> Kosovo to conduct census in 2011. URL: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en\\_GB/features/setimes/newsbriefs/2009/08/26/nb-11](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/newsbriefs/2009/08/26/nb-11)

<sup>51</sup> UNHCR condemns violence targeting Kosovo Serb returnees. URL: <http://www.unhcr.org/4513b490b.html>

<sup>52</sup> Результаты парламентских выборов 2007 г. и распределение мест по общинам см.: URL: [http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=60&lang=en](http://www.ecmi-map.com/map/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=28&Itemid=60&lang=en); [http://www.osce.org/documents/mik/2007/07/39006\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mik/2007/07/39006_en.pdf)

<sup>53</sup> URL: <http://lenta.ru/news/2008/06/16/parliament/>

<sup>54</sup> Официальный сайт МВЗП (European Union Rule of Law Mission, EULEX). URL: <http://www.eulex-kosovo.eu>

<sup>55</sup> Совет Безопасности ООН одобрил ее размещение постфактум — в ноябре 2008 г.

<sup>56</sup> Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК) (United Nations

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

содействие косовским властям, судебным инстанциям и правоохранительным органам в продвижении к устойчивой и контролируемой обстановке, в развитии и укреплении независимой мультиэтнической судебной системы, полицейской и таможенной служб и др.<sup>57</sup> Введена должность Международного гражданского представителя (МГП), который возглавляет Международную гражданскую службу (МГС)<sup>58</sup>. Назначает МГП так называемая Международная руководящая группа (МРГ)<sup>59</sup>, в которую входят страны, признавшие независимость Косово (поскольку пять членов ЕС ее не признали, ЕС как единое целое не может официально сформулировать свою позицию; это делает глава МГС).

Власти Приштины предпочитают взаимодействие с признавшей новый статус Косово МВЗП, а муниципалитеты на севере Косово и в северной Митровице, наоборот, полагают, что МООНК и Миротворческие силы для Косово единственным легитимным международным институтом<sup>60</sup>. Отдельным компонентом в структуре МООНК с 1999 г. является Миссия ОБСЕ в Косово<sup>61</sup>, мандат которой включает защиту прав общин,

укрепление законодательной и исполнительной власти, развитие потенциала людских ресурсов, демократизацию и др.<sup>62</sup> Очевидно, что в Косово существует проблема параллелизма в деятельности международных структур, которая имеет не технический, а политический характер и не способствует консолидации политического пространства.

Препятствием территориальной и политической консолидации рассматриваемых государств является их «транзитный» характер. «Транзитные» территории характеризуются наличием усиленных коммуникационных потоков, размытостью экономических, культурных и политических границ (в отношении Южной Осетии это справедливо после завершения строительства Рокского туннеля (1985 г.) как части Транскавказской магистрали). Вооруженные конфликты первой половины 1990-х гг. привели лишь к частичной консолидации их границ. В РА и РЮО до недавнего времени контроль над территориальными границами установить не удавалось или этот контроль был довольно условным. В частности, часть Кодорского ущелья, находившегося на территории Абхазии, контролировала Грузия, пытавшаяся создать там альтернативное абхазское правительство. До настоящего времени Гальский район РА представляет собой своеобразную буферную зону с практически свободным переходом местного населения через реку Ингури. Похожая ситуация складывалась и в Ленингорском районе Южной Осетии. В Косово существуют сербские анклавы, прежде всего на севере, а Косовска-Митровице является разделенным городом.

Результатом вооруженного конфликта на Кавказе 2008 г. и признания Южной Осетии и Абхазии стало заключение в апреле 2009 г. соглашений между

Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK) была учреждена в 1999 г. резолюцией № 1244 СБ ООН и получила широкий мандат на управление краем.

<sup>57</sup> См.: Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX Kosovo // Official Journal of the European Union, L 42/92. 16.02.2008. Mode of access: <http://www.eulex-kosovo.eu/?id=2>

<sup>58</sup> Официальный сайт Международной гражданской службы (International Civilian Office). URL: <http://www.ico-kos.org/?id=1>

<sup>59</sup> О Международной рабочей группе (International Steering Group) см.: URL: <http://www.ico-kos.org/?id=3>

<sup>60</sup> Report of the Secretary-General on Interim Administration Mission in Kosovo. Mode of access: [http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg\\_kosovo\\_report-100609.pdf](http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg_kosovo_report-100609.pdf). P. 1–2. [http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg\\_kosovo\\_report-100609.pdf](http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg_kosovo_report-100609.pdf)

<sup>61</sup> Сайт Миссии ОБСЕ в Косове. URL: <http://www.osce.org/kosovo/>

<sup>62</sup> Mode of access: <http://www.osce.org/kosovo/13197.html>

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

этими республиками и Россией об охране границ, которую Россия берет на себя до формирования их собственных пограничных частей. Эта мера, очевидно, может дать двойственные эффекты в плане консолидации территориальных границ. С одной стороны, минимизируются возможные территориальные претензии Грузии, с другой — возрастает зависимость от соседней России, границы с которой становятся еще более условными. По имеющимся данным, российский военный контингент в Абхазии, включая специалистов и обслуживающих персонал, оценивается в 1700–5000 человек. Россия также официально заявила о размещении 3800 военнослужащих на территории Южной Осетии.

В РК на основании резолюции № 1244 продолжает оставаться (2010 г.) свыше 10 тыс. натовских военнослужащих в составе Сил для Косово, официально содействующих формированию профессиональных, демократических и мультиэтнических силовых структур.

*В РК в рамках планов международных присутствий по преодолению самоизоляции сербов и снижению этнополитической конфликтности огромное значение имеет децентрализация управления, что означает доминирование прагматических интересов стабилизации. В этом плане ставка сделана на муниципалитеты (Закон о местном самоуправлении закрепляет принцип субсидиарности (ст. 15)<sup>63</sup>. Муниципалитеты обладают значительными экономическими правами. Более того, им предоставлено право заключать соглашения с зарубежными органами самоуправления в соответствии со своими компетенциями. Это положение распространяется на органы самоуправления и правительственные институты Сербии, включая оказание финансовой и технической помощи с ее стороны (ст. 30.1, 2).*

*МГС активно занимается подготовкой технических команд и формированием*

*новых муниципалитетов в сербских районах, где большинство смогли бы иметь сербы<sup>64</sup>.*

Муниципальные выборы, проведение которых впервые организовал косовский Центризбирком (ранее это было функцией Миссии ОБСЕ), а контролировал МГП, состоялись в ноябре 2009 г. Для участия в них было зарегистрировано 74 политических субъекта (35 албанских партий, групп граждан и коалиций, 23 сербских и семь бошнякских объединений, несколько представителей от турецкого, черногорского и цыганского меньшинств). Участвовали в голосовании 45,36% избирателей<sup>65</sup>. В муниципалитетах, расположенных близ границы с Сербией, преобладали «бойкотные» настроения. На юге же Косово, где славянское меньшинство вынуждено само заботиться о себе, явка оказалась иной: в Грачанице проголосовали 23,6%, Ранилуге — 13,89%, Клокоте — 25,39%, Ново Брдо — 25,64% и Штрпце — 30,91% избирателей-сербов<sup>66</sup>. В результате сербские политики одержали победу в трех<sup>67</sup> муниципалитетах.

Частичное признание Абхазии, Южной Осетии и Косова не привело к консолидации экономических границ. До сих пор они представляют собой привлекательный в экономическом отношении канал теневого транзита и контрабанды и зависимы от экономической помощи других государств/ международных структур.

Так, например, бюджет Южной Осетии вырос с 87 млн долл. в 2009 г. до

<sup>64</sup> См.: ICR Declares four new municipalities ready for establishment. URL: [http://www.ico-kos.org/d/090915\\_municipal\\_elections\\_ENG.pdf](http://www.ico-kos.org/d/090915_municipal_elections_ENG.pdf)

<sup>65</sup> URL: <http://www.balkaninsight.com/?tpl=899>

<sup>66</sup> Сербы взяли немного власти в Косово. URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1276415>; Результаты муниципальных выборов см.: Preliminary Mayoral Results — 2009. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/main/news/23759/>

<sup>67</sup> Голосование проходило в 36 из 38 муниципалитетов; в двух оставшихся оно будет проведено позднее в связи с реорганизацией.

<sup>63</sup> Law on Local Self Government 2008.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

140 млн долл. в 2010 г., однако на 98,7% его составляют денежные поступления из России. 90% всего, что продается в Южной Осетии, импортировано из России. Денежной единицей является российский рубль, и власти РЮО не планируют переходить на собственную валюту<sup>68</sup>.

60% бюджета Абхазии на 2009 г. составляли получаемые средства из России. В бюджете на 2010 г. в денежном выражении эта сумма не изменилась (2,3 млрд руб.), но ее доля снизилась до 49%<sup>69</sup>. В соответствии с Комплексным планом социально-экономического развития Абхазии на 2010–2012 гг. из бюджета России на безвозмездной основе предусмотрено использовать почти 11 млрд руб.<sup>70</sup>

В 2009 г. ВВП Косово составил 5352,1 млн долл.<sup>71</sup>, а экономический рост был равен 3,9%, при этом в структуре ВВП 10% составляет иностранная помощь, а 12% — переводы соотечественников из-за границы<sup>72</sup>. Внешний долг Косово очень велик. Согласно данным Национального банка Сербии, который отвечал по нему до объявления независимости, на 2007 г. он достигал 1,2 млрд долл. США<sup>73</sup>. Официальная валюта РК — евро.

Данные экономического развития свидетельствуют об экономической не-

состоятельности Косово. Большинство предприятий, созданных еще в период СФРЮ, в Косово не работают. По официальным данным, экспорт покрывает лишь 10,5% импорта (2007 г.)<sup>74</sup>. Преобладание индивидуальных и мелких предприятий не способствует формированию единого рынка.

Уровень безработицы в Косово — один из наиболее высоких в мире. Согласно официальной статистике, она составляет 44,9%, а среди лиц от 15 до 24 лет — 75,5%<sup>75</sup>, что нельзя не рассматривать как потенциальную опасность не только для края, но и региона в целом. Среди лиц, занятых поисками работы, доля неквалифицированных рабочих достигает 59,8%<sup>76</sup>. По данным Всемирного банка, около 45% населения живут в бедности (менее чем на 1,42 евро в день), а 15% — в крайней бедности (0,93 евро в день)<sup>77</sup>. Молодежь уходит в теневой и криминальный секторы, которые, по самым оптимистическим оценкам, составляют 20–30% местной экономики<sup>78</sup>.

Похожая ситуация наблюдается и в Южной Осетии, традиционно являющейся сельскохозяйственным регионом. После ухода грузинских фермеров их по-

<sup>68</sup> South Ossetia: The Burden of Recognition. Crisis Group Europe Report № 205. 2010. 7 June. P.4. Mode of access: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/205%20South%20Ossetia%20-%20The%20Burden%20of%20Recognition.ashx>

<sup>69</sup> Abkhazia: Deepening Dependence. Crisis Group Europe Report № 202. 2010. 26 February. P. 5. Mode of access: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/202\\_abkhazia\\_deepening\\_dependence.ashx](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/202_abkhazia_deepening_dependence.ashx)

<sup>70</sup> URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=400353>

<sup>71</sup> National Accounts. Statistical Office of Kosovo. 2009. April. Mode of access: [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=42&Itemid=32](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=42&Itemid=32)

<sup>72</sup> Mode of access: <http://data.worldbank.org/country/KV>

<sup>73</sup> World Guide — Kosovo. Mode of access: [http://www.intute.ac.uk/sciences/worldguide/html/1073\\_economic.html](http://www.intute.ac.uk/sciences/worldguide/html/1073_economic.html)

<sup>74</sup> Statistics of External Trade (Import and Export). Statistical Office of Kosovo. Mode of access: [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=36](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=36)

<sup>75</sup> Эти и другие данные о рынке труда в Косово см. Labour Market Statistics 2007. Pdf. Statistical Office of Kosovo. Mode of access: [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=16&Itemid=8](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=16&Itemid=8).

<sup>76</sup> Kosovo in Figures 2008. Pdf. Statistical Office of Kosovo. Mode of access: [http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=12&Itemid=8](http://www.ks-gov.net/ESK/eng/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=12&Itemid=8). P.31.

<sup>77</sup> World Bank. Kosovo Brief 2009. Mode of access: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/KOSOVOEXTN/0,,contentMDK:20629286~menuPK:297777~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:297770,00.html>

<sup>78</sup> См.: Сысоев Г., Болконский В. Проект «Косово» // Ъ-Власть, 2008. № 7 (760). URL: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=856124>

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ля и виноградники остаются в запустении. Остальные сельскохозяйственные земли находятся в государственной собственности, что препятствует их освоению. Местное сельскохозяйственное производство удовлетворяет внутренний рынок лишь на 20%. Экспорт сельскохозяйственной продукции в Россию не выгоден из-за высоких таможенных пошлин. Работающие предприятия загружены лишь частично<sup>79</sup>. Дороги в Южной Осетии находятся в плачевном состоянии, почта не работает.

Экономическая ситуация в Абхазии более благоприятна за счет ее туристического потенциала (до 1 млн туристов в 2009 г.), но 80% всех потребляемых продуктов идет из России. Частная собственность на землю запрещена. В РА нет иностранных банков (даже российских), а национальной валютой остается российский рубль<sup>80</sup>.

Высокая степень проницаемости и несовпадение границ различного рода способствовали «приватизации» государства экономическими игроками, военными, занимавшими ключевые позиции в системе власти после вооруженных конфликтов, и силовыми структурами<sup>81</sup>.

По мнению Натальи Миримановой, «большинство правительств в регионе (Южного Кавказа. — И.К.) можно охарактеризовать как “клановую бюрократию” с широким распространением коррупции и неформальных практик... В отсутствие политического решения и прочного мира коррумпированные элиты смогли использовать постоянную угрозу возобновления прямого насилия

психологически и институционально, и коррупция стала, таким образом, достаточно стабильной системой в политике и формой предоставления услуг, которая не подрывает государство, но, напротив, встроена в существующий институциональный, правовой и культурный контекст»<sup>82</sup>.

Это заключение подтверждает история расходования денег, отведенных на развитие Южной Осетии из бюджета РФ. После конфликта с Грузией в августе 2008 г. Россия выделила 840 млн долл., или 26 млрд руб., на восстановление экономики этой республики (т.е. примерно по 28 тыс. долл. на каждого жителя)<sup>83</sup>. Результаты первой проверки Счетной палаты РФ, опубликованные в конце 2008 г., свидетельствовали, что из выделенных 55 млн долл. первоочередной помощи до РЮО дошло только 15 млн. Из них было потрачено на восстановление лишь 1,4 млн долл., а восстановлено к концу 2008 г. только 8 из запланированных 111 объектов.

Основные деньги начали поступать в республику только после назначения из России нового премьер-министра Вадима Бровцева. Из 10 млрд руб., которые Россия должна была перечислить в Южную Осетию, за 2008 и 2009 гг. в республику поступило 8,5 млрд, из них 1 млрд — на восстановление частного жилого сектора. Этой суммы фактически хватило только на восстановление 102 разрушенных во время конфликта домов<sup>84</sup>.

Использование средств, выделяемых Россией Абхазии, также не имеет прозрачного характера. При видимом росте материального благосостояния чиновничьего аппарата (дорогие автомобили, дома) и широком обсуждении проблем коррупции в прессе в РА не принято ни одного специального документа, в кото-

<sup>79</sup> South Ossetia: The Burden of Recognition. P. 4.  
<sup>80</sup> Abkhazia: Deepening Dependence. P. 6.

<sup>81</sup> О подобных явлениях см., напр.: Мацузато К. Патронное президентство и политика в сфере идентичности в непризнанной Абхазии // Вестник Евразии. М., 2006. № 4 (34); King Ch. Eurasia's Nonstate States // East European Constitutional Review. 2001. Vol. 10. № 4; Lynch D. Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and de Facto States. Washington: USIP Press, 2004.

<sup>82</sup> Мириманова Н. Коррупция и конфликты на Южном Кавказе / International Alert. L., 2006. P. 10.

<sup>83</sup> South Ossetia: The Burden of Recognition. P. 6.

<sup>84</sup> Ibid. P. 7.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ром были бы определены тактика и стратегия борьбы с коррупцией.

В РК официальные данные не вполне соотносятся как с потребностями края, так и с его реальными доходами. По оценке МВЗП, 15–20% экономики Косово контролируются организованной преступностью<sup>85</sup>. Значительная часть населения занята в транзите наркотиков<sup>86</sup>.

Какие же выводы можно сделать? Проведенный анализ показывает, что строительство состоятельного государства по следам вооруженных сецессий — длительный и исключительно сложный процесс. Главные проблемы можно суммировать следующим образом:

- принадлежность к трансграничной периферии, что поддерживает влияние различных внешних центров и «транзитный» характер территорий, препятствующих территориальной, национальной и политической консолидации;

- «приватизация» государства, распространение неформальных (клановых, семейных и др.) практик в силу особенностей постимперского перехода и длительного состояния вооруженных конфликтов;

- отсутствие материальных ресурсов, включая квалифицированные кадры, для развития современной экономики и инфраструктуры.

Факторами, способствующими обретению государственной состоятельности, можно считать высокий уровень массовой поддержки националистических элит, относительную этнополитическую гомогенизацию и духовные ресурсы/систему ценностей, сформировавшихся в период «борьбы за свободу» (солидарность, постосвободительный

энтузиазм и пр.). Прогресс в формировании и функционировании институтов управления и политического представительства в анализируемых казусах заметен.

Частичное признание де-факто государств автоматически не гарантирует создания благоприятных условий для обретения государственной состоятельности. Наличие этнических меньшинств препятствует развитию демократических механизмов и провоцирует новые территориальные размежевания, а экономическая помощь далеко не всегда является эффективной ввиду общего уровня социально-экономического развития и политической культуры. Более того, участие внешних центров в экономических, социальных и политических процессах, происходящих на территориях частично признанных политий, способствует, как показывают факты, консервации состояния зависимости и несамостоятельности.

В целом внешние политические центры играют существенную роль в политическом развитии «переходных» территорий, но это воздействие неоднозначно. С одной стороны, их конкуренция и экспансия приводят к размыванию границ и тем самым благоприятствуют «приватизации» государства. С другой — внешние центры до определенной степени создают гарантии существования этих образований, ограничивая притязания государств, в состав которых они формально входят или входили. Двойственность роли внешних центров становится особенно очевидной в период частичного признания, которое позволяет части признавших то или иное государство игроков принимать активное участие во внутренних делах признанных ими политий, включая прямое участие в управлении.

Перспективы включения частично признанных государств в систему международных отношений в качестве полноправных акторов и, следовательно, создания более благоприятных условий для государственного и национально-

<sup>85</sup> См.: Vanderhaeghen W. Independent Kosovo faces an uncertain economic future. 2008. February 21. Mode of access: // <http://rationaleuropean.wordpress.com/2008/02/21/independent-kosovo-faces-an-uncertain-economic-future/>

<sup>86</sup> О путях транспортировки наркотиков см.: Овчинский В. Косово и наркотрафик. 2008. URL: [http://www.psj.ru/saver\\_national/detail.php?ID=11694](http://www.psj.ru/saver_national/detail.php?ID=11694)

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

---

го строительства неоднозначны, как неоднозначны и последствия самого частичного признания. Такая ситуация обусловлена, в частности, тем, что международное сообщество объективно не заинтересовано в нарушении статус-

кво, поскольку пересмотр статусности несет в себе угрозу обострения международной напряженности и ставит под вопрос универсальность норм и правил современной мирополитической системы.

## ПРЕДЕЛЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ СТРАН МИРА\*

М.В. Ильин

В современной политической науке все шире используется понятие государственной состоятельности (*stateness*). Его понимание разнообразно, а опыт использования в эмпирических исследованиях достаточно велик. При этом попытки дать новые трактовки государственной состоятельности продолжают-ся, в том числе и в рамках теоретизирования по поводу природы государства как такового. Необходимость дальнейшей концептуализации государственной состоятельности очевидна, однако одновременно назревает и необходимость операционализации данного понятия. Для эмпирических исследователей, компаративистов это важно само по себе. Для всех остальных, включая теоретиков и идеографов-интерпретаторов, это может способствовать более конкретному и полному уяснению понятия государственной состоятельности.

Возможный подход к решению задачи операционализации данного понятия связан с рассмотрением четырех основных вопросов:

Как разные страны и политические системы становятся государствами-состояниями?

Какие страны и политические системы стоят за различными государствами-состояниями в условиях эволюционной чересполосицы?

Как влияет различная природа отдельных политических традиций на государственную состоятельность?

Что и для кого делает различные государства состоятельными?

Как соотносятся параметры состоятельности государств разных типов?

Прежде чем пытаться дать ответы на вышеперечисленные вопросы, нужно прояснить исходные позиции. Нередко слова *страна*, *полития*, *государство* употребляются как синонимы, а порою становятся равнозначными именам собственным: Россия, Япония, Куба. Это опасно. А с точки зрения темы данной статьи — совершенно неприемлемо.

О чьей государственной состоятельности может идти речь? Государства, именуемого «Российская Федерация»? Нынешней отечественной политики, т.е. политической системы, включающей по самой простенькой теоретической схеме кроме государства также гражданское общество и структуры посредования между ними? Нашей страны, с ее природой, хозяйством, культурой и, конечно, политикой? Можно ли говорить о государственной состоятельности России как мифологического, даже мифического единства и тождества всех этих ипостасей и много чего другого, включая историческую судьбу и предназначение?

Опыт обсуждения государственной состоятельности даже среди коллег — чего уж говорить о журналистах и политиках — показал, что разговор сразу же дрейфует в сторону рассуждений, какая страна «самое» прочих, кому живется весело, вольготно на Руси (подставить любую страну). А ведь в строгом смысле допустимо обсуждение государственной состоятельности только собственно государства или — еще же и точнее — его институциональной

\* Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 10-03-00677а «Смена поколений международных систем как фактор государственного строительства».

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

структуры, предназначенной обеспечивать эту самую состоятельность. Во всех остальных случаях происходит метонимический перенос на более широкое и масштабное явление. Это неизбежно ведет к не менее масштабному искажению понятия. Но при всем этом как не признать, что за институциональной структурой обеспечения состоятельности маячит и вся политическая система, и вся политическая культура, и вся страна. Это означает, что предельно строгое и конкретное определение, которое по природе своей неизбежно «ненасыщено» (*thin*), потребуется дозированно и осторожно насыщать дополнительным содержанием, чтобы получить куда более «плотную» (*thick*) и богатую версию понятия. Вопрос в том, как это сделать, избегав опасных деформаций и искажений концепта государственной состоятельности. Можно попробовать последовательно проследить взаимные порождения странами политий, а теми — государств, равно как и обратный порядок: государства — политические системы — страны. При этом, естественно, в фокусе внимания оказываются соответствующие превращения государственной состоятельности.

Как разные страны становятся государствами-состояниями?

При всей своей теснейшей связи с политическими системами государства-состояния отнюдь не являются их прямыми порождениями и продолжениями. До их появления, до начала перехода к Модерну политические образования разного рода взаимодействовали на основе Природнения-и-Усыновления (*Apparentation-and-Affiliation*) [Toynbee, 1954; Тойнби, 2010, с. 950 и далее]. В условиях модернизации возникает модель чистого природнения, а точнее, освоительства (приема в семью)<sup>1</sup> в виде формальной кооптации.

Мы в состоянии исторически и институционально проследить процесс подобной кооптации. Государства-состояния возникли в некоем условном ядре общего цивилизационного пространства Западной Европы в качестве территориальных ячеек общей координатной сетки [Мельвиль и др.]. От исходной сетки Итальянской лиги второй половины XV столетия развитие шло путем создания все более обширных и сложных сеток, пока на рубеже XIX и XX вв. эта сетка не стала глобальной.

По мере разрастания сетки с XV по конец XIX в. происходила простая кооптация. При этом основные ее «лоскуты» сами по себе были сетками колониальных империй. Следующее столетие свелось к реконфигурации глобальной сетки и вписанных в нее субсетей. Однако сам формальный механизм кооптации не только сохранялся, но и укреплялся. Во многом этому способствовало существование и деятельность всемирных межгосударственных организаций — Лиги наций и ООН.

Странам и политическим системам свойственны многообразные и многоуровневые взаимосвязи, сложившиеся в основном спонтанно как результат отпочкований, поглощений и совместного сосуществования. Эти связи выражаются и в родовых, и в семейных сходствах, которые нередко трудно разделить. Для собственно государств-состояний характерны формальные связи, ставшие результатом дипломатических усилий и сознательного государственного строительства. Сходства между ними исключительно фамильные. Именно это и дает основания говорить об освоительстве в виде формальной кооптации как единственном пути создания государств, какие бы страны и политические системы и сколь бы интенсивно ни участвовали в этом. Последнее слово принадлежит межгосударственным системам и уже входящим в них государствам-состояниям. Они не только решают, ко-

<sup>1</sup> Под приемом в семью в данном случае понимается как сродство через брак (*kinship by marriage*) или свойство (*affinity*).

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

му становиться членами их «клуба», но и задают стандарты столь же формально-го признания государств-состояний изнутри, их собственными гражданами или подданными.

Однако координатная сетка мировой политики не оторвана от своей среды, образованной странами и политическими системами. Эта сетка покоится на многослойной и к тому же крайне неоднородной и различной по плотности хронополитической подложке. Фактически государства-состояния при всей своей формальной самостоятельности или суверенности вписаны в глобальную эволюционную чересполосицу. Это не может не оказывать на них существенного воздействия.

Какие страны и политические системы стоят за различными государствами-состояниями в условиях эволюционной чересполосицы?

Географические пространства становятся месторазвитиями [Савицкий, 1997], когда населяющие их люди начинают преобразовывать и очеловечивать эти пространства. Сами люди при этом приобретают свой образ жизни, собственное лицо, субъектность. Возникает общая судьба, а с нею понятие общности страны и народа. Страна и населяющий ее народ, таким образом, это предельно широкое и многостороннее явление, которое может концептуализироваться огромным количеством способов. Некоторые из них очень удачно охарактеризовал в своей книге «Государство как форма жизни» Рудольф Челлэн [Челлэн, 2008], но далеко не все и отнюдь не систематически. Здесь будет использоваться русский термин *страна*, понимаемый как единство пространства и населяющего его народа, как их общее месторазвитие. Есть у этого единства очень важное качество — потенциал месторазвития. Его по отношению к стране можно считать аналогом того, чем является состоятельность по отношению к государству-состоянию.

По мере формирования и развития страны образуются ее отдельные аспекты. Это, например, создаваемая людьми искусственная географическая среда — дороги, мосты, строения и т.п. Это также хозяйство. Это особый образ жизни. Это, наконец, обычаи, навыки и характерные способы взаимодействия друг с другом в своей привычной среде для решения практических задач, для реализации совместных целей и намерений. Этот последний аспект и есть политика, а выделенный как вполне целостное и самостоятельное образование — политическая система. Она является порождением страны, но не идентична ей. В то же время политическая система — это своего рода политическая ипостась страны. Она несет на себе отпечаток ее специфического характера, сформированного вживанием народа в свою среду (не только исходную географическую, но творимую им самим), а значит, и историей этого вживания.

Отражая характер страны, политическая система по мере развития становится все более самостоятельным явлением со своей логикой и возможностями. Эти логика и возможности институционально закрепляются и эволюционно накапливаются. Обобщенно этот комплекс можно назвать хронополитическим потенциалом, который в череде трансформаций позволяет политике осуществлять свое предназначение — обеспечивать страну порядком, позволяющим поддерживать благополучие и реализовывать общие задачи. Хронополитический потенциал политики можно считать аналогом потенциала месторазвития для страны, а также состоятельности для государства-состояния.

Все страны глубоко своеобразны — каждое географическое пространство уникально, как и населившая его человеческая популяция. Разумеется, между отдельными месторазвитиями можно усмотреть сходства, их можно разделить на типы и разновидности. Однако об-

ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

шая идея, концептуальная рамка месторазвития остается крайне общей, абстрактной и в силу этого «ненасыщенной» (*thin*). Политическая система, будучи более конкретным аспектом страны, куда насыщеннее. Есть немало структурно-субъектных, а также институционально-организационных конфигураций, связанных с циркуляцией власти, принятием решений и т.п., которые присутствуют в любых политиках, пусть даже и в крайне своеобразных, не похожих на другие формах. Это позволяет рассуждать о политике и политических системах в чисто философском или теоретическом плане. Однако в данном случае важнее эмпирический характер политики, поскольку хронополитический потенциал вполне конкретен и зависит от условий месторазвития и накопленных им в ходе эволюции и истории возможностей обеспечения порядка, благополучия и реализации совместных устремлений.

Хронополитический потенциал существенно варьируется в зависимости от эволюционного типа политики.

Самые простейшие и ранние морфологически являются закрытыми системами, а их месторазвития не выходят, как правило, за локальные масштабы. Они нас не интересуют, поскольку в этом масштабе и на этом эволюционном уровне образуются только племенные образования, в лучшем случае вожества. Их хронополитический потенциал можно охарактеризовать как государственность в исходном, «этимологическом» смысле как способность осуществлять господство. Попытки историков первобытного общества и антропологов говорить о вожествах, например, как о примерах ранних государств оправданы только в концептуальных рамках идеи господства-властительства (*dominium, lordship, Herrschaft etc.*).

Более обширные, сложные и многомерные политики возникают в результате морфологического «приоткрывания».

Это в первую очередь полисы, включающие демы и концы, а также сельскую или иную округу — хору. Тем самым прежние господства-властительства включались в полис, по Аристотелю, как его несовершенные формы. Сами полисы образуют амфикинии и иные союзные сети. Хронополитический потенциал полиса и сходных полукрытых систем можно по справедливости назвать политичностью. Собственно политика в исходном смысле концептуализировалась Платоном, Аристотелем и прочими классиками как раз на материале античного полиса. И на деле полисные практики от шумерских и древнерусских до мезоамериканских и индийских городов-государств в большей или меньшей мере вели к формированию условно открытых и условно публичных пространств (агора, форум, вече и т.п.) соревновательного принятия решения и общего контроля над их осуществлением. Соответствующие политические возможности — политичность — получили наибольшее развитие, пожалуй, в античных Элладе и Риме [Драгунский, Цымбурский].

Еще более масштабные и многомерные месторазвития образуются с появлением в полной мере открытых структур — империй и цивилизаций. Их хронополитический потенциал создается объединением и приумножением потенциала интегрируемых полисов и господств-властей за счет их включения в морфологически открытую структуру, настроенную на цивилизацию всей ойкумены. Этот потенциал можно было бы назвать цивилизованностью. Его логика заключается в извлечении простых, «необработанных» ресурсов из «варварской» среды, их переработки, «цивилизации» и экспорта обратно в среду, что естественно сопровождается экспансией открытой системы.

Потенциал цивилизованности значительно укрепляется при дальнейшем накоплении эволюционных форм, в том числе и за счет их «призакрывания» и пе-

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ренаправления цивилизующей работы внутрь. Это достигается, например, в рамках так называемых хризалид — особых форм устойчивого постимперского существования цивилизаций, а именно западноевропейской времен Средневековья и японской времен токугавского сегуната. Можно, вероятно, охарактеризовать хронополитический потенциал подобных систем как автоцивилизованность. Он позволяет развиваться не только и не столько за счет взаимодействия с внешней условно «варварской» средой, сколько за счет проработки альтернатив внутри себя. Это позволяет систематизировать взаимодействия, в том числе и контрактные, между отдельными группами (организациями) и лицами (индивидуальными ролями).

Вскрытие куколки-хризалиды дает новое усложнение эволюционных форм, а с ним и возможностей организации власти. Именно тут на сцену выходит государство в собственном смысле слова. Это государство-состояние (*status, lo stato, the state, l'état, Staat etc.*), а точнее — международные системы<sup>2</sup>, фактически интегрированные с конца XIX столетия в глобальную систему государств. Действительно, при рассмотрении смены, а фактически наращивания эволюционных форм мы обращали внимание на самую масштабную, включающую и перерабатывающую предшествовавшие. Полис включил роды и племена, сделал их демами и концами. Империи включили города, царства и разного рода объединения (амфикионии, симмахии и т.п.). Хризалиды пестовали внутри себя территориальные, корпоративные, религиозные и прочие образования. Соответственно высшей и масштабной эволюционной формой Нового времени или

Модерна стала международная система и ее основная ячейка — территориальное государство-состояние.

Это в некоторых отношениях совершенно новый морфологический тип организации. Для него свойственна открытость второго порядка [Ильин, Цымбурский], т.е. способность регулировать<sup>3</sup> закрытость и открытость во времени, в пространстве, а также и функционально. Эта морфологическая особенность как раз и становится базой для большинства современных политических институтов, например (территориальных) границ и гражданства, антиномичной диады автономных, «самозамкнутых» государств и гражданских обществ, четко разделенных по времени выборами политических режимов и т.п. Государства с их четко определяемыми территориальными, временными и функциональными деланиями — в международных системах и внутри себя — становятся наиболее удобными и четко формализуемыми отправными ячейками для современного институционального строительства.

Такова общая хронополитическая (эволюционно-морфологическая) схема. Она выглядит аккуратной исключительно в аналитическом плане и на достаточно высоком уровне абстрагирования. На практике при уменьшении масштаба ее отчетливость существенно уменьшается за счет большого количества привходящих обстоятельств, случайных в эволюционном и даже историческом смысле событий — своего рода «шума» и «помех». Однако главное даже не в этом. Планетная интеграция порождает глобальную эволюционно-морфологическую чере-

<sup>2</sup> Это и исторические поколения международных систем, и колониальные империи, и модернизируемые цивилизационные пространства, и разного рода геополитические ниши (Средиземноморье, Балтийский регион и т.п.).

<sup>3</sup> Родоплеменные морфологические структуры закрыты раз и навсегда, они могут только контролировать степень этой закрытости. Исторические империи открыты раз и навсегда, они могут варьировать лишь интенсивность своей открытости. Разного рода китайские стены и трояновы валы лишь исключения, подтверждающие правило.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

сполосицу и крайнюю неоднородность политических традиций. В одних случаях, например в Западной Европе, оказались существенно проработаны все морфологические возможности, в других — Восточная Европа и Северная Евразия, Дальний Восток, Южная Азия и т.п. — только некоторые из них, а кое-где, например в Африке, эта проработка осталась довольно поверхностной и неглубокой. Естественно, воздействие соответствующих политических традиций на государственную состоятельность отдельных территориальных ячеек глобальной системы государств дает разные, порой неожиданные эффекты.

Как влияет различная природа отдельных политических традиций на государственную состоятельность?

Существенной особенностью политической модернизации было то, что первоначально внутри западной христианской традиции, а затем поверх нее начала образовываться формальная и в этом смысле потенциально внецивилизационная координатная сетка государств-состояний для чисто технической рационализации взаимодействий различного масштаба, типа, характера, происхождения и т.п. Разумеется, подобная структура должна была быть предельно простой и формализованной, очищенной от всяческого наследия, которое предлагалось различными политическими традициями. Таков был ведущий организационно-морфологический принцип. Однако он немедленно столкнулся с «сопротивлением материала» — людскими привычками, предрассудками, устоявшимися системами ценностей, а главное — с различной плотностью европейской, а затем и глобальной хронополитической чересполосицы.

С одной стороны, создание координатной сетки государств-состояний диктовало исключительное использование формального природнения, освоиствления, т.е. чисто механической аффилиации государств-состояний в меж-

дународные системы, а тем самым в современную политику или, как любят выражаться люди с пространственно организованным сознанием, «в Европу». Этот тренд подкреплялся формированием у государств-состояний статусности (*statehood*). С другой стороны, формальные территориальные ячейки необходимо действовали и осуществляли свое функциональное предназначение в действительном мире, который жив политическими и иными традициями. В этих условиях государствам-состояниям пришлось формировать необходимый потенциал в виде состоятельности (*stateness*). А он, в свою очередь, не мог не черпаться в основном из политических традиций, из живой практики функционирования политических систем разного хронополитического возраста и зрелости.

Данные эффекты были заметны далеко не сразу. На них обратили внимание лишь отдельные проницательные умы. Уже Николо Макиавелли мимоходом во вводной фразе «Государя» среди современных ему наследников Итальянской лиги выделяет две линии — собственно государств-состояний (*li stati*) и господств-владычеств (*e'domini*), относя к первой республики, а ко второй принципаты (*principati*) — на русский точнее было бы перевести *первенства*. Джованни Ботеро еще более детально дифференцировал современные ему государства на различные типы, связывая их, правда, скорее с масштабом, чем с традициями. Впрочем, масштаб зачастую и был традицией, а традиция требовала соответствующего масштаба. Однако для большинства эти различия были несущественны. Это и понятно. Первоначально все ячейки международных систем были одного корня — западнохристианского, европейского. Однако между Веной (1815 г.) и Версалем (1919 г.) европейский характер системы государств был размыт, а сама она глобализовалась. Вступление в семью государств политических систем

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

различных цивилизационных традиций существенно изменяло как общую конфигурацию международных систем, так и набор институциональных обликов новых, а порой и старых ячеек.

Государства вынуждены утверждать свою состоятельность в сообществе себе подобных. Однако в условиях эволюционной чересполосицы они могут это делать и фактически делают с опорой на эволюционно накопленный многослойный потенциал. Ядро старожилов является комплексами господств-владечеств, политий, цивилизационных и автоцивилизационных дубликатов-осколков. Это прежде всего западноевропейские государства-состояния, их отпочкования и гораздо менее плотные эволюционно политические системы ближайшего окружения Европы — Балто-Черноморья и Средиземноморья. Некоторые ячейки остаются комплексами господств-владечеств и политий, а то и просто господств-владечеств. Это особенно типично для Африки. Немногие — Россия, Китай, Индия — могут рассматриваться как пережиточные цивилизации, а Япония как пережиточная автоцивилизация. Есть некоторое число ячеек, где хронополитическая слоистость крайне противоречива. Достаточно указать на Бразилию, которая как отпочкование имеет все основания для принадлежности к ядру, однако внутренняя неоднородность месторазвития затрудняет целостное восприятие цивилизационного и автоцивилизационного наследия и, напротив, повышает значимость господств-владечеств и локальных политий.

При этом все государства так или иначе вместе с формальными рамками и функциями территориальных ячеек вынуждены примерять на себя морфологические одежды, а с ними и функции, которые международные системы с большими или меньшими подробностями перерабатывают от их старожилов новичкам.

Вполне естественно, что свой хронополитический потенциал государства-

ячейки подкрепляют всем, чем только могут. В ход идет не только наследие собственно политической морфологии, но и всяческие ресурсы — не только политические, внешние и внутренние. В результате режим или правительства различных государств-состояний начинают использовать совершенно разный и по происхождению, и по природе потенциал. Этот потенциал только в общем панорамном взгляде играет роль государственной состоятельности. При фокусировании взгляда на отдельной ячейке перед нами появляются глубоко своеобразные и, по сути, уникальные фактические возможности реализовывать свой статус государства-состояния.

Для кого и благодаря чему государства становятся состоятельными?

Сколько бы масштабным ни был совокупный потенциал страны и политической системы, для подкрепления и усиления государственной состоятельности определяющим остается то, ради чего (и кого) этот потенциал используется. Ответ двоякий. Это другие государства-состояния, а также собственные граждане, или подданные.

Отношения с прочими государствами-состояниями строятся в диапазоне от формального равенства до конфигуративного неравенства. Эти неравенства по меньшей мере двух видов — пространственные и временные, темпоральные. Первые в основном определяются близостью или удаленностью от средоточий взаимодействий между государствами и стоящими за ними политическими системами и странами. Вторые связаны со сроками и обстоятельствами включения в международные системы и всей историей участия в меняющейся системе международных отношений. Каждой ячейке необходимо подкрепить государственным могуществом и другими своими возможностями свое положение в диапазоне от формального равенства до конфигуративного неравенства. Очень грубо оценивая, долгожителям, оказав-

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

шимся в центрах взаимодействия, необходимо очень много могущества, тогда как новичкам и к тому же на периферии — куда меньше, чем остальным.

Отношения с собственными гражданами, или подданными, также должны реализовываться: обязательства граждан по отношению к государству и государства по отношению к гражданам должны инфраструктурно и ресурсно обеспечиваться. Здесь также можно теоретически выдвинуть и обосновать требование формальной симметрии. Однако на практике приходится учитывать фактическое конфигуративное неравенство в отношениях между государством и гражданами.

Конечно, можно сколь угодно энергично настаивать, что в теоретической, политико-философской, а то и идеологической перспективе симметрия в отношениях между государством и гражданами есть безусловно должное. Однако от повторения этих истин во рту слаще не станет. Куда важнее в практическом плане выяснить, как обстоят дела на деле. В этой установке эмпириков самой по себе нет ни грана апологетики. Если что-то нужно изменить, требуется знать, что предстоит менять. Приходится признать, что асимметрия коренится вовсе не в формальных законах и установлениях, а тем более не в злой воле правителей. Проблема вовсе не решается отсечением головы королю Карлу или изгнанием из страны президента Мубарака. Не решается она и принятием новых законов и даже конституций. Неравенство унаследовано. Все те политические системы, которые первоначально создали сетку территориальных ячеек-состояний, а затем расширяли и развивали ее, были асимметричны. Вся власть мыслилась и тем самым фактически осуществлялась сверху вниз. Ее источник был сакральный, а суверен — земным агентом, распределяющим ее вниз по уровням господства. Справедливости ради нужно заметить, что тысячелетняя практика западноевропейской хризалиды способ-

ствовала формированию многочисленных противотоков в циркуляции власти, однако общей картины это не меняло. Только появление народного суверенитета и представительного правления создало возможности для постепенного выравнивания исходной асимметрии.

В нынешних условиях каждая ячейка, каждое государство-состояние имеет свою унаследованную конфигурацию асимметрии, в рамках которой на данный момент взаимодействие между государствами и гражданами может фактически осуществляться. Соответствующие инфраструктурные и ресурсные возможности становятся весьма специфическими и зачастую уникальными проявлениями государственной состоятельности.

Общий вывод заключается в том, что масштаб государственной состоятельности определяется требованиями к тому или иному государству-состоянию со стороны других территориальных ячеек, а также его собственных подданных, или граждан. Однако на этом точку ставить рано. Неравенства и асимметрии существенно варьируют параметры государственной состоятельности, а те в значительной мере зависят от разновидности или типа ячейки.

Как соотносятся параметры состоятельности государств разных типов?

Внешнее конфигуративное неравенство ячеек глобальной координатной сетки, а также внутренняя асимметрия связаны и разными типами, и разновидностями государств-состояний. Сам по себе вопрос о возможности создания универсальной или близкой к универсальной типологии государств только встает перед политической наукой<sup>4</sup>.

Использование предложенной мною типологии позволяет предположить, что требования к государственной состоятельности будут существенно различными для мегахгосударств (производителей и экспортеров международных обществен-

<sup>4</sup> См. журнал «Политическая наука». 2008. № 4.

## ПРОБЛЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ных благ), макрогосударств (относительно сбалансированных участников циркуляции международных общественных благ), мини-государств (преимущественно импортеров международных общественных благ), микрогосударств (полностью зависимых от международных общественных благ).

При этом размытые группировки государств-изгоев и несостоявшихся государств в данную типологию фактически не впишутся, как, впрочем, и государства, оказавшиеся в переходных зонах между вышеперечисленными четырьмя основными типами. Возникает риск того, что исключений может оказаться больше, чем отвечающих правилам типологизации. Однако эти исключения как раз в силу своей контекстности косвенно подтвердят правила.

Для эмпирических исследований на практике это будет означать, что единая и однотипная операционализация пока еще остается невозможной. Требуется пройти всю цепочку от формулирования исследовательского вопроса через определения исследовательского замысла (дизайна) к операционализации. Тем самым способы операционализации еще долго будут определяться исследовательскими вопросами, дизайнами и контекстами отдельных исследований. Нам еще долго по образцам творчества С. Роккана и его коллег придется проводить длительные и многочисленные

серии исследований, так называемые плотные сравнения (*thick comparisons*), прежде чем мы все коллективно сможем приблизиться к созданию чего-то, напоминающего концептуальную карту глобальной государственной состоятельности.

### Список литературы

1. Toynbee A.J. A Study of History. Vol. IX: Contacts between Civilizations in Time (Renaissances); Law and Freedom in History; The Prospects of the Western Civilization, Oxf.: Oxford University Press, 1954.
2. Драгунский Д.В., Цымбурский В.Л. Генотип европейской цивилизации // Полис. 1991. № 1.
3. Ильин М.В. Возможна ли универсальная типология государств? // Политическая наука. 2008. № 4.
4. Ильин М.В., Цымбурский В.Л. Общества «открытые» и «закрытые» (миф и его рационализация) // Космополис. Альманах. 1997.
5. Мельвиль А.Ю., Ильин М.В., Мелешкина Е.Ю. и др. Политический атлас современности. М.: МГИМО, 2007.
6. Савицкий П.Н. Географический обзор России-Евразии (1926) // в кн.: Савицкий П.Н. Континент Евразия. М.: Аграф, 1997.
7. Тойнби А. Исследование истории. М.: АСТ, 2010.
8. Челлэн Р. Государство как форма жизни. М.: РОССПЭН, 2008.

## ПРОБЛЕМА СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В.М. Сергеев

В последние годы в политологической среде интенсивно обсуждается проблема состоятельности государств. Это явление вызвано в первую очередь появлением в течение последних двух десятилетий большого количества новых независимых государств на территории Советского Союза, но также и проявлением некоторых существенных особенностей государств в Азии и Африке, которые получили независимость в XX в. Массированное предоставление независимости африканским государствам в 60-е годы XX в., освобождение британских и нидерландских колоний сразу после Второй мировой войны, распад колоссальных территорий Османской империи после Первой мировой войны создали ситуацию, достаточно непривычную для европейской политики и дипломатии. В особенности же ситуация с состоятельностью государств обострилась в конце XX в., когда неспособность отдельных территорий создать что-то, хотя бы отдаленно напоминающее государственные образования, стала особенно ясна. Это проявилось в масштабных международных кризисах вокруг Сомали, Афганистана, Судана.

В связи с этим возникают серьезные теоретические вопросы, как определить способность территорий к созданию самостоятельных государств. Рассмотрение конкретных примеров, скажем возникновение независимых государств в постколониальной Африке, показывает, что традиционное представление о государстве как системе политических институтов, контролирующих определенную территорию и получивших международное признание, не исчерпывает проблемы. Развитие политической ситу-

ации в Нигерии в 60-х годах, в Сомали и Судане в 90-е годы XX в., а также многочисленные случаи длительных племенных войн в африканских государствах, длящихся иногда десятилетиями, и активности антиправительственных движений показывают, что, несмотря на попытки создать стабильную систему политических институтов на этих территориях, это не удается сделать по достаточно серьезным внутренним причинам. На наш взгляд, причины многочисленных неудач такого рода в основном можно свести к следующему.

Стабильное существование государства не исчерпывается существованием политических институтов, какой бы характер эти политические институты ни приобретали. Политические институты являются «внешней формой» государства, которая, конечно, необходима, но необязательно обеспечивает политическую стабильность. Существуют внутренние структурные факторы, которые должны соответствовать этой внешней форме государства. Эти внутренние факторы можно определить как существование достаточно большого количества социальных групп, которые по своему уровню образования и экономическим возможностям в состоянии обеспечивать функционирование жизненно необходимых для современного государства систем. Это касается и экономики, и политики, и социальной сферы, прежде всего медицины и образования, и военной сферы.

Современное государство предполагает существование таких институтов, как вмняемая политическая элита, вместе с институтами государственной власти, армии, функционирующей эко-

номики и достаточно развитых систем медицинского обеспечения и образования, обеспечивающих воспроизводство населения с достаточным для функционирования государства уровнем знания. Между тем наличествующие структурные факторы: недостаточное количество образованных людей, особенности политической культуры, препятствующие некоторым социальным группам работать на производстве, специфическая ориентация отдельных социальных и этнических групп населения, претендующих на занятие определенного исключительного места в политической системе государства, — все это приводит к неспособности государственной машины нормально функционировать.

Достаточно рассмотреть несколько характерных примеров. Хорошо известны особенности бедуинских племен на Ближнем Востоке и в Северной Африке, препятствующие их членам жить нормальной экономической жизнью современного государства. Бедуины — воины по преимуществу, и в системе современного государства они могут либо служить в армии, либо участвовать в работе государственного аппарата. Многие государства Северной Африки и Ближнего Востока — Саудовская Аравия, Кувейт, Йемен, Ливия, Марокко — сохранили нетронутой племенную структуру общества. Для выполнения экономических функций эти государства в массовом масштабе импортируют рабочую силу из-за границы. Приехавшие иммигранты составляют существенную долю населения и практически не интегрируются в общество, сохраняющее архаические племенные структуры. Это создает значительную внутреннюю напряженность, которая, в частности, проявилась во время недавних событий в Ливии. Попытки «европеизировать» членов племенных групп не приводят к желаемому результату, потому что сама по себе политическая культура остается не затронутой образованием. Представления

людей о месте в обществе, которое они должны занимать в соответствии со своим происхождением, очень слабо коррелируют с уровнем образования. Экономическая система новых государств также оказывается в сильнейшей зависимости от наличия рабочей силы и групп населения, обладающих специфическими рыночными навыками — способностью образовывать прочные социальные сети, специализирующиеся на торговле и финансовой деятельности, умение обращаться с деньгами, — и другими особенностями. Государство, в котором образуется нехватка людей, способных работать на промышленных предприятиях или заниматься финансовой деятельностью, оказывается в исключительно сложном положении.

После Второй мировой войны такая ситуация сложилась в странах Юго-Восточной Азии, где большая часть торговли и финансовой деятельности оказалась в руках китайского национального меньшинства, что вызвало исключительно серьезное социальное напряжение. В Африке эту роль взяли на себя выходцы из Индии, что привело, в частности, в Уганде, к репрессиям в отношении индийского меньшинства населения.

В момент получения независимости никто не задумывался над проблемой адекватности социальной структуры общества нуждам современного государства. По большей части считалось, что достаточно подготовить относительно небольшую группу высокообразованной элиты. На многочисленных примерах постколониального развития в странах Латинской Америки, Азии и Африки, и даже на примере Балканских стран Европы, получивших в XIX в. независимость от Османской империи, видно, что проблема представляется достаточно серьезной. В ряде экстремальных случаев, таких как Сомали и Афганистан, формирование современного государства, по-видимому, яв-

ляется просто невозможным. Усилия, предпринимаемые сейчас НАТО в Афганистане, являются очень хорошим свидетельством неадекватности форм современного государства имеющимся на данной территории структурным факторам. По-видимому, политику в отношении территорий, подобных Афганистану и Сомали, надо менять достаточно решительным образом. Существовавшие на этих территориях государства в «доколониальный» период, или в период, предшествующий их активной «модернизации», имели совершенно специфическую форму, которая базировалась на племенном делении. При этом власть центрального правительства, если она вообще существовала, была минимизирована. В определенном смысле такая же ситуация имела место и на арабском Востоке. Попытка построения современного государства в этих обстоятельствах либо вынуждает использовать племенные формы в качестве основных «кирпичей» для его строительства, либо приводит к установлению военных диктатур или авторитарных правительств. Необходимо очень длительное время для того, чтобы разрушить традиционные структуры общества. Самым опасным представляется их быстрое разрушение, потому что на месте систем традиционной власти появляется значительное количество немодернизированного населения, лишенного традиционных основ политической культуры. Адаптация этого населения к нормам современной демократии — процесс чрезвычайно длительный и в ряде случаев вряд ли возможный без серьезного изменения экономических основ существования. В то же время именно эта немодернизированная часть становится легкой добычей людей, проповедующих «антизападные» взгляды и провозглашающих разнообразные формы террористической борьбы.

Проблема соответствия двух структур: «внешней», состоящей из политиче-

ских институтов, и «внутренней», состоящей из социальных групп, обладающих знаниями и умениями, дающими им возможности стать «становым хребтом» нового государства, — не может быть решена в одночасье. Это весьма длительный процесс, растягивающийся на десятилетия и вовлекающий в себя несколько поколений людей. Весьма существенным в этом процессе является приспособление населения к нуждам государственного строительства. В естественных условиях семья оказывает решающее влияние на выбор социальной роли детей и имеет тенденцию передавать им не только навыки к определенному занятию, но и политическую культуру. Без специальных усилий общества и государства переориентация больших социальных групп попросту невозможна. Общество же, как и государство, как правило, не задумывается над этой проблемой. Часто изменение экономических условий просто ставит население перед совершившимся фактом; старая социальная система рушится, оставляя после себя вакуум и не предлагая никаких возможностей новым поколениям людей.

Считается само собой разумеющимся, что молодые люди сами найдут себе занятие по вкусу и природным склонностям. Это, в частности, очень хорошо видно на примере российского общества сразу после реформ 90-х годов. Действительно, катастрофы не произошло, несмотря на довольно сильное социальное напряжение. Этот примечательный факт объясняется прежде всего исключительной пластичностью русского населения, привыкшего за годы революций и войн к необходимости делать «то, что надо», и высоким образовательным уровнем населения, в то же самое время не предъявляющего высоких претензий на место в обществе. Не во всех частях России дело обстоит именно так.

Если российский случай можно считать относительно благополучным, то в мировой практике, как уже отмечалось,

многочисленны случаи, когда подобная трансформация вызывает значительные сложности.

Наибольшие трудности связаны с обучением молодого поколения и переобучением старших возрастов. Вообще говоря, обучение занимает существенную часть времени жизни. Современное общество требует, кроме того, постоянного переобучения и адаптации полученных знаний. Во многих обществах разрыв между необходимым уровнем знаний и знаниями населения настолько велик, что преодоление его в короткий период времени после получения независимости просто не представляется возможным. В некоторых странах существуют разнообразные племенные и кастовые ограничения на возможность заполнения социальных ниш.

Существуют и «особые» случаи. К таким особым случаям принадлежит, например, Гаити.

Эта карибская страна уже в течение более ста лет является беднейшей на латиноамериканском континенте. В свое время Гаити первой из стран Латинской Америки освободилась от колониальной зависимости. Беда ее состояла в том, что ее население почти полностью состояло из бывших африканских рабов. После провозглашения независимости (1804 г.) страна попала в состояние дипломатической изоляции. Производство сахара, делавшее эту французскую колонию настоящей жемчужиной Французской колониальной империи, упало со 141 млн

фунтов в год до 16 тыс. фунтов в год<sup>1</sup>, что было вызвано как изоляцией страны, так и уничтожением системы плантационного хозяйства и раздачей земель небольшими участками крестьянам, обрабатывавшим ее для того, чтобы прокормиться. Такая конфигурация социума, в сочетании с тем фактом, что землей могло владеть только черное население а все население Гаити было объявлено черным, независимо от цвета кожи, включая мулатов и немногочисленных выходцев из Европы), создало весьма специфические трудности для инвесторов. В этих условиях не развивались социальные группы, способные стать основой современного государства, что и определяло судьбу Гаити до настоящего времени.

Ненамного лучше развивается история многих африканских стран, раздираемых племенными войнами. Мы видим, таким образом, что соответствие между требованием, предъявляемым современными политическими институтами, и социальной структурой общества оказывается ключевым параметром, определяющим состоятельность государства. К сожалению, во многих случаях эти два фактора невозможно совместить в достаточно короткое время, что означает в будущем длительное существование внутренней напряженности во многих регионах мира.

<sup>1</sup> Knight F.W. The Carribian. P. 218.

## ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

О.В. Гаман-Голутвина

**Система государственного управления РФ  
как инструмент антикризисной политики:  
оценка эффективности**

Несомненно, первопричиной экономического кризиса в России стали внешние факторы. Однако тот факт, что кризис ударил по экономике России с большей силой, нежели по другим экономикам<sup>1</sup>, обусловлен внутренними, а не внешними причинами. Следует признать ответственность за это Российского государства. В 1990-е гг. общепризнанным был факт приватизации государства корпоративными структурами. В начале 2000-х гг. стало принято считать, что государство освободилось от чрезмерного влияния корпоративного капитала. Однако приходится признать, что имели место, скорее, персональные

и вторично-функциональные изменения конфигурации взаимосвязи государства и групп влияния при отсутствии системных и сущностных трансформаций. Точнее, существо произошедших изменений заключалось в том, что, вытеснив из процесса принятия решений наиболее одиозные фигуры эпохи «ревущих девяностых», государство само активно включилось в предпринимательскую деятельность. Феномен бюрократического предпринимательства, появившийся в России на рубеже XIX–XX вв., обрел новое дыхание в начале XXI в. Однако в плане выполнения атрибутивных функций Российское государство осталось весьма слабым, если понимать под данным термином не просто совокупность чиновников, сотрудников налоговых органов, правоохранительных и карательных служб. Государство как субъект создания сложной многопрофильной и многофункциональной социальной системы (к чему оно призвано было стать в эпоху тектонической трансформации, каковой был отмечен постсоветский период) продемонстрировало в России блистательное отсутствие. Этот факт не был случайным, а стал результатом возобладания партикулярных интересов над общенациональными, выразителем которых государство призвано быть. Несомненно, конфигурация государства и политической системы в целом имеет отчетливую специфику в различных социумах. Однако *в любом социуме государство является инструментом интеграции*

<sup>1</sup> В условиях мирового кризиса отечественная экономика продемонстрировала крайнюю уязвимость и неустойчивость. По сопоставимым данным Международного валютного фонда, рост ВВП в 2008 г. на уровне 5,6% сменился в России в этом году падением с темпом 6,5%. Другими словами, относительный спад превысил в России минус 12%, что является абсолютным мировым рекордом для крупных экономик. Для сравнения: в США относительный спад составляет всего минус 3,7%, в Китае — 1,5%, в Индии — 1,9%. В еврозоне относительный спад составляет минус 6,5%, в Бразилии — 6,4%, а в странах СНГ (за исключением России) — минус 9,3%. Другими словами, в мире нет ни одной крупной экономики, которая могла бы сравниться с Россией по темпам падения после начала кризиса (Сергеев М. Экономика России подыграла Байдену // Независимая газета. 28.07.2009. URL: [http://www.ng.ru/economics/2009-07-28/1\\_Baiden.html](http://www.ng.ru/economics/2009-07-28/1_Baiden.html)).

\* Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ № 09 03 00349.

устремлений граждан, способным оперировать стратегиями и идеологиями; при этом стратегическое целеполагание выступает ключевой функцией государства. Нет оснований считать отечественное государство исключением из этого правила. Помимо прочих обстоятельств данная конфигурация востребована в РФ в связи с заявленным руководством страны стремлением не только формально, но полноценно и реально войти в круг государств, играющих определяющую роль в мировой экономике и политике. Однако реализация подобных притязаний предполагает соответствие государственного аппарата определенным критериям, и прежде всего базовому требованию, каковым выступает способность государства выполнять свои атрибутивные функции. Между тем *реальные полномочия, функции, дееспособность, транспарентность и эффективность отечественного государства существенно хуже, чем соответствующие показатели государственных институтов в передовых странах*. Последний из перечисленных критериев — эффективность — заслуживает специального рассмотрения как приоритетный предмет рассмотрения в рамках данного текста.

Оценка эффективности системы государственного управления представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории административно-политического управления. Сложность этой проблемы определена: а) отсутствием в государственном секторе единственного показателя результатов, каким в коммерческом секторе является прибыль; б) тем, что продукция организаций государственного сектора, как правило, трудно поддается измерению и не предназначена для конкуренции; в) тем, что она предполагает оценку наряду с непосредственными опосредованных результатов и включает значительное число измерений (экономическое, политическое, непосредственно управленческое, этическое, психологическое и др.); г) мно-

гофакторностью процесса социального управления, предполагающего взаимодействие сил различной природы (социальных и природных, объективных и субъективных, индивидуальных и коллективных и пр.).

Адекватная оценка эффективности государственного управления предполагает рассмотрение системы взаимодействий «субъект управления — взаимодействия — управляемые объекты» и включает такие критерии, как состояние и производительность, результат и качество функционирования, структура, объем и актуальность производимых продуктов<sup>2</sup>. В наиболее общем плане *понятие эффективности в данном контексте понимается как отношение чисто положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат, как увеличение отдачи на единицу ресурса в единицу времени. Решение можно назвать эффективным, если наилучший результат достигнут при минимальных издержках или если заданный результат получен при самых низких издержках выбора*<sup>3</sup>. Данная трактовка близка подходам Мирового банка, осуществляющего на протяжении многих лет изучение эффективности управления и оперирующего концептом *потенциала государства* как инструментом, определяющим способность государства производить и пропагандировать коллективные действия; понятие *эффективности* в рамках данного подхода характеризует использование потенциала для удовлетворения потребности общества в соответствующих благах<sup>4</sup>.

Кроме того, применительно к оценке эффективности государственного управления весьма важным параметром оценки

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. М.: Академический проект, 2006. С. 394–395.

<sup>3</sup> Государственная политика и управление. Ч. 1. М., 2006. С. 221.

<sup>4</sup> Отчет о мировом развитии — 1997. М.: Прайм-ТАСС, 1997. С. 4.

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

выступает качество субъекта управления, каковым является управленческий аппарат — корпус государственных служащих.

Наконец, в контексте задач данного проекта потребность в оценке отечественной системы государственного управления как призванной противостоять экономическому кризису предполагает также различие трех наиболее принципиальных шкал ее функционирования. Эти шкалы отражают:

- режим *повседневного воспроизводства* государственного управления;
- формат *антикризисной деятельности* госаппарата;
- формат *развития государственного управления в соответствии с целями развития общества* (раскрывающий соответствие деятельности государственного аппарата наиболее значимым вызовам).

Диверсификация выделенных форматов связана с тем, что в течение последнего года Российское государство функционировало в различных форматах и способность госаппарата к действию в различных социально-политических режимах в соответствии со складывающимися контекстами и задачами также выступает важным критерием оценки эффективности последнего и предъявляет далеко не идентичные требования к его функционированию.

Использование изложенных выше критериев для оценки качества отечественной системы государственного управления в период экономического кризиса дает основание для ее характеристики как весьма малоэффективной<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> В качестве оснований для низкой оценки эффективности антикризисных мер Правительства РФ эксперты называют, в частности, следующие обстоятельства: а) приоритетным направлением усилий Правительства РФ по борьбе с кризисом стала поддержка банковской системы и финансовых институтов (на что было выделено 75% от 7 трлн руб., направленных осенью 2008 г. на ликвидацию последствий кризиса). Между тем подобные меры обоснованы тем, где первопричиной кризиса стал сбой в работе именно финансо-

Данная оценка определена следующими обстоятельствами и факторами.

вых институтов и кризис развивается именно как финансовый. Кризис в России — это классический экономический кризис, который кроется в резком сокращении мирового спроса на сырьевые ресурсы. Меры по поддержке реального сектора экономики стали несопоставимо более скромными. При этом банковский сектор поглотил не только направленные непосредственно банкам средства, но и те, что были направлены реальному сектору, причем использовались эти средства для игры на валютном рынке, что создавало дополнительное давление на рубль и, соответственно, способствовало его девальвации; б) приоритетным адресатом правительственной поддержки стал крупный корпоративный сектор (логика в том, чтобы поддержать крупный бизнес в целях удержания в орбите отечественной экономики крупные предприятия, несомненно, была, однако не правительственная политика ли побуждала российский бизнес обращаться в зарубежные банки?); в) неоптимальное соотношение затрачиваемых средств и получаемых в процессе антикризисных действий результатов. Даже в условиях осложненных форм протекания кризиса в РФ значительные финансовые средства могли стать инструментом получения существенно больших позитивных результатов. Пока правительство, используя значительные средства, достигает неадекватных затracенным средствам результатов, по выражению одного из экспертов, «носим воду в решете...». Если власти других стран (США и др.) пересматривают вызвавшие кризис экономические схемы, то в РФ ничего подобного не происходит. По существу, «ржавой посудине, которая течет со всех сторон, ненадолго продляют жизнь, но в итоге служат плохую службу тем, кто на этой посудине надеется выжить», — констатируют эксперты. Ни в предкризисный период, ни в ходе кризиса власти не смогли предложить обществу альтернативные организационно-технические модели. Несмотря на уроки кризиса, власти поддерживают то, от чего нужно отказываться, и уповают на повышение цен на углеводороды, что означает *воспроизводство той же порочной базовой экономической модели (и ее производных в здравоохранении, образовании, пенсионной системе, жилье), которая и привела к кризису*. Это с высокой степенью вероятности позволяет прогнозировать повторение кризиса, но, возможно, в менее благоприятных в плане обеспечения ресурсами, условиях.

**Первое.** Несмотря на то что мировой финансово-экономический кризис затронул целый ряд стран раньше России, сложившаяся в РФ к началу экономического кризиса система управления не смогла адекватным образом оценить угрозы надвигавшегося кризиса и предвидеть его экономические, социальные и политические последствия, что дает основания констатировать *слабость прогностической функции отечественной системы госуправления*. Несмотря на ставшие очевидными для многих отечественных и зарубежных независимых экспертов признаки надвигавшегося спада не только на глобальном уровне, но также в России, официальные должностные лица РФ на начальном этапе кризиса отрицали серьезность угроз, что свидетельствует также о недооценке властями *позиций экспертного сообщества, слабости в целом экспертной проработки принимаемых на государственном уровне решений по ключевым вопросам*.

**Второе.** Серьезность нанесенного кризисом ущерба стране по сравнению с развитыми экономиками не является неожиданной. По мнению опрошенных в ходе данного проекта экспертов, *сложившаяся ранее модель управления экономикой — модель роста без развития — стала одной из причин осложненных форм проявления экономического кризиса в РФ*. Среди наиболее серьезных дефектов системы управления экономикой, ставших специфически российскими источниками экономического кризиса, можно отметить следующие:

- ряд базовых установок отечественной экономической политики (ориентация на накопление резервов, которые, как выяснилось в период кризиса, в лучшем случае смягчают проявления кризиса, не снимая его существенных проявлений), ставших источниками и причинами многочисленных производных технологически дисфункций. В частности, очевидно не соответствующим потребностям экономики был чрезвычайно низкий уровень

средне- и долгосрочного внутреннего кредитования в РФ, который на протяжении предшествовавших кризису лет побуждал отечественных предпринимателей обращаться за длинными и дешевыми деньгами в зарубежные кредитные организации, что привело к образованию внешнего корпоративного долга объемом порядка 550 млрд долл. во второй половине 2008 г. и, в свою очередь, в условиях падения цен на энергоносители и девальвации национальной валюты в конце 2008 — начале 2009 г. усугубило последствия внешних факторов кризиса и потребовало чрезвычайных спасательных мер, осуществленных правительством за счет бюджета;

- *дефектность базовой организационно-технической основы экономики*, которая не связывает во взаимозависимые отношения рост производительности труда, рост доходов населения, сбережений, устойчивые цепочки инвестиционных циклов;

- *монопрофильная структура экономики* как по преимуществу сырьевой экономики; многочисленные предложения независимых экспертов по структурным реформам российской экономике, выдвигавшиеся в предкризисный период, игнорировались правительственными структурами.

**Третье.** Низкая оценка эффективности предпринятых российским правительством мер по преодолению кризиса определена тем, что *антикризисная программа работала не на преодоление существующих дефектов и дисфункций, но на воспроизводство сложившихся ранее диспропорций — как в экономическом, так и социальном плане*. В этом отношении отечественная система управления продемонстрировала устойчивость по отношению к докризисной<sup>6</sup>. Позитивные характеристики функционирования дан-

<sup>6</sup> Причем система управления продемонстрировала значительную устойчивость в условиях трех серьезнейших вызовов последнего времени: передачи власти в начале 2008 г., военного конфликта августа 2008 г. и

ной системы управления были определены, прежде всего, тем, что она обеспечила социальную стабильность и относительно высокий в целом уровень доверия граждан к политической системе. Однако обеспечивающий устойчивость режим воспроизводства оптимален тогда, когда статус-кво достоин воспроизводства. В ином случае воспроизводство консервирует дефектную структуру, что и происходит в настоящее время<sup>7</sup>.

**Четвертое.** Среди источников и факторов данной модели управления следует назвать *крайнюю слабость функции стратегического управления экономикой, включая стратегическое управление ею*; доминирующие в официальном дискурсе устаревшие представления о соотношении роли экономических и социальных факторов в современном государственном управлении; недооценка роли экспертной проработки принимаемых решений и низкое позиционирование родившихся вне истеблишмента альтернатив; неоптимальность соотношения партикулярных и общенациональных интересов в процессах формирования государственной политики; коррупциогенность управленческой системы как ее системообразующее качество.

Первым в ряду отмеченных проблемных узлов следует назвать фактическое отсутствие системы стратегического управления и планирования в экономике. На наш взгляд, истоки данного положения вещей коренятся в доминирующем в российском официальном дискурсе упрощенном понимании роли государства в современном мире.

экономического кризиса второй половины 2008 г. первой половины 2009 г.

<sup>7</sup> Неудивительны мнения опрошенных экспертов: «Нынешняя финансовая политика является одним из самых сильных удушающих инструментов выхода из кризиса, и это притом, что, сейчас, например, финансовая ситуация не так плоха. Россия — единственная страна, где ситуация в оценках правительства и СМИ выглядит намного хуже, чем в действительности».

Последнее нередко интерпретируется как громоздкая и затратная совокупность учреждений и организаций, имманентно не поддающаяся рациональному реформированию. Подобный подход сыграл значимую роль в выборе стратегии ставшей крайне неудачной административной реформы в РФ в 2004–2008 гг. Последствия реформы оказывают существенное влияние по формированию правительственной политики. Неудачи реформы были определены гипертрофией идей концептуальной парадигмы Нового государственного управления (НГУ) широкомасштабной маркетизации государственного управления, ставших основой реформирования систем государственного управления в трех десятках стран в течение последних нескольких десятилетий<sup>8</sup>. Парадигма НГУ была положена в основу административной реформы в РФ, осуществлявшейся в стране на протяжении 2004–2008 гг. Успешными можно признать лишь отдельные мероприятия реформы. На наш взгляд, существенной причиной провала остальных стала гипертрофия ряда существенных идей реформы, заметно упростившая современную практику государственного управления развитых стран в связи с ги-

<sup>8</sup> Парадигма НГУ стала революцией в воззрениях на государство, которое из всеохватного левиафана предстает поставщиком услуг; на место интерпретации государства как средоточия мирового разума приходит сервисный подход к пониманию государства, представляющий его в качестве организации, ориентированной на оказание услуг гражданам. Речь идет о новом разделении ответственности между государством и обществом: современное государство не должно само выполнять все стоящие перед ним задачи. Стратегические функции остаются за госаппаратом, тогда как функции предоставления услуг передаются коммерческому сектору и институтам гражданского общества (подробнее см.: Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций / отв. ред. О.В. Гаман-Голутвина, А. Олейник. М.: РОССПЭН, 2008).

пертрофией идеологии и практики маркетизации государственного управления. Современные представления о государстве (и современная мировая политико-административная практика) исходят из разнообразия полномочий и функций государства. Ключевым в данном контексте предстает разделение функций государства на традиционные и современные. К числу первых эксперты относят обеспечение внутренней и внешней безопасности, административное и общее политическое управление. К категории вторых — политику государства в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, фундаментальная наука. Особенностью эволюции государственных институтов на рубеже XX—XXI вв. стало перераспределение традиционных и новых функций в пользу последних. Оно было обусловлено отнюдь не гуманитарными соображениями, а главным образом мотивами экономической целесообразности — стремлением обеспечить конкурентоспособность национальных экономик.

Анализ опыта лидеров мировых рейтингов конкурентоспособности (включая столь существенно различные по ключевым параметрам, как США и Сингапур) показывает, что одной из ведущих технологий обеспечения конкурентоспособности стало создание и эффективное функционирование *knowledge-based economy*. Ключевым условием, предпосылкой и инструментом создания экономики данного типа стало качество человеческого потенциала, развитие которого является исключительной прерогативой государства. Отсюда — значительные вложения в человеческий капитал, осуществленные в успешных экономиках мира. Опыт наиболее экономически развитых стран показывает, что *развитие человеческого потенциала выступает механизмом развития*. В развитых странах развитие человеческого капитала является ресурсом и фактором создания *knowledge-based economy*;

в развивающихся обществах — инструментом преодоления бедности и разрыва порочного круга «бедность — необразованность — бедность», что отличает современные модернизации от их классических догоняющих версий, основанных, как известно, на представлениях о первоочередности экономического по отношению к социальному: «Сегодня мы наблюдаем инверсию социального и экономического по сравнению с периодом индустриализации: социальное выдвигается на первый план, экономическое подчиняется его императивам»<sup>9</sup>.

Отечественной бюрократии лишь предстоит непростой путь к осознанию данного императива. На наш взгляд, существуют организационные и концептуальные препятствия на пути его практической реализации. Относительно первого эксперты обоснованно отмечают, что существующая функциональная конфигурация системы управления пока крайне слабо ориентирует на цели социально ориентированного развития: ни одно из трех министерств в структуре российского правительства (Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минрегионразвия), содержащих в своем названии понятие развития, не работает практически на цели развития. Упомянутые ведомства ориентированы на функционирование исключительно в режиме воспроизводства и выступают в качестве «младших партнеров» Министерства финансов, де-факто выполняющего функции стратегического управления российской экономикой. Подобное соотношение стратегического и тактического не соответствует мировым тенденциям развития указанных сфер. Нетерпимость данного положения стала особенно очевидной в период кризиса, когда правительство по преимуществу действует в пожарном режиме, купировав наиболее зримые проявления кризиса и

<sup>9</sup> Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. С. 144–145.

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

не решая остро назревшие задачи структурной перестройки экономики<sup>10</sup>.

Значимую роль в преодолении неадекватных серьезности кризиса и не соответствующих мировой политико-административной практике представлений о роли государства в современном мире могли сыграть независимые эксперты. Однако независимое экспертное сообщество в стране слабо институционализировано и ресурсно не обеспечено; его позиции зачастую игнорируются представителями истеблишмента, а его влияние носит ситуативный характер и определяется преимущественно личным авторитетом и системой неформальных связей стоящих во главе этих структур лиц. Существующие в стране немногочисленные исследовательские учреждения социально-экономического профиля<sup>11</sup> находятся в непростой эконо-

мической ситуации, что затрудняет вовлечение в их орбиту высококвалифицированных кадров. В складывающихся условиях механизм принятия политических решений в значительной степени приобрел моноагрегатный характер, поскольку система принятия государственных решений оказывается все теснее связанной с интересами политико-административных ассоциаций, формирующихся в структуре исполнительной власти, а плюралистичность государственного управления связана не столько с конкуренцией позиций социальных групп, а с внутривластной полемикой блоков и корпоративных образований, различных «партий» и союзов внутри правящих кругов.

Однако, на наш взгляд, базовой проблемой Российского государства, снижающей эффективность системы государственного управления и вызывающей серьезные дисфункции, является партикуляризм — доминирование интересов сырьевого сектора отечественной экономики в системе принятия экономических решений. Помимо изъянов общеполитического характера такая зависимость нашла выражение в кадровом составе управленческих кадров, протекционизме и скрытой «профилизации» процесса принятия государственных решений (многие из которых прямо или косвенно направлены на продвижение интересов газонефтяного сектора). Нефть и газ, по сути, стали государствообразующими отраслями, а их представители в аппарате государственного управления — важнейшими режиссерами политико-административных процессов<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> «Политические свои функции правительство не реализует вообще. Все-таки правительство — орган политический. Уж точно сегодняшнее наше правительство нельзя назвать техническим — во главе премьер, который позиционирует себя как политик. На деле же политические функции просто блокированы. Более того, надо понимать, что политически это означает, что правительство просто не верит в собственные антикризисные меры. Поэтому и бизнес не верит, что сказывается на частных инвестициях. Из бесед с участниками разработки антикризисных мер видно, что они сами в них не верят. Им сказано писать — они пишут. Они сами стоят на позициях: кризис — замечательно; может быть, в результате, Путин уйдет в отставку», — отмечают эксперты.

<sup>11</sup> Достоин сожаления факт блистательного отсутствия в России полноценных научно-исследовательских учреждений политологического профиля. Существовавший ранее единственный институт подобного рода — Институт сравнительной политологии РАН — два года назад прекратил свое существование, влившись на правах отдела в Институт социологии РАН. Стоит ли упоминать, что в развитых странах число подобных учреждений насчитывает десятки. Другой пример того же плана. По мнению президента Д.А. Медведева, государства СНГ являются зоной особых интересов РФ. Между тем в России нет ни одной профильной академической научно-исследовательской структуры.

<sup>12</sup> Данная тенденция проявилась, в частности, в том, что осенью 2008 г. — уже в период начавшегося кризиса — увенчались успехом многолетние усилия газового монополиста: было принято принципиальное стратегическое решение о повышении внутрироссийских цен на газ до общеевропейского уровня. 6 ноября 2008 г. приказом № 217/1 Федеральная служба по налогам и тарифам утвердила повышение

Сказанное выше объясняет *неслучайность и социальных приоритетов отечественного правительства*: приоритетом антикризисной государственной политики в РФ выглядит фактическое спасение имущественных прав крупных собственников и банковской системы, что видно, в частности, на примере закона о снижении налогов. Вместо снижения НДС, которое коснулось бы всех, был снижен налог на прибыль; между тем в условиях кризиса большинство предприятий эту прибыль не получают, за исключением крупных монополистов-экспортеров. Средний бизнес (которым по ряду оценок в значительной мере представлен высокотехнологичный сек-

---

минимальной ставки внутренних цен на газ в 2009 г. в среднем на 27%. Идеологической базой этого решения стало постановление Правительства РФ № 333 от 28 мая 2007 г. «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ», содержавшее концептуальное решение об изменении механизма ценообразования и резком повышении цен на газ до европейского уровня. По мнению экспертов, данное решение может привести к сворачиванию активности большинства энерго- и материалоемких производств в РФ, сокращению экспорта и росту импорта соответствующих продуктов. *При этом переход на новый механизм ценообразования способен проблематизировать стратегию перехода к инновационной экономике, так как в реальности будет означать переток колоссального (до 80 млрд долл.) объема средств от несырьевых предприятий в «Газпром».*

Несомненно, это решение ударит по интересам не только промышленных потребителей, но и населения — причем не только наименее оплачиваемых категорий населения, но также среднего класса, выступающего носителем социальной стабильности. Сохранение социальной стабильности в этих условиях весьма сомнительно.

Комментируя ход практической реализации принципов «энергетически-сверхдержавной» политики, следует отметить, что отнюдь не все из них удалось воплотить в реальность. В итоге, на наш взгляд, весьма высока вероятность трансформации России из энергетической сверхдержавы в *petrostate*. На наш взгляд, данная трансформация представляет одну из наиболее существенных трудностей на пути реализации модернизационных проектов в РФ.

тор) в период кризиса оказался без поддержки. Анализ специалистов ГУ ВШЭ показывает, что именно успешные средние компании, опиравшиеся в своем развитии в 2000-е гг. преимущественно на рыночные, а не административные факторы, могут стать двигателем повышения эффективности и выхода экономики из кризиса. В общем числе средних предприятий перед кризисом доля эффективных быстрорастущих фирм составляла от четверти до трети. Однако эти предприятия до последнего времени оставались вне фокуса политики федеральных властей. Пока основной акцент антикризисных мер на федеральном уровне был сделан на поддержку крупнейших предприятий. По мнению экспертов, риски такой политики связаны с тем, что крупнейшие компании в целом сегодня характеризуются низкой эффективностью и отсутствием у собственников и менеджмента достаточных стимулов к реструктуризации. Альтернативой политике поддержки крупнейших компаний выглядит стимулирование спроса через реализацию государством инвестиционных проектов и программ (прежде всего, в сфере развития инфраструктуры) — открытых для участия всех экономических агентов, которые удовлетворяют публично сформулированным критериям по параметрам «цена/качество» их товаров и услуг. В рамках такого подхода более вероятным становится предоставление государственной поддержки эффективным предприятиям, которые в условиях кризиса способны выйти на новые рынки и обеспечить рост выпуска своей продукции и услуг<sup>13</sup>.

В этом же контексте заслуживает упоминания неоптимальная политика государства в области выравнивания доходов и имущественного положения различных групп населения. Речь, в частности, идет о том, что действовавшая до сих пор мо-

<sup>13</sup> Яковлев А., Симачев Ю., Данилин Ю. Российская корпорация: модели поведения в условиях кризиса. (аналитический доклад). ГУ — Высшая школа экономики, 2009.

дель *роста без развития* даже в условиях благоприятной конъюнктуры *сама по себе не способна решить проблему социальных диспропорций*: неравенство и бедность не только не исчезают, но усиливаются в условиях экономического роста. При этом наибольшие диспропорции в доходах существуют в самых богатых регионах РФ; точечные вливания в пользу наименее обеспеченных слоев не решают проблему бедности и роста неравенства, оставаясь неэффективными вне системного пересмотра распределительных отношений<sup>14</sup>.

#### Кадровый аспект проблемы эффективности государственного управления

Оценивая качество управленческого аппарата РФ, с сожалением приходится констатировать, что он весьма далек не только от современных моделей «отзывчивой» бюрократии, но даже от классической веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют широко распространенные практики клиентелизма, закрытости и непрозрачности; невысокое в целом качество исполнительской дисциплины; запредельно высокий уровень коррупции. При этом наиболее распространенным упреком в адрес отечественной бюрократии обычно является ее избыточная численность. Однако, на наш взгляд, данный упрек не является первоочередным, поскольку, несмотря на живучесть мифа об избыточности российской бюрократии в исторической и современной Рос-

сии, численность аппарата управления в РФ в составе занятого населения и в соотношении с количеством населения ниже, чем в большинстве развитых стран. Даже с учетом различий в исчислении приводимых данных численность российских бюрократов ближе к соответствующим показателям стран среднего уровня развития. По данным Всемирного банка, доля чиновников в населении Бразилии составляет 1,5%, Чили — 1%, Китая — 1,6%, Польши — 0,7%<sup>15</sup>. В развитых странах в госаппарате занято гораздо больше: в Германии — 6,1% населения, США — 6,8%, Швеции — 11,7%. Тенденцией последних лет стал заметный прирост численности управленцев на государственном и муниципальном уровне в РФ в последние годы. По данным Росстата, начиная с 2002 г. этот показатель ежегодно увеличивался: в 2002 г. прирост составил 5%; в 2003 г. — 3,8%; в 2004 г. — 1%; в 2005 г. — 8%; в 2006 г. — 7,9%; в 2007 г. — 3%; в 2008 г. — 2%. В результате к 2008 г. численность аппарата госуправления возросла на 30,8% по сравнению с 2002 г. Однако даже при этом росте удельный вес числа управленцев (включая работников органов местного самоуправления) в структуре занятого населения составляет 2,4%, что ниже соответствующих показателей развитых стран. Таким образом, не численность (которая не выглядит избыточной) является главной причиной упреков в адрес управленческого аппарата в России. На наш взгляд, можно выделить следующие причины неэффективности аппарата управления в стране.

Во-первых, неоптимальная система рекрутирования кадров государственной службы в связи с размытостью критериев набора и отсутствием продуманной системы ее организации. Неартикулированность критериев, их непубличный характер, нивелировка меритократических принципов и широкое развитие клиен-

<sup>14</sup> В частности, усилия по повышению МРОТ и пенсий обеспечивают значительный — на 66% — прирост доходов наиболее обеспеченных слоев по сравнению наименее обеспеченными (см.: Шевяков А.Ю. Социально-экономическая дифференциация: состояние и пути преодоления существующих диспропорций // Проблемы модернизации экономики и экономическая политика России. Экономическая доктрина РФ: материалы российского научного экономического собрания. М., 2007).

<sup>15</sup> Коммерсантъ. 16.05.2006.

телизма — главные недостатки процесса рекрутинга госслужащих и в органы местного самоуправления. Широкое распространение патрон-клиентных отношений в аппарате стало одной из наиболее болезненных проблем в функционировании государственной службы в постсоветской России. Состояние этой проблемы на протяжении постсоветского периода характеризуется негативной динамикой.

Шаги президента Д. Медведева по обеспечению современного качества корпуса госслужащих (выпуск в марте 2009 г. указа о пятилетней федеральной программе реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации; формирование первой «сотни», первой «тысячи» перспективных управленческих кадров и т.д.), несомненно, своевременны. Однако предлагаемые шаги по преодолению неэффективности кадрового состава государственной службы пока носят неконцептуальный характер в связи с неартикулированностью принципов рекрутирования и ротации кадров; преимущественным осуществлением кадровых ротаций в режиме «ручного управления»; неконкурентным характером подобного подбора кадров, чреватого возможным доминированием принципа личной преданности. Необходима разработка *система* не только подбора, но и подготовки кадров государственного управления. Создается впечатление, что в процессах обновления кадров государственной службы и корпуса политиков пока была по преимуществу воплощена первая часть вышеупомянутой формулы: «*подбор* кадров» был осуществлен, однако без должной *подготовки* привлекаемых новобранцев<sup>16</sup>.

Весьма неоднозначной является российская версия рекрутирования управленцев из бизнес-среды. Эксперты весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. Одно из высказываний претендует на статус афоризма: «*Единственное, что объединяет государственных служащих, это их любовь к Франклину (его изображению на американской банкноте). Ничего больше*». Большинство опрошенных в рамках данного и иных исследований экспертов весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. Представляются адекватными реалиям отечественной госслужбы элементы французской модели взаимосвязи каналов рекрутирования госслужбы и бизнеса, для которой специальная подготовка госслужащих является обязательной, а госслужба — престижной и относительно высокооплачиваемой сферой деятельности. Заслуживают поддержки принятые в РФ меры по использованию иного позитивного зарубежного опыта в данном отношении (например, использование опыта Великобритании, где чиновник после ухода с государственной службы в течение двух лет не имеет права трудоустройства в той организации, которую он курировал в качестве государственного чиновника).

Существенным фактором неэффективности нынешней системы подбора кадров являются *противоречия в системе подготовки и переподготовки госслужащих*. Особо следует отметить негативные последствия рассогласования положений новой редакции Трудового

ткачихи. Теперь их сменили гимнастки и балерины. Несомненно, участие последних в избирательном процессе способно резко повысить популярность выборов и привлечь на избирательные участки дополнительное число граждан. Остается открытым вопрос о качестве участия депутатов новой волны в законодательном процессе.

<sup>16</sup> Например, в результате парламентских выборов 2007 г. Государственная Дума ФС РФ пополнилась значительным количеством новых, в том числе молодых и популярных лиц. Однако порой трудно избежать ассоциаций с советским временем, когда в парламенте страны заседали доярки и

кодекса РФ, Федерального закона «О государственной гражданской службе» и Федерального закона «Об образовании», в результате которого государственные служащие утратили право на получение второго высшего образования. В условиях востребованности постоянной переподготовки кадров подобная ситуация чревата заметным ухудшением качества образовательной подготовки корпуса управленцев.

Негативную роль в ослаблении регулятивных возможностей госаппарата играет *«поголовный» тип сменяемости кадров*, когда новый руководитель меняет всю подчиненную ему иерархию управления. Позитивный мировой опыт в данном отношении, как правило, основан на различии «политических» и «карьерных» должностей: смена первого лица, как правило, не сопровождается ротацией всего аппарата. Следует отметить и другую особенность эволюции отечественного госаппарата: практически каждая новая волна реформированного чиновничества, во многом ориентируясь на свои групповые интересы, по сути, заново, «под себя» переписывала многие законодательные и нормативные акты.

Во-вторых, следует отметить неоптимальное сочетание мер поощрения и контроля по отношению к госаппарату. Вопреки распространенному мнению, отечественное чиновничество вполне рационально строит свое поведение в заданных рамках. Из мировой практики известно, что обеспечение эффективного функционирования госаппарата строится на сочетании высоких норм вознаграждения и активных форм контроля (общественного со стороны институтов гражданского общества, например, в странах Скандинавии и жестких мер административного контроля в государствах Юго-Восточной Азии). Российское чиновничество поставлено в ситуацию прямо противоположную, сочетающую низкую оплату труда и отсутствие действенных мер контроля. Неэффектив-

ность управленческого аппарата в РФ не в последнюю очередь определена его недостаточным финансированием<sup>17</sup>. Закономерным итогом данного положения становится широкомасштабная коррупция. В более широком плане представляется неоптимальной система социального обеспечения и социальных гарантий управленцев в целом, не позволяющая привлекать наиболее квалифицированные кадры в госаппарат<sup>18</sup>.

В-третьих, следует назвать низкий престиж государственной службы и наличие негативного образа чиновника в массовом сознании<sup>19</sup>.

Несомненно, мало способствует эффективности госуправления *постоянство изменений* административного аппарата, что сформировало атмосферу нестабильности и неопределенности во всей системе государственного управления, что в сочетании с недостаточным материально-финансовым обеспечением чиновников, изменением условий их профессиональной подготовки (переподготовки) интенсифицировало переток наиболее квалифицированных ка-

<sup>17</sup> Эта ситуация близка к той, что существовала и в исторической России: удовлетворительный уровень оплаты управленческих функций был достигнут только во второй половине XIX в., несмотря на усилия, прилагавшиеся в этом направлении на протяжении XVI–XIX вв. Подробнее см.: Гаман-Голутвина О.В. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции. М.: РАГС, 1997.

<sup>18</sup> Особо следует отметить дестимулирующую роль системы пенсионного обеспечения госслужащих, при которой коэффициент замещения пенсий рассчитывается от оклада, составляющего незначительную долю в реальной оплате труда работающего чиновника.

<sup>19</sup> По словам одного из респондентов, имеющего значительный опыт государственной службы, *«сейчас следующим по негативизму в восприятии общественного мнения после бандита идет чиновник. Между тем в ходе работы в госструктурах я встречал немало чиновников, вполне квалифицированных и при этом не ворующих или ворующих ровно столько, сколько недоплачивает им государство в соответствии с их квалификацией»*.

дров в предпринимательские структуры. Сохраняется задача создания политически беспристрастной государственной службы.

Проблема дополняется отсутствием разграничения между интересами, полномочиями и функциями государства и интересами, полномочиями и функциями бюрократии. Между тем подобное различие весьма существенно — как концептуально, так и практически. Проблемная ситуация в современной России характеризуется тем, что полномочия государства в ряде сфер несколько уже, чем в развитых странах (например, в сфере борьбы с оргпреступностью), тогда как интересы, функции и полномочия административно-политической бюрократии гипертрофированы. При этом бюрократия использует рычаги государства для достижения сугубо партикулярных (групповых) задач и целей в противовес общегосударственным. В этом контексте представляется чрезвычайно важным разграничение между коррупционно стимулированной практикой бюрократического произвола и активной ролью государства как политического и экономического актора. Если первая представляет собой препятствие для нормального функционирования социума, то вне активной роли государства невозможно его эффективное развитие. Реализация предложений по уходу государства из управления может привести на практике к росту коррупции и падению исполнительской дисциплины в практике государственного управления. Вышесказанное определяет необходимость коррекции концепции дальнейшего реформирования государственной службы: гипертрофированные полномочия и функции административно-политической бюрократии действительно необходимо урезать, тогда как государству не стоит непродуманно и поспешно расставаться со своими прерогативами и функциями, поскольку полномочия современного

Российского государства уже, чем даже в таких заведомо деэтактизированных государствах, как Великобритания и США.

#### **Противодействие коррупции как фактор повышения эффективности государственного управления**

Одним из наиболее значимых факторов снижения эффективности государственного управления является коррупция, которая в ряде отраслей и регионов<sup>20</sup> обрела статус системообразующего элемента государственного управления и представляет реальную угрозу национальной безопасности страны<sup>21</sup>.

Несомненной поддержки заслуживает принятый в 2008 г. по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева антикоррупционный пакет. Однако опрошенные эксперты обращают внимание на неполноту и половинчатость предлагаемых мер<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Коррупция, наряду с наркотрафиком и информацией сегодня становится оружием новейшего поколения сетевых войн (*emerging theory of war*). Так обстоит дело, в частности, в субъектах федерации Северного Кавказа. Одним из наиболее значимых источников всплеска терроризма на Северном Кавказе являются коррупция и нестабильная экономическая ситуация. Например, по сообщениям СМИ, покушение на Президента Ингушетии Юнус-Бека Евкурова 22 июня 2009 г. могло иметь гораздо менее трагичные последствия, если бы он передвигался на бронированном автомобиле. Однако часть выделенных из бюджета средств для автомобиля Евкурова исчезли, и вместо заводских бронированных авто в парке главы субъекта Федерации появились простые иномарки с кустарным образом приваренными стальными листами (см.: Московский комсомолец. 06.07 2009).

<sup>21</sup> Среди факторов, препятствующих развитию бизнеса в России, в Индексе конкурентоспособности коррупция стоит на первом месте. См.: The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum. P. 304. URL: <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>

<sup>22</sup> В частности, вступление в силу положения о необходимости представления декларации о доходах чиновников было отложено до 1 января 2010 г.; из числа членов семей, обязанных представлять декларацию о доходах, исключены совершеннолетние дети.

Прежде всего, сегодняшняя борьба с коррупцией *ориентирована преимущественно на ликвидацию следствий, а не причин и основана преимущественно на использовании санкций*. Между тем антикоррупционный посыл должен быть элементом более широкой концептуальной программы по стратегическому управлению обществом; вне подобного содержательного контекста антикоррупционные усилия вряд ли принесут реальные результаты.

Во-вторых, вне сферы внимания остается такая системная особенность отечественной экономики, как *значительные объемы неоприходованных ресурсов, активов, фондов*, в частности имущество казны, что является серьезным источником коррупции. *Без ликвидации порядковых разниц в оценке одного и того же имущества на официальном и неофициальном балансе устранить коррупционные практики нереально*.

Однако и в плане санкций применяемые сегодня меры малоэффективны. Целый ряд известных юристов поднимают вопрос о необходимости восстановления института конфискации как вида наказания и необходимости изменения содержания института противодействия отмыванию преступных доходов. Эксперты, опрошенные в рамках данного проекта, отмечают, что в рамках антикоррупционного пакета не предусмотрено восстановление в полном виде ликвидированного в конце 2003 г. института конфискации как вида уголовного наказания. Помимо очевидных негативных эффектов для системы государственного управления отмена конфискации сопряжена с нарушением Россией своих международных обязательств по целому ряду конвенций ООН и Совета Европы по вопросам борьбы с коррупцией, организованной преступностью, отмыванием «грязных» денег и терроризмом. Усеченное восстановление конфискации в 2006 г. как меры уголовно-правового характера лишь по нескольким составам

преступлений (среди которых нет ни мошенничества, ни налоговых преступлений как отмывания преступных доходов, т.е. тех преступлений, которые и наносят самый большой ущерб) не дает возможности в полной мере бороться с коррупцией.

Экспертный анализ разработанных в 2008 г. мер по противодействию коррупции показывает, что в антикоррупционном пакете неадекватно незначительное место уделено мерам по возвращению активов (похищенных, полученных в виде взятки или незаконной прибыли и отмываемых в других странах). Между тем именно эти меры являются основополагающим принципом Конвенции ООН против коррупции и, одновременно, одной из самых актуальных для России проблем в борьбе с преступностью и коррупцией. Мировая антикоррупционная стратегия строится именно на развитии института возвращения активов. Проблема осложняется тем, что в Уголовном кодексе РФ не учтены важнейшие положения Конвенции ООН против коррупции, а также тем, что из числа преступлений, в отношении которых применяется институт борьбы с отмыванием, исключены все уголовно наказуемые виды уклонения от налогов и таможенных платежей, а также невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте<sup>23</sup>.

Международная практика идет иным путем. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и финансировании терроризма (2005 г.) включает все налоговые преступления в число тех, на которые распространяется действие механизмов борьбы с отмыванием. Указанная Конвенция Совета Европы подписана, но пока не ратифицирована Россией. Однако это, по мнению экспертов, не мешает привести соответствующие статьи в Уголовном кодексе и законах в соответствие

<sup>23</sup> Подробнее см.: Овчинский В. Криминология кризиса. М.: Норма, 2009.

с международно-правовыми требованиями.

Экономический кризис вызвал к жизни новые проявления коррупционной активности, что требует *разработки, помимо общих мер по пресечению коррупционной активности, специальных шагов, направленных на пресечение коррупционных проявлений, спровоцированных кризисом*. В этой связи заслуживают внимания новации, выдвинутые руководством Счетной палаты РФ<sup>24</sup>. Счетной палатой были подготовлены предложения к проекту Закона «О противодействии коррупции», а также проекты поправок в федеральные законы, регламентирующие вопросы приватизации государственного и муниципального имущества, деятельность акционерных обществ, аудиторскую и оценочную деятельность, профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. По результатам контрольных мероприятий даны рекомендации о внесении изменений в Закон «О недрах» и в Земельный кодекс. Критически оценивая сложившуюся ранее систему госзакупок, глава Счетной палаты С.В. Степашин предложил в русле реализации Национального плана противодействия коррупции пересмотреть законодательство о госзакупках в целях создания в рамках исполнения госзаказа ценовых преференций для российских компаний и ввести внешнюю экспертизу контрактов.

Кроме того, эксперты обращают внимание на то, что *задача противодействия коррупции тесно связана с противостоянием организованной преступности*. Однако в Национальном плане по противодействию коррупции пробле-

ма оргпреступности не рассматривается. Кроме того, 6 сентября 2008 г. Указом Президента России №1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» спецподразделения по борьбе с организованной преступностью в МВД России и МВД, УВД всех субъектов федерации ликвидированы и преобразованы в подразделения по противодействию экстремизму и подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Функции по борьбе с организованной преступностью возложены на подразделения уголовного розыска и подразделения по борьбе с экономическими преступлениями (БЭП). По мнению специалистов, это решение способно снизить эффективность борьбы с организованной преступностью, поскольку уголовному розыску и службе БЭП физически невозможно будет определить зоны ответственности, учитывая универсальный характер деятельности преступных сообществ и организаций и специализированный характер задач уголовного розыска и БЭП. Кроме того, остается неясной судьба функции борьбы с терроризмом, которую ранее выполняло МВД. Ликвидированный департамент в МВД назывался «по борьбе с организованной преступностью и терроризмом». А создаваемый на его месте — только «по борьбе с экстремизмом»<sup>25</sup>.

Кроме того, в условиях кризиса *представляются преждевременными меры по гуманизации уголовно-правовой системы* (расширение условно-досрочного освобождения и т.п.). Анализ мировой практики свидетельствует о том, что подобные меры, как правило, дают краткосрочный позитивный эффект, а затем приводят к рецидивам, но уже в форме более тяжких преступлений. Мировая практика в период кризиса построена на прямо противоположных основани-

<sup>24</sup> Включающие, в частности, разработку системы индикаторов для оценки уровня риска возникновения коррупции в органах государственного и муниципального управления, посредством фокусирования внимания на контроле крупных объектов и проектов, где вследствие значительных низкоструктурированных расходов бюджетных средств существуют коррупционные риски.

<sup>25</sup> Овчинский В. Контрреволюция в МВД. См.: [http:// www.crime.vl.ru](http://www.crime.vl.ru)

## МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДИСКУССИИ

ях. Так, в США уже в начале экономического кризиса были приняты усиленные меры по борьбе с преступностью и коррупцией, в том числе посредством ужесточения наказаний за экономические

преступления. Специальные мероприятия и операции по борьбе с коррупцией и организованной преступностью необходимы для блокирования кризиса и нашей стране.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ИННОВАЦИЙ

А.М. Игнатова

Современная ситуация в России характеризуется довольно высоким политическим и общественным вниманием к проблеме инновационного экономического развития<sup>1</sup>. Во многом это объясняется тем, что инновационный потенциал нашей страны за прошедшие полтора десятилетия был в значительной мере утрачен, отсюда — необходимость отстаивания на мировом рынке отечественной конкурентоспособной наукоемкой продукции<sup>2</sup>.

Попытки последних лет по восстановлению инновационного потенциала и созданию национальной инновационной системы, инновационной экономики пока не увенчались успехом, однако работа в этом направлении началась и активизируется. От реализации принципов государственной инновационной политики России зависит как состояние российской экономики в целом, так и каждого в отдельности предприятия (компаний)<sup>3</sup>.

Важнейшую роль во внедрении инноваций играет дискурс направленности и масштабности политических изменений, перцепция современной геополитики и экономики, потенциала их влияния на политические практики повседневности и прогнозирование будущего. Отсюда — необходимость анализа проблемы соотношения публичного политико-экономического дискурса и

реальности, в том числе воздействие на последующие изменения формальных институтов и неформальных практик<sup>4</sup>.

Нормативно-правовое закрепление эта направленность деятельности получила в постановлении Правительства Российской Федерации «О концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998–2000 годы». В нем определялось, что «инновация — конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности»<sup>5</sup>.

Тем не менее следует отметить, что в российском законодательстве недостаточно проработаны вопросы государственной инновационной политики, поддержки и содействия проведению прикладных исследований по перспективным направлениям науки и техники, а также коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. В связи с этим имеются существенные отличия российских подходов к инновационному развитию и инновационной политике и государств с развитой системой поддержки инноваций, не определена методология и единый план действий государства в области инноваций, по-прежнему не созданы условия, которые должны повысить инвестиционную привлекательность и доходность инно-

<sup>1</sup> Современная мировая политика. Прикладной анализ / отв. ред. А.Д. Богатуров. М. : Аспект Пресс, 2009. 588 с.

<sup>2</sup> Данилин И.В. Российские инновации на фоне глобального кризиса // Международные процессы. 2009. № 3 (21).

<sup>3</sup> Хесин Е. Анатомия мирового кризиса // Международные процессы. 2009. № 2 (20).

<sup>4</sup> Петров К.Е. Роль политического дискурса в политических изменениях: глобальный, региональный и национальный уровни : дисс. к.полит.н. М. : МГИМО, 2009.

<sup>5</sup> Лисина Е.Б. Вопросы правового регулирования инновационной деятельности в странах СНГ. URL: [http://iee.org.ua/files/alushta/42-lisina-voprosy\\_pravovogo.pdf](http://iee.org.ua/files/alushta/42-lisina-voprosy_pravovogo.pdf)

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

вационной деятельности, а также механизмы повышения заинтересованности бизнеса и финансовых институтов в инвестировании инновационной деятельности<sup>6</sup>. Остановимся на этих проблемах более подробно.

В последние 10–15 лет понятие «инновация» стало широко использоваться в официальных документах в странах СНГ. Наиболее полный пакет терминов и определений инновационной деятельности имеет Республика Беларусь, где разработан и введен с 01.09.2005 г. в действие государственный стандарт. Более того, Евразийским советом по стандартизации, метрологии и сертификации он принят в качестве межгосударственного стандарта СНГ<sup>7</sup>. В стандарте дано определение 41 термина на русском языке, приведены эквиваленты на немецком, английском, французском языках. За принятие данного стандарта проголосовали Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина. Вне процесса остаются Грузия и Узбекистан. Россия также пока не присоединилась к этому процессу.

В стандарте четко приравнены понятия «инновация» и «нововведение». Также дана классификация различных видов инноваций и их определения: технологическая инновация, продукт-инновация, процесс-инновация, организационная инновация, социальная инновация, экономическая инновация, инновация услуг.

Построение когнитивной схемы концепта позволило синтезировать определение инновационной политики как часть государственной социально-

экономической политики, направленной на разработку и реализацию программно-целевых задач развития инновационной сферы, нормативно-правовое регулирование функций субъектов и объектов инновационной политики, их отношений, а также организацию и осуществление инновационной деятельности.

Руководством страны поставлена задача по модернизации и инновационному развитию российской экономики. Инновационное развитие направлено на повышение конкурентоспособности российской экономики, модернизацию и технологическое перевооружение производственных мощностей, разработку и продвижение передовых и прорывных технологий, завоевание Россией передовых позиций в мире по внедрению отечественных инновационных технологий и реализации высокотехнологической продукции. Е.Т. Гайдар свою последнюю монографию закончил проблемным вопросом: «Государства, начавшие экономический рост на поколения позже лидеров, способны преодолеть отделяющую их дистанцию, стать лидерами его следующих этапов. Но смогут ли национальные элиты, общество в целом использовать этот шанс? Вот главный вопрос»<sup>8</sup>.

Ответ на данный вопрос совсем недавно прозвучал. В начале февраля 2010 г. в Институте современного развития (ИНСОР) состоялась пресс-конференция, посвященная презентации доклада «Россия XXI века: образ желаемого завтра». Авторы доклады — эксперты ИНСОРа: А. Гольц, Е. Гонтмахер, Л. Григорьев, С. Кулик, Б. Макаренко, Н. Масленников, С. Плаксин, А. Рубцов, Е. Шаталова, И. Юргенс<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство : в 2 т. М. : ИМЭМО РАН, 2009. 312 с. (Т. 1). 192 с. (Т. 2).

<sup>7</sup> Межгосударственный стандарт ГОСТ 31279-2004 «Инновационная деятельность. Термины и определения». Издание официальное. Минск, Госстандарт Республики Беларусь, 2005.

<sup>8</sup> Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической теории. 2-е изд. М. : Дело, 2005. 656 с.

<sup>9</sup> Гольц А., Гонтмахер Е., Григорьев Л., Кулик С., Макаренко Б., Масленников Н., Плаксин С., Рубцов А., Шаталова Е., Юргенс И. Россия XXI века: образ желаемого завтра (доклад). М. : ИНСОР, 2010. URL: <http://www.riocenter.ru/ru/news/7871>

В документе описаны основные характеристики желаемого состояния политической системы, экономики, социальной сферы, обороны и безопасности, внешнеполитического позиционирования нашей страны в XXI в. и первоочередные шаги, которые необходимо предпринять для запуска движения к желаемому завтра.

Казалось бы, выполнена еще одна работа на тему стратегического государственного планирования. Но здесь случай особый — председателем Попечительского совета ИНСОРа является Президент РФ Д.А. Медведев. Поэтому содержание доклада если и не полностью соответствует мнению Президента РФ, то по крайней мере не противоречит ему по принципиальным пунктам.

Именно поэтому целесообразно более детально проанализировать указанный доклад с точки зрения системного подхода к тематике авторского исследования.

*Первое.* Дискурс-анализ о начальном состоянии объекта управления — в рассматриваемом случае это данные о социально-экономическом и общественно-политическом состоянии страны, системы ее национальной безопасности, о внешней системной среде.

Вероятно, можно согласиться с оценками ученых Института развития фондового рынка, что «аналитики ИНСОРа слишком оптимистичны. Тот вариант, который они назвали худшим, скорее всего, и реализуется. Все указывает именно на это»<sup>10</sup>.

2009 г. оказался тяжелым, но поучительным для российской экономики. Как показали события прошедшего года, ни население, ни власти не были готовы к такой встряске, которую устроил мировой спад. После нескольких лет «процветания», основанного на распределении и

накоплении природной ренты, внезапно выяснилось, что структурно российская экономика не готова к преодолению трудностей, связанных с недостатком внешнего финансирования или снижения цен на энергоносители.

В настоящее время вся российская экономика и социальная система — это функция, по существу, одной переменной: цены российской нефти *Urals* на мировом рынке. Вырученные от продажи нефти и газа деньги исправно возвращаются в американскую финансовую систему, делая невозможной развитие собственных инновационных проектов и экономики в целом. Даже в кризисном 2009 г., когда дефицит российского государственного бюджета составлял \$87 млрд<sup>2</sup>, за второй, третий и четвертый кварталы в валютные резервы было перечислено \$60 млрд. Никакими национальными целями этого внятно не объяснить.

Российские компании фактически продаются зарубежным финансовым группам, проводя размещение своих акций за рубежом. Российский фондовый рынок превратился в силу своей специфики не может способствовать развитию реальной экономики.

В России в 2009 г. было разведано больше запасов нефти, чем добыто. Об этом сообщил журналистам премьер-министр В.В. Путин в ходе рабочей встречи с министром природных ресурсов и экологии РФ Ю.П. Трутневым.

Но каких запасов — легкодоступных или на шельфе? Дело в том, что, по некоторым оценкам, уже в следующем десятилетии в России возможно исчерпание легкодоступной нефти, экспорт которой вносит существенный вклад в федеральный бюджет<sup>11</sup>.

Это принципиально поменяет все, в том числе — планы развития. Поэ-

<sup>10</sup> Комментарии к докладу ИНСОРа «Россия XXI века: образ желаемого завтра». М.: Институт развития фондового рынка, 2010.

<sup>11</sup> Рябошапка В.А., Фомин А.Н., Макаренко М.Н. Перспективы экономического возрождения России // Вестник АВН. 2009. № 2 (27).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

тому вполне реальной может оказаться ситуация, когда из-за нехватки энергетических ресурсов в стране наступит масштабный энергетический кризис, и «желаемое завтра» может отодвинуться на «желаемое послезавтра» или вообще кардинально измениться в негативную сторону, даже несмотря на четкие социально-ориентированные (и поэтому принятые обществом) цели развития и совершенные государственные инструменты их реализации.

*Второе.* Дискурс-анализ об обобщенной цели, к которой должен стремиться управляемый объект; степень соответствия желаемой цели истинному состоянию объекта в конце планового периода определяется показателем качества системы управления, в данном случае — системы государственного управления.

В третьем разделе доклада ИНСОР обозначены целевые установки развития, в числе которых: качество жизни, сопоставимое с наиболее передовыми странами мира по всем основным параметрам; конкурентоспособная экономика, обеспечивающая высокий жизненный уровень, реализующая все преимущества природных богатств и человеческого капитала страны, вписанная в международное разделение труда в качестве одного из ведущих промышленных лидеров и демонстрирующая устойчивую способность к инновациям и ответу на вызовы конкурентов.

Понятно, что большинству российских граждан конкурентоспособная экономика интересна не сама по себе, а только постольку, поскольку она способствует повышению их качества жизни. То же самое можно сказать и по остальным инструментам — промежуточным целям развития.

*Третье.* Информация о необходимых ресурсах (финансовых, материальных, демографических, кадровых, энергетических и т.д.) для осуществления планируемых мероприятий.

Если мы проанализируем Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 г., то найдем в нем много таких высказываний, как «находить немало ресурсов и сил, чтобы на них сосредоточиться, за них взяться», «совершенствование отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением», «низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и к крупному бизнесу», «в полной мере реализовать себя в таких высокотехнологических сферах, как современная энергетика, коммуникации, космос, авиастроение, стать крупным экспортером интеллектуальных услуг», «повысить эффективность потребления энергии» и т.д. Хотя концептов «мобилизации ресурсов» мы в послании президента не найдем, мобилизация ресурсов на всех уровнях государственного управления — одна из основных идей этого документа.

Послание Президента РФ 26 апреля 2007 г. было посвящено подробному плану комплексной модернизации России в XXI в.

В Послании Президента РФ Д.А. Медведева 5 ноября 2008 г. уже точно определяются ресурсы стратегического развития: «Наши действия в экономике будут базироваться на уже заявленной концепции четырех “И” — институты, инвестиции, инфраструктура, инновации. Такой подход закреплён и в подготовленной правительством концепции развития до 2020 г. Реализовать его нужно в полном объеме. Добавив к нему, как я уже об этом как-то говорил, пятую составляющую — интеллект. Наш приоритет — это производство (а в перспективе — и экспорт) знаний, новых технологий и передовой культуры. А значит, достижение лидирующих позиций в науке, в образовании, в искусстве. Мы обязаны быть на переднем крае инноваций в основных сферах экономики и общественной жизни. И на такие це-

ли ни государству, ни бизнесу скупить-ся не стоит — даже в непростые финансовые периоды».

Далее в контексте интеллектуальных ресурсов проблемы существующей системы школьного и высшего образования вызывают оживленные дискуссии в обществе и политические дебаты. Лейтмотив дискурса: хорошее финансирование и контингент детей с достаточной подготовкой и мотивацией к учебе — оба эти фактора обеспечивают повышение качества образования.

Но в противовес этому Михаил Прохоров, занимающий пост главы инвестиционного фонда «Онэксим», высказал собственное мнение, почему столь часто упоминаемая правительством модернизация экономики будет труднодостижимой. Он считает, что в силу особенностей структуры российской экономики больше половины нынешних студентов вузов — будущие «сорняки» на рынке труда. По его мнению, одной из причин, мешающей модернизации, является производительность российского труда. Он привел данные, в соответствии с которыми эффективность труда в России в четыре раза ниже, чем в США, причем, по его личному убеждению, расти она не будет.

Кроме этого, он отметил и качество российской рабочей силы. Бизнесмен подчеркнул чрезмерность расходов на подготовку рабочих кадров, существующую из-за неадекватно завышенного числа рабочих профессий.

Все это является едва ли преодолимыми барьерами для проведения модернизации. Проблема может только усугубиться с принятием в марте сего года во втором и третьем чтениях Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», где, по сути, речь идет о приватизации всей социалки —

школ и вузов, поликлиник и больниц, театров и музеев<sup>12</sup>.

*Четвертое.* Дискурс-анализ об инструментах трансформации располагаемых ресурсов в желаемую цель.

В сентябре 2009 г. была опубликована статья главы государства «Россия, вперед», в которой были изложены основные недуги и проблемы России. Затем, в течение почти двух месяцев, на сайт Президента РФ поступило более 20 тыс. предложений о том, как эти проблемы можно решить.

В своем Послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев предложил конкретное решение практически всех заявленных проблем.

В своем выступлении Д.А. Медведев отметил, что все пять основных направлений инновационного развития России, в число которых входят и ИТ («стратегические информационные технологии, включая вопросы создания суперкомпьютеров и разработки программного обеспечения») остаются прежними. По всем пяти направлениям уже начались проекты, и сформированы графики их реализации.

Одно из стратегических направлений развития России связано с развитием информационных технологий и телекоммуникаций. «Наша страна традиционно была одной из первых в этих отраслях, но сейчас занимает лишь 63-е место в мире по уровню развития инфраструктуры связи. Это очень плохо», — заметил Д.А. Медведев. «На территории всей нашей страны в течение пяти лет необходимо обеспечить широкополосный доступ в Интернет, осуществить переход на цифровое телевидение и мобильную связь четвертого поколения. Национальная сетевая инфраструктура должна гарантировать доступ к современным средствам связи в любой точке», — сказал президент<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Госотказ: школам, поликлиникам и библиотекам предложили хорошенько пошарить в карманах у населения // Итоги. 08.03.2010.

<sup>13</sup> Басина Н. Что сказал Медведев в своем Послании об ИТ. URL: <http://www.ibusiness.ru/markets/476727/>

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Задачи поставлены. Но насколько отоброшены ресурсы для их решения. Возьмем один аспект формирования технологической цепочки инновации — экспертное обеспечение политических решений, расширение консультационной и информационной поддержки государственных политик<sup>14</sup>.

Сегодня организации-потребители научного и технологического продукта не имеют общих площадок для взаимодействия с научными кадрами, кроме устаревших и неоперативных мероприятий типа выставок и «живых» конференций. Сами научные кадры и информация о них не сконцентрированы и не связана с общедоступными данными о научной активности и состоятельности. Все это, безусловно, тормозит развитие как самого научного сообщества России, так и практически всех отраслей народного хозяйства страны в условиях весьма быстрых изменений в науке и технологических областях.

В то же время передовые страны активно создают виртуальные ресурсы (сайты) в Интернет для привлечения к их пополнению научных кадров со всего мира, создавая виртуальные интернет-центры для концентрации квалификационной и контактной информации, а также предоставления им удобных коммуникаций для общения по профессиональным вопросам (интернет-форумы). Уже появились развитые сайты, ориентированные на создание социальной сети научных работников со сбором соответствующей информации (например, <http://scientists.indexcopernicus.com>). Очевидно, что использование интегрированных интернет-ресурсов выходит далеко за рамки простого общения научных работников и позволяет быстро формировать базы данных об их квалификационных характеристиках, научных

достижениях, объективных рейтингах в мировой научной среде.

Приятно отметить, что Минобрнауки России оперативно отреагировало на результаты дискурс-анализа: началось официальная интернет-регистрация экспертного сообщества России. Если учесть, что в 2009 г. Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России было утверждено 2915 диссертационных советов и если исходить из установленной минимальной численности диссертационного совета в 17 человек, то нетрудно определить, что экспертное научное сообщество России может составлять около 50 тыс. докторов наук<sup>15</sup>.

Экспертное сообщество может быть усилено научным потенциалом российских ученых, работающих за границей. Это станет вполне реальным процессом с созданием российской Силиконовой долины, места, где должны рождаться инновации.

*Пятое.* Дискурс-анализ об эффективной системе государственного управления, способной вырабатывать рациональные управленческие решения.

Неудовлетворенность нынешней ситуацией в последнее время нарастает. Тревога звучит в строках Президента РФ Д.А. Медведева, когда он пишет: «Должны ли мы и дальше тащить в наше будущее примитивную сырьевую экономику, хроническую коррупцию, застарелую привычку полагаться в решении проблем на государство, на границу, на какое-нибудь „всесильное учение“, на что угодно, на кого угодно, только не на себя?». «Может ли нас устроить ситуация, когда государственный аппарат у нас — это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе, в конечном счете, народ?»<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Якунин В.И. К вопросу о качестве государственной политики // Свободная мысль. 2007. № 5. 1,0 п.л.

<sup>15</sup> Викулов С.Ф. Методические рекомендации по подготовке и защите диссертации. М., 2009.

<sup>16</sup> Медведев Д.А. Россия, вперед! URL: <http://www.kremlin.ru/news/5413>

Государство выступало и выступает самым крупным собственником наукоемкого производства и основным потребителем наукоемких технологий. Без поддержки государства невозможно продвижение на мировые рынки не только продукции военного назначения, но и наукоемкой продукции двойного и гражданского назначения. Национальная конкурентоспособность во многом зависит от способности государства создавать политико-правовую среду, которая благоприятствует устойчивому процессу создания добавленной стоимости. При отсутствии целостной стратегии и слабости государственных институтов технологического развития бизнес не имеет ответственного партнера для решения общенациональных задач<sup>17</sup>.

Появившийся в российских условиях дискурс о сильном государстве утверждает в сознании масс идею государства в качестве единственного полноправного политического субъекта. Его сила заключена в возможности действовать в отношении других субъектов по собственному усмотрению, разумеется, дискурсивно такие шаги государственной власти оформляются как выражение интересов нации. Постепенно государство как субъект политики обретает персонафикацию в фигуре президента. Он же становится главным звеном в формировании и распространении дискурса о сильном государстве.

Чтобы состояться как политическая и историческая фигура, президенту очень важно добиться успеха на таких ключевых направлениях, как диверсификация экономики и инновационное развитие. Проблема состоит в том, что экономические успехи, даже при самом

благоприятном развитии ситуации, будут заметны лишь через годы. Но дать обществу возможность увидеть, что процесс действительно пошел, можно и нужно уже сейчас<sup>18</sup>.

Политическая воля президента к обновлению политических элит и созданию социального ядра национальной модернизационной коалиции является критерием готовности государства к реализации проекта инновационной экономики. Стратегия долговременного развития инновационной экономики и страны в целом может быть разработана только высшим эшелоном системы государственного управления.

В настоящее время следует признать, что государство монополизировало экономику страны, фактически не создало условий для развития малого и среднего бизнеса, стало очень коррумпированным.

А ведь целевая установка для государства — оно не мешает конкуренции на внутреннем рынке (более того — способствует ее развитию), но предотвращает ее на внешнем рынке. И — это необходимо специально отметить — государство в России по объективным причинам должно быть сильнее, чем в других странах. Другое дело, что эта сила должна быть обращена не внутрь страны, а во внешнюю системную среду.

По мнению участников дискуссии, на сегодняшний день стало невозможным не отметить наиболее возрастающую в условиях кризиса роль взаимодействия бизнеса с институтами власти<sup>19</sup>.

В последние годы наблюдается сращивание олигархического капитала с государственной властью: некоторые наиболее продвинутые олигархи уже стали или готовятся стать губернаторами: их

<sup>17</sup> Рубанов В.А. Инновационная экономика как управленческий проект: проблемы и решения // Проблемы современного государственного управления в России : материалы научного семинара. Вып. № 2 (7). М. : Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2007.

<sup>18</sup> Ремизов М. В зените власти: что удалось Дмитрию Медведеву за половину его президентского срока? // Итоги. 08.03.2010.

<sup>19</sup> Фокин В. Особенности отношений бизнеса и власти // Международные процессы. 2009. № 3 (21).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

бизнес-структуры регистрируются и платят налоги в этих регионах. Иначе говоря, значительную часть налогов олигархи, как бизнесмены, платят сами себе, как губернаторам. И не нужно никаких особых экономических зон.

И можно отстаивать миф об отсутствии социальных конфликтов. Власти и элитам удобно нивелировать значение противоречий между богатыми и бедными, работающими и безработными, профессионалами и малообразованными. Такая ситуация создает иллюзию внутренней стабильности и планомерного развития.

Однако в российском случае миф отсутствия внутренних конфликтов поддерживается пресловутым мифом внешней угрозы, будь то в лице США, мирового терроризма или мирового экономического кризиса. На современном этапе такой способ сохранения статус-кво и направленной мобилизации населения особенно актуален, так как отводит обвинения в неразумной экономической политике от правительства и адресует их заокеанским ипотечным проблемам и проискам злонамеренных западных корпораций<sup>20</sup>.

Все чаще высказывается мнение, что уже назрела необходимость принятия закона о лоббистской деятельности в России. GR-специалисты становятся все более востребованными как в крупных компаниях, так и на предприятиях среднего и малого бизнеса. Участники дискурса придерживаются мнения, что GR-технологии становятся одним из наиболее эффективных антикризисных бизнес-инструментов, использование которого в нестабильных экономических условиях может стать залогом успеха и дальнейшего развития компании.

Недаром президент РСПП Александр Шохин в феврале поднял вопрос

о включении себя как представителя бизнеса в состав комиссии правительства по законопроектной деятельности. Премьер-министр Владимир Путин включил А. Шохина в состав комиссии 20 февраля 2010 г.<sup>21</sup> Этим фактом подтверждается лидерство А. Шохина среди лоббистов России.

Видимо, целесообразно на законодательном уровне установить жесткий запрет на одновременное занятие предпринимательской и любыми видами государственной деятельности.

*Шестое.* В контексте экономического кризиса в российском обществе неоднозначно восприятие роли и места созданных государственных корпораций, о путях государственного регулирования их инновационной деятельности.

С одной стороны, Президент РФ Д.А. Медведев ставит задачу «...активно содействовать нашим компаниям в получении максимальных выгод из открытости российской экономики и из текущей рыночной ситуации, несмотря на всю ее сложность. Помогать им повысить свою эффективность и выйти на новые рынки — рынки товаров, технологий, рабочей силы».

Как содействовать? Прекрасным примером является компания 3М (*Minnesota Mining and Manufacturing*). В этой американской компании была создана целая инновационная культура, в основе которой лежит принцип Вильяма Макнайтта, руководившего компанией в 1940-х гг. «Найдите правильных людей и оставьте их в покое. Они все сделают сами», — говорил основоположник 3М. На базе этой идеи компания сформировала так называемую философию Макнайтта: по мере роста бизнеса важно делегировать ответственность и поощрять инициативу. Инициативные люди са-

<sup>20</sup> Зверева Г. Построить Матрицу: дискурс российской власти в условиях сетевой культуры // Вестник общественного мнения. 2007. № 1.

<sup>21</sup> Толстых П. Зачем глава РСПП Александр Шохин попросился в законопроектную комиссию правительства // Административная Дума. 12.03.2010. URL: <http://www.forbesrussia.ru/person/8058-tolstyh-pavel>

ми найдут, как сделать лучше; ошибки, которые могут возникнуть в этом случае, не столь значительны, по сравнению с ошибками авторитарного руководства; слишком критическое отношение к ошибкам может привести к тому, что инициатива будет утрачена.

О придании исключительного значения механизму государственно-правового регулирования в сфере инноваций свидетельствует и официальная статистика США: из 2,7 млн человек, составляющих госаппарат федерального управления, каждый третий задействован в организации или регулировании экономики; каждый четвертый занят управлением развитием науки и техники; каждый десятый — содействием или контролем международного научно-технического сотрудничества<sup>22</sup>.

Чтобы не допустить усиления тенденции отставания России на мировом рынке в сфере высоких технологий, в темпах роста готовой продукции, особенно наукоемких изделий была также создана Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии». Структурным ядром корпорации стал «Рособоронэкспорт»<sup>23</sup>.

Целью деятельности Государственной корпорации «Ростехнологии», в соответствии с законом о ее создании, является содействие разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции путем обеспечения поддержки на внутреннем и внешнем рынках российских организаций — разработчиков и производителей высокотехнологичной промышленной продукции. Поставлена задача

привлечения инвестиций в организации различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс.

Правовая и организационная форма существования Госкорпорации «Ростехнологии», как некоммерческой организации, была выбрана с целью максимального ускорения научного и технологического развития оборонно-промышленного комплекса (ОПК) за счет оптимального сочетания интересов государства с рыночными механизмами хозяйствования.

Согласно указу Президента РФ Государственной корпорации «Ростехнологии» передано 426 предприятий — 180 ФГУПов и доли в 246 акционерных обществах.

В Корпорации имеется более 220 организаций, которые являются научно-исследовательскими институтами или конструкторскими бюро или же имеют в своем составе такие подразделения. Указанные организации должны стать центрами инновационного развития, активно осуществлять разработку новых технологий, высокотехнологичной продукции и выполнять НИОКР по приоритетным и прорывным направлениям науки и техники. Общая численность работающих в этих организациях составляет более 160 тыс. сотрудников. Однако в ряде организаций средний возраст научных работников превышает 60 лет, часть организаций получает основной доход не от научной деятельности и коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а от сдачи в аренду перепрофилированных под офисы лабораторий и цехов.

В большинстве организаций, благодаря целенаправленной деятельности руководства, удается сохранять научные коллективы и осуществлять НИОКР по перспективным направлениям. В холдинговых компаниях (интегрированных структурах) Корпорации объединены НИИ и КБ, которые раньше выступали

<sup>22</sup> Чумаченко Б., Лавров К. Стратегическое управление научно-технологическим развитием: опыт США. URL: [http://vasilievaanarod.ru/ptpu/13\\_2\\_00.htm](http://vasilievaanarod.ru/ptpu/13_2_00.htm)

<sup>23</sup> Чемезов С.В. Стратегический менеджмент ВТС и высоких технологий : лекция. М. : МГИМО, 2009.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

как конкуренты и представляли разные научные школы и различные подходы к решению научных и прикладных задач. Перед холдинговыми компаниями (интегрированными структурами) поставлена задача грамотно объединить потенциал ранее конкурировавших организаций и использовать их возможности для разработки новых прорывных технологий.

Существующие показатели инновационной деятельности большинства организаций Корпорации нельзя признать удовлетворительными. В значительной части организаций (до 30% от их числа) нематериальных активов НМА вообще не поставлены на балансовый учет, а там, где они находятся на балансовом учете, удельные показатели балансовой стоимости НМА явно занижены по сравнению с капитальными вложениями, которые были затрачены на их разработку. В ряде организаций низки или вовсе отсутствуют доходы от коммерциализации РИД. Продажа прав на РИД на сторону, как и их приобретение у сторонних организаций, практически отсутствует. Это указывает на то, что в организациях Корпорации недостаточно реализуется механизм объективной оценки стоимости прав на РИД, а также имеет место недооценка роли РИД в производственно-финансовой деятельности организаций.

Организации Корпорации испытывают высокую потребность во внедрении технологических, продуктовых и организационно-управленческих инноваций<sup>24</sup>.

Вместе с тем доля инновационной продукции в значительной части организаций

Корпорации выше, чем в среднем по соответствующим отраслям промышленности.

Глава государства заявил, что «форму государственных корпораций в современных условиях» он считает «бесперспективной».

«Корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, — сказал он. — А те, которые работают в коммерческой конкурентной среде, со временем должны быть преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они либо сохраняются в государственном секторе. Там, где это нам необходимо. Либо будут реализованы частным инвесторам» — так определил судьбу госкорпораций Медведев, предупредив, что будет проведен независимый аудит таких корпораций, а также крупных компаний с государственным участием.

Дискурс о возможном изменении правового статуса государственных корпораций не способствует решению оперативных и стратегически значимых проблем, стоящих перед госкорпорациями.

В качестве заключения представляется возможным утверждать, во-первых, что искусственно задаваемые властями дискурсы отвергаются и опровергаются динамично изменяющейся реальностью. Это позволяет предположить, что одно из главных отличий текущего мирового кризиса от кризисов XX в. — это полная беспомощность политиков перед деструктивными явлениями в финансово-экономической сфере. Во-вторых, что высказанный тезис о взаимосвязи между концептуальными изменениями дискурсов и изменениями, происходящими в социальных институтах и политических практиках, нашел свое подтверждение.

Одновременно в качестве заключения следует уточнить, что взаимоотношения реальности и публичного дискурса представляют собой замкнутый круг: ре-

<sup>24</sup> Чemezov C. B., Турко Н. И., Попович Л. Г. Инновационно-инвестиционная деятельность как актуальная проблема менеджмента высокотехнологичной продукции, конкурентоспособной на мировом рынке // Тезисы докладов на IV Международной научной конференции по военно-техническим проблемам, проблемам обороны и безопасности, использованию технологий двойного назначения. Минск, ГУ БелИСА, 2009.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

---

альность формирует дискурс, а дискурс конструирует реальность. За словами большинства политиков — зияющая пустота<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Николаев И.В. Экономический кризис в зеркале публичного дискурса, или Почему зеркало рисует нас // Полис. 2006. № 3. URL: <http://polittheory.narod.ru/materials/paper.doc>

И в этой связи возникает новая проблема: кто и как подает нам информацию и как мы ее воспринимаем. Но ее решение лежит уже в границах информационной безопасности или, точнее, в сфере информационного противоборства.

# ГОСУДАРСТВО, ЛЕГИТИМНОЕ НАСИЛИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЧАСТНЫХ ВОЕННО-ОХРАННЫХ КОМПАНИЙ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

Д.О. Новикова

Сегодня социально-политическая действительность, олицетворением которой выступало национальное государство как важнейший институт современности, по мнению многих исследователей, стремительно меняется. Государство в классическом понимании буквально «исчезает на глазах»: происходит перераспределение традиционных государственных функций на наднациональный и субнациональный уровни; идет поиск новых моделей государственного управления; трансформируется система государственной власти; меняется концепция государственного суверенитета и т.п.<sup>1</sup>

С 70-80-х годов XX в. в сферу государственного управления стали внедряться принципы, ориентированные на модель экономического менеджмента, а затем и на сетевые подходы взаимодействия государства и общества<sup>2</sup>. В результате к концу XX в. произошел переход от модели государства, активно вмешивающегося в различные социально-политические сферы и полностью их контролирующего, к модели «регулирующего» государства, ключевым инструментом управления которого становится выработка «правил игры». Таким обра-

зом, государство стало нейтральным регулятором рыночных процессов, которое координирует действия других субъектов политического процесса, разделяя при этом с ними свою власть<sup>3</sup>.

К настоящему времени подобная модель государственного управления распространилась практически на все сферы социально-политических отношений, в том числе и на те, которые прежде входили в сферу исключительной компетенции государства. В первую очередь это касается военной сферы и сферы безопасности, приватизация которой в той или иной степени происходит сегодня в большинстве стран мира<sup>4</sup>.

В условиях глобализации, распространения новых технологий, политических, экономических и социальных изменений, в сфере безопасности и в военной сфере возникают многочисленные потребности, которые институты государства не всегда могут удовлетворить, и передача ряда государственных функций частным военно-охранным компаниям<sup>5</sup> становится наиболее эффектив-

<sup>1</sup> Мальковская И.А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) // Вестник РУДН. Серия «Политология». № 8. 2006.

<sup>2</sup> Peters G. State Traditions and Administrative Reform. <http://www1.worldbank.org>

<sup>3</sup> Borzel T. Organizing Babylon — on the Different Conceptions of Policy Networks//Public Administration. № 2. Vol. 76. 1998.

<sup>4</sup> Adams T.K. The New Mercenaries and the Privatization of Conflict. Parameters, 29 1999.

<sup>5</sup> Под понятием «частная военно-охранная компания» в данной работе понимается негосударственная организация, которая предоставляет на возмездной договорной основе военные и/или охранные услуги физическим и/или юридическим лицам, в том числе специализированные услуги, связанные с военными действиями, включая стратегическое планирование, сбор информации,

ным, а в ряде случаев и единственным способом решения определенных задач. Сегодня частные военно-охранные компании (ЧВОК) становятся активными субъектами в сфере международной и национальной безопасности, деятельность которых весьма востребована. Вместе с тем данный процесс сопряжен с крайне неоднозначными последствиями, затрагивающими фундаментальные основы государства как такового. Вторжение частных субъектов в военную сферу и в сферу безопасности (т.е. в те области, где государство традиционно обладало исключительной монополией на легитимное насилие) ставит вопрос о существенном изменении полномочий и функций государства. Заполняя определенный вакуум в сфере безопасности, частные компании фактически размывают основы публичной (государственной) безопасности, представляя серьезный вызов традиционной монополии государства на легитимное насилие<sup>6</sup>.

Однако, несмотря на всю неоднозначность последствий распространения рыночных отношений на военную сферу и сферу безопасности, которые по сравнению с экономической или другими областями обладают весьма специфическими характеристиками, данная проблема пока что не получила должного концептуального осмысления. Очевидно, что приватизация любого типа может повлечь за собой как позитивные, так и негативные последствия, и рынок частных военно-охранных услуг может как предоставить новые средства решения проблем безопасности, так и сам стать еще одной

проблемой. Рассматривая вопрос о том, создают ли частные компании новые вызовы или предоставляют новые возможности, данная статья анализирует основные последствия процесса приватизации насилия для государства и государственных институтов в сфере безопасности.

Частные армии как таковые известны еще с эпохи древних цивилизаций и феодализма, когда наемные солдаты составляли основу армий большинства стран. Хотя подобная система и была в определенном смысле эффективной, государственной власти приходилось прилагать значительные усилия для регулирования и контроля над деятельностью наемников. С развитием системы суверенных наций-государств и созданием регулярных национальных армий, частные военные услуги полностью утратили свое значение, а само наемничество стало рассматриваться как незаконная деятельность<sup>7</sup>.

В современном мире проблематика частного насилия стала вновь актуальной в постколониальный период: именно в 50–60-е годы XX в. в результате развития процесса деколонизации услуги наемников стали довольно востребованы для ведения борьбы с национальными освободительными движениями, дестабилизации новых независимых правительств в развивающихся странах и т.п. В это же время в мире создавались и первые современные частные военно-охранные компании<sup>8</sup>, которые гарантировали занятость

*наземную, морскую или воздушную разведку, спутниковое наблюдение, подготовку военного персонала, материально-техническое снабжение, вооруженную охрану или защиту зданий, сооружений, имущества и физических лиц, разработку и принятие мер в сфере обеспечения информационной безопасности и проч.*

<sup>6</sup> Leander A. The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States. COPRI Working Paper, 11/2003. URL: <http://www.copri.dk/publications/workingpapers.htm>

<sup>7</sup> Согласно Дополнительному протоколу № 1 к Женевским конвенциям под наемником понимается «любое лицо, завербованное для участия в вооруженном конфликте на месте или за границей и принимающее участие в военных действиях. Наемник получает за службу материальное вознаграждение, существенно превышающее выплачиваемое военнослужащим того же ранга, входящим в личный состав армии этой страны. Наемник не является гражданином страны, участвующей в конфликте, и не направлен другой страной в зону конфликта для выполнения официальных функций».

<sup>8</sup> Первые компании подобного типа создавались в основном в Великобритании: еще в

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

бывшим военным, и их услугами пользовались такие организации, как ООН, Всемирный банк, крупные гуманитарные неправительственные структуры.

Только с окончанием холодной войны началось стремительное развитие современного рынка частных военно-охранных услуг<sup>9</sup>. Помимо перехода к новым моделям государственного управления, распространившимся на сферу безопасности и военную сферу, данному процессу способствовало значительное сокращение численности вооруженных сил в большинстве государств после распада биполярной системы, создавшее огромный рынок предложения со стороны профессиональных военнослужащих; постепенный «уход» великих держав из многих регионов и стран развивающегося мира, которые вынуждены были искать альтернативные способы решения своих проблем в сфере безопасности, а также нарастающее нежелание или неспособность ООН и других международных организаций эффективно решать задачи в сфере урегулирования кризисов<sup>10</sup>.

К началу XXI в. роль частного сектора в предоставлении услуг военного характера, услуг в сфере безопасности, полицейских и разведывательных сферах достигла беспрецедентных масштабов, и, по прогнозам экспертов, в ближайшие несколько лет расходы на частные контракты будут расти, а сам рынок частных военно-

охранных услуг — расширяться<sup>11</sup>. Фактически в мире сформировалась индустрия «приватизированных» военных операций, осуществляемых частными военно-охранными компаниями (*privatized military operations industry*), ставшая, по мнению ряда экспертов, новым этапом в развитии методов ведения войны<sup>12</sup>.

Сегодня частная военно-охранная индустрия предоставляет услуги в военной сфере и сфере безопасности в ряде случаев быстрее и дешевле по сравнению с государственными структурами и регулярной армией, а кроме того, заполняет пробелы в деятельности вооруженных сил государства. В первую очередь это касается возможности быстро наращивать контингенты, — частные военно-охранные компании способны в короткие сроки нанимать необходимых для выполнения конкретных задач сотрудников, что избавляет от необходимости содержать большое количество дорогостоящего персонала в мирное время. Учитывая сокращение военных бюджетов многих стран после окончания холодной войны, «аутсорсинг войны» является весьма привлекательной альтернативой для правительств. Передавая ряд своих функции ЧВОК, государство перемещает соответствующие расходы из публичного в частный (или международный) сектор, поскольку частные фирмы, международные организации и неправительственные организации сами оплачивают обеспечение собственной безопасности.

Использование в военных операциях частных компаний вместо собственных национальных контингентов во многих случаях также заметно снижает политические риски, позволяя государствам вме-

1967 г. была создана первая из современных ЧВК — компания WatchGuard International, а в 1981 г. начала действовать компания DSL, — крупнейшая организация, которая во многом стала отправной точкой передачи некоторых функций от британских вооруженных сил к частному сектору.

<sup>9</sup> Avant D. Overview: Current Global Manifestations of the Mercenary Phenomenon. Paper prepared for the Office of the UN High Commissioner for Human Rights Third Expert meeting on mercenaries, 6–10 December, 2004.

<sup>10</sup> См. C. Holmqvist. Private Security Companies: The Case for Regulation// SIPRI Policy Paper № 9, 2005. D. Lilly. The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities. Disarmament Forum, 3, 2000.

<sup>11</sup> O'Brien K.A. PMCs, Myths and Mercenaries: The Debate on Private Military Companies// Royal United Service Institute Journal, February, 2000.

<sup>12</sup> Final Report “Privatized Military Operations Industry”, The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, Spring 2008.

шиваться в те конфликты, в которых они не могут или не хотят напрямую участвовать, особенно если отсутствует стратегическая заинтересованность или существует риск всплеска недовольства со стороны собственных граждан<sup>13</sup>. В то же время в развивающемся мире, где резко возросло число региональных и внутригосударственных конфликтов, а также количество слабых или несостоявшихся государств, которые не могут использовать собственные вооруженные силы или силы безопасности для поддержания внутреннего порядка и решения проблемы в сфере безопасности, ЧВОК могут предложить эффективные, и в ряде случаев единственно доступные, альтернативы. Наконец, повсеместное признание деятельности ЧВОК тесно связано с попытками использовать частные фирмы в операциях ООН в сфере кризисного урегулирования. Сторонники данной позиции указывают на очевидные преимущества и успехи ЧВОК, противопоставляя их «провальным» миротворческим операциям международного сообщества (например, Миссия ООН в Руанде). По мнению ряда экспертов, частные компании могут быть довольно эффективно использованы при проведении миротворческих операций для решения проблем специальной подготовки или переподготовки регулярных национальных вооруженных сил; в гуманитарных операциях для повышения оперативности реагирования на кризис; в ходе операций по противодействию транснациональным угрозам (терроризм, организованная преступность, наркотрафик), а также в контртеррористических операциях; в боевых действиях как разновидность сил специального назначения<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> См. подробнее: С. Holmquist. *Private Security Companies: The Case for Regulation*, 2005. E.B. Smith. *The New Condottieri and US Policy: The Privatization of Conflict and Its Implications*, 2002-03; Валецкий О. Приватизация войны: частные военные компании, их создание, развитие и опыт работы в Ираке, и других регионах мира, 2006.

В целом позицию сторонников расширения масштаба и спектра деятельности ЧВОК можно сформулировать следующим образом: «Вместо того чтобы терпеть многочисленные потери, достаточно выписать чек и закончить войну»<sup>15</sup>. Вместе с тем при всех кажущихся, на первый взгляд, неоспоримых преимуществах частных военно-охранных компаний их деятельность сопряжена с многочисленными проблемами<sup>16</sup>.

Эксперты подчеркивают, что по сравнению с регулярными войсками частные компании обладают серьезными недостатками, в числе которых называются отсутствие прямого подчинения контрактников воинскому командованию, низкий профессиональный уровень сотрудников компаний, мотивированность на получение прибыли, а не на выполнение долга и т.п.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Brooks D. *Write a Cheque, End a War: Using Private Military Companies to End African Conflicts*. *Conflict Trends*, №1 2000.

<sup>16</sup> См. подробнее *The DCAF Background Series on Security Sector Governance and Reform*. <http://www.dcaf.ch>

<sup>17</sup> Так, практически все частные военно-охранные компании, действующие в Афганистане, сталкиваются с проблемой недостаточной квалификации и профессионализма, а также противоправным поведением отдельных сотрудников. Среди наиболее распространенных проблем можно отметить: несоответствие квалификации сотрудника занимаемой должности; отсутствие соответствующего образования; слабую подготовку; низкие моральные качества; общую неэффективность и незаинтересованность в выполняемых задачах; поведение в духе «солдат удачи» 1960-х гг.; неуважительное отношение к местному населению, дискриминацию; агрессию и издевательства над местным населением на дорожных постах; неуважительное отношение к женщинам; употребление наркотиков отдельными членами персонала компаний; пренебрежение нормами законодательства; чрезмерную готовность к применению силы в любых ситуациях, включая применение огнестрельного оружия. См.: S. Schmeidl. *The Good, the Bad and the Ugly — The Private Military and Security Sector in Afghanistan*// *PMSCs in Afghanistan*. DCAF. 2009.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Серьезную проблему представляет также крайняя неоднородность как самих компаний и предоставляемых ими услуг в военной и охранных сферах, так и клиентов, их нанимающих. На рынке наряду с крупными транснациональными частными военно-охранными корпорациями существуют мелкие фирмы, больше похожие на организованные формы наемничества<sup>18</sup>. Зачастую такие фирмы либо действительно занимаются подготовкой наемников, либо служат прикрытием для иной незаконной деятельности. Особую группу представляют те ЧВОК, которые входят в крупную корпоративную группу, по своей сути напоминающую колониальные компании. В рамках такой модели корпорация, как правило, предлагает государствам безопасность, стабильный источник налоговых поступлений и приток иностранной валюты в обмен на концессии, например по добыче алмазов или добычи нефти. С начала 1990-х гг. деятельность ряда частных военно-охранных компаний, интерпретировавших внутригосударственные конфликты в наименее развитых регионах мира<sup>19</sup> в рыночной логике, во многом превратилась в зону действия «большого бизнеса», заинтересованного в продолжении конфликтов в регионах

с большими запасами ценных полезных ископаемых.

В целом использование частных военно-охранных компаний для разрешения конфликтных ситуаций носит ограниченную эффективность. Частные компании могут обеспечить только краткосрочную стабильность, а не решить глубоко укоренившиеся политические, экономические и социальные причины конфликта<sup>20</sup>. Предоставляемые ими услуги не отменяют необходимость постконфликтного восстановления, создания демократических режимов и регулярных национальных армий и сил безопасности. Более того, деятельность ЧВОК может милитаризировать конфликтные регионы, способствуя увеличению численности оружия, которое зачастую «остается» в зоне конфликта после ухода оттуда компаний<sup>21</sup>.

Кроме того, масштабное использование контрактников может в перспективе привести к критической зависимости гражданских и военных структур от частных военно-охранных компаний<sup>22</sup>. Пожалуй, в наибольшем объеме приватизация военных операций происходит сегодня в США. Военные операции с использованием частных военно-охранных компаний сегодня являются неотъемлемым элементом глобального проецирования силы Соединенных Штатов, а Правительство США является крупнейшим клиентом данной индустрии в мире. В 2008 г. Пентагон признал в докладе Конгрессу, что миссии в Афганистане и Ираке стали первыми военными операциями, которые в

<sup>18</sup> По своим возможностям ЧВОК также весьма отличаются друг от друга. В одних случаях это небольшие компании, оказывающие консультативные услуги, в других — мощные корпорации, в распоряжении которых находятся реактивные истребители и батальоны профессиональных военных. Кроме того, некоторые аналитики выделяют так называемые пассивные компании, которые осуществляют только тренировку и инструктирование либо оказывают различные виды транспортной поддержки и обеспечение логистики, и «активные» компании, выполняющие в том числе и боевые задачи.

<sup>19</sup> Доклад Комиссии ООН по правам человека E/CN.4/2005/23 от 18 января 2005 г. о работе третьего совещания экспертов по вопросу о традиционных и новых формах наемнической деятельности как средстве нарушения прав человека и противодействия осуществлению прав народов на самоопределение.

<sup>20</sup> PMCs: Options for Regulations. February 2002. URL: <http://www.fco.gov.uk>

<sup>21</sup> Так, по данным на 2008 г., только в одном Афганистане в распоряжении частных компаний и их сотрудников может быть до 44 тыс. зарегистрированных и незарегистрированных единиц различных видов оружия. См.: NATO Afghanistan Report 2009. URL: <http://www.nato.int>

<sup>22</sup> Final Report "Privatized Military Operations Industry", The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, Spring 2008.

полной мере обозначили переход к масштабному использованию услуг частных военно-охранных компаний<sup>23, 24</sup>.

Между тем последствия формирующейся почти тотальной зависимости национальных вооруженных сил от частных военно-охранных компаний могут быть самыми непредсказуемыми. Практика использования частных компаний может казаться выгодной по экономическим, политическим или иным соображениям<sup>25</sup>, но в перспективе она подрывает национально-государственные интересы и снижает эффективность национальных вооруженных сил. Это касается как тех государств, которые нанимают данные компании для проведения собственных операций (прежде всего развитых стран), так

и тех, на территории которых компании активно используются (например, Ирак и Афганистан). Очевидно, что передача все большего спектра функций в руки частных военно-охранных компаний приводит к тому, что на данный момент вооруженные силы США не готовы к ведению войны в XXI в. и к противодействию новым вызовам в сфере безопасности<sup>26</sup>. И результаты операций в Ираке и Афганистане подтверждают этот вывод.

Остается нерешенной проблема определения исключительных функций государства в военной сфере и сфере безопасности, которые не могут быть переданы частным компаниям. При этом сфера деятельности частных компаний все больше расширяется: уже сейчас отмечаются случаи, когда частным военно-охранным компаниям поручаются задачи контроля над деятельностью других частных компаний, что прежде являлось прерогативой государственных органов<sup>27</sup>. Хотя только в США было опубликовано уже более 500 докладов, в которых содержалось порядка 1300 рекомендаций по вопросам использования услуг частных военно-охранных компаний<sup>28</sup>, правительственные структуры пока не смогли принять адекватные меры

<sup>23</sup> В ходе проведения операции в Ираке и Афганистане военные агентства и другие задействованные структуры становились все больше зависимыми от частных контрактников. По данным Департамента обороны за второй квартал 2009 г., всего на юго-западном азиатском направлении было задействовано 242 657 контрактников — из них 132 тыс. в Ираке, 68 тыс. в Афганистане и еще примерно 42 тыс. в других странах. См.: At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.

<sup>24</sup> Сдвиг акцента с военной операции США в Ираке на Афганистан еще больше повысит значимость частных военно-охранных компаний в общей системе проведения американских военных операций. Частные компании играют ключевую роль в сокращении и выводе американских войск из Ирака. По мере того как сокращается число американских военнослужащих на военных базах, число сотрудников частных компаний увеличивается, так как именно на них ложится ответственность за закрытие, перемещение, распоряжение собственностью и имуществом правительства США.

<sup>25</sup> Приватизация войны в Ираке и Афганистане экономически выгодна для Правительства США — примерно 2/3 работающих по контрактам сотрудников частных военно-охранных компаний являются гражданами третьих стран, чьи услуги обходятся дешевле по сравнению с использованием регулярных вооруженных сил. См.: At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.

<sup>26</sup> Report of The Commission on Army Acquisition and Program Management in Expeditionary Operations. 2007. URL: <http://www.army.mil>

<sup>27</sup> Так, компания Aegis, к примеру, получила в январе 2009 г. контракт на 1 млн долл. на выполнение функций Департамента по контролю над деятельностью частных вооруженных компаний (Armed Contractor Oversight Directorate). Компания, по сути, осуществляет контроль над деятельностью других частных военно-охранных компаний в Афганистане, а также предоставляет доклады о деятельности частных компаний в стране и сотрудничает с властями Афганистана в расследовании случаев несанкционированного применения силы сотрудниками подобных компаний. См. R. O'Harrow. Report Faults Oversight of Contracts for Current Wars // Washington Post Wednesday, June 10, 2009.

<sup>28</sup> At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

в связи с резким ростом числа и объема частных контрактов. У государства до сих пор не выработано четких стандартов взаимодействия с частными компаниями, отсутствует система интегрированного стратегического планирования, которая бы определяла роль и место частных военно-охранных компаний в системе национальной безопасности.

Деятельность частных военно-охранных компаний серьезно влияет на всю систему монополии государства на легитимное насилие. Хотя сторонники расширения деятельности ЧВОК утверждают, что частные компании — это всего лишь инструмент, который государство может применять без каких-либо негативных последствий для системы власти, на деле это не совсем так<sup>29</sup>. Существуют принципиальные различия между регулированием системы насилия рыночным путем, когда частные военно-охранные компании конкурируют за получение контрактов в военной сфере и сфере безопасности, и системой государственного регулирования в соответствующих сферах. Остановимся на них более подробно.

Передавая свои функции частным компаниям, государство теряет значительную часть механизмов контроля над тем, как эти функции затем реализуются на практике. Всегда остается риск, что компания может не выполнить свои обязательства по контракту должным образом и в должном объеме. Кроме того, частная компания, мотивируемая только материальной выгодой, может либо «сбежать», если ситуация в зоне конфликта станет слишком напряженной<sup>30</sup>, либо перейти на другую сторону и начать действия против своего бывшего клиента, ес-

ли у него закончатся средства для оплаты соответствующих услуг. Особую проблему составляют субконтракты, которые на данный момент в принципе выведены из-под прямого контроля со стороны государства, но на которые приходится до 70% от общего объема всех заключенных в этой сфере контрактов<sup>31</sup>. Кроме того, ответственность и подотчетность частных военно-охранных компаний крайне слабая, а транспарентность заключенных контрактов довольно низкая, что создает большой простор для различного рода манипуляций и нарушений.

Само существование рынка частных военно-охранных услуг подразумевает, что воспользоваться ими может в принципе любой субъект. Это означает, что тем самым государство лишается возможности единолично решать, кто может (или не может и не должен) использовать различные виды насилия. Частные военно-охранные компании, обладая достаточно существенной ресурсной базой в военной сфере и сфере безопасности, могут предоставлять ее в распоряжение как государствам, международным организациям или неправительственным структурам в законных рамках и на вполне легитимной основе, так и различным внесистемным силам, повстанческим группировкам и незаконным вооруженным формированиям, террористическим и преступным сетям<sup>32</sup>. Соответственно, у государства при данной системе значительно уменьшается возможность регулировать и контролировать процесс распределения и перераспределения насилия.

Приватизация государственных функций в военной сфере и сфере безопасности приводит в итоге к деполитизации насилия как такового. Вопрос о том, какого рода насилие, когда, где и кем при-

<sup>29</sup> Leander A. The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies. *Journal of Peace Research*, 2005.

<sup>30</sup> Schmeidl S. The Good, the Bad and the Ugly — The Private Military and Security Sector in Afghanistan // PMSCs in Afghanistan. DCAF.2009.

<sup>31</sup> At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan. The Wartime Contracting Commission Report, 10 June 2009.

<sup>32</sup> Schmeidl S. The Good, the Bad and the Ugly — The Private Military and Security Sector in Afghanistan // PMSCs in Afghanistan. DCAF. 2009.

меняется, постепенно вытесняется из публичного дискурса. Как уже было отмечено, используя частные военно-охранные компании, государство может в значительно меньшей степени заботиться о получении одобрения со стороны своих граждан в данном вопросе. Если при использовании государственных вооруженных сил ключевым становится вопрос об оправданности данного действия, когда государство вынуждено в той или иной степени искать политическую поддержку со стороны общества и различных заинтересованных групп (включая самих военных), то в ситуации с частными компаниями необходимость подобной поддержки намного меньше. Акцент смещается с вопроса об оправданности применения насилия на вопрос о том, сможет ли правительство найти ресурсы для оплаты услуг ЧВОК. Государство в итоге получает большее пространство для маневра, в то время как роль общества в процессе принятия решений по вопросам применения силы существенно снижается, что несколько подрывает сам принцип демократического правительства, ответственного и подотчетного своим гражданам.

Развитие рынка частных военно-охранных услуг на сегодняшний день приводит к тому, что ответственность и подотчетность за применение насилия сильно размываются. Вопрос о том, кто должен нести ответственность за совершаемые частными компаниями и их сотрудниками правонарушения, до сих пор остается открытым<sup>33</sup>. Так, в Афганистане вплоть до недавнего времени<sup>34</sup> прави-

тельство пыталось возложить ответственность на соответствующие посольства, ожидая, что правительство страны происхождения ЧВОК примет меры. Посольства, клиенты и компании, с другой стороны, ожидали принятия в Афганистане определенного кодекса поведения для компаний, а также соответствующих действий со стороны афганских властей, либо заявляли о том, что сотрудники компаний должны привлекаться к ответственности и нести наказание не в Афганистане, а у себя в стране. В итоге никто не брал на себя задачу по привлечению нарушителей к ответственности, а убежденность компаний в собственной безнаказанности только возрастала. Фактически государства отказываются нести ответственность за правонарушения, совершенные своими гражданами вне собственных границ, ссылаясь на частный характер их деятельности, что в принципе воспроизводит дилемму, послужившую одной из основных причин отказа от использования частного насилия государствами несколько веков назад (запрет пиратства, наемничества, каперства).

Рынок частных военно-охранных услуг избавляет государство от необходимости строить собственные институты в сфере безопасности и военной сфере, а кроме того, приводит к «перетеканию» квалифицированных кадров в соответствующих сферах из государственного в частный сектор. Поскольку в современном мире в условиях глобализации акцент в определенной степени смещается с вопросов осуществления контроля над территорией к проблеме контроля над торгово-экономическими отношениями и ресурсами, государство предпочитает использовать ЧВОК, рассматривая их как наиболее предпочтительное и эффективное для данной задачи средство, а не инвестировать средства в развитие дорогостоящих и политически небезопасных проектов по созданию собственных структур. В итоге государство избавляется от необходимости строить один из

<sup>33</sup> Singer P. War, Profits and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law. Columbia Journal of Transitional Law, 2004.

<sup>34</sup> В феврале 2008 г. был принят Порядок регулирования деятельности частных военных и охранных компаний в Афганистане, устанавливающий систему обязательного лицензирования для компаний, и уже в марте того же года Высший координационный совет по ЧВОК, контролирующий порядок выдачи лицензий компаниям и отвечающий за реализацию новых правил, начал работу.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

основополагающих институтов государственности — вооруженные силы и силы безопасности.

Тенденция к консолидации контроля над применением насилия в частном секторе также влечет за собой ряд негативных последствий. В принципе существуют заметные противоречия между целями безопасности клиента и стремлением частных компаний получить прибыль, поскольку функционирование рынка частных военно-охранных услуг предполагает, что поставщики создают своим товаром возрастающий спрос. Предоставляя услуги военно-охранного характера и повышая уровень безопасности одной стороны, ЧВОК фактически способствуют тому, что небезопасность другой стороны также усиливается. Это побуждает другую сторону, в свою очередь, также обращаться к услугам частных компаний и «вооружаться», что воспроизводит модель гонки вооружений. Возрастает как спрос на услуги частных военно-охранных компаний, так и расценки на них; растет как число компаний, так и количество их клиентов (и, соответственно, количество потенциальных противников). Развитие рынка частной военно-охранной индустрии повышает доступность соответствующих услуг и увеличивает предполагаемую потребность в них, создавая в результате такие проблемы и угрозы, которых прежде вообще не существовало. В итоге контроль над насилием становится частью экономического интереса, что не только не способствует улучшению ситуации в сфере безопасности, но может в ряде случаев приводить к ее ухудшению<sup>35</sup>.

Частное насилие и перевод контроля над насилием в рамки рыночных отношений смещает баланс в распределении безопасности в обществе. Рынок частных военно-охранных услуг переводит

безопасность из категории общего блага, доступного для всех, в категорию товара, доступность которого зависит от экономического критерия. Безопасность становится привилегией тех, кто имеет доступ к ресурсам и их распределению, а значит, может позволить себе и пользоваться соответствующими услугами частных компаний в области безопасности. Так, например, в Афганистане безопасность постепенно становится привилегией иностранцев и богатых афганцев, способных оплатить соответствующие услуги частных военно-охранных фирм. При этом наличие большого числа частных компаний воспринимается населением как показатель крайней неэффективности государства<sup>36</sup>.

Таким образом, приватизация насилия изменяет фундаментальные основы государства, заметно снижая способность государства осуществлять прямой контроль над насилием. Закрепление контроля над осуществлением насилия в руках частного сектора смещает относительную значимость государственных институтов, отводя центральное место в данном процессе частным военно-охранным компаниям. В долгосрочной перспективе это может привести к подрыву власти государства, снижению значимости контролируемых государством вооруженных сил и сил безопасности, установлению зависимости между предоставлением безопасности и распределением ресурсов в обществе, а также снижению потребности в легитимности как таковой.

Представляется, что мировая частная военно-охранная индустрия, наряду с процессами глобализации, появлением большого числа негосударственных субъектов в мировой политике, возникновением транснациональных угроз и т.п. является одной из объективных тен-

<sup>35</sup> Leander A. The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies. *Journal of Peace Research*, 2005.

<sup>36</sup> Private Security Companies and Local Populations. An Exploratory Study of Afghanistan and Angola. U. Joras, A. Schuster. April 2008. Working Paper.

денций современного развития, и дальнейшее расширение рынка частных услуг в военной сфере и в сфере безопасности неизбежно. Неспособность или нежелание государства поддерживать или устанавливать монополию на применение или регулирование насилия привело к тому, что частные военно-охранные компании стали необходимыми и даже незаменимыми.

Безусловно, в ряде случаев частные военно-охранные компании действительно оказываются весьма эффективным средством для восстановления порядка и установления контроля над территорией, то есть для укрепления государственной власти. Однако наметившаяся во многих государствах тенденция рассматривать частное насилие как панацею представляется довольно опасной, прежде всего для самих государств. Очевидно, что незави-

симо от модели государственного управления и концепции государства, любой процесс должен быть поставлен в определенные рамки, где действуют определенные меры регулирования и контроля. Говоря о развитии рынка частных военно-охранных услуг, необходимо попытаться найти некий баланс между безопасностью, легитимностью и разделением функций между государственным и частным сектором. В любом случае вопрос о том, кому передаются полномочия вести войну и обеспечивать безопасность, а также контролировать соответствующие средства насилия, является одним из фундаментальных и не может быть «пущен на самотек»<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Leander A. The Commodification of Violence, Private Military Companies, and African States. COPRI Working Paper, 11/2003. URL: <http://www.copri.dk/publications/workingpapers.htm>

## ПАРАМЕТРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ: БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Е.Г. Пономарева

В современной политической науке понятие *государственность* является одним из самых востребованных и одновременно дискуссионных. В последние годы все больше сторонников находит концепция, рассматривающая государственность как понятийную категорию, включающую понятия «статусность», т.е. «принадлежность к сообществу государств-состояний (*statehood*)», и «состоятельность», т.е. «соответствие своей собственной природе государства-состояния» (*stateness*)<sup>1</sup>. Таким образом, если состоятельность характеризует внутреннее развитие социума, результатом которого может стать государство, то статусность позволяет определить место этого государства в зависимости от масштабы и международных функций в мировой системе.

Ч. Тилли, в свою очередь, под состоятельностью понимает «степень, в которой инструменты правления дифференцированы, централизованы, автономны и формально скоординированы друг с другом»<sup>2</sup>. Иными словами, состоятельность показывает способность, потенциал социума организовать политическую рамку своего бытия, т.е. создать государство. Состоятельность *versus* спо-

собность можно вслед за С. Бартолини детализировать посредством анализа: 1) организационных возможностей для мобилизации ресурсов; 2) внешней консолидации территории; 3) способности поддерживать внутренний порядок и 4) регулирующего вмешательства государства в экономическую и социальную сферы<sup>3</sup>. Все это укладывается в понятие институциональных параметров состоятельности.

В то же время нельзя забывать, что состоятельность, как определяющий фактор политического порядка, зависит, в свою очередь, от исторического развития нации и национальной идеи. Перефразируя Х. Линца и А. Степана, можно утверждать, что в обществе должно сформироваться «согласие относительно состоятельности». В то же время государство может возникнуть, не имея фактора состоятельности. Балканы в этом смысле очень показательный регион. Самыми яркими примерами такого (бессостоятельного) развития являются Косово и БиГ.

В моем представлении государственность есть результат исторической, экономической, политической и внешнеполитической деятельности конкретного социума по созданию относительно жесткой политической рамки, обеспечивающей территориальное, институциональное и функциональное

<sup>1</sup> Ильин М.В. Альтернативные формы суверенной государственности // Интернет-конференция «Государства и их соперники в мировой политике». URL: <http://www.mgimo.ru>; Nettl J.P. The State as a Conceptual Variable // World Politics. Princeton, 1968. Vol. 20. № 4. P. 559–592.

<sup>2</sup> The Formation of National States in Western Europe. Ed. by Tilly Ch. Princeton: Princeton Univ. Press, 1975. P. 32.

<sup>3</sup> 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. 70.

единство, т.е. собственного государства-состояния, национальной политической системы.

Именно комплекс исторических, культурных, политических, экономических и геополитических причин определяют как сам процесс формирования государственности, так и его результаты — возникнет ли государство-состояние, способное не только получить некий статус в системе международных отношений, но и играть определенную роль в мировой системе. В свою очередь, состоятельность, которая является краеугольным камнем государственности, нельзя ни заимствовать, ни импортировать, ни провозгласить. Состоятельность — это сущность государственности, государства, его внутренняя природа, являющаяся результатом сложного исторического процесса. Тем не менее эпоха глобализации породила множество государств, имеющих институциональные основы состоятельности, но не обладающих ею в полной мере. К таким я отношу современную Боснию и Герцеговину.

#### **Институциональные основы государственности современной Боснии и Герцеговины**

Босния и Герцеговина (БиГ) в ряду стремящихся «состояться» государств представляет особый случай. Во-первых, потому, что в современных территориальных границах БиГ возникла как одна из шести республик Социалистической Югославии и была образована не по национальному, а по историко-географическому принципу. Как известно, внутренние административные границы СФРЮ не учитывали этнокультурную специфику региона. Именно это дает сербам основание считать (на неофициальном уровне) Боснию и Герцеговину не государством, а географическим названием. Социалистическая республика БиГ заложила основы государства, прежде всего, как территориального, национальная идентичность которого не

сложилась. Именно последнее определило вооруженный конфликт между сербами, хорватами и мусульманами<sup>4</sup> в 1992 г., закончившийся военной интервенцией НАТО и подписанием 21 ноября 1995 г. Дейтонских соглашений<sup>5</sup>.

Во-вторых, дейтонская Босния — первый протекторат на территории бывшей СФРЮ, с неограниченными полномочиями институтов внешнего управления (Совет по выполнению Мирного соглашения (МС)), и жесткой военной структурой по поддержанию мира (Силы по выполнению соглашения (НАТО) и Силы Европейского Союза (СЕС)). Внешнее управление, согласно МС, определяет формальное существование государства БиГ, имеющее международное признание в границах бывшей республики СФРЮ, членство в ООН, общегосударственные органы управления и административное устройство. Иными словами, БиГ обладает лишь статусностью.

Институциональный дизайн постдейтонской Боснии чрезвычайно громоздкий и нефункциональный. Высший законодательный орган БиГ — Парламентская ассамблея БиГ — состоит из двух палат: Палаты народов и Палаты представителей. В Палату народов входят

<sup>4</sup> Термин «мусульманин» в СФРЮ появляется впервые по данным переписи 1961 г. как определение не религиозной, а этнической принадлежности. По переписи 1971 г. мусульмане получили статус народности, а по конституции 1974 г. — нации. Кстати, в 1946 г. в Союзной скупщине посланник от БиГ Чсута Чишич во время обсуждения конституции предложил, чтобы мусульмане назывались боснийцами, но это не было принято (Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М.: Русское право, 2001. С. 221).

<sup>5</sup> Мирное (Рамочное, или Дейтонское) соглашение — Общее рамочное соглашение о мире в Боснии и Герцеговине (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*), подписанное 21 ноября 1995 г. в Дейтоне (штат Огайо, США), положившее конец гражданской войне и имеющее 11 Приложений, регламентирующих внутриполитическую жизнь этой страны.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

15 делегатов, избираемых парламентами двух Образований: десять от Федерации БиГ (пять мусульман и пять хорватов) и пять от Республики Сербской (РС). Палата представителей включает 42 избранных прямыми выборами депутатов: 28 от Федерации БиГ и 14 от РС. Для принятия любого закона требуется согласие обеих палат. Все законодательные акты палаты принимают простым большинством при условии, что против не проголосовало 2/3 или более депутатов любого из Образований. Помимо этого любая из трех национальных делегаций Палаты народов может объявить большинством своих избранных членов, что предложенное решение нарушает «жизненно важные интересы» соответствующего народа, — аналог права вето. В этом случае для принятия решения Парламентской ассамблеи требуется большинство голосов присутствующих и голосующих членов каждой из делегаций. Палата народов может быть распущена по решению президиума БиГ или самой палаты при условии, что такое решение одобрено большинством делегатов, включая большинство членов не менее двух делегаций из трех.

Роль главы государства играет Президиум БиГ, в состав которого входят три человека: один серб, выбранный всенародным голосованием в РС, один хорват и один мусульманин, избранные всенародным голосованием в Федерации БиГ. Срок полномочий членов Президиума — четыре года. Члены Президиума назначают (из своего состава) его председателя. В компетенцию Президиума входят вопросы внешней политики, координация деятельности двух Образований, гражданское командование вооруженными силами каждого из субъектов через постоянный комитет по военным вопросам, назначение главы совместного правительства, представление предложений по бюджету и др. Президиум также назначает пять членов правления Центрального банка.

Исполнительная власть осуществляется Президиумом и Советом министров. Кандидатуру премьер-министра предлагает Президиум и утверждает Палата представителей. Ввиду невозможности прийти к соглашению относительно единой кандидатуры главы правительства Парламентская ассамблея в 1997 г. приняла закон, по которому пост премьера делился между тремя представителями — мусульманином, хорватом и сербом. Однако в 1999 г. Конституционный суд своим решением упразднил такую систему сопредседательства, как не соответствующую Конституции<sup>6</sup>.

В феврале 2000 г. парламент утвердил новый закон, предусматривающий, что возглавлять Совет министров будет один человек (а не три), который должен сменяться каждые восемь месяцев представителем другой «основной национальности». Кандидата на пост главы правительства выдвигает член Президиума соответствующей национальности. После одобрения двумя другими членами Президиума он представляется на рассмотрение Палаты представителей. Если последняя одобряет представленную кандидатуру, новый председатель Совмина предлагает на утверждение парламента состав своего правительства. Не более 2/3 членов кабинета министров вправе быть представителями Федерации БиГ. Парламентская ассамблея может в любое время выразить правительству вотум недоверия, что влечет его отставку.

Принцип этнического представительства также жестко зафиксирован в государственном устройстве Федерации БиГ, конституция которой вступила в силу 30 марта 1994 г. В соответствии с ней территория Федерации БиГ разделена на десять кантонов, в пяти из которых большинство составляют мусульмане, в трех — хорваты, в двух — смешанное

<sup>6</sup> Парламент Боснии и Герцеговины. URL: <http://www.parlamentfbih.gov.ba>.

мусульманско-хорватское население<sup>7</sup>. К полномочиям органов Федерации БиГ относятся экономическая и финансовая политика и межкантональная преступность. В то же время полномочия в области здравоохранения, социального обеспечения, туризма, защиты окружающей среды и использования природных ресурсов поделены между органами Федерации и кантонами<sup>8</sup>. Все остальное относится к полномочиям кантонов и включает, главным образом, вопросы деятельности полиции, системы образования и культуры, сферу коммунальных услуг, предпринимательство местного значения, жилищное строительство и использование земельных ресурсов, а также деятельность местных органов социального обеспечения и коммунальных услуг.

По форме правления Федерация БиГ представляет собой парламентскую республику. Законодательная власть принадлежит двухпалатному парламенту. В Палату представителей входят 140 человек, которые выбираются на четырехлетний срок путем прямого голосования по пропорциональной системе вне зависимости от их национальности. Верхняя Палата народов состоит из 30 мусульман и 30 хорватов, которые назначаются ассамблеями кантонов, а также 12 представителей «других национальностей», главным образом сербов. Их количество в Палате народов пропорционально количественному составу сербов относительно двух «основных» этнических групп в каждом кантоне. Однако только депутаты-мусульмане и хорваты обладают правом накладывать вето на любое законодательство, которое они сочтут ущемляющим «жизненно важные интересы» представляемых ими народов<sup>9</sup>.

Главой государства в Федерации БиГ является президент, для избрания которого конституцией установлена особая процедура. Собрания делегатов боснийских мусульман и хорватов в Палате народов выдвигают по одному кандидату на посты президента и вице-президента, которые подлежат последовательному утверждению нижней и верхней палатами парламента, причем за них должно проголосовать большинство как мусульманских, так и хорватских делегатов в Палате народов. Избранные таким образом лица в течение четырехлетнего срока полномочий ежегодно чередуются на посту соответственно президента и вице-президента<sup>10</sup>.

Помимо годичного срока пребывания у власти с последующим чередованием, деятельность президента находится под контролем вице-президента, а в некоторых случаях и Палаты представителей. Например, он назначает премьер-министра и формирует кабинет с согласия вице-президента и одобрения Палаты представителей. Президент может с согласия вице-президента распустить одну или обе палаты парламента, если решит, что последний не способен принять необходимое законодательство. Президент должен распустить парламент, когда тот не в состоянии принять бюджет Федерации перед началом бюджетного периода.

Всей полнотой исполнительной власти в Федерации обладает правительство, каждый министр которого, включая премьера, имеет заместителя, представляющего другую «основную» национальность. Внутренняя структура исполнительной власти предполагает обязательное разделение полномочий, в соответствии с которым, по крайней мере, 1/3 министерских портфель принадлежит хорватам. Кроме того, 1/3 министров-мусульман или

<sup>7</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine // Liljan. 30.03.1994. S. 20.

<sup>8</sup> Конституиранје Владе Федерације Босне и Херцеговине. URL: <http://www.fbihvlada.gov.ba/srpski/sastav%20vlade/konstituiranje.php>.

<sup>9</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine // Liljan. 30.03.1994. S. 21.

<sup>10</sup> Vlada Federacije BiH u mandatnom periodu 1998–2000. URL: <http://www.fbihvlada.gov.ba>.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

1/3 министров-хорватов обладает правом вето по поводу наиболее важных решений. Кабинет может быть смещен президентом с согласия вице-президента или вотумом недоверия, принятым большинством в каждой палате парламента. Президент освобождает от должности министров и заместителей министра по предложению премьер-министра<sup>11</sup>.

Все кантоны Федерации БиГ также имеют парламентскую форму правления. В двух кантонах со «смешанным» населением действует особый режим, характеризующийся ротацией по этническому принципу в органе самоуправления кантона и правом накладывать вето на решения ассамблеи кантона в случае, если затронуты «жизненно важные интересы».

В Республике Сербской действует конституция, принятая 14 сентября 1992 г.<sup>12</sup> и получившая по МС 68 поправок. По форме правления РС — президентско-парламентская республика. Законодательная власть принадлежит состоящей из 83 депутатов Скупшине, избираемой всеми гражданами РС путем прямого голосования на пропорциональной основе<sup>13</sup>. Глава государства — президент, избираемый населением вместе с вице-президентами на пятилетний срок. Никто не может быть избран президентом или вице-президентом больше, чем два раза подряд. Президент является главнокомандующим вооруженными силами и наделен широкими полномочиями в области обороны и безопасности. Он обладает правом отлагательного вето в отношении законов, принятых Скупщиной, а также правом ее роспуска в случае правительственного кризиса.

Исполнительная власть принадлежит президенту и правительству. Кандидат на пост премьер-министра, на-

значаемый президентом, представляет парламенту программу правительства и список министров. Правительство считается избранным, если за него проголосовало большинство общего числа Скупщины, которая может выразить правительству вотум недоверия.

Особое место в политической системе дейтонской Боснии занимает район Брчко. Конституция БиГ не содержит никаких упоминаний об особом статусе этого района. Однако, согласно приложению II к МС, Брчко выделен в особое управление (ст. V). Арбитражное урегулирование осуществляется комиссией из трех арбитров, один из которых назначается РС, другой — Федерацией БиГ, а третий, который выполняет функции председателя арбитражной комиссии по Брчко, — Международным судом.

Важность этого района объясняется двумя факторами: геополитическим и экономическим. В первом случае внимания заслуживает то, что этот район делит территорию РС на два анклава, не имеющие никаких возможностей для коммуникации между собой. Во втором — речь идет о транзитном и энергетическом статусе Брчко. В частности, согласно американским исследованиям 2002–2007 гг., на территории Биелины, Брчко и Зворника обнаружены значительные запасы нефти. Только этих запасов хватило бы на удовлетворение потребностей БиГ в нефти на ближайшие тридцать лет. В феврале 2007 г. был принят новый устав района, зафиксировавший его особый экономический статус, а еврочиновники предлагали передать район Брчко в административное распоряжение общего государства. Однако все крупные партии Боснии отклонили идею превращения кондоминиума РС и Федерации БиГ в подконтрольное БиГ Образование, а де-факто в третий боснийский энтитет.

Принцип жесткой пропорциональности сегментов в исполнительных и законодательных органах власти общего государства и сегментарных образова-

<sup>11</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine // Liljan. 30.03.1994. S. 21.

<sup>12</sup> Конституисана Скупштина српског народа у БиХ // Политика. 26.10.1991. С. 1.

<sup>13</sup> Устав Републике Србске. URL: <http://www.narodnaskupstinars.net>.

ний определяет коалиционный характер правительства БиГ, в противном случае оно бы вообще не могло работать. Осуществление власти большой коалицией партий и лидеров, представляющих все значимые сегменты общества, одновременно выявляет плюсы и минусы МС. Формирование и деятельность коалиционного правительства БиГ всегда сопряжены с огромными трудностями, так как «основные» сегменты не только принципиально разделены по этноконфессиональному принципу, но и несут в себе глубокие внутренние расколы, связанные с доминирующей патриархальной культурой, с сохранившимися традициями патримониальной организации политического порядка, с глубоко укоренившимся местничеством и клановостью. Например, в стране не существует ни одной общегосударственной политической партии.

При несомненном политическом и гуманитарном достоинстве Дейтонских соглашений — прекращении открытого вооруженного конфликта — они зафиксировали на десятилетия вперед перераспределение суверенных полномочий БиГ в пользу международных структур и создали громоздкую и неэффективную систему организации власти. Наличие конституций и иных правовых актов не влечет за собой никаких преференций государственности БиГ. Дело в том, что все «жизненно важные вопросы» государства определяются международными структурами.

Фактор политического присутствия наднациональных структур в процессе формирования государственности заслуживает особого внимания благодаря институту Высокого представителя (ВП), которому в соответствии с МС принадлежит ведущая роль в выполнении гражданских аспектов данного соглашения, мониторинге и координации мирного процесса. ВП имеет широкие властные полномочия, вплоть до введения в действие на временной основе законов и снятия с постов любых должност-

ных лиц за obstruction имплементации МС. Высокого представителя назначает СБ ООН. С 1 июля 2007 г. по конец декабря 2008 г. этот пост занимал словацкий дипломат Мирослав Лайчак. 14 марта 2009 г. Высоким представителем был назначен бывший посол Австрии в Словении Валентин Инзко, до этого обязанности ВП исполнял глава международной миссии в районе Брчко Рафи Грегориан.

Показательно, что за время существования Дейтонского государства полномочия ВП были существенно расширены. Он получил право принимать более решительные меры по активизации деятельности центральных институтов власти, в том числе отстранять от должности официальных лиц, расходящихся с международным посредником во мнении по тем или иным вопросам, и смещать лиц с выборных должностей, заменяя их собственными кандидатами. Кроме того, был введен принцип согласования политических, экономических и иных решений, который распространяется даже на послов, аккредитованных в БиГ. В последнем случае это мотивируется задачей минимизации конфликтных ситуаций<sup>14</sup>.

На этапе мирного или «переходного периода» (как это зафиксировано в МС) приоритеты деятельности ВП менялись, но неизменным оставалось «окончательное право толкования гражданских аспектов осуществления МС, вынесения рекомендаций, а также обязательных решений, которые он считает необходимыми»<sup>15</sup>. С 2007 г. ВП работает над реализацией задач по кардинальной модификации внутреннего устройства, а именно по перераспределению власти Образований на уровень БиГ<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Абрамов А.В. Функционализм в государственном устройстве: опыт Боснии и Герцеговины // Суверенитет. Трансформация понятий и практик. М.: МГИМО-Университет, 2008. С. 172–193.

<sup>15</sup> Резолюция СБ ООН № 1845 (2008). П. 4.

<sup>16</sup> Steering Board Peace Implementation Council Documents. URL: <http://www.ohr.int>.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Напомню, что дейтонская Босния базировалась на трех принципах: 1) передача почти всей полноты власти национальным субъектам (образованиям); 2) четкое соотношение национального представительства трех «основных» народов во всех центральных органах власти (1:1:1) и право вето; 3) *временное* участие ООН, ЕС и НАТО в работе основных секторов госуправления и в контроле над политическими институтами страны. Фактическое отсутствие необходимых рычагов управления единым государством у центральной власти и желание ООН передать свои полномочия Европейскому Союзу привело к инициированию Советом по выполнению МС конституционной реформы, которая, по сути, является пересмотром Дейтонских соглашений.

### Экономические основания государственности БиГ

Экономически отсталая, аграрная Босния за годы «социалистического эксперимента» превратилась в индустриально-аграрную республику. Удельный вес БиГ в союзном ВВП к моменту распада СФРЮ составлял 13,4%, а удельный вес в общегославском экспорте — 14,4%. Основной ускоренного экономического развития (объем промышленного производства с 1945 по 1983 г. увеличился в 22 раза) республики служили природные ресурсы. На БиГ приходилось 85% общегославских запасов железных руд, более 40% бокситов, около 60% асбеста, 100% каменной соли. Республика обладала огромным гидроэнергетическим потенциалом, составлявшим 25% потенциала СФРЮ<sup>17</sup>.

В самых общих словах экономику нового государства можно было бы охарактеризовать как развивающуюся, имеющую серьезные шансы на успешную модернизацию и быстрое включение в мировую систему разделения труда. Од-

нако последствия межнациональной войны 1992–1995 гг. оказались для хозяйственного комплекса этого государственного образования катастрофическими. Было разрушено 2000 км дорог, 70 мостов, все железные дороги, около 3000 населенных пунктов. Так или иначе пострадали две трети всех построек. Общий материальный ущерб составил, по различным оценкам, от 20 до 80 млрд долл.<sup>18</sup>. Но самое страшное — это людские потери. За годы войны, согласно сербским источникам, погибло 200 тыс. человек, 90% из которых мирные жители. От 2,5 до 3 млн человек покинули свои жилища: 800 тыс. сербов из Западной Герцеговины, Средней и Западной Боснии; 800 тыс. мусульман из Восточной Герцеговины, Краины и Восточной Боснии; около 500 тыс. хорватов из Средней Боснии; бежали также цыгане, албанцы и другие национальные меньшинства<sup>19</sup>. Другие источники называют цифру беженцев в 1,7 млн человек<sup>20</sup>. Очевидно, что такие бедствия прямым образом отразились на экономике страны. Даже после тринадцатилетнего мирного сосуществования объем производства составлял примерно половину довоенного уровня, а ВВП на душу населения до начала мирового кризиса равнялся 10 млрд долл.<sup>21</sup>, т.е. в 3,4 раза меньше, чем в Словении, и почти в 4 раза меньше, чем в Хорватии, тоже пережившей войну.

За годы войны серьезно пострадала и сельскохозяйственная отрасль. Не-

<sup>17</sup> Факты о Югославии. Белград: Югословенская ревью, 1985. С. 88.

<sup>18</sup> «Бостон Глоб» о положении в Боснии // ИТАР-ТАСС: Вести Европы. 26.09.1995. С. 6–11; Преступления НАТО в Югославии. Документальные свидетельства. Белград: Союзное министерство иностранных дел, 2000. 568 с.; Современная история Югославии в документах: в 2 т. / отв. ред. Е.Ю. Гуськова. М.: ПОИР, 1993. 506 с.

<sup>19</sup> СРНА (информационное агентство боснийских сербов). Белград, 1995. 4, 9 февраля.

<sup>20</sup> Маначинский А.Я. Югославия: приговор вынесен. К.: Румб, 2005. С. 111.

<sup>21</sup> Страны и регионы. Статистический справочник Всемирного банка. М.: Весь мир, 2008. С. 42.

смотря на устойчивые аграрные традиции, сельское хозяйство в настоящий момент обеспечивает только 10% потребностей населения в продуктах питания. По последним данным, около 40% граждан страны живут на грани голода. Средняя зарплата в Федерации БиГ составляет 771 конвертируемую марку (1 евро = 1,9 КМ), а в РС — 819 КМ, средняя пенсия — 350 КМ. Это притом, что средний бюджет семьи из четверых человек в БиГ должен составлять 1651 КМ<sup>22</sup>. Хроническим является дефицит торгового баланса (34,4–25,7%), безработица в целом по стране составляет около 40%, а в отдельных районах достигает 90%. Процветают «черный» и «серый» рынки, в которые вовлечено до 50% граждан<sup>23</sup>. Мрачную картину дополняют разгул коррупции, которая фактически переросла в эндемию, а также терроризм, вандализм и организованная преступность, включая торговлю людьми<sup>24</sup>.

Среди населения царят апатия, неверие в улучшение ситуации в будущем, подпитывающие стремление эмигрировать. Особенно это сказывается на поведении и настроениях молодежи. По обобщенным сведениям, только с 1996 по 2001 г. из страны эмигрировало 92 тыс. молодых людей. Ныне 62% их сверстников хотели бы покинуть страну, если бы имели такую возможность, из них 24% — навсегда<sup>25</sup>. Среди внутренних факторов социально-экономического кризиса следует также выделить неэффективное руководство, как на уровне государства, так и на уровне образований, отсутствие синхронизации реформ в социально-экономической и политической областях, продолжающийся рас-

кол общества по этноконфессиональным сегментам. При этом, по данным различных неправительственных организаций, от 65 до 70% бюджета идет на содержание госаппарата всех уровней и степеней — мировой рекорд по такого рода расходам<sup>26</sup>.

Одним из факторов, сдерживающих развитие экономики в БиГ, являются темпы роста инфляции, которые обусловлены, прежде всего, повышением цен на продукты питания и ростом стоимости транспортных услуг, которые были вызваны увеличением цен на импортируемые нефтепродукты. В июле 2008 г. инфляция достигала 9,9%, что явилось самым высоким показателем за последние десять лет. Торговый дефицит БиГ только в первые восемь месяцев 2008 г. достиг 3,2 млрд КМ, при этом рост экспорта составил 17%, а импорта — 21,8% из расчета на годовой основе. Среднемесячная заработная плата в стране возросла на 19% и составила 376 евро<sup>27</sup>.

Формирование государственности БиГ определяют не только внешние политические, но и внешние экономические факторы. Во-первых, восстановление экономики идет за счет помощи ВБ и МВФ, которая определена в 5 млрд долл. и выделяется поэтапно<sup>28</sup>. Внешняя задолженность рассчитана таким образом, что выделенные средства сначала идут на погашение процентов по долгу, а затем на непосредственные нужды. Учитывая, что ВВП Боснии составлял до финансового кризиса около 10 млрд долл., а текущая стоимость внешнего долга составляла 1 102 млн долл. при общей внешней задолженности в

<sup>22</sup> Союз по защите прав потребителей БиГ. URL: <http://www.srpska.ru>.

<sup>23</sup> Balkan u budućnosti Evrope // Secretariat za liberalne strategije. Sofia, 2005.

<sup>24</sup> Подробно см.: Гленни М. Современная международная мафия. М.: СТОЛИЦА-ПРИНТ, 2008. С. 55–105.

<sup>25</sup> URL: <http://www.undp.ba/download.aspx?id=108>.

<sup>26</sup> Kulenović T. Bosna — Ten Years Later // Status. 03.06.2005.

<sup>27</sup> Тридцать четвертый доклад Высокого представителя по Боснии и Герцеговине (1 апреля — 31 октября 2008 г.). Документация СБ ООН. S/2008/705.

<sup>28</sup> Барбер Л. Босния получит полмиллиарда долларов на восстановление экономики // Финансовые известия. 26.12.1995. С. 1.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

3,5 млрд долл.<sup>29</sup>, можно утверждать, что в существующей системе никакое чудо не позволит БиГ избавиться от статуса государства-должника. К. Маркс оказался прав, назвав государственный долг «отчуждением государства»<sup>30</sup>.

Во-вторых, реформа государственных финансов, приватизация банков проводится под жестким контролем МВФ. Агропромышленный комплекс был приватизирован в первые послевоенные годы. Процесс разгосударствления промышленных предприятий проходит медленнее, к настоящему моменту приватизировано около 20% бывшей собственности<sup>31</sup>. Согласно подсчетам Heritage Foundation и Wall Street Journal, БиГ по индексу экономической свободы занимает 139-е место в мире<sup>32</sup>.

В-третьих, прямые иностранные инвестиции в страну чрезвычайно скудны (на 2005 г. около 229 млн долл.) и никоим образом не могут повлиять на улучшение качества жизни. В-четвертых, по мере того как государство постепенно, следуя рекомендациям международных организаций, снимает с себя функции социального обеспечения граждан и сворачивает свое участие в таких областях, как здравоохранение, образование, социальные услуги, составляющие в социалистический период неотъемлемую часть системы, все новые группы граждан оказываются на грани бедности и даже нищеты. По оценкам Всемирного банка, БиГ попадает пока в группу стран с доходом ниже среднего, имея ВНД на душу населения в 2700 долл., что в 3 раза меньше, чем в Хорватии, и в 6,5 раза — чем в Словении. Современная БиГ существует в основном за счет международной донорской и иной помощи.

Общий итог очевиден — в современной Боснии нет экономических оснований для формирования государственной состоятельности.

**Вместо заключения**

Итак, формально Босния и Герцеговина — независимое государство, но фактически — территория под международным управлением, страна, не обладающая состоятельностью. Подписание Соглашения о стабилизации и ассоциации с ЕС и ПДЧ с НАТО не привело к стабилизации ситуации в БиГ. Напротив, в стране по-прежнему преобладает националистическая риторика ведущих политических партий Образований, подвергающих сомнению суверенитет и территориальную целостность БиГ.

Формирование государственности общего государства осложняется еще тремя факторами. Во-первых, несмотря на численный перевес мусульман, он не является (возможно, только пока) значимым для того, чтобы именно эта нация стала государствообразующей. Во-вторых, важнейшим вопросом для любого национального государства является вопрос территориальный. Как было показано выше, оба Образования фактически представляют собой микрогосударства в территориальных границах БиГ. РС контролирует по МС 49% территории БиГ, а двухсегментная Федерация — 51%. В-третьих, территориальная и политическая замкнутость, которую с очень большими оговорками можно назвать автономией, препятствует развитию общегосударственной экономики, которая, как известно, является экономическим базисом государственности.

То, что реализация МС не приведет к формированию общего политического пространства «основных» народов, было очевидно с момента моделирования структуры БиГ, а пятнадцатилетний опыт существования этого «государства» доказал это на практике. Поэтому и возникла идея реформатирования Дейтона,

<sup>29</sup> URL: <http://www.srpska.ru>

<sup>30</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Так называемое первоначальное накопление // Капитал. Т. I. Глава XXIV. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 764.

<sup>31</sup> URL: <http://www.bunich.ru/encyclopeclia/conrent>.

<sup>32</sup> URL: <http://www.heritage.org>; <http://europe.wsj.com/home-page>.

а именно изъятия властных полномочий у Образований и передача их Сараево. Только таким способом можно добиться лучшей управляемости этим пространством. Думаю, что после вступления в НАТО и ЕС будет окончательно решен вопрос государственности БиГ. Если в дейтонской Боснии элементы суверенности сохранялись хотя бы в энтитетах, то после централизации государства и его встраивания в наднациональные струк-

туры состоятельность станет не нужной по факту. Босния и Герцеговина стартовала как государство без состоятельности, таким она и останется в обозримом будущем. Статус без состоятельности, как бы сказал Ж. Коломер, — удел «малых наций» в мире неоимперий, а боснийский казус — лишь очередное подтверждение происходящего на наших глазах глобального переформатирования всей мировой системы.

## ПРАГМАТИЧНАЯ ПОЛИТИКА США В СТРОИТЕЛЬСТВЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

С.С. Судаков

Более сорока лет холодная война структурировала область внешней политики Америки и характеризовала ее как постоянное соперничество между Соединенными Штатами и Советским Союзом.

Америка позиционировала себя в роли лидера свободного мира и защитника цивилизации, в то время как Советский Союз позиционировался ею как «империя зла», основной враг и соперник.

В те годы внешняя политика США формулировалась в терминах стратегии сдерживания<sup>1</sup>. Однако когда холодная война закончилась, внешняя политика Америки потеряла большую часть прежней отточенной последовательности.

Размышляя о внешней политике США после холодной войны, Филипп Ле Престр отмечал, что поражение СССР в борьбе с Америкой «...полностью разрушило сложившуюся систему ориентиров и координат, подорвало традиционные средства мобилизации и выстраивания внешней политики США»<sup>2</sup>.

Развал Советского Союза внес разногласия и породил дебаты как среди рядовых граждан, так и среди видных политиков и политологов по целому ряду вопросов.

Наиболее дискутируемым стал вопрос о роли Америки в «новом мире» без «привычного» противника в виде СССР.

Другой вопрос касался возможности применения силы Соединенными Шта-

тами для решения собственных внешнеполитических задач, в том числе как в деле строительства собственного национального государства, так и в деле создания новых национальных государств на политической карте мира.

Открытым остался вопрос о том, какая внешнеполитическая теория придет на смену теории сдерживания.

Ученые мужи, высшие чиновники и политические лидеры из всех сил пытались разработать базис для создания новой системы международных отношений.

В процессе выработки стратегии новой международной политики Соединенные Штаты столкнулись с такими новыми вызовами, как рост этнических конфликтов по всему миру, глобальное потепление, проблема постоянного увеличивающегося разрыва между развитыми и развивающимися странами; проблема распространения СПИДа, гомогенизация культуры и, конечно же, появление государств, не принимающих транснациональных правил игры, — террористических стран, стран-изгоев<sup>3</sup>.

В то же самое время происходил активный рост числа международных организаций и корпораций, сопровождавшийся появлением инновационных технологий и совершенствованием средств коммуникации.

Человеческое сознание не успевало адаптироваться к столь стремительным переменам. После окончания холодной войны четко проявилась взаимозависи-

<sup>1</sup> Dumbrell John, Ryan David. Vietnam in Iraq tactics, lessons, legacies and ghosts. New York. Routledge. 2007

<sup>2</sup> Prestre Philippe. Role quests in the post-cold war era: foreign policies in transition. Montreal. McGill-Queen's University Press. 1997. P. 65.

<sup>3</sup> Bacevich A. J. The new American militarism: how Americans are seduced by war. New York. Oxford University Press. 2005.

мость одних государств от других. Мир стал другим, стали нарастать глобализационные процессы<sup>4</sup>.

Международная среда с каждым днем бросала новые вызовы США, изменяя риторику ее внешней политики и меняя стратегию строительства национальных государств.

Президент Джордж Буш-старший старался изменить внешнеполитический курс Америки, путем выстраивания «нового мирового порядка», применяя «теорию санкционированного вмешательства»<sup>5</sup>. По его мнению, Америке не нужно было адаптироваться к новому миру, поскольку она и олицетворяет этот новый мир.

Первый шаг к «новому миру» Джордж Буш старший видел через качественную пропаганду демократии, прав человека и свободной торговли. Активная пропаганда демократического образа жизни принесла свои результаты. Новый мировой порядок стал надежным моральным основанием на пути к безоговорочному лидерству США.

Джордж Буш-старший весьма преуспел в Панаме и Кувейте, что «давало ему возможность говорить о том, что Америка не просто выиграла холодную войну, но и стала державой номер один в мире»<sup>6</sup>.

Тем не менее, несмотря на определенные успехи во внешней политике и формировании образа Америки в мире, Джорджу Бушу-старшему так и не удалось легитимизировать статус Америки как державы номер один. Он проиграл на президентских выборах — 1992.

Шанс сформировать новый внешнеполитический курс и запустить процесс

легитимизации статуса Америки как безоговорочного лидера получила команда Билла Клинтона.

По завершении холодной войны многие стратегические вопросы внешней политики так и оставались без ответа. Наиболее актуальный из них касался роли Америки в современном мире. Позиции американцев и остального мира не совпадали. Остался открытым вопрос: кто настоящие враги Америки, а кто вымышленные, кто из союзников готов идти с Америкой до конца, а кто временный попутчик, поддерживающий Америку до тех пор, пока это выгодно<sup>7</sup>.

Ванесса Баслей назвала Билла Клинтона первым истинным президентом постхолодной войны, которому удалось вывести Америку на новые внешнеполитические рубежи и именно легитимизировать статус Америки как державы номер один в мире<sup>8</sup>.

На международной арене Билл Клинтон почти демонстративно отказался от ярко выраженного личного присутствия, характерного для его республиканского предшественника, и подчеркнул тем самым преимущество внутренней политики. Билл Клинтон сконцентрировался на экономических проблемах Соединенных Штатов, что нашло отражение и во внешней политике, так как центр ее тяжести переместился с политики внешней безопасности на внешнеэкономическую политику.

Экономика страны имеет четкую корреляцию с ростом мировой экономики и может расширяться только в ограниченном объеме. Для того чтобы увеличить рост экономики США, необходимо укрепление свободных рынков и увеличение объемов мировой торговли. Кроме того, американские товары должны стать конкурентоспособными по всему миру.

<sup>4</sup> Friedman T.L. The lexis and the olive tree. New York. Random House. 2000; Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. Москва. АСТ. 2006.

<sup>5</sup> Bush G., Scowcroft B. A world transformed by. New York. Random House. 1998.

<sup>6</sup> Roy Joseph. Strategic beacon in the fog of leadership : a case study of executive military leadership of the Iraq survey group. Oklahoma. Panzarella University of Oklahoma. 2006.

<sup>7</sup> Judis John. POLITICS & THE WORLD. The American Theocracy and longtime GOP. New York. The new republic. May 22, 2006.

<sup>8</sup> Beasley Vanessa. Who belongs in America? : presidents, rhetoric, and immigration. Texas. Texas A & M University Press. 2006.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Можно по-разному оценивать роль Клинтона в формировании внешнеполитической стратегии США. Можно рассуждать о взлетах и падениях, но именно в эпоху его президентства Америке удалось заключить более 300 двусторонних и многосторонних экономических и политических соглашений. Наиболее значимые из них — создание НАФТА (*North American Free Trade Agreement*)<sup>9</sup>, преобразование ГАТТ (*The General Agreement on Tariffs and Trade — GATT*) — международной экономической организации, регулирующей в 1948–1994 гг. правила международной торговли в ВТО (*World Trade Organization — WTO*)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> С 1 января 1994 г. вступил в силу договор о Североамериканской зоне свободной торговли (*North American Free Trade Agreement — НАФТА*), в которую входят ведущие государства Западного полушария — США, Канада и Мексика. Территория общей площадью свыше 21 млн кв. км, простирающаяся от реки Юкон на Аляске до полуострова Юкатан на юге Мексики. Данное соглашение внесло качественно новый подход во взаимоотношения Север — Юг, являясь первой попыткой установить равноправное торгово-экономическое партнерство между представителями двух столь разнящихся миров. Суть соглашения о НАФТА можно сформулировать одной фразой: это торгово-экономический союз, призванный полностью устранить или в значительной степени ослабить действие почти 20 тыс. таможенных тарифов, квот и другого рода ограничений, препятствующих экспортно-импортным операциям, свободному передвижению товаров, капиталов и услуг на рынке трех стран, заключивших этот договор.

<sup>10</sup> Всемирная торговая организация — международная экономическая организация, регулирующая правила международной торговли согласно принципам либерализма. ВТО функционирует с 1 января 1995 г.; решение о ее создании было принято в конце многолетних переговоров в рамках Уругвайского раунда ГАТТ, который завершился в декабре 1993 г. Официально ВТО образована на конференции в Марракеше в апреле 1994 г., поэтому Соглашение об учреждении ВТО называют также Марракешским соглашением. Если ГАТТ занималась только регулированием торговли товарами, то сфера деятельности ВТО более широкая помимо торговли товарами она регулирует также торговлю услугами и торговые аспекты прав интеллектуальной собственности. ВТО имеет юридический статус специализированного учреждения системы ООН.

Ратификацию Североамериканского соглашения следует оценивать как личный успех Билла Клинтона, которому удалось преодолеть значительное протекционистское сопротивление в Конгрессе и в собственной партии.

Показательным для более решительной внешнеэкономической политики администрации Клинтона стало усиление давления на Японию с целью открытия ее рынка для свободного доступа американских товаров, ликвидации хронически негативного торгового баланса между двумя странами.

На конференции азиатско-тихоокеанских наций на высшем уровне в Сиэтле в ноябре 1993 г. Билл Клинтон заявил о том, что мировое экономическое пространство зависит от военного присутствия США в различных уголках мира. Такую политику Клинтон назвал «политикой превентивного вмешательства». Он заметил, что США не контролируют весь мир, а «стараяются сделать мир лучше для своего экономического процветания». Строительство мощного национального государства невозможно без «политики превентивного вмешательства».

В отношениях с государствами Европейского Союза наблюдалось стремление администрации Клинтона добиться равновесия между ответственностью за безопасность и экономическое могущество. Реализуя это, Клинтон высказался за принятие экономических «супердержав» Германии и Японии в Совет Безопасности ООН.

Признавая ведущую роль Соединенных Штатов, союзники в Европе и Азии должны активнее включаться в борьбу за мир и стабильность, чтобы частично разделить ответственность и освободить США от роли вездесущего «мирового жандарма».

К важнейшим сферам американской внешней политики относится выстраивание внешнеполитических контактов с Россией. В данном направлении ми-

нистр иностранных дел Уоррен Кристофер добился определенных успехов. Ему удалось вовлечь Россию в процесс мирного урегулирования на Ближнем Востоке. Данный процесс достиг важного поворотного момента при подписании мирного договора между Израилем и Организацией Освобождения Палестины в Белом доме в сентябре 1993 г.

Выстраивание отношений с Россией в значительной степени связано с позицией Госдепартамента. Друг Билла Клинтона по Оксфорду Строуб Талботт твердо направил курс США на поддержку Президента России Бориса Ельцина, в лице которого Вашингтон видел своего союзника. Именно поэтому после путча 1993 г. Белый дом поддержал курс Бориса Ельцина и закрыл глаза на жесткие действия против сепаратистской республики — Чечни. Американская сдержанность в конфликте Боснии — Герцеговины так же симптоматична, как и желаемая реформа НАТО, включая его расширение на восток.

Программа «Партнерство во имя мира» была принята 10 января 1994 г. на конференции НАТО в Брюсселе и натолкнулась на протест России относительно расширения альянса на восток.

Во время своей поездки в Европу в июле 1994 г. и позже Клинтон неоднократно заявлял, что вступление государств Центральной и Восточной Европы в НАТО является не вопросом «вступать ли», а единственно вопросом «когда» и «как»<sup>11</sup>.

Добившись отказа Белоруссии, Казахстана и Украины от владения ядерным оружием, Билл Клинтон смог предотвратить расширение круга ядерных держав. После того как летом 1994 г. возникло значительное напряжение отношений между Вашингтоном и Пхеньяном из-за ядерных амбиций Северной Кореи, ком-

мунистическая страна пошла на уступки и пообещала в перспективе «заморозить» программу ядерных исследований.

В то же самое время Клинтон значительно потерял очки во внутренней политике. Ему не удалось использовать внешнеполитические успехи во благо личной популярности. На промежуточных выборах 8 ноября 1994 г. американские избиратели дали президенту и демократической партии почти беспримерный отпор. В обеих палатах, сенате и палате представителей, республиканцы добились удобного большинства впервые за 40 лет и получили контроль над 31 из 50 губернаторов. Даже южные штаты, где с конца Гражданской войны всегда большинство голосовало за демократов, впервые за 130 лет послали в Конгресс больше республиканцев, чем демократов.

Биллу Клинтону выпала нелегкая доля преодолеть серьезные финансовые кризисы в Мексике и странах Азии. На фоне финансовых кризисов администрация Клинтона была втянута в ряд миротворческих процессов на Ближнем Востоке, в Северной Ирландии, в Эфиопии и Эритрее, а также в Восточном Тиморе.

При Клинтоне многократно умножилось число миротворческих операций, крайне непопулярных в Пентагоне. Тем не менее Клинтон никогда не забывал, что рядовой американец главным образом голосует за свои экономические интересы, и поэтому «коммерциализировал» внешнюю политику США, перенес ее средоточие из госдепартамента во внешторг.

В погоне за внешними рынками администрация Клинтона отменила массу экспортных ограничений и помогла многомиллионному Китаю вооружиться. Наряду с этим Клинтон отвернулся от Тайваня и отошел от политики прежних администраций в другом важном отношении: он перестал автоматически признавать беглецов с Кубы политическими беженцами, стал выдавать их обратно Фиделю.

<sup>11</sup> Bennett W. The death of outrage : Bill Clinton and the assault on American ideals. New York. Free Press. 1998. P. 142.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Внешнеполитические победы Клинтона проходили на фоне ряда серьезных террористических актов:

- февраль 1993 г. — сработало взрывное устройство, заложенное в фургон, оставленный между двумя небоскребами *World Trade Center* в Нью-Йорке. В результате взрыва шесть человек погибли и более 1000 ранены;
- ноябрь 1995 г. — нападение на американский военный центр в Эр-Рияде. Погибли семь человек, пятеро из них — американцы;
- июнь 1996 г. — на американской военной базе Хобар, расположенной недалеко от нефтяного месторождения Дахран (Саудовская Аравия), сработало взрывное устройство, подложенное в бензовоз. Погибли 19 американских военнослужащих и ранены 400 человек;
- июль 1996 г. — во время взрыва на концерте на Олимпийских играх в Атланте убиты двое и ранены 110 человек;
- июнь 1998 г. — нападение на посольство США в Ливане (Бейрут);
- август 1998 г. — теракты в посольствах США в Кении (Найроби) и Танзании (Дар-эс-Салам), в результате которых погибли 224 человека, в том числе 12 американцев, и ранены несколько тысяч.

В 1991–1992 гг. вследствие развала всех социальных структур в Сомали разразился сильнейший голод, унесший жизни 300 тыс. человек. В декабре 1992 г. в рамках операции «Возрождение надежды» в страну были введены миротворческие силы ООН. Основу Миротворческих сил ООН в Сомали составляли миротворческие отряды из США. Операция в Сомали была успешной, однако силы ООН позволили вовлечь себя во внутрисомалийский конфликт и начали подвергаться нападениям боевиков одного из претендентов на пост президента страны Мохаммеда Айдида.

Третьего октября 1993 г. в хорошо подготовленную засаду попало подразделение американского спецназа. В бою погибли 18 американских солдат и были

сбиты два вертолета. В США эти события были восприняты общественностью как признак втягивания Америки в сомалийскую гражданскую войну, из-за чего президенту Клинтону пришлось в срочном порядке вывести американские войска из Сомали.

Это был первый провал политики «оперативного вмешательства» в строительстве национального государства.

Проблема Руанды застала администрацию Клинтона врасплох. Клинтон стоял перед мучительным выбором — использовать «политику невмешательства» или «политику оперативного вмешательства».

Вспомним, 6 апреля 1994 г. внезапно во время полета взорвался самолет, в котором находились президенты двух соседних стран Бурунди и Руанды: Сиприен Нтарьямира и Жювеналь Хабияримана. Ныне достаточно данных, позволяющих утверждать, что лайнер был прицельно сбит ракетой «земля — воздух».

В Руанде гибель президента вызвала цепную реакцию мести в общенациональном масштабе, обернувшейся геноцидом в отношении этнического меньшинства тутси. Из 8,5 млн руандийцев тутси составляют 15%, а 85% — это хуту. Ракетный выстрел в апреле 1994-го, обезглавивший страну, стал одним из этапных моментов вооруженного противостояния тутси и хуту, во многом определившим дальнейший ход событий. Армия, состоявшая из хуту, по приказу тогдашнего премьер-министра Жана Камбанды, развернула в ответ против тутси массовые репрессии. По различным оценкам, жертвами геноцида, включая умерших от голода и болезней, стали не менее 800 тыс. человек. Почти миллион руандийцев, выступавших против репрессий, бежали в Бурунди и другие сопредельные страны.

На глазах всего мира в самом сердце Африки происходило уничтожение целого народа, а ООН с ее огромным бюро-

кратическим механизмом взирала на творящиеся преступления, будто их можно было прекратить одними бумажными резолюциями.

Под давлением общественного мнения администрация Клинтона выбрала позицию «отстранения» и «невмешательства» в трагические события в Руанде. Вашингтон объяснял это достаточно просто: трагедия в Руанде — это дело ООН.

Клинтоновская внешнеполитическая стратегия становилась более-менее понятной. Для достижения результатов и сохранения статуса супердержавы США были вынуждены чередовать две внешнеполитические стратегии: «стратегию оперативного вмешательства» и «стратегию отстранения». Многие державы осудили подобную практику, однако факт использования двух внешнеполитических стратегий остался.

Конец кровавой резне, длившейся в течение трех месяцев, был положен лишь после победоносного вступления в Кигали Руандийского патриотического фронта и изгнания политической и военной верхушки хуту, ответственных за репрессии.

Пламя войны не погасло. Подобно пожару в саванне, оно перекинулось через границы Руанды, вовлекая в орбиту конфликта другие страны. Так, этнический взрыв в одном из государств региона явился детонатором серьезнейшего политического кризиса на обширных пространствах Центральной Африки.

Негативный опыт миротворческой операции в Сомали и устранение от миротворчества в Руанде самым прямым образом повлиял на решения конфликта в Боснии-Герцеговине и на Гаити.

В соответствии с подписанными 18 марта 1994 г. Вашингтонскими соглашениями, Герцог-Босна была преобразована в Федерацию Боснии и Герцеговины, включающую территории, на которых проживали мусульмане-

боснийцы и хорваты. Поскольку некоторые районы контролировались сербскими вооруженными формированиями, их следовало сначала освободить, и с этой целью состав Миротворческих сил был увеличен до 35 тыс. военнослужащих при ведущем участии стран НАТО.

В августе — сентябре 1995 г. авиация НАТО приступила к бомбардировке позиций боснийских сербов. Это привело к форсированию переговоров, которые проводились при посредничестве США. Именно в это время Клинтон заявил, «...что есть такие страны, где только военные действия могут заставить конфликтующие стороны сесть за стол переговоров»<sup>12</sup>. Правительство Боснии и Герцеговины впервые за время войны согласилось признать автономию сербской общины. В целом война в Боснии и Герцеговине унесла более 200 тыс. человеческих жизней, погибли и более 200 миротворцев. Из восточной части Боснии было изгнано около 800 тыс. мусульман, из западной и центральной частей — около 600 тыс. сербов, а из центральной — около 300 тыс. хорватов.

На Гаити администрации Клинтона удалось с помощью военного нажима и дипломатического посредничества восстановить свергнутого путчистами президента Аристиды. Тем не менее Клинтон не произвел убедительного впечатления как специалист по устранению кризисов. Американские солдаты, высадившиеся в конце сентября в островном государстве, были заменены в течение 1995 г. миротворческими войсками ООН.

Внешняя политика Клинтона при всей ее противоречивости «стала образцом внешнеполитических инициатив и базисом для развития новой внешнеполитической доктрины США на долгие годы»<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Krstic B. Kosovo facing the court of history. Amherst N.Y. Humanity Books. 2004. P.46.

<sup>13</sup> Clinton B., Rubinstein A., Shayevech A. Zlotnikov B. The Clinton foreign policy reader: presidential speeches with commentary. Armonk. N.Y. 2000. P. XI.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

Во время холодной войны международная среда характеризовалась структурированностью, статичностью и относительно устойчивым биполярным порядком. Мир постхолодной войны стал эрой глобализации, которая по-новому структурировала международную политику, щедро даря шансы на триумфы и нанося жестокие удары.

Завершение этапа холодной войны потребовал пересмотра всего комплекса внешней политики США. Ее модификация позволила Клинтону управлять не только внешней политикой Америки, но и контролировать внешнеполитические процессы во всем мире.

Президент США стал ключевым актором мировой политики. Роберт Дентон-младший и Гэри Вудвард описывали роль президента США как «...определенный институт, роль, как персону, создающую позиции власти, как устойчивый миф, как легенду»<sup>14</sup>. Все, что президент делает, или говорит, имеет особое значение. Каждое действие, слово или случайно брошенная фраза в одно мгновение могут стать ключевыми<sup>15</sup>. Кроме того, президент США — это персона, несущая на себе бремя конституционных обязательств.

Согласно II статье Конституции США президент является главнокомандующим вооруженными силами, несет на себе функцию назначения послов в дипломатические миссии по всему миру, подписывает и утверждает международные договоры и соглашения, и самое главное — формирует стратегию развития нации.

Президент США обладает «конституционным мандатом», который создает множество ролей внешней политики для президента-главнокомандующего, главного дипломата и полновесного мирового лидера.

В первом столетии республики президенты Америки концентрировались исключительно на вопросах внутренней политики. Однако уже в начале XX столетия Соединенные Штаты стали более вовлеченными в международные отношения и международная политика стала равновесно значимой.

С изменением роли Америки изменился и статус президента США. Роль президента в международной политике также изменилась. Вопросы внешней политики всегда требуют быстрых и решительных действий. Возросла роль и ответственность президентов США в процессе строительства национальных государств.

Следует отметить, «...что рядовых граждан практически не заботят вопросы внешней политики, им скорее интересны ее результаты, внешнеполитические победы, а не внешнеполитический процесс»<sup>16</sup>.

Внешняя политика США в XX в. представляется успешной, а ее результаты впечатляющи: будучи не самой влиятельной державой в начале столетия, к концу XX в. Америка добилась статуса единственной супердержавы с самой мощной и быстроразвивающейся экономикой, распространяющей свое политическое, экономическое и культурное влияние в глобальном масштабе.

В последнее время сформировалось устойчивое мнение, что внешняя политика Америки — это постоянное балансирование между политикой сохранения статус-кво, мягкого принуждения и жесткого насилия по отношению к другим государствам.

Отсюда возникает политика недоверия к США со стороны большинства стран мира.

Как могут США сохранить достигнутый уровень и консолидировать вокруг себя новых союзников? Как избежать

<sup>14</sup> Denton R., Woodward G. Political communication in America. New York. Praeger. 1990. P. 199–200.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Peterson P. The President, the Congress, and the making of foreign policy. Norman. University of Oklahoma Press. 1994.

трагических ошибок, происходящих из самого механизма планирования, прогнозирования и осуществления внешней политики США. Какова должна быть стратегия реалистичных принципов и современные критерии и границы национального интереса США?

Каждая новая команда, приходящая в Белый дом, по-новому перестраивает ключевые концепты внешней политики США, тем самым разрушая сложившийся баланс союзников, противников и сочувствующих.

Восприятие США в мире неоднозначно. Следует отличать то, чем США являются на самом деле, как они себя позиционируют, и как к ним относятся остальные, как о них отзываются.

Позиция державы номер один развязывает США руки и позволяет действовать, не обращая внимания на мнение остальных стран. Америка игнорировала те трагедии, что принесла экономическая глобализация, она вела войны, вмешивалась в дела других стран. За всем этим она преследовала одну единственную цель — создать свободное демократическое национальное государство. Человеческие жизни, трагедии целых народов, разруха и гражданская война между братскими народами — все это лишь прискорбные побочные продукты борьбы за свободный мир<sup>17</sup>.

По сегодняшний день не утихают споры о том, следует ли использовать силовые методы в международной практике и насколько это продуктивно. Может быть, в скором времени силовые методы во внешней политике сменит новая парадигма — «примирительной» внешней политики?<sup>18</sup> Классик теории вмеша-

тельства Стивен Уолт считает, что Соединенные Штаты должны ориентироваться на поиск новых механизмов и способов удержания мирового превосходства, но пока отказываться от «теории вмешательства» слишком рано<sup>19</sup>.

Проблема состоит в том, что другие нации имеют отличное представление о США, нежели то, которое постулируют сами Соединенные Штаты.

Позиция державы номер один развязывает США руки и позволяет игнорировать мнение остальных стран. Отсюда — практически невозможно прогнозировать поведение Америки<sup>20</sup>.

Рассуждая о реакции разных стран на «неудобное первенство» США, можно говорить о появлении двух независимых стратегий — «стратегии оппозиции» (*strategy of opposition*) и «стратегии приспособления» (*strategy of adaptation*).

В последние годы все более влиятельной становится именно «стратегия оппозиции». Приспособление появляется только там, где прямое оппонирование американской гегемонии непрактично и попросту невыгодно.

В реальности существует переплетение обоих типов реакции на американскую политику. Различные страны мира стараются по-разному сочетать их, чтобы, насколько возможно, «укротить» (*tame*) или «обуздать» (*subdue*) американское превосходство. Такое поведение Стивен Уолт назвал «мягким балансированием»<sup>21</sup>, считая его основным элементом военного сотрудничества (механизмы обмена информацией об американской военной политике, ее методах, стратегиях, технологических достижениях). В то же время союзники Америки поддерживают концентрацию власти в ее руках, если им это выгодно. В обмен на такую дипломатическую под-

<sup>17</sup> Tony Smith, *America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. P.12.

<sup>18</sup> Более подробно см.: Най Дж. Гибкая власть. Как добиться успеха в мировой политике. Москва — Новосибирск : фонд «Тренды», 2006.

<sup>19</sup> Walt S. *Taming American Power. The global response to U.S. primacy*. New York: W.W. Norton & Company, 2005.

<sup>20</sup> Ibid. P. 71–72.

<sup>21</sup> Термин «мягкое балансирование» введен Стивеном Уолтом.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

держку, США в свою очередь предоставляют им некоторые привилегии или идут на уступки.

В вопросе строительства национального государства не следует забывать и о роли слабых союзников. С одной стороны, они создают «зонтичную легитимность»<sup>22</sup> действиям США. С другой, их политика может подрывать стратегические инициативы Америки. Так, в феврале 2003 г. афганский президент Хамид Карзай путем «договорного шантажа» смог обременить Соединенные Штаты и НАТО обязательствами оказывать ему дополнительную помощь<sup>23</sup>.

Если большинство стран будут рассматривать американское первенство как вызов, видя в американской политике «проблемы», а не «решения», то они будут стремиться к «стратегии оппозиции». Но для самих американцев гораздо более привлекательна «стратегия приспособления». В ее рамках Америка гарантирует мир на условиях подчиненности американским ценностям и американской силе. Америка сделала выбор в пользу жестких силовых методов и устрашения всего мира. Беспочвенное вмешательство в дела других стран, насильственное насаждение своих идеалов и традиций, приводит к «вязкому клинчу» (*sticky clinch*) Америки с остальным миром.

Страх — движущая сила диалога с Соединенными Штатами. Однако страх может иметь место лишь в краткосрочной перспективе, для достижения стратегических задач он не пригоден.

Доктрину Дж. Буша-младшего можно назвать как «стратегию реалистичных принципов» (*strategy of realistic foundation*).

Оппоненты пытаются всячески делегитимизировать превосходство Соединенных Штатов, часто указывая, что те способны демонстрировать силу только против более слабого противника<sup>24</sup>.

Политика «абсолютного превосходства» осуждается не только правительствами иностранных держав, но и рядом международных организаций (например, «Международной амнистией» — *Amnesty International*), обвиняющих Америку в «неоправданно высокой плате» за превосходство. По сведениям этой организации, более 100 тыс. мирных граждан Ирака стали жертвами американо-британской военной операции против этой страны и ее последующей оккупации<sup>25</sup>. В легитимности американскому лидерству отказывают и некоторые видные мировые лидеры — Нельсон Мандела, Далай-лама, Папа Римский. Но самый большой урон легитимности Соединенных Штатов наносят сами американцы, такие как бывший заместитель министра обороны США Пол Вулфовиц, признавший, что Садам Хусейн в Ираке накануне войны не занимался производством химического и биологического оружия, как ранее утверждала американская администрация.

Сама идея распространения демократии основывается на задаче приобретения новых сторонников, принимающих американскую модель демократии и признающих ее превосходство.

Модели внешнеполитического поведения союзников США различны: от «балансирования», «отказа становиться в очередь и ждать» — до тех, кто склонен противодействовать превосходству Америки.

С определенной долей уверенности можно утверждать, что администрация

<sup>22</sup> Термин «зонтичная легитимность», обозначающий легитимность, которая основана на политике двойных стандартов, был введен американским политологом Ф. Закарией. См.: Fareed Zakaria. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.

<sup>23</sup> В феврале — марте 2003 г. была принята новая Конституция Афганистана, согласованная с представителями США и НАТО.

<sup>24</sup> Fukuyama F. *State-building: governance and world order in the 21st century*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press, 2004. P. 64.

<sup>25</sup> Walt S. *Taming American Power. The global response to U.S. primacy*. New York: W.W. Norton & Company, 2005. P. 175.

Дж. Буша-младшего провалила глобальную стратегию утверждения гегемонии Америки. Именно просчеты этой политики обусловили активные попытки всего мира противостоять превосходству США.

Для многих стран американское превосходство представляет скорее определенные возможности, нежели угрозы. Есть много способов использовать доминирующее положение Соединенных Штатов в собственных интересах. Так поступали европейские союзники США в годы холодной войны. В то время Британия и Франция, ФРГ и Италия, подобно нынешним государствам Восточной Европы (Польше, Литве, Грузии, Украине), принимали на себя обязательства быть «младшими партнерами» США в обмен на право влиять на выработку американских внешнеполитических решений. Однако, принимая «условия игры», более слабые страны должны полностью подчиниться американским инициативам.

Американские партнеры пользуются и иной стратегией. Они изобретают механизмы участия в формировании американской внутренней политики путем воздействия непосредственно на общественное мнение внутри США «стратегия проникновения» (*strategy of penetration*). Она «...направлена на то, чтобы показать американцам: избранная ими власть тратит деньги на защиту национальных интересов не самих Соединенных Штатов, а иностранных государств, пусть и дружеских»<sup>26</sup>.

Стратегия «проникновения» может быть эффективной, поскольку американская политическая система достаточно «проницаема» — особенно сегодня, когда у Соединенных Штатов нет столь очевидного противника, каким был Советский Союз, а мировой терроризм — слишком размытый противник.

Каковы критерии и контуры национального интереса США? Соглашаясь с идеей мирового первенства, рядовые американцы часто недоумевают по поводу финансовых затрат на союзников. «Рядовые налогоплательщики категорически не хотят, чтобы США участвовали в национальном строительстве других государств за их счет»<sup>27</sup>.

Фактически близорукость американской власти, замешанная на «необузданной» силе, может позволить другим странам «мягко» управлять американской внутренней и внешней политикой.

Непопулярность Америки в глазах остального мира способна привести ее к «мягкой» изоляции. Речь не идет о конфронтации с США. Другие страны однажды могут попросту не предупредить, не оказать вовремя поддержку Вашингтону.

Соединенные Штаты могут быть самой сильной державой, но это не означает автоматически абсолютную их гегемонию в международной системе.

Недоверие союзников к Вашингтону связано с тем, что Соединенные Штаты, в сущности, не ценят слабых союзников, а попросту используют их для выполнения конкретных внешнеполитических задач. Обманутые союзники болезненно переносят такое отношение, всеми силами стараясь завоевать внимание США.

Велика роль различных лоббирующих организаций, этнических групп в процессе формирования внешней политики. Обуздание лоббистов, среди которых в первую очередь можно назвать действующие в Соединенных Штатах Комитет связей с общественностью Израиля (*American Israel Public Affairs Committee*), проиндийский Центр политического понимания (*Indian American Center for Political Awareness*), Армянское национальное собрание (*Armenian Assembly*) и другие структуры этнического лоббизма. Самый эффективный способ

<sup>26</sup> Draper R. Dead certain : the presidency of George W. Bush. N.Y. Free Press. 2007. P. 121.

<sup>27</sup> Ibid. P. 126.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

установить контроль над ними — провести финансовый аудит. Ведь именно эти группы являются основными «донорами» Конгресса США.

Уменьшить влияние лоббистов может открытая критика в СМИ с позиций национальных интересов Америки. Кроме того, американские спецслужбы должны регулярно оглашать сведения о даже самых незначительных злоупотреблениях ключевых чиновников, сенаторов, конгрессменов, «проталкивающих» интересы этнических групп.

Существенная проблема исходит из так называемого принципа «двойной лояльности» американских граждан, имеющих привязанности к определенным чиновникам, сенаторам, конгрессменам и руководствующимся простой формулой: «черт, которого мы знаем, лучше черта, которого мы не знаем». С одной стороны, граждане Америки хотят отстаивать интересы страны, а с другой — каждый раз голосуют за одних и тех же кандидатов.

Если позволить лоббистам доминировать над политическими соображениями американских лидеров в Конгрессе и исполнительной власти, то это будет означать, что в действительности внешнюю политику Соединенных Штатов станут определять в Тайбэе, Тель-Авиве, Эр-Рияде, Нью-Дели, Афинах, Ереване и так далее.

Прикрываясь Америкой, многие слабые страны выстраивают свои внешнеполитические курсы «от имени США», не оглядываясь на то, как их поведение скажется на интересах самой Америки.

В отличие от Британской империи XIX в., которой управлял корпус государственных чиновников, постоянно находившихся под «угрозой» полного аудита расходов по обеспечению внешней политики, Соединенные Штаты попросту не могут получить полную картину финансовой стороны формирования международного курса собственной администрации. Кроме того, внешнеполитические

приоритеты Британии были более или менее устойчивыми, традиционными. Напротив, каждая новая команда, входящая в американский Белый дом, выдвигает новые внешнеполитические концепции, часто разрушая привычные отношения с союзниками, противниками и «сочувствующими».

Американцы мало осведомлены о внешнем мире, и тема иностранных дел захватывает общественное внимание только тогда, когда в этой сфере происходят неудачи. Поэтому Соединенным Штатам стоило бы выработать более серьезное отношение при определении собственной внешней политики. Пока же она похожа на стрельбу из укрытия.

Концепции ядерного сдерживания, «океанских рвов» и обладания экономическим и военным превосходством могут быть в одночасье отброшены под влиянием внутренних лоббистов.

Даже после 11 сентября 2001 г. ресурсы, выделенные на реформу разведывательных служб, служб безопасности, сил чрезвычайного реагирования, были ничтожны. «Зато» администрация Буша убедила Конгресс в необходимости войны против страны, которая не имела прямого отношения к сентябрьским событиям, ссылаясь на то, что такая война будет лучшим способом бороться с «Аль-Каидой». Соединенные Штаты заморозили счета террористов, собрали анти-террористическую коалицию, увеличили собственный военный бюджет, привлекли лучших специалистов по борьбе с терроризмом, но полностью пренебрегли необходимостью расширить в США изучение иностранных языков, культур и традиций.

Способность побеждать другие армии и влияние на мировую экономику сами по себе не гарантируют Соединенным Штатам возможности управлять миром.

Стратегия принуждения при помощи власти, могущества и богатства в долгосрочной перспективе потерпит неудачу.

Ключ решения проблем — в использовании стратегии убеждения. Америка должна убедить остальную часть мира, что ее первенство лучше других альтернатив.

Достижение этой цели требует сдержанности.

Для обеспечения глобального лидерства, США вынуждены включаться в процесс строительства национальных государств, однако это не может зависеть от воли только одной державы.

Под строительством национальных государств следует понимать «...политическую доктрину, в основе которой лежат политические традиции и доминантные ценностные ориентиры»<sup>28</sup>.

Хорошо управляемое государство является необходимым предварительным условием создания национального государства. Слабые, плохо управляемые государства являются источником проблем для всего развитого мира.

Европейцы, американцы и жители Великобритании под строительством национального государства понимают абсолютно разные вещи. Данное понимание зависит от того, насколько народы осведомлены о государственном функционировании различных стран. На практике рядовые граждане Америки крайне поверхностно осведомлены о функционировании государственной системы даже своей страны и тем более других стран.

Прежде всего, необходимо понять, что американцы знают, а главное — чего не знают о том, каким способом передать опыт создания стабильно функционирующих общественных учреждений другим странам. Здесь мы говорим о стратегии «принудительного внедрения» государственных институтов по образу и подобию функционирующих в США.

Какими механизмами и способами возможно извлечь максимальную обоюдную выгоду от строительства современной политической структуры в других странах?

Опыт показал, что силовые методы себя изжили и не приносят желаемых результатов. Строительство нового мирового порядка требует новых методов и подходов.

Соединенные Штаты борются в Афганистане, Ираке и за пределами этих стран с целью создания единого государственного стандарта, того стандарта, который именно США видят идеальным.

Так, первые шаги по строительству национального государства в Афганистане выявили ряд проблем и просчетов со стороны Америки.

Во-первых, по представлению американской администрации, для начала строительства национального государства необходимо было ввести новое, лояльное США правительство, которое в сжатые сроки представило бы концепцию «государственности», а на ней уже можно было создавать новый государственный порядок, новый тип государственного устройства.

Лояльное правительство было введено, но на практике его влияние на внутривнутриполитические процессы было ничтожно, и, как результат, Америка получила «стратегический беспорядок»<sup>29</sup>, который следовал из ошибочного акцента на суверенитет и легитимность нового афганского правительства.

Вторая причина неудачного национального строительства — это отсутствие координации между основополагающими элементами старой государственной системы и новой, привнесенной извне.

Третья причина провала национального строительства — в полном отсут-

<sup>28</sup> Jentleson B. American foreign policy: the dynamics of choice in the 21st century. N. Y. W.W. Norton. 2007. P. 121.

<sup>29</sup> Термин введен Френсисом Фукуямой. Более подробно см.: Fukuyama F. State-building: governance and world order in the 21st century. Ithaca, N.Y. Cornell University Press. 2004.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

ствии межведомственной координации<sup>30</sup>.

Так, лидирующее место в национальном строительстве в Афганистане приняло на себя военное ведомство (Пентагон). Государственному департаменту и Американскому агентству международного развития (*United States Agency for International Development — USAID*) была отведена второстепенная роль. Координация между ними проходила через офис вице-президента с явной однобокостью.

Не следует забывать, что «...национально-государственное строительство по самой своей сути трудноосуществимо. Неожиданный поворот дела — не обязательно следствие сбоя в планировании, ведь запастись готовыми решениями проблемы на все случаи жизни невозможно»<sup>31</sup>.

Не извлекая опыт из государственного строительства, США применили специфический путь реконструкции Афганистана впоследствии и в Ираке.

Полномасштабное военное вторжение в Ирак в августе 2002 г. показало, что Америка вновь наступила на одни и те же грабли.

Администрация Дж. Буша-младшего заявила, что дипломатическими усилиями, в том числе усилиями Организации Объединенных Наций, невозможно построить новое национальное государство. Единственный выход — это военные действия и жесткое силовое вмешательство.

Реальность показала, что основная причина военного вторжения заключалась не в строительстве национального государства, а в контроле над стратегическими территориями. Стратегия «воен-

ного вмешательства»<sup>32</sup> не подходит в деле строительства национальных государств.

Для каждой новой американской администрации строительство национального государства является модным брендом. Важно только, чтобы на деле все не сводилось к банальному контролю над стратегическими территориями.

Строительство национальных государств невозможно без сохранения и использования таких «тонких» политических конструктов, как политическая культура и политические традиции.

Политические традиции являются фактором детерминации политических процессов, сочетанием устойчивости и изменчивости задают им направление и определяют рамки. Они проходят через века, накапливая и транслируя опыт; несут в себе представления индивидов о свободе, социальной справедливости, демократии, роли государства и институтов власти, содержат потенциал социального порядка и влияют на социально-политические взаимодействия.

Динамичные преобразования и трансформации в области политики вызывают изменения во всех сферах, регулирующих социально-политические отношения, и тесно сопряжены с таким показателем, как стабильность социально-политической среды.

Меняется массовое сознание и убеждения людей, эти процессы бывают крайне неустойчивыми и противоречивыми, появляются деструктивные тенденции и конфликты, возникают проблемы адаптации граждан к происходящим социально-политическим трансформациям.

На практике всякий раз, когда США участвуют в военных конфликтах, используется один и тот же сценарий. В каких-то случаях прежде он приносил

<sup>30</sup> Более подробно см.: Francis Fukuyama. *Nation-Building beyond Afganistan and Iraq*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2006.

<sup>31</sup> Фукуяма Ф. *Строительство государств: пособие для начинающих* // Россия в глобальной политике. № 3. 2004. Май — июнь.

<sup>32</sup> Более подробно о стратегии «военного вмешательства» см.: Dietrich J. *The George W. Bush foreign policy reader: presidential speeches and commentary*. Armonk, N.Y. 2005.

результаты. Сейчас же мы наблюдаем низкую результативность старых приемов, не вполне учитывающих многообразие современных политических реалий.

«Тонкие» политические конструкции не принимаются в расчет, они попросту уничтожаются военной машиной во имя строительства пресловутого «национального демократического государства». Следует считать ошибкой попытку не учитывать или разрушить вековые традиции и взаимосвязи, это, скорее всего, натолкнется на активное сопротивление народа. Необходим строго научный, аналитический подход.

Очевиден результат опоздания с разработкой нового, детального и продуманного до мелочей нового сценария, основанного на современных научных знаниях с учетом политических реалий.

Анализ просчетов показывает, что строительство национального государства во враждебном регионе велось двумя конкурирующими силами: гражданскими (Государственный департамент) и военными (Пентагон) с четким разграничением полномочий. Такое разделение полномочий обычно координировалось командой под председательством посла.

После завершения военной операции строительство национальных государств традиционно проводилось гражданскими ведомствами.

В Афганистане и Ираке все было иначе. Именно в Афганистане и Ираке строительство национальных государств полностью направлялось Пентагоном.

Министру обороны США Дональду Рамсфелду удалось убедить Джорджа Буша-младшего в необходимости единственного центра командования, а именно — военного.

Аргументация Рамсфелда была проста: «...вспомните Боснию, и вы поймете, что раздробленные центры силы привели к ослаблению позиции Америки в целом. Америка за счет активной деятельности

гражданской администрации попросту стала терять свое лицо в Боснии»<sup>33</sup>.

Рамсфелд неоднократно указывал на то, что США — это, прежде всего, военная мощь и именно военные должны участвовать в процессе строительства новых государств. Восстановление государств могут проводить и гражданские ведомства, а вот строительство новых — прерогатива военных.

Непросто получить ясные и четкие ответы на то, какие моральные, политические и экономические основания лежат в основе новых национальных государств и каковы критерии их строительства.

Можно лишь приблизительно обозначить контуры проблем, встающих перед Америкой в этой связи.

Следует твердо заметить, что в основе строительства национальных государств должна находиться модель постепенного демократического развития, а не разрушения традиционных основ нации, приводящего к гражданской и партизанской войне.

На сегодняшний день имеется огромный пласт научных исследований, посвященных демократическим переходам, используя которые можно получить вполне конкурентоспособные модели национальных государств без силового вмешательства.

Демократия администрации Буша — это «силовая демократия». Более успешное национальное строительство видится с использованием научных методов государственного строительства. Важно использовать накопленный опыт ученых и практиков, аналитиков — профессионалов различного профиля, не только из Пентагона или Госдепартамента.

Администрация Джорджа Буша-младшего полагает, что в таких регионах, как Ирак и Афганистан, только военное

<sup>33</sup> Francis Fukuyama. *Nation-Building beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2006. P. 68.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

вмешательство может внести демократическую искорку, которая приведет к построению государства нового типа.

Практика показала, что на деле разгорелось пламя братоубийственной и партизанской войны. Гибнет коренное население, гибнут американские и союзнические солдаты.

Построение национального государства в Афганистане и Ираке можно рассматривать, скорее, как патологию государственного строительства, но не как рабочую модель.

В регионе Персидского залива, где правят бал «нефтяные короли», и в Афганистане, где велика роль шейхов, угрожающих исламистским мятежом, вероятность появления авторитетного демократического лидера-реформатора весьма проблематична.

В политике «кну́та и пряника» при строительстве национальных государств кнут следует использовать крайне сдержанно, чтобы не «засечь до смерти».

В руках военных кнут может стать не корректирующим и направляющим орудием, а смертоносным и губительным мечом.

В 1990-х гг. Соединенные Штаты вместе с другими государствами приняли множество вмешательств в дела суверенных государств под предлогом создания процветающих демократий или строительства независимых национальных государств.

Безусловно, американский опыт проведения военных вмешательств уникален.

Операции в Сомали, Гаити, Боснии, Косово и в ряде других стран раскрывают механизм конвертации военной силы в политические возможности.

В то же время часть уникального опыта была попросту утрачена. Особенно это проявилось в военных операциях в Афганистане и Ираке, когда американское правительство попыталось выстроить новые модели постконфликтного строительства национальных государств. Тому есть ряд причин.

Прежде всего, администрация Джорджа Буша-младшего провозгласила силовой приоритет в национальном строительстве<sup>34</sup>. Это относилось как к внутренней системе США, так и к выработке механизма «приручения» и создания новых государств.

Второй элемент — постоянная критика демократического наследия администрации Билла Клинтона, которая якобы «ослабила американскую нацию либеральной политикой сотрудничества и взаимодействия».

Администрация Буша исключила из поля своего внимания пласт традиций по строительству национального государства, созданных предыдущей администрацией.

Ее опыт подвергся девальвации и практически не был востребован.

Строительство национальных государств — это провозглашенная миссия, которую Соединенные Штаты неоднократно предпринимали в своей истории.

Учитывая природу внешне- и внутриполитических процессов после 11 сентября и силовой приоритет в борьбе с международным терроризмом, строительство новых национальных государств остается неотъемлемым элементом национальной безопасности Америки.

Большинство уроков по национальному строительству Америка вынесла из 90-х годов прошлого века. В частности, из операции в Сомали, Руанде, Боснии и Герцеговине, в ходе которой Соединенные Штаты не смогли достичь поставленных целей.

Что же было не так? Нынешние американские аналитики определяют шесть этапов строительства национального государства:

- во-первых, следует разработать всестороннюю стратегию, в основе кото-

<sup>34</sup> Более подробно см.: Dudley W. Iraq: opposing viewpoints. San Diego, CA. Green haven Press. 2004.

рой лежит доверие, заверенное ключевыми фигурами и институтами данного территориального объединения. К доверию необходимо прибавить слаженную работу различных внутривластных акторов. Многоцентричность допускается только в том случае, если есть «низовая» координация действий;

- во-вторых, должен быть четкий поэтапный план-график с максимальным разъяснением как со стороны командования для своих подчиненных, так и внутри «реформируемой» нации. Следует отметить, что работа по разъяснению и информированию среди местных ключевых фигур должна проводиться как минимум за два года до начала операции. В стратегический план должен быть включен механизм контроля между гражданскими и военными силами;

- в-третьих, необходима сильная общественная внутренняя и внешняя поддержка на протяжении всей операции;

- в-четвертых, гражданские и военные силы должны быть приспособлены к специфической природе и стратегическим задачам каждой миссии;

- в-пятых, ответственные за реализацию операции лица должны в ее ходе проводить своевременную корректировку выполнения задач в зависимости от внутренней и мировой политической конъюнктуры;

- последний, самый сложный, завершающий этап строительства национального государства и успешный переход власти в руки нового национального правительства должен быть тщательно спланирован и безупречно организован.

Дело в том, что очень сложно вести диалог с местными лояльными лидерами и вести при этом активные военные действия, озлобляющие нацию.

Успех в строительстве национального государства зависит от проработанности многомерной стратегии и механизмов, способных объединить усилия различных акторов (как институциональных, так и неинституциональных) на пути созда-

ния процветающего независимого государства.

Следует помнить, что любая стратегия должна объединять политические, военные, экономические, гуманитарные и другие аспекты международной практики, сочетаемой с теоретическими обоснованиями.

В течение всех фаз строительства национального государства — от планирования операции, контроля за ее ходом и завершения — должен быть единый центр командования и принятия решений.

Именно поэтому администрация Клинтона ввела такую структуру, как Межведомственный исполнительный комитет, координирующий американские правительственные действия в международных операциях, направленных на строительство национальных государств. В состав данного комитета входили ответственные чиновники из близких к президенту кругов.

С приходом администрации Джорджа Буша Межведомственный исполнительный комитет был обвинен в ангажированности в подборе руководителей комиссий, в нарушении профессиональной этики взаимоотношений между представителями политического и военного крыла; в открытой репетиции плана операции до его фактического выполнения; в давлении на различные правительственные и неправительственные агентства.

Администрация Буша расформировала комитет и изменила его структуру. Вместо комитета была создана новая структура под патронажем президента, отвечающая за национальную безопасность Америки и за строительство национальных государств за ее пределами.

Она получила название «Президентская директива по Национальной безопасности (National Security Presidential Directive)», которая ясно признала важность развития интегрированных политико-экономических стратегий, имея дело со сложными операциями. Главой новой

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

структуры стал министр обороны США, а не президент страны.

Во-первых, данная директива по новому устанавливает национальную политику для Федеральных министерств и агентств, ранжируя по приоритетам основные задачи внешней и внутренней политики Соединенных Штатов. Проводится статусное ранжирование министерств, ведомств, государственных и негосударственных агентств.

Во-вторых, вопросы национальной безопасности напрямую зависят от существования так называемых террористических государств, которые должны находиться под полным контролем Америки, во избежание террористических угроз.

В-третьих, американское общество обладает рядом ключевых ресурсов, которые являются потенциальными целями для террористических организаций и террористических государств.

По сложившейся традиции достаточно большая часть стратегических отраслей управляется частным сектором. Стратегические отрасли попадают под пристальный контроль со стороны государства.

По словам Джорджа Буша «...национальный престиж зависит именно от грамотного управления стратегическими отраслями»<sup>35</sup>.

Американские аналитики утверждают, что невозможно защитить или устранить уязвимость всех стратегических отраслей и ключевых ресурсов по всей стране. Однако можно сделать так, что террористические группировки и государства, несущие в себе террористическую угрозу, станут прозрачнее. Реализация этого ими представляется через военное вмешательство для сдерживания, смягчения или нейтрализации потенциальных нападений.

После 11 сентября администрация Буша разработала «стратегию возмездия»

(*post-9/11 strategy*)<sup>36</sup>, предназначенную для свержения режима талибов в Афганистане и свержение режима Саддама Хусейна в Ираке.

Ресурсы, выделенные на реформу спецслужб, служб безопасности, сил чрезвычайного реагирования, были ничтожны. Администрация Буша убедила Конгресс в необходимости войны против страны, которая не имела прямого отношения к сентябрьским событиям, ссылаясь на то, что такая война будет лучшим способом бороться с «Аль-Каидой». Соединенные Штаты заморозили счета террористов, собрали антитеррористическую коалицию, увеличили собственный военный бюджет, привлекли лучших специалистов по борьбе с терроризмом, но полностью пренебрегли необходимостью расширить в США изучение иностранных языков, культур и традиций.

Способность побеждать другие армии и влиять на мировую экономику сами по себе не гарантируют Соединенным Штатам возможности управлять миром.

Американская элита не может или не желает признать это, что дает повод называть Соединенные Штаты «величайшей из незрелых держав современности»<sup>37</sup>.

Следует отметить, что стратегия принуждения при помощи власти, могущества и богатства в долгосрочной перспективе потерпит неудачу. Ключ решения проблем — в использовании стратегии убеждения. Америка должна убедить остальную часть мира, что ее первенство лучше других альтернатив. Но достижение этой цели, как уже говорилось, требует сдержанности.

При вмешательстве в дела других государств важным является наличие хорошо координируемого интегрированного

<sup>35</sup> Dietrich J. The George W. Bush foreign policy reader: presidential speeches and commentary. Armonk. N.Y. 2005. P. 76.

<sup>36</sup> Stoller H., Townsend T., Hussain R., Yablon M. The Costs of Post-9/11 National Security Strategy. YALE LAW AND POLICY REVIEW, 22, Part 1 (2004).

<sup>37</sup> Stephen Walt. Taming American Power. The global response to U.S. primacy. New York: W.W. Norton & Company, 2005. P. 245.

подхода, а также формирование общественной поддержки операции.

Америка имела подобную поддержку только на начальном этапе вхождения в Афганистан. Внутренний смысл поддержки должен состоять в том, что следует показать и доказать всему миру, что рождение нового национального государства — это не частное (американское), а общественное благо.

США должны аргументированно показать и убедить мировое сообщество, что ведут войны не ради усиления своей мощи, не ради своего процветания, а ради стабилизации и процветания всех демократических наций.

Достижение этой цели потребует значительной сдержанности от США и ее союзников, концентрации на прагматизме, конструктивизме и реализме.

## ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛИЗМА

А.В. Веретевская

Мультикультурализм<sup>1</sup> в Европе сегодня во главе политической повестки дня. На этот раз — в негативном ключе. Лидеры европейских государств один за другим делают громкие заявления о провале мультикультурной политики в своих странах. Так, канцлер ФРГ Ангела Меркель в октябре 2010 г. на заседании молодежного крыла своей партии, сетуя на то, что «гастарбайтеры, прибывшие в Германию в период экономического бума 1960-х годов не оправдали надежды на свой отъезд» (этими надеждами обманывался, по ее словам, немецкий народ), жестко заявила, что «мультикультурализм в Германии провалился, и провалился окончательно». Углубляться в причи-

ны проблемы госпожа Меркель не стала, добавила лишь, что «идея жить счастливо бок о бок», по ее мнению, «не работает»<sup>2</sup>.

В феврале 2011 г. с идеей отказаться от «государственного мультикультурализма» на мюнхенской конференции по безопасности выступил британский премьер Дэвид Кэмерон. «Взамен пассивной толерантности последних лет нужен активный, мускулистый либерализм», — заявил премьер-министр. «Британцем может называться лишь тот, кто верит в свободу слова, свободу вероисповедания, демократию, главенство закона и равные права независимо от расы и пола». «Доктрина мультикультурализма способствовала разъединению общества»<sup>3</sup>.

Вслед за Кэмероном объявить провал мультикультурализма поспешил Президент Франции Николя Саркози<sup>4</sup>, чем смутил некоторых французских граждан, которые знают, что мультикультурализм во Франции никогда не применялся, и новую главу Национального вранта, госпожу Марин Ле Пен, которая вспомнила, что именно Саркози как раз в обход маги-

<sup>1</sup> В самом общем виде мультикультурализм — это «политическая идеология (доктрина) и основанная на ней социальная практика, организующая и поддерживающая общее для национального государства пространство политической и социальной коммуникации в условиях гетерогенного общества. «Это приемлемая для западной демократии модель (общественного. — А.В.) регулирования, опирающаяся на признание прав личности и группы на поддержание собственной идентичности и на толерантность в публичной сфере» (Семененко И. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 11. С. 57–71, 64).

В более инструментальном (и более узком) понимании мультикультурализм — это политика интеграции представителей культурно (цивилизационно) «иных» сообществ в жизнь западного общества. С точки зрения теоретиков мультикультурализма, в обществах с высокой степенью культурной гетерогенности доктрина служит укреплению института гражданской нации при сохранении внутри нее этнического и культурного разнообразия (см.: Taylor, C. *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton, 1992) и консолидации демократии (см.: Modood, T. *Multiculturalism*. London: Polity Press, 2007).

<sup>2</sup> Цит. по: Connolly, K. Angela Merkel declares death of German multiculturalism *The Guardian*, Sunday 17 October 2010 20.27 BST at guardian.co.uk.

<sup>3</sup> Источники: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12371994?print=true> и <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-at-munich-security-conference-60293>

<sup>4</sup> См.: Heneghan, T. (Reuters). French President Nicolas Sarkozy has declared multiculturalism a failure, echoing British Prime Minister David Cameron and German Chancellor Angela Merkel and confusing some French who say it was never tried here anyway. Fri Feb 11, 2011 4:53pm GMT. URL: <http://uk.reuters.com/article/2011/02/11/us-france-sarkozy-multiculturalism-idUKTRE71A4UP20110211>

стральной политической линии не далее, как в 2003 г., будучи министром внутренних дел, ратовал, например, за образование Французского мусульманского совета.

Европейское академическое сообщество в целом настроено менее решительно. Хотя в последнее время мультикультурализм подвергается критике, на сегодняшний день это единственная известная модель интеграции инокультурных сообществ в западное демократическое общество, которая соотносится с его базовыми ценностями и отвечает экономическим и политическим потребностям западных государств.

Исторические предшественники мультикультурализма: политика ассимиляции (и, в еще большей степени, — политика сегрегации) идут вразрез с либеральными принципами защиты личности. К тому же на теоретическом уровне теория ассимиляции с трудом выдерживает критику<sup>5</sup>, которая сводится в основном к тому, что ассимиляционная модель в культурно гетерогенном обществе к заявленным результатам не приводит. «Об идее плавильного котла, например, можно сказать только, что она не работает<sup>6</sup>»: в Америке, где ассимиляционная модель в разных ее видах применялась весьма продолжительное время (и на всех уровнях власти), не была полностью ассимилирована<sup>7</sup> ни одна этническая группа<sup>8</sup>.

Имеющая же следствием сокращение иммигрантского потока реализация идеи «Крепости Европы» (в любом ее виде) означала бы старение общества и сни-

жение темпов экономического развития (а значит, и уровня жизни).

Тем не менее мультикультурализм, бесспорно, переживает сейчас кризис.

Выдержит ли он, а с ним и вся система европейских ценностей?

В Европе обращение к концепции мультикультурализма связано в первую очередь со становлением государств благоденствия в послевоенное время и совпавшим по времени «дораспадом» колониальной системы. Отстраивающаяся заново после Второй мировой войны Европа стала привлекательной для иммигрантов, в том числе и представителей иной (часто — далекой) цивилизационной принадлежности. В ряде европейских стран их основным «поставщиком» стали бывшие колонии, уровень жизни в которых был существенно ниже, чем в метрополии. В Великобританию, Голландию и Францию направились искать лучшей доли десятки и сотни тысяч представителей некогда колонизированных (и угнетенных) территорий. В качестве своего рода «компенсации» за историческую несправедливость бывшие центры колониальных империй позволили представителям своих бывших колоний практически беспрепятственно перемещаться по своей территории и претендовать на гражданство. В иных странах, таких как Австрия, Бельгия, Дания, Люксембург, Швеция и, конечно, Германия, основную массу иммигрантов составили так называемые трудовые мигранты, требуемые для бурно развивавшейся европейской послевоенной экономики. Трудовые мигранты (или гастарбайтеры, как их теперь принято называть вслед за немцами) приезжали обыкновенно по специальным договорам<sup>9</sup>, заключаемым властями обозначенных стран с государствами,

<sup>5</sup> Об этом см.: Kivisto P. Multiculturalism in a Global Society. Oxford, 2002. Pp. 29–31.

<sup>6</sup> Glazer, N. and Moynihan, D. Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians and Irish of New York City. Cambridge, MA: MIT Press and Harvard University Press, 1963. P.v.

<sup>7</sup> Полная ассимиляция здесь приводится в общем значении, в качестве перевода слова *disappeared*.

<sup>8</sup> Higham, J. Send these to me. Jews and Other Immigrants in Urban America. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 1975. P. 234.

<sup>9</sup> Так, например, Германия (ФРГ) в 1955 г. подписала подобное соглашение с Италией (в 1965 г. — продлено), в 1963 г. — с Марокко, в 1964 г. — с Грецией, Испанией, Португалией и Турцией, в 1965 г. — с Тунисом, в 1968 г. — с Югославией.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

в которых темпы экономического роста были значительно скромнее европейских, а прирост населения, наоборот, — выше.

К 1970-м гг. стало более-менее очевидно, что вопреки изначальным планам правительств европейских государств, иммигранты — не временное явление, но постоянное. Представители бывших колоний, получив образование и опыт работы, не стремились ехать делиться передовым опытом на родину, а въехавшие когда-то по годичным рабочим контрактам гастарбайтеры после очередного, седьмого или восьмого продления начали перевозить к себе свои семьи. Перед европейскими государствами остро встала проблема интеграции «новых» членов общества, количество которых неуклонно росло. В некоторых из перечисленных государств было принято решение обратиться в этом вопросе к опыту государств традиционной миграции, которые на тот момент как раз внедряли у себя новые принципы толерантной социальной политики — политики мультикультурализма. В Канаде и Австралии мультикультурализм позиционировался как универсальный набор механизмов для организации бесконфликтного «общезития» групп и индивидов разной этнокультурной ориентации в рамках политической нации-государства. Теоретики мультикультурализма, такие как Ч. Тэйлор, У. Кимлика, Б. Парек и другие, рекомендовали мультикультурализм в качестве институциональной «подпорки» для политической консолидации государствам, сталкивающимся с проблемой повышенной общественной гетерогенности и связанной с этим потенциальной угрозой конфликтов. Ведь «неадекватное признание идентичности (либо его отсутствие), — пишет Ч. Тэйлор, — есть форма

опрессии»<sup>10</sup>, а опрессия всегда провоцирует соответствующую негативную реакцию.

Принципы мультикультурализма, среди которых центральное место занимают постулат о равнозначности культур, признание высокой значимости культурной (религиозной/этнической) идентичности (и, соответственно, обеспечение права на ее защиту), а также позитивное восприятие разнообразия в обществе хорошо соотносились с популярными в победившей нацизм Европе идеями толерантности и гуманистическими идеями братства народов. Мультикультурная риторика, оперирующая понятиями «включения», «вовлеченности», «признания», «культурного плюрализма» и т.п., вошла в европейский политический дискурс.

Пионером мультикультурализма в Европе является **Голландия**. Эта страна одной из первых начала выделять средства на поддержку иных культурных идентичностей своих иммигрантов: государство начало финансировать индуистские и мусульманские школы, центры африканской культуры, радио и телепередачи на языках иммигрантов. Велась пропаганда позитивности разнообразия. Посредством опросов голландцы постоянно «мониторили» настроение иммигрантов. Уровень толерантности при этом был образцовым для Европы.

В 2002 г., однако, доклад парламентской комиссии об опыте интеграции иммигрантов за последние тридцать лет констатировал провал государственной политики мультикультурализма. Согласно этому докладу, интеграция происходила в основном вопреки государственным инициативам<sup>11</sup>.

Основная проблема, с которой «не справился» мультикультурализм в Голландии, — это нежелание инокультурных мигрантов возвращаться домой. Парадоксаль-

Подробнее об этом см.: Hildyard, N. Migrant Labor in the Global Economy. *The Ecologist*, 26 (July/Aug.). 1996. P. 134; Castles, S. and Miller, M. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press., 1993 P. 104.

<sup>10</sup> Taylor C. *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton, 1992. P. 25.

<sup>11</sup> Current Immigration Debates in Europe. Netherlands Country Report 2005 ([www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com)).

ным образом мультикультурная политика **интеграции** была признана неэффективной в Голландии потому, что «не смогла» **сдерживать** политическую интеграцию инокультурных иммигрантов. Голландцы планировали, что, выделив деньги на поддержание иммигрантских культур, они смогут поддержать иностранную идентичность их представителей настолько, чтобы они, не задумываясь, отбыли на родину, как только надобность в них у голландского государства упадет. А иммигранты не собирались никуда уезжать. Благодаря мультикультуралистским инициативам, предпринимаемым голландскими правительствами за последние 30–40–50 лет, дети многих иммигрантов, защищаемые жестким антирасистским протекционизмом, смогли окончить школы и университеты, выйти на работу и создать семьи, найти свою общественную нишу и сформировать свое собственное представление о том, что значит быть голландцами именно для них. Это их представление (а именно такого рода представления или, иначе, — идентичности и есть конечная цель мультикультурализма в Канаде и Австралии), как раз и не понравилось голландцам. Точнее, им не понравилось, что иммигранты с этой своей идентичностью (в 1990-е гг. в прессе начали, не стесняясь, писать о местах проживания инокультурных иммигрантов и их потомков как о «гетто») собираются проживать рядом с голландцами бесконечно долго. А ведь число иммигрантов на начало XXI в. превышало пятую часть населения Голландии!<sup>12</sup>

Если посмотреть в долгосрочной перспективе, то политику, проводимую голландцами под видом мультикультурализма, правильнее будет называть политикой сегрегации. И именно политика сегрегации голландцам не удалась.

Сегодня в Голландии «мультикультурализм» в том его понимании свернут.

<sup>12</sup> Семененко И. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 11. С. 57–71. С. 63.

Введены экзамены на знание голландского языка и истории, которые нужно сдавать, чтобы получить гражданство, консульства придирчиво относятся к выдаче долгосрочных виз, а правительство провозгласило, что отныне поддержку самоорганизации этнических групп (как раньше) государство оказывать не будет, но будут предприниматься усилия по вовлечению их представителей в национальные организации различного уровня. Иными словами, голландцы смирились, наконец, с тем, что иммигранты остаются в Голландии навсегда, и решили их интегрировать уже с учетом этого. Интересным образом такое положение вещей значительно больше напоминает канадский или австралийский мультикультурализм, чем то, что этим словом называли последние полвека голландцы. Правда, при том «лжемльтикультурализме» иммигрантам, не знавшим о его временном характере, жилось, конечно, привольнее.

Похожая на голландскую ситуация наблюдается сегодня в **Великобритании**. Там тоже голос противников мультикультурализма стал звучать громче. Этому способствовал и минувший экономический кризис, в результате которого этнические англичане стали беднее и агрессивнее<sup>13</sup>. Основная разница с Голландией заключается, пожалуй, в том, что британский мультикультурализм изначально был «честнее» голландского. В Британии мультикультурализм предлагался действительно как стратегия **интеграции** инокультурных сообществ в жизнь большинства. Этнические сообщества получили возможности делегировать своих представителей в систему образования и здравоохранения, получили распространение религиозные школы, придерживающиеся государственного стандарта образования и финансируемые из госбюджета, но имеющие специфические дополнительные предметы, соответствующую

<sup>13</sup> URL: <http://www.mori.com/2011/migration.shtml>

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

культурную основу и т.д. (помимо традиционных для Англии протестантских и католических общин, мусульманские религиозные общины стали «курировать» некоторые школы)<sup>14</sup>. На политическом уровне британцы смогли обеспечить диалог с представителями инокультурных общин (по крайней мере на уровне регулярных встреч их представителей с членами правительства и парламента).

Основная реальная проблема, связанная с иммигрантами в Британии, — это, как и в Голландии, гетто (так называемые *inner cities*). Но это не проблема мультикультурализма как такового. Ни один из теоретиков мультикультурализма никогда не ратовал за образование этнических, религиозных и т.п. гетто, представители которых были бы замкнуты внутри своей этнической группы, обреченные поколениями воспроизводить социальную, политическую и экономическую маргинальность. Наоборот, мультикультурализм предполагает механизмы **«включения», интеграции** представителей этнокультурных групп в жизнь большинства. Просто условием такого включения приверженцы мультикультурализма ставят запрет на насильственную ассимиляцию, когда иммигранты или их потомки, если они имеют желание получить доступ к общественным благам в своем новом «отечестве», ставятся перед необходимостью гласно или негласно предать анафеме свое происхождение (и все, что с ним связано), как «низкое», «некультурное», «нецивилизованное» и т.п. Британский политический философ-мультикультуралист Т. Модод, к примеру, считает, что необходимость «дестигматизировать» этничность — и есть основная задача мультикультурализма в Британии (и в Европе вообще)<sup>15</sup>. Если представители имми-

грантских сообществ почувствуют уважение к своей изначальной идентичности, они гораздо охотнее включатся в программы по функциональной, структурной и политико-правовой интеграции, что от них в основном и требуется.

Проблема гетто в Великобритании — это инструментальная проблема социальной политики. Появление гетто стало результатом неразумного решения вопроса жилья для новых иммигрантов. Правительство выделяло деньги на программы строительства социального жилья для иммигрантов, не требуя, чтобы иммигрантов расселяли «точечно». На уровне муниципалитетов же чиновники поступали, как им проще: селили всех своих «подопечных» в какое-то одно место, чтобы потом их «не искать». Минимизировали, иными словами, **свои** временные издержки на функциональную и структурную интеграцию новоприбывших. В результате в окрестностях крупных городов (где есть рабочие места и куда, соответственно, направлялись новые иммигранты) по всей Британии возникли целые районы компактного проживания представителей неевропейской цивилизационной традиции. Уровень жизни в таких районах по причинам общей социальной неустроенности был ниже среднего по стране, а уровень преступности — выше. Вследствие этого коренное население чувствовало себя там неуютно. Наличие таких районов, к слову, стало одним из главных факторов появления и роста в Великобритании алармистских настроений среди этнических британцев (и, соответственно, опорным пунктом для праворадикальной политической риторики)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> В 2005 г. такой была каждая третья начальная школа и каждая пятая средняя (в их числе 62 мусульманских).

<sup>15</sup> Modood, T. *Multiculturalism*. London: Polity Press, 2007. Pp. 40–43.

<sup>16</sup> Согласно данным опросов, в 2003 г. 3/4 британцев считали, что поток иммиграции необходимо сократить (в 1995 г. это мнение разделяли 2/3 опрошенных). Британцы высказывались в пользу отмены пособий для иммигрантов и за сокращение их числа. См.: Lewis, M. *Asylum/Understanding Public Attitudes*. London, 2005. P. 2.

На рубеже XX в. британцы переориентировали свою социальную политику в отношении иммигрантов, сделав ее более последовательной в плане интеграции: были предприняты меры по рассредоточению социального жилья, повышению качества школьного обучения и, как следствие, упрощению доступа к высшему образованию. Решение же о переводе ряда культурных объектов (музеи, выставочные залы, концертные площадки и т.п.) в пригороды, в сравнительно небольшие сроки позволило изменить в положительном ключе облик некогда депрессивных районов.

Вне популистского накала мультикультурализм в Великобритании оказался вполне жизнеспособным, когда социальная политика в отношении иммигрантов стала проводиться в контексте противодействия социальной дискриминации. Решение основных социально-политических проблем, связанных с иммигрантами (это проблемы структурной и функциональной интеграции), действительно требует не группового, но индивидуального подхода, мультикультурный же подход (где адресатом является группа или индивид с учетом групповой принадлежности) рассчитан на другой уровень интеграции — социокультурный. И там он оправдывает себя вполне.

Говоря образно, мультикультурализм в Британии работает, когда британские либералы, «играя», если им так нравится, «мускулами», последовательно решают проблемы обеспечения центральных (либеральных) прав человека (отдельного (!) Человека, не группы!), личности — **права на достойную жизнь...** под крышей.

Пожалуй, наиболее последовательной в отношении мультикультурализма страной в Европе является Швеция. Шведы проводят целенаправленную политику адаптации своих иммигрантов с 1970-х гг. Адресатом ее является так называемое сообщество мигрантов, рассматриваемое как одна из социально незащищенных групп населения. Нужды и

проблемы этой группы решаются в контексте социальной и культурной политики. Шведское правительство считает, что интеграция должна исходить из общих прав человека с учетом прав некоторых этнических и конфессиональных групп. Да, защита прав человека в Швеции превалирует над защитой групповых прав, но это изначальные «правила игры». Это **понятные** всем правила игры. Это фактически то, с чем шведское большинство в этой стране приходит вести диалог с меньшинствами. Шведы не выбирают между правами человека и правами меньшинств, они честно говорят, что права человека для них первичны, но права меньшинств они **тоже** готовы уважать в той мере, в какой они не будут жестко противоречить правам человека.

Мультикультурализм — это всегда компромисс. Шведский компромисс, пожалуй, наиболее удачный в Европе.

Мультикультурализм в Европе выживет. Отчасти потому, что подходящей альтернативы для него нет. Заново предлагаемая под видом «мускулистого» либерализма и т.п. политика ассимиляции уже опробована в Европе. В прошлом ее проводили практически все европейские государства по отношению к своим иммигрантам. Сегодня наиболее ярким ее сторонником является, пожалуй, Франция. Французские власти традиционно рассматривают своих инокультурных иммигрантов исключительно в контексте их гражданского включения в политическую нацию. Франция не проводит никаких целевых государственных программ преодоления социальной исключенности в отношении иммигрантов. Более того, не ведется даже статистика по этнической и религиозной принадлежности жителей. Французское правительство официально не знает, например, каков процент мусульман среди французских граждан. В результате многомиллионное (по независимым экспертным оценкам) мусульманское население не имеет во Франции политиче-

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛОКАЛЬНОГО ОПЫТА

ского представительства. По некоторым оценкам, волнения в пригородах 2005 г. можно считать попыткой выразить протест в условиях отсутствия иных политических путей сделать это<sup>17</sup>. Результатом проведения такой политики в гетерогенном обществе, к сожалению, почти всегда становится ксенофобия, фанатизм, фундаментализм, радикализм, экстремизм, терроризм и другие проявления обоюдной ненависти. Исключение могут составлять лишь страны, где ассимиляционная модель применяется в сочетании с жестким контролем за экономическим положением инокультурных меньшинств и строгим ограничением их количественного роста: в Дании, как известно, когда во всем мире бушевал «карикатурный скандал», не было ни одной мусульманской демонстрации.

Но отказаться от иммиграции (или строго ее ограничить) большинство европейских стран по экономическим причинам не сможет<sup>18</sup>. Причем в основном это будет иммиграция с «инокультурным лицом». Вопреки опасениям скептиков расширения Еврозоны, жители «бедных» восточноевропейских государств не устремились на территорию старых членов после присоединения к ЕС. Более того, притока культурно близких (и от того — более желательных) иммигрантов из этих стран ока-

залось недостаточно, чтобы удовлетворить экономические потребности старых членов даже в первые годы после присоединения, когда разница в экономическом уровне была наиболее значительной. Теперь же, когда уровень жизни в Европе стал выравниваться, многие из тех, кто имел иммиграционные намерения ранее, изменил свою точку зрения. И хотя многие из опасавшихся старых членов окончательно открыли свои границы, восточноевропейцы не спешат менять место жительства.

Это означает, что проблема инокультурной иммиграции останется и будет обостряться. И, руководствуясь «правом сильного», без обязательного «движения навстречу друг другу» эту проблему не решить. Это «движение навстречу друг другу» (т.е. такое, которое предполагает компромисс всех сторон конфликта), если оно добровольно (и, желательно, сознательно) обоюдное, и выражает философский смысл мультикультурализма.

Отчасти выживанию мультикультурализма будет способствовать его концептуальная гибкость. Он нигде в чистом виде не существует. Степень толерантности может варьироваться. Может быть, под другим названием (консоциативная демократия?), но принципы мультикультурализма будут и дальше использоваться для формулирования целей и задач политики интеграции в европейских государствах.

Очень важно, что обвинения мультикультурализма в том, что он сам по себе предлагает скрытую сегрегацию, — беспочвенны. Мультикультурализм — всегда своеобразная уступка идеального либерального государства реальности, в том смысле, что необходимость в нем (как в политике по поддержке групповой идентичности) возникает обыкновенно там, где общество не единообразно, а индивидуальные представители различных этнокультурных и религиозных групп не совсем равны<sup>19</sup>. Однако мульти-

<sup>17</sup> См.: Iskander, A. and Reeston H. From Paris to Cairo. Resistance of the Unacculturated (URL: <http://www.ambassadors.net/opinions2.htm>).

<sup>18</sup> Чаще всего среди экономических аргументов приводится проблема демографии. И. Валлерстайн, например, пишет: «Если в следующие 25 лет число ежегодно прибывающих в развитые страны иммигрантов не увеличится примерно вчетверо, выплаты пенсионерам к 2025 году там резко сократятся». URL: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a035.htm>. Уже сейчас дефицит рабочих рук остро ощущают многие европейские страны. Германии, к примеру, нехватка порядка 400 000 квалифицированных рабочих обходится в год в 25 млн евро, что сопоставимо с 1% от их экономического роста (по данным Торгово-промышленной палаты ФРГ). URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures>

<sup>19</sup> Джон Страттон и Йен Энгл прямо определили мультикультурализм как следствие невоз-

культурализм оборачивается сегрегацией лишь в тех обществах, где заботой о сохранении культурной идентичности маскируется пассивность в решении социокультурных проблем. Предоставление возможности изучать язык своей культуры не мешает интеграции, если преподавание остальных предметов в школах, где такая возможность предоставляется, ведется на столь же высоком уровне, что и в школах, где «этнических» языков не преподаются.

Сохранение и поддержание культурной идентичности — действительно плюс (во всех смыслах, включая эконо-

---

мические возможности нации-государства до конца воплотить в жизнь принцип единообразия. См.: Stratton, J. and Ang, I. "Multicultural Imagines Communities: Cultural Difference and National Identity in the USA and Australia," in Bennette, D. (ed.), *Multicultural States: Rethinking Difference and Identity*. London: Routledge, 1998. Pp. 135–162.

мическую и политическую сферы), если это сохранение культурной идентичности, а не консервация низкого социального статуса. Нужно развести культурную идентичность и социальный статус.

Вопрос о том, как соотнести индивидуализм и групповую идентичность, административно сложный... Выходом здесь служит диалог. Не нужно заранее прописывать, кто, на каких основаниях и что конкретно должен носить, как это делают французы. Нужно максимально потратиться на постоянный диалог, постоянно искать возможности общения (в этом и есть смысл «включения»). Необходимо прописать (после должных консультаций со всеми заинтересованными сторонами) правила такого общения и механизмы их изменения, затем дать **всем** возможности менять эти правила и эти механизмы через диалог.

Государство должно выступить в виде модератора диалога.

**Конференция Международной ассоциации политической науки (МАПН) и Европейского консорциума политических исследований (ЕКПИ) на тему «Что происходит в отношениях Севера и Юга?»**



С 16 по 19 февраля 2011 г. в г. Сан-Паулу (Бразилия) прошла первая совместная конференция Международной ассоциации политической науки и Европейского консорциума политических исследований при поддержке Бразильской ассоциации политической науки (БАПН) на тему «Что происходит в отношениях Севера и Юга?». В мероприятии приняли участие доктор политических наук, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО, президент Российской ассоциации политической науки (РАПН) О.В. Гаман-Голутвина, доктор исторических наук, профессор кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО Л.С. Окунева, а также кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политической теории МГИМО Я.И. Ваславский.

В ходе подготовки конференции представителями МГИМО в руководстве Российской ассоциации политической науки было инициировано обсуждение темы «Демократия и развитие в сравнительной перспективе». Одноименная панель была включена в програм-

му конференции на конкурсной основе и стала единственным форматом конференции, включавшим проведение двух сессий. В работе данной панели, прошедшей под председательством профессора О.В. Гаман-Голутвиной, приняли участие политологи из России (в том числе кандидат политических наук Я.И. Ваславский), Канады, Бразилии, Германии, Уругвая, США и др. стран. Профессор Л.С. Окунева выступила с докладом на секции «Строительство демократии в неблагоприятных условиях: евразийская и сравнительная перспектива». Кроме того, представители МГИМО на протяжении всей конференции принимали активное участие в работе других секций, организованных коллегами по МАПН и ЕКПИ.

В ходе конференции состоялись встречи президента РАПН профессора О.В. Гаман-Голутвиной с коллегами из руководящих органов МАПН и ЕКПИ — в частности, с президентом МАПН профессором Л. Морлино, президентом ЕКПИ профессором Л. Барди и генеральным секретарем ЕКПИ профессором М. Баллом. Кроме того, были установлены контакты с Бразильской ассоциацией политической науки (БАПН); состоялась встреча президента РАПН с президентом БАПН Ф. Сантосом, ходе которых были достигнуты договоренности о расширении сотрудничества российских и бразильских политологов по линии ассоциаций политической науки. В частности, речь шла об интенсификации контактов в области проведения дву- и многосторонних конференций и о выпуске совместных научных изданий. Были обсуждены также возможности участия зарубежных коллег в VI Всероссийском конгрессе политологов (Москва, ноябрь 2012 г.) и ход подготовки к XXII Конгрессу МАПН, который пройдет в июле 2012 г. в г. Мадриде (Испания).

**52-й Конвент Ассоциации международных исследований**



С 16 по 19 марта 2011 г. в Монреале (Канада) прошел 52-й Конвент Ассоциации международных исследований, посвященный трансформациям глобального управления на современном этапе.

В рамках Конвента под председательством первого проректора МГИМО, профессора А.Д. Богатурова прошла секция, посвященная вопросам стратегической стабильности в Евразии в посткризисный период. На ней с докладами выступили советник ректора МГИМО А.В. Мальгин, старший преподаватель кафедры прикладного анализа международных проблем МГИМО И.В. Болгова, заместитель декана факультета политологии МГИМО Е.В. Колдунова. Еще одним интересным событием Конвента стал круглый стол, в рамках которого обсуждались спорные вопросы переза-

грузки в российско-американских отношениях. В дискуссии в рамках круглого стола выступили профессор А.Д. Богатуров и заведующая кафедрой мировых политических процессов, профессор М.М. Лебедева.

Актуальные аспекты европейского направления российской внешней политики обсуждались также на секции, посвященной новым вызовам европейской архитектуре безопасности. С докладами в рамках секции выступили профессор М.М. Лебедева, заведующая кафедрой прикладного анализа международных проблем профессор Т.А. Шаклеина, доцент кафедры международных отношений и внешней политики России М.А. Троицкий. Профессор Т.А. Шаклеина также представила доклад на секции, посвященной отношениям России, США и постсоветских республик. Е.В. Колдунова выступила в качестве дискуссанта на секции «Старые и новые измерения российской внешней политики» и в качестве докладчика на секции «Финансовый кризис и глобальное управление».

Мероприятия Конвента стали хорошим шансом обменяться мнениями и оценками текущих международных событий и процессов с коллегами из зарубежных университетов и аналитических центров, а также представить современные разработки МГИМО в области международных отношений.

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ ПРОДОЛЖАЕТ РАЗВИВАТЬСЯ

*Модели региональной интеграции: прошлое и настоящее / под ред. А.С. Маныкина. М. : Олби-Принт, 2010. 626 с.*

Начиная со второй половины 1990-х гг. в зарубежной и в меньшей степени в отечественной научной литературе стали издаваться работы, доказывающие принципиальную однородность интеграционных процессов в различных частях мира. Эта теоретическая констатация послужила давно назревшей в международном академическом сообществе задаче легализации практики широких межрегиональных сравнений интеграционных очагов и их опыта в непохожих, на первый взгляд, точках земного шара. В первую очередь, конечно, в Европе и Азии, но также в Латинской и Северной Америке, Западном полушарии в целом и на пространстве СНГ.

По всей видимости, происходит активное становление «сравнительной интеграции» как научной и учебной дисциплины. На последнее обстоятельство указывает, в частности, тот факт, что на эту тему стала выходить не только монографическая, но (все больше) и учебная литература, пока, правда, преимущественно в жанре «учебных пособий».

Вместе с тем нельзя не видеть, что концептуальное осмысление компаративной интеграции, поиск адекватной ей методологии только делают первые шаги. В России данной проблеме до сих пор было отдано не так много серьезных работ.

Отрадно, что образовавшийся в результате пробел в отечественной политологии начинает постепенно восполняться. Одна из наиболее заметных книг в этой области была подготовлена коллективом Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова под общей редакцией профессора А.С. Маныкина в 2010 г.

Авторы рецензируемой книги не просто сумели «вместить» в жесткие рамки объема учебного пособия обширную географию интеграционных тенденций, рассмотрев ситуацию в Западной Европе, Латинской Америке, Африке, Северной Америке, АТР и на постсоветском пространстве. Им удалось выполнить всестороннее исследование интеграции как действительно комплексного социального феномена, определяющего типологическое своеобразие поведения участвующих в нем государств как при взаимодействии с внешним миром, так и при выстраивании внутренней, прежде всего социально-экономической, политики.

Оттолкнувшись от бесспорного тезиса, с одной стороны, о внутриродовом сходстве, а с другой — о видовых различиях моделей эволюции интеграционных очагов в разных точках земного шара (с. 7–27), авторы рецензируемой монографии попытались — и в этом состоит несомненное новаторство рассматриваемой работы — подобрать для каждой региональной версии интеграционности свое «определяющее» слово, знак специфики объединительных процессов в том или ином географическом ареале. Скажем, «тихая интеграция» применительно к Североамериканской зоне свободной торговли» (с. 294), «перспективная интеграция в АТР» (с. 385), «процессуальная, продолжающаяся интеграция» в Южной Америке (с. 179), «особенная» интеграция на пространстве СНГ (с. 515).

Понятно, что в стремлении изобрести компактный способ выражения неизбежно упрощение интеграционного феномена. Однако в учебных целях такого рода упрощение может быть полезно и даже необходимо.

Рассматривая каждый вариант интеграции, авторы заостряют наиболее по-

лемические в научном смысле аспекты. В контексте развития Европейского Союза они закономерно выхватили из широкого круга обсуждаемых проблем дискуссионный вопрос о наличии внешнеполитического потенциала в деятельности Европейского Союза, а также качественных и количественных параметров его измерения (с. 96). Несмотря на внушительный список публикаций по этой теме, число которых продолжает расти, ясности и тем более единодушия среди экспертов и ученых не наблюдается. Дело в том, что аргументы представителям апологетов и убежденных противников внешнеполитической идентичности ЕС дает сама динамика событий в мире и внутренняя логика эволюции Европейского Союза как интеграционной группировки.

Авторы делают вывод о том, что ЕС далеко продвинулся к осознанию своей внешнеполитической идентичности. Однако процесс этого осознания не был органичным. Страны-члены «форсировали» обретение Евросоюзом военного и внешнеполитического измерения в начале и середине 1990-х гг. под влиянием трансформации среды международной безопасности и ширящегося разрыва между растущей экономической мощью группировки и несоразмерным мирополитическим влиянием (с. 130).

Авторы не упоминают при этом, что, вероятно, главный ресурс внешнеполитического влияния ЕС — это перспектива вхождения в Евросоюз (с. 109). Именно под воздействием этого фактора — желанного членства в «Единой Европе» — во многом развивалась международно-политическая ситуация, например, в ЦВЕ, все 1990-е и отчасти 2000-е гг. Эффективность такой внешней политики была крайне высока: проводя политику европеизации через внедрение собственных норм в правовые системы стран-кандидатов, ЕС удалось добиться положительных итогов институциональных реформ посткомму-

нистических стран восточного блока в чрезвычайно сжатые сроки. Разумеется, подобная гонка за евростандартами не могла не сказаться на качестве и глубине проникновения этих норм в толщу социальных практик государств-кандидатов. Успехи, тем не менее, были очевидными. К 2010-м гг. место политики расширения в арсенале внешнеполитических методов ЕС пытаются «занять» европейская политика соседства и Восточная политика ЕС. Между тем на их эффективность подспудно влияет отсутствие заложенной в ней перспективы членства, что делает эти инструменты намного менее привлекательными в глазах стран-адресатов.

Любопытно, что глава, посвященная ЕС, названа «западноевропейская интеграция». Можно, наверное, возразить, что современная интеграция в ЕС, по крайней мере территориально, давно преодолела границы западноевропейского ядра интеграционных процессов в Европе. Фактически речь идет о едином ареале интеграционных взаимодействий во всей «зарубежной Европе» (если смотреть на этого глазами российского исследователя). В ряде отечественных публикаций вопрос ставится именно так.

Вместе с тем позиция авторов рецензируемой книги вполне оправдана. С самого начала в ЕС существовало «инициативное ядро», которое генерировало идеи, политическую энергию и материальные ресурсы, необходимые для поддержания достигнутого уровня интеграционного сотрудничества и его дальнейшего углубления. От этого же ядра исходили импульсы экспансии, расширения, свойственные любой системе, в том числе интеграционной.

Опыт расширений 1990-х и особенно 2000-х гг. показал, что, несмотря на очевидные дополнительные трудности, с которыми вынужденно сталкивались старые страны — члены ЕС в вопросах продолжения интеграции, ЕС в целом обладает достаточным запасом прочно-

сти, чтобы компенсировать сложности, связанные с приемом новых членов. Очередным этапом углубления противоречия внутри ЕС, как ожидалось, должен был стать финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., до предела обостривший экономические проблемы целой группы стран-членов ЕС, в том числе достаточно давно присоединившихся к группировке (Греция, Португалия, Ирландия). Однако этот кризис, по сути дела, подтвердил не только главенствующую роль старых членов ЕС (прежде всего Германии, Франции и отчасти Великобритании) в вопросах интеграции, но и оправданность и даже полезность их такого рода неформального лидерства для интересов сообщества в целом. Вопреки тенденциям развития ЕС в период кризисов середины 1970-х и начала 1980-х гг., недавний кризис не только не способствовал дивергенции внутри Евросоюза, но, напротив, символически утвердил его единство, а также доминирование в структуре его интересов и процесса принятия главных интеграционных решений стран «старой Европы» — первоначальной «шестерки» ЕОУС и Великобритании.

Рецензируемая книга интересна также анализом интеграционных группировок неклассического (неевропейского) типа, в частности на материале тенденций регионализации в АТР и, что менее типично для интеграционных исследований, на арабском Востоке.

Важно подчеркнуть, что в работах по интеграции начиная с 1970-х гг. сложился институционалистский дискурс. Он распространился под преобладающим влиянием европейцев и не должен восприниматься как единственно возможный вариант изучения интеграционного тренда. Хотя пласт рассуждений об институциональных особенностях интеграционного строительства в регионах по-прежнему пользуется устойчивой популярностью, особенно среди западных ученых, отметим, что рецензируемая

книга находится за рамками строго институциональных исследований и в этом смысле отражает растущий плюрализм подходов к описанию интеграционных форм в мире.

Отказ от заикленности на сравнении институциональных аспектов интеграционных взаимодействий в различных частях мира позволил авторам книги более плодотворно рассмотреть процессы межгосударственного сближения в арабском мире и в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Пример интеграционных усилий на межарабской основе, несомненно, требует серьезного изучения, особенно в свете политической инициативы ЕС в отношении Средиземноморья, где арабские страны Северной Африки вовлекаются в орбиту уз преференциального сотрудничества со странами Европейского Союза. Объем существующих разработок в этой сфере невелик.

Авторы рецензируемой книги строят свой анализ исходя из учета мотивации и адекватных местной специфике форм и очередности этапов сращивания, которые не должны, исходя из нормативных европоцентричных моделей, полагаться единственно возможными для всех межгосударственных объединений в мире.

Еще один пример успешной интеграции, подробно разбираемый в учебном пособии (часть 4), — АСЕАН, представляющий собой наиболее старый механизм региональной кооперации в зоне не-Запада. Значимость этого примера очевидна в свете крупных макро-региональных трансформаций в ареале Большой Восточной Азии, где в форматы привилегированного взаимодействия (АСЕАН + 3, ВАС) втягиваются, по крайней мере организационно, восходящие лидеры полицентричного мира — Китай, Индия, отчасти Япония. Без понимания природы и будущего протекающего в данном регионе процессов невозможно всерьез рассуждать о перспективах

глобального управления и особенности формирующегося миропорядка.

Не со всеми выводами и подходами авторов можно соглашаться. Скажем, не вполне понятно, почему интеграционные тенденции в Латинской Америке и в Северной Америке не рассматриваются совместно, а термин «Западное полушарие» используется только по отношению к НАФТА? Или, например, почему проекты арабской интеграции «спрятаны» в теме об интеграции в Африке, к которой явно не относится Союз сотрудничества арабских государств Персидского залива.

Вместе с тем ценность книги в другом. Она содержит новейшее систематизированное знание об интеграции как глобальном феномене и в этом смысле будет полезна российским международникам — как студентам, так и исследователям.

*Андрей Байков,  
заместитель главного редактора  
журнала «Международные процессы»,  
кандидат политических наук*

**Харрелл Э. О глобальном управлении: сила, ценности и формирование международного сообщества. Нью-Йорк : Оксфорд Университи Пресс, 2007. 336 с.**

**Hurrell A. *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University Press, 2007, 336 p.**

Данная книга является одной из лучших книг по нормативным аспектам глобального управления, опубликованных за последнее десятилетие. Опираясь на достижения английской школы политической науки, либеральный институционализм, конструктивизм, автор рассматривает некоторые из наиболее глубоких вопросов сущности природы международного сообщества, а также возможности мирового управления в двадцать первом веке. Эндрю Харрелл, бывший студент Хедли-Буллы, выходит за рамки традиционной концепции анархиче-

ского общества, основанного на минималистских условиях сосуществования, и предлагает новый подход к пониманию того, какого рода политические организации потребуются в будущем. Для этого он исследует три основные проблемы глобального общества: общие интересы, необходимость баланса неравного распределения власти, а также необходимость сохранения культурного разнообразия и конфликта ценностей.

Книга состоит из четырех частей. Первая сосредоточена на концептуальных основах и состоит из трех глав, которые вновь обращаются к идее анархического общества, изучению мирового либерализма и анализу сложных систем мирового управления. Харрелл исследует анархическое общество, согласно определению Буллы и других представителей английской школы — в его основе лежит сохранение международного сообщества, сохранение независимости суверенных государств, а также регулирование войн и конфликтов между государствами. Он представляет доказательства того, что международное сообщество существенно изменилось, и что существует множество проблем, которые не могут быть успешно решены на основе политики государственного плюрализма. Признавая непреходящее значение государства в глобальном управлении, Харрелл указывает на различные события в управлении глобальной экономикой, глобальной окружающей средой и глобальной архитектурой безопасности, которые требуют инновационных подходов. Традиционные аналитические подходы становятся менее актуальными в силу растущей регионализации мира. В силу этих новых реалий книга Харрелла призвана изучить возможности анархического общества суверенных государств «для того, чтобы обеспечить практически жизнеспособные и нормативно приемлемые рамки для глобального политического порядка в эпоху глобализации» (стр. 1–2).

В отличие от некоторых более ранних теоретиков международного сообщества, которые утверждали, что международный порядок основан на уровне консенсуса между суверенными государствами, концептуальные рамки Харрелла выводят его за рамки вопроса о консенсусе. Он утверждает, что современное международное сообщество «характеризуется множеством идей, взглядов и ценностей», которые должны быть приняты во внимание при разработке стратегий для решения будущих глобальных проблем. Вместе с тем он указывает на сохраняющиеся ограничения для некоторых групп государств и других международных акторов на существенный вклад в глобальное управление. Именно эта аргументация и акцент на этических и нормативных аспектах мирового управления отличают Харрелла от его предшественников в английской школе.

Вторая часть книги посвящена пяти блокам вопросов: национализм и идентичность, права человека и демократия; войны, насилие и коллективная безопасность, экономическая глобализация и глобальное неравенство, а также экологические проблемы. Харрелл убедительно показывает, почему эти пять блоков вопросов имеют решающее значение для эффективного управления на глобальном уровне: они лежат в основе дискуссии о порядке внутри и между государствами, а также о связи между гражданственностью и космополитизмом; они влияют на международные договоренности и обладают потенциалом генерировать новые источники нестабильности и подрывать глобальный порядок, а также все больше начинают играть важную роль в определении легитимности суверенных государств и толковании суверенитета.

В третьей части этой книги рассматриваются альтернативные подходы к мировому порядку, в частности делается акцент на контрасте между глобализацией и регионализацией. Сближение

государственной политики некоторых государств, а также формирование общих интересов и ценностей жителей этих стран привели к распространению гипотез, что суверенные государства теряют свою актуальность, и что мир все более становится «глобальной деревней». В противовес этому Харрелл отличает, с одной стороны, «единый мир глобального капитализма, глобальной динамики безопасности, глобальной политической системы, которая для многих вращается вокруг одной гегемонистской державы, глобальных институтов мирового управления», а с другой стороны, «регионы и региональный уровень политической практики и анализа, которые прочно утвердились в качестве важнейших элементов системы глобального политического порядка» (стр. 239).

Анализируя концепт империи в контексте мирового порядка, Харрелл фокусируется на неравенстве власти и месте США в качестве гегемона. Указав на различия между империей и гегемонией, Харрелл утверждает, что «гегемония США осложняется целым рядом исторических и структурных обстоятельств, которые подтолкнули Соединенные Штаты к более глубокому участию и вмешательству, которые могут препятствовать осуществлению США их властных функций» (стр. 262). Он предполагает, что заинтересованным в устойчивости «единого мира» сторонам необходимо уделять больше внимания нуждам, чаяниям, взглядам, и голосам исторически обездоленных. Из-за неравенства сил и доступа к ресурсам трудно говорить о «едином мире»; что глобализация не означает единства интересов и ценностей. Кроме того, он отмечает, язык международного порядка и глобального управления часто отражает предпочтения доминирующих акторов и не является политически нейтральным.

В последней главе рассматриваются изменения характера международного

сообщества и стремление к справедливости. Харрелл исследует политику плюрализма в рамках английской школы и спорит с ними, утверждая, что «не существует приемлемого или реального способа сохранить плюралистической подход в отношении мирового сообщества» (стр. 292). Касательно трех вышеперечисленных проблем глобального общества Харрелл предлагает подход, осно-

ванный на приоритете институтов над агентами. Он полагает, что институты имеют важное значение, поскольку они могут послужить основой для взаимовыгодного компромисса в моральных прениях, а также развитию глобального морального сообщества.

*Игорь Окунев,  
аспирант кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России*

## СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ

**Brasil-India-Africa do Sul. Emergência do Sul Global. Alexander Zhebit (Org.) Série BRIC. Rio de Janeiro, Gramma, 2010. 266 p.**

**Бразилия — Индия — ЮАР. Восхождение глобального Юга. Серия БРИК / отв. ред. Александр Жебит. Рио-де-Жанейро : изд-во Грамма, 2010. 266 с.**

В книге, изданной в «серии БРИК», одним из авторов и ответственным редактором которой является известный бразильский политолог и исследователь международных отношений, профессор Федерального университета Рио-де-Жанейро Александр Жебит, дан многосторонний анализ отношений трех восходящих стран — Бразилии, Индии и ЮАР, образовавших в 2003 г. группировку ИБАС (так называемую «группу трех»), ставшую одной из основ БРИК, ныне БРИКС. В книге рассмотрены исторические, цивилизационные, культурологические основы данного союза, исследованы двусторонние связи упомянутых стран, проанализированы их внешнеторговые приоритеты и основные направления их внешней политики. Особое внимание уделено разрабатываемым тремя восходящими гигантами проблемам безопасности и геостратегическим концепциям.

**Neoterrorismo: reflexões e glossário. Alexander Zhebit e Francisco Carlos Teixeira Da Silva (orgs). Rio de Janeiro, Gramma, 2009. 340 p.**

**Феномен неотерроризма: дискуссии и размышления / отв. ред., сост. Александр Жебит и Франсиску Карлус Тейшейра да Силва. Рио де Жанейро : изд-во Грамма, 2009. 340 с.**

Сборник, авторами которого являются известные бразильские специалисты по исследованию терроризма, в числе которых профессора Федерального уни-

верситета Рио-де-Жанейро Александр Жебит и Франсиску Карлус Тейшейра да Силва (оба являются ответственными редакторами данного сборника), посвящен комплексному анализу многоаспектной проблематики терроризма. Четыре части книги носят «говорящие» названия: «Война против террора и антитеррористическая стратегия: дихотомия», «Взаимопроникновение “старого” и “нового” терроризма», «Социально-психологические и гуманитарные аспекты терроризма», «Региональные последствия международного терроризма».

### *Сравнительные исследования проблем демократии*

**Matynia E. Performative Democracy. Boulder: Paradigm Publishers, 2009. 205 p.**

**Матиня Э. Перформативная демократия. Боулдер : Парадайм Паблишерз, 2009. 205 с.**

Исследование американского автора польского происхождения Эльжбеты Матины посвящено особой ипостаси современной демократии, которую автор называет перформативностью. Приблизительным переводом названия книги на русский язык могли бы стать фразы «демократия, реализуемая словом и действием» или «демократия, где слово не расходится с делом», однако они не отражают всей полноты нового политологического термина, используемого Э. Матиной. Идея перформативности, заимствованная из лингвистики и связанная с анализом особых форм высказываний, которые уже сами по себе являются эквивалентом действия, позволяют автору провести четкую границу между реальными демократическими практиками и имитационными демократиями. Тезисы автора раскрываются на основе

сравнительного анализа развития демократии в Польше, других странах Центральной и Восточной Европы, ЮАР.

***Сравнительный анализ вопросов международных отношений и внешней политики***

**Международные отношения в Центральной Азии: история и современность. Вып. II / под ред. А.В. Старцева. Барнаул: Азбука, 2010. 326 с.**

В сборнике опубликованы материалы II Международной научной конференции «Международные отношения в Центральной Азии: история и современность», посвященной памяти крупного отечественного востоковеда профессора В.А. Моисеева. Сборник знакомит читателей с актуальными вопросами международных отношений в Центральной Азии и на Дальнем Востоке, этнографии, истории и культуры народов Сибири и государств Дальнего Востока, социально-экономических и политических процессов в государствах Центральной Азии, т.е. с теми проблемами, которые входили в сферу первостепенных интересов профессора В.А. Моисеева, ученика профессора Б.П. Гуревича, и составляют «сердцевину» интересов этой школы исследований. Издание представляет интерес для научных работников, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, всех, кто интересуется восточноведной тематикой.

**Внешнеполитический процесс в странах Востока / под ред. Д.В. Стрельцова. М.: Аспект Пресс, 2011. 336 с.**

В коллективной монографии, подготовленной на кафедре востоковедения МГИМО (У) МИД РФ, рассматриваются внутренние факторы формирования внешнеполитического процесса в странах Востока. Особое внимание уделяется анализу определяющих внешнюю политику концептуальных документов,

институциональных и кадровых основ внешнеполитического процесса, роли государственных и негосударственных субъектов принятия внешнеполитических решений. Отдельно анализируется роль и место России во внешнеполитическом процессе стран Востока. Книга адресована востоковедам, сотрудникам государственных ведомств, экспертно-аналитическому сообществу, студентам бакалавриата и магистратуры, обучающимся по направлениям подготовки «Международные отношения», «Зарубежное регионоведение», «Политология», аспирантам, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами разработки внешней политики современных государств Востока.

**Элиты стран Востока / под ред. А.Ю. Другова, Н.П. Малетина, О.В. Новаковой. М.: Ключ-С, 2011. 352 с.**

Книга представляет собой практически первую попытку исследования элит стран Востока. Публикуемые в сборнике аналитические статьи российских авторов позволяют составить комплексную картину процесса формирования и эволюции элит не только Азиатско-Тихоокеанского региона, но и других регионов Азии: Ближнего Востока (Турция) и Южной Азии (Индия). Через призму деятельности элит, их влияния и роли в каждой данной стране в статьях дается анализ внешних отношений, экономики, и политических реалий азиатских стран, под этим углом зрения рассматривается также процесс интеграции. В статьях приводится большой конкретный исследовательский материал, зачастую впервые введенный в научный оборот, во многих из них показана роль ведущих национальных лидеров восточных стран в их независимый период.

**Материалы рубрики подготовлены кафедрой сравнительной политологии МГИМО и Е.В. Колдуновой**

## ОБ АВТОРАХ

**Байков Андрей Анатольевич** — кандидат политических наук, преподаватель МГИМО (У) МИД России, заместитель главного редактора журнала «Международные процессы».

**Веретевская Анна Вячеславовна** — аспирант кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

**Гаман-Голутвина Оксана Викторовна** — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России, заместитель главного редактора журнала «Сравнительная политика», президент Российской ассоциации политической науки (РАПН).

**Жигжитов Сергей Владиславович** — аспирант кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

**Игнатова Анастасия Михайловна** — аспирант кафедры политической теории МГИМО (У) МИД России.

**Ильин Михаил Васильевич** — доктор политических наук, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

**Кудряшова Ирина Владимировна** — кандидат политических наук, доцент кафедры

сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

**Новикова Диана Олеговна** — младший научный сотрудник Центра евроатлантической безопасности Института международных исследований МГИМО (У) МИД России.

**Окунев Игорь Юрьевич** — аспирант кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

**Пономарева Елена Георгиевна** — доктор политических наук, доцент кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

**Сергеев Виктор Михайлович** — доктор исторических наук, профессор кафедры сравнительной политологии, директор Центра глобальных проблем Института международных исследований МГИМО (У) МИД России.

**Судаков Сергей Сергеевич** — кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории МГИМО (У) МИД России.

**Хенкин Сергей Маркович** — доктор исторических наук, профессор кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России.

## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

При направлении материалов в журнал просим вас соблюдать следующие требования.

Редакционный совет и редакция журнала рассматривают материалы оригинального характера, не публиковавшиеся ранее и не принятые к публикации другими журналами. Они должны быть присланы по электронной почте или представлены в редакцию на бумажном носителе вместе с электронным носителем в следующих объемах:

— статья — 10–25 страниц — 20 000–75 000 печатных знаков со всеми сносками и пробелами обзор, рецензия, информация — не более 3 страниц;

— иные материалы, либо материалы объемом более 15 страниц — по согласованию с редакцией.

При определении объема материала просим исходить из таких параметров:

- текст печатается на стандартной бумаге А-4 через 1,5 интервала;
- размер шрифта основного текста 14;
- сноски можно печатать через 1 интервал;
- размер шрифта 12;
- поля: слева 3 см, сверху, справа и снизу — 2 см.

При ссылках на авторов в тексте следует указать инициалы и фамилию, в сноске — наоборот, сначала фамилию, затем инициалы автора; обязательно привести название публикации, источник — место, год, номер, страница.

При использовании нормативного акта следует указать в тексте его вид (Федеральный закон, Указ Президента Российской Федерации и т.д.), дату (день принятия — цифрами, месяц — словом, год принятия — четырьмя цифрами, т.е., например, 12 декабря 2006 г.), привести в кавычках полное (без сокращений) наименование (в том числе — не РФ, а Российской Федерации). В этом случае в сноске достаточно указать источник публикации. Можно привести в тексте вид, дату и без

кавычек сокращенное наименование акта, дающее правильное представление о документе. Тогда в сноске надо привести полное название акта и источник публикации.

Все сноски размещаются внизу страницы. Нумерация сносков сквозная (1, 2, 3 ...).

На первой странице материала после заголовка помещаются фамилия и инициалы автора, а в подстрочнике — фамилия, имя, отчество, должность и место работы, ученая степень — при наличии. Например: доцент кафедры (ее название) факультета (название факультета, название вуза), кандидат юридических наук.

После заголовка, фамилии и инициалов автора размещается краткая рецензия статьи (не более 3 абзацев) на русском и английском языках и ключевые слова (не более 5).

На последней странице в обязательном порядке автор подписывает материал. Здесь же приводятся:

- фамилия, имя, отчество автора (полностью);
- должность и место работы, учебы (с правильным наименованием факультета, вуза, учреждения и т.п.);
- ученая степень (при наличии);
- точные контактные данные:
  - адрес — служебный и (или) домашний, с индексом;
  - телефон(ы) (стационарный, мобильный) и факс (с кодом);
  - адрес электронной почты.

Статьи и материалы принимаются при наличии рецензии или рекомендации соответствующих кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений, либо двух известных ученых, научного руководителя (для аспирантов).

Статьи необходимо направлять на e-mail по двум адресам: avtor@lawinfo.ru и sravnitpolit@mail.ru или по адресу: 125057, г. Москва, а/я 15.

При несоблюдении перечисленных требований присланные материалы не рассматриваются.

## Подписка на журнал «Сравнительная политика» на 2012 год

Для оформления подписки через редакцию вырежьте и заполните прилагаемую квитанцию и оплатите ее в банке. Вы можете использовать образец, ксерокопию, заполнить бланк от руки. Разборчиво укажите фамилию, имя, отчество, почтовый индекс и адрес получателя.

В стоимость подписки включены расходы на доставку простыми бандеролями.

Для юридических лиц возможно оформление подписки по счету. Для этого необходимо направить заявку по тел./ф. (495) 617-18-88 или по e-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru).

В случае возникновения проблем с получением журнала обращайтесь по тел./ф. отдела распространения ООО «Юридическая периодика» (495) 617-18-88.

|                     |                                                                                                                                                                                    |               |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Извещение           | ООО «Юридическая периодика» ИНН 7705790921<br>КПП 770501001<br>Расчетный счет № 40702810500000010326<br>ОАО Банк ЗЕНИТ г. Москва<br>Кор. счет № 30101810000000000272 БИК 044525272 |               |
|                     | Плательщик (ФИО)                                                                                                                                                                   |               |
|                     | Адрес:                                                                                                                                                                             |               |
|                     |                                                                                                                                                                                    |               |
|                     | Назначение платежа                                                                                                                                                                 | Сумма, руб.   |
| Кассир              | Оплата за журнал:<br>«Сравнительная политика»<br>на 2012 год                                                                                                                       | 600-00        |
|                     |                                                                                                                                                                                    | ИТОГО: 600-00 |
|                     | Плательщик (подпись)                                                                                                                                                               |               |
|                     |                                                                                                                                                                                    |               |
| Извещение           | ООО «Юридическая периодика» ИНН 7705790921<br>КПП 770501001<br>Расчетный счет № 40702810500000010326<br>ОАО Банк ЗЕНИТ г. Москва<br>Кор. счет № 30101810000000000272 БИК 044525272 |               |
|                     | Плательщик (ФИО)                                                                                                                                                                   |               |
|                     | Адрес:                                                                                                                                                                             |               |
|                     |                                                                                                                                                                                    |               |
|                     | Назначение платежа                                                                                                                                                                 | Сумма, руб.   |
| Квитанция<br>Кассир | Оплата за журнал:<br>«Сравнительная политика»<br>на 2012 год                                                                                                                       | 600-00        |
|                     |                                                                                                                                                                                    | ИТОГО: 600-00 |
|                     | Плательщик (подпись)                                                                                                                                                               |               |
|                     |                                                                                                                                                                                    |               |