

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ
РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ

Политическая наука 2 *2011*

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ
И ПОЛИТИЧЕСКОЙ
ПРАКТИКЕ**

Москва
2011

Михаил Васильевич Ильин
Политическая наука
№2/2011 г. Государственная
состоятельность в
политической науке и
политической практике
Серия «Журнал «Политическая
наука»», книга 2

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=10245468

*Политическая наука № 2 2011 Государственная состоятельность
в политической науке и политической практике Научный журнал:
ИНИОН РАН; Москва; 2011
ISBN 2011-2*

Аннотация

Номер посвящен одному из аспектов становления и функционирования современного государства – государственной состоятельности. Анализируются различные подходы к анализу этого явления и его структуры. Рассматривается соотношение размера государства, распределяемых общественных благ, институциональной инфраструктуры и эффективности

государственного управления. Особое внимание уделяется проблемам государственной состоятельности новых независимых государств.

Для политологов, преподавателей и студентов вузов, всех, интересующихся вопросами государственного строительства.

Содержание

ОТ РЕДАКЦИИ	5
РАЗДЕЛ I. СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ: ИЗУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ	12
ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ: КАКИЕ УРОКИ МЫ МОЖЕМ ИЗВЛЕЧЬ? 2	12
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНИЗАЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ: К КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ МОДЕЛИ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВ	42
Конец ознакомительного фрагмента.	52

Михаил Ильин
Политическая наука
№2/2011 г. Государственная
состоятельность в
политической науке и
политической практике
ОТ РЕДАКЦИИ

События последнего десятилетия, происходящие в России, в ее ближайшем окружении и в других регионах мира, продемонстрировали актуальность вопросов формирования эффективного государства. Показательно, что интерес исследователей, изучающих постсоветское пространство и другие посткоммунистические страны, постепенно перемещается с процесса демократизации на государственное и национальное строительство. Соответствующие проблемы стоят в центре обсуждения политиков, политических аналитиков и журналистов. Об этом свидетельствуют, например, ключевая тематика Ярославского форума 2010 г. [Мировой

политический форум, 2010] и центральные вопросы очередного аналитического доклада Института общественного проектирования, посвященного состоянию политической системы России [Оппозиции нашего времени, 2011]. Однако зачастую вопросы о дееспособности или об эффективности государства ставятся прямолинейно и однобоко, без учета достижений мировой политической науки.

Настоящий номер журнала стал одним из результатов рефлексии группы ученых по этим вопросам. Обобщение исследовательского опыта показало, что довольно часто авторы работ, в которых предпринимается попытка оценить состояние существующих ныне территориальных политий, используют для этого сущностно оспариваемые понятия, а иногда и метафоры, применяют нестрогие инструменты для научного наблюдения или таковые вообще отсутствуют. Такой подход особенно популярен в околонуточных и политических кругах не только вследствие недостатка консенсуса исследователей по этим вопросам. Это происходит также потому, что отсутствие строгих критериев оценки позволяет делать произвольные политические выводы относительно состояния, «силы» и влияния того или иного государства.

Редакторы-составители и авторы номера сосредоточились на складывающейся традиции, предполагающей использование термина «государственная состоятельность» для характеристики степени сформированности государства и его способности реализовывать свои основные функции в качестве

территориальной политики, а также применение эмпирических моделей сравнения.

Номер состоит из нескольких рубрик. В первой из них, посвященной состоянию данной тематической области политической науки, в статьях Е.Ю. Мелешкиной и О.И. Каринцева анализируются различные подходы к изучению государственной состоятельности и ее отдельным аспектам, предлагается авторское видение возможностей конструирования моделей для сравнительных исследований. В работе М.В. Ильина показано влияние международной системы, ее различных стадий и иного контекста на качества государств и требования, предъявляемые к ним.

Вторая рубрика объединяет тексты, посвященные проблемам государственной состоятельности в новых политических, в том числе существующих в условиях непризнания или частичного признания. В статьях И.В. Кудряшовой и А.Г. Большакова представлен взгляд на процессы их формирования в другом ракурсе: авторы рассматривают пределы государственной состоятельности, обсуждают характеристики несостоятельности и выявляют ее причины.

В работах, собранных в третьей рубрике, представлена попытка взглянуть на государственную состоятельность сквозь призму определенного контекста. В них анализируется влияние разнообразных факторов на государственную состоятельность в отдельных странах и регионах. Статья А.И. Соловьёва продолжает дискуссию относительно проблем раз-

вития российского государства. Ряд положений работы позволяет предположить, что автор в целом согласен с оценками В.Б. Пастухова – автора статьи «Реформа МВД как субlimация политической реформы в России», опубликованной в вышедшем не так давно шестом номере журнала «Полис» за 2010 г. Рассматривая проблемы российской государственности сквозь призму вопроса реорганизации силовых ведомств, Пастухов пишет: «На первый взгляд, российская государственность за последние десять лет сильно изменилась. Государство как будто снова стало субъектом, его “архитекторы” в заслугу себе ставят восстановление знаменитой вертикали власти. Однако сама власть стала аренной борьбы частных интересов. В конечном счете все вернулось “на круги своя”, к исходной точке – угрозе приватизации власти, но теперь уже не “извне”, а “изнутри”. При этом “децентрализованный произвол” 1990-х годов уступил место “централизованному произволу” нулевых. Произошла “интериоризация хаоса”, поглощение энтропии государством. При этом хаос стал всеобщей, “системной” характеристикой состояния как общества, так и власти в России» [Пастухов, 2010, с. 35].

«Удивительным» совпадением является то, что в том или ином виде проблемы, связанные с государственностью, существовали и существуют и по сей день во всех государствах постсоветского пространства. Конечно, не во всех из них они принимают такую форму, как в России в 2000-х годах. Да и

сила их проявления в разных странах различна. Однако сам факт их наличия свидетельствует о важности поиска причин такого сходства. Исследовательским подходам к оценке государственной состоятельности другой страны постсоветского пространства, Грузии, и влиянию на формирование грузинского государства различных факторов посвящена работа А.А. Токарева.

В статьях Е.В. Пинюгиной, А.В. Михалева и Д.О. Кислицыной, И.Ю. Окунева обсуждаются проблемы влияния различных условий на формирование государств в не менее проблемных случаях: в Афганистане, Монголии и Океании. Знакомство с этими работами наглядно демонстрирует то, как контекст формирует индивидуальные требования к территориальным политикам и задает пределы их состоятельности.

В рубрике «Перечитывая классику» мы публикуем статью Дж.П. Неттла – исследователя, который ввел понятие «государственная состоятельность» в научный оборот. О его недолгой, но весьма продуктивной научной биографии свидетельствует небольшой текст, предваряющий перевод его работы.

Номер продолжает новая рубрика – «Повестка дня». Мы задумали ее как место для формулировки актуальных идей и повестки для дальнейших политологических исследований. В настоящем номере мы публикуем небольшой материал, посвященный юбилею Великих реформ в России и их значе-

нию для социально-политической эмансипации.

Завершает номер наша обычная рубрика «С книжной полки», где мы традиционно публикуем рецензии и рефераты. Хотим обратить внимание читателей на то, что в настоящем номере опубликованы тексты победителей конкурсов 2010 г. на лучшую рецензию и лучший реферат¹: работы И.А. Быкова и А.Л. Лукина. Понимая важность развития этих научных жанров, мы планируем продолжить организацию этих конкурсов в дальнейшем и приглашаем авторов к участию в них в 2011 г.

Мы понимаем, что публикация материалов номера – лишь один из первых шагов на пути осмысления методологических проблем сравнительного исследования государственной состоятельности. Вместе с тем мы надеемся, что представленные тексты вызовут интерес у читателей и послужат определенной отправной точкой для дальнейших дискуссий и, возможно, коллективных научных проектов.

Литература

Мировой политический форум 2010 «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности», Ярославль, 9–10 сентября 2010 г. – Режим доступа:

¹ Конкурс рецензий проводился журналом «Политическая наука» совместно с Российской ассоциацией политической науки. Конкурс на лучший реферат проводился журналом «Политическая наука».

<http://www.gpf-yaroslavl.ru> (Дата посещения: 22.12.2010.)

Оппозиции нашего времени: Доклад Института общественного проектирования о состоянии и перспективах политической системы России. – М., 2011. – 12 с. – Режим доступа: http://www.inop.ru/files/inop_doklad_2011.pdf (Дата посещения: 04.02.2011.)

Пастухов В.Б. Реформа МВД как сублимация политической реформы в России // Полис. – М., 2010. – № 6. – С. 23–40.

Е.Ю. Мелешикина

РАЗДЕЛ I. СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ: ИЗУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ: КАКИЕ УРОКИ МЫ МОЖЕМ ИЗВЛЕЧЬ? ²

Е.Ю. МЕЛЕШКИНА

Рассуждая о возможностях и способностях того или иного государства, политические аналитики, политики, журналисты и исследователи довольно часто используют слова с неопределенным значением типа «сильный», «слабый». При этом многие авторы впадают в тавтологию, объясняя силу государства результатами его деятельности [см. обзор в: Clark, Lemco, 1988; Lauridsen, 1991; Migdal, 1988; Waldner, 1999].

² Статья подготовлена при поддержке РГНФ, грант № 10-03-00678а «Формирование государств и наций в странах постсоветского пространства».

Сами же трактовки «сильного» и «слабого» государства в значительной степени различаются: от предполагающих эффективную деятельность государственного аппарата до значительного проникновения государства в общество, авторитарного правления, развитого общественного сектора и способности не допустить внешнее влияние [Lauridsen, 1991, p. 117]. Иногда, характеризуя те или иные страны, авторы обращаются к сущностно оспариваемым понятиям, таким как «управляемость», «государственная сила» или «слабость», «несостоявшиеся государства» и т.д.

В некоторых работах, где эти слова используются для характеристики какой-либо страны или группы стран, в доказательства привлекается фактический материал. Однако при этом часто отсутствуют эмпирическая модель исследуемого явления, инструмент наблюдения и четкая фиксация данных. Вместе с тем использование этих слов и словосочетаний в эмпирических исследованиях без процедуры подробной операционализации чревато падением с лестницы абстракции [Сартори, 2003] и, что еще опаснее, – произвольным использованием результатов исследований для политических оценок³.

³ Например, в последнем докладе Института общественного проектирования именно таким образом используются характеристики «сильное», «слабое», «эффективное» государство. Авторы предпринимают попытку дать определение «сильному» государству, однако оно получается довольно нечетким. Кроме того, в тексте отсутствуют какие-либо конкретные критерии отнесения той или иной страны к «сильным» или «слабым», а сами рассуждения на эту тему носят по-

Не так давно в политической науке стал использоваться термин «государственная состоятельность»⁴. Это явление символизировало рост исследовательского интереса к процессу государственного строительства и к государству как политическому актору, появившемуся в начале 1970-х годов [см.: Stepan, 1978; Nordlinger, 1981; Bringing, 1985; Almond, 1988, etc.].

Ряд исследователей, употребляющих этот термин, приняли попытку операционализации понятия с целью его применения в эмпирических исследованиях. В настоящее время существует немало работ, посвященных государственной состоятельности и ее отдельным аспектам, которые продемонстрировали перспективность использования этого термина для характеристики возможностей и способностей то-

рой противоречивый характер. Так, авторы пишут: «Сильное по своему типу государство может в какие-то времена пребывать в состоянии слабости, разрухи и почти полного распада (как наша собственная страна совсем недавно). Напротив, слабые по типу государства могут достигать огромного влияния, величия и благосостояния населения, как, например, Голландия в XVII–XXIII веках» [Опозиции нашего времени, 2011, с. 11]. На основании причисления России к типу сильного государства делается вывод о необходимости и далее придерживаться траектории сильного государства с его «традиционной для России» логикой принуждения, об опасности перехода в состояние среднего или «слабого» государства и о недопустимости быстрой демократизации. Похвально, что подобные аналитические структуры обращаются к этой тематике и пытаются ее разрабатывать, однако отсутствие терминологической строгости, разработанного аналитического аппарата обуславливает произвольность выводов авторов.

⁴ Именно с помощью этого словосочетания предложил переводить термин *stateness* М. Ильин, проведя тем самым отличие от статусности (*statehood*) [Ильин, 2008].

го или иного государства. Однако данный концепт остается недостаточно проясненным, существует необходимость в дальнейшей работе над его концептуализацией и операционализацией. Это объясняется следующими обстоятельствами.

Во-первых, авторы, используя понятие «государственная состоятельность», порой не объясняют, какое конкретное содержание они в него вкладывают.

Во-вторых, среди исследователей нет согласия по поводу того, что необходимо понимать под этим термином.

В-третьих, существуют объективные трудности операционализации понятия, связанные в том числе с его сложностью и многоаспектностью.

С учетом этих проблем задача обобщения имеющихся в этом отношении наработок представляется крайне актуальной.

Основные подходы к пониманию государственной состоятельности

Пионером в плане использования термина «государственная состоятельность» является Дж.П. Неттл, который ввел его в 1968 г. в статье «Государство как концептуальная переменная» [Nettl, 1968]. Он выступил с идеей систематической логической и эмпирической независимости переменных «государственность» или «государственная состоятель-

ность» («state-ness») и «национальность» («nation-ness»).

Несмотря на то что с тех пор прошло более 40 лет, среди исследователей не сложилось единого мнения, что именно следует понимать под государственной состоятельностью. Это объясняется тем, что, как справедливо отмечает Т. Пфистер, государство представляет собой совокупность систем и «практик правления». Качества, которые делают его государством, сильно варьируются, а само государство трудно «загнать» в терминологические рамки [Pfister, 2004]. Действительно, государства существенно различаются между собой по различным параметрам. Для того чтобы выживать в мире и выполнять свои основные функции, территориальным политиям требуется различный набор качеств. Например, одним странам нужна большая и мощная армия, а другие решают проблему безопасности без нее путем особой роли в международной системе. Получается, что набор качеств, которым должно соответствовать государство, является до определенной степени контекстно ограниченным⁵.

Помимо этого, как показывает опыт знакомства с научной литературой, особенности понимания «государственной состоятельности» во многом определяются позицией исследователя по вопросу природы и сущности государства и по поводу того, рассматривает он состоятельность только как результат деятельности государства или в то же время как ха-

⁵ О необходимости учета контекста при исследовании государства см., например: [Bertramsen, Thomsen, Torging, 1990].

рактеристику его способностей.

В целом среди разнообразия мнений отчетливо выделяются два основных подхода к пониманию государственной состоятельности. Первый можно условно обозначить как функциональный. В первом приближении его основную идею можно выразить следующим образом. Государственная состоятельность проявляется в способности государства выполнять основные функции. Различия в рамках этого подхода базируются на разном понимании набора функций, возлагаемых на государство, учете отдельных аспектов и характеристик его способности, понимании состоятельности только как результата деятельности или, в том числе, как набора характеристик, возникающих на определенном этапе формирования территориальной политики.

Представители второго подхода понимают государственную состоятельность как результат политической идентификации населения с государством, признания последнего и консолидации политического сообщества.

Одним из представителей первого подхода был упомянутый выше Дж.П. Неттл. Являясь сторонником трактовки государственной состоятельности как показателя силы или слабости государства, он считал, что состоятельность может быть обнаружена в функциональных характеристиках аппарата государственного управления и других институтов, ответственных за применение закона, осуществление представительских функций и т.п. Государственная состоятель-

ность, по мнению Дж.П. Неттла, имеет два измерения: «территориальное» и собственно функциональное. Первое включает в себя верховенство над другими субъектами власти, второе – область распространения правительственной власти, глубину ее «проникновения» (количество проблем, в решении которых участвует государственная власть, областей, в которые вмешивается государство).

Неттл предложил схему ранжирования и упорядочивания некоторых исторически сложившихся политических систем (Пруссии / Германии, Франции, Великобритании и США) по этим измерениям. Однако вследствие того что подробная концептуализация и операционализация понятия «государственная состоятельность» у Неттла отсутствовали, предложенная им схема не может быть использована как универсальный исследовательский инструмент. Само же исследование носило во многом описательный и нестрогий характер, поэтому ряд его выводов может быть поставлен под сомнение.

Подобный подход к пониманию составляющих государственной состоятельности нашел свое развитие в работах Ф. Фукуямы и исследователей, работавших над созданием измерительного инструмента показателей управляемости Всемирного банка (GRICS – Governance Research Indicator Country Snapshot). Ф. Фукуяма выделяет два аспекта государственности: сфера деятельности государственной власти (scope) и сила государственных институтов (strength), кото-

рая позволяет государству планировать и осуществлять свою политику [Fukuyama, 2004]. Использование этих двух изменений является для Фукуямы основанием для ранжирования государств по степени их состоятельности. Так, например, США уступают Франции, в которой сфера деятельности бюрократического аппарата обширнее, а сам он сильнее. По сравнению с 1980 г. в 2000 г. сила государственной власти России значительно снизилась: по этому параметру Россия оказалась сопоставима со Сьерра-Леоне. Однако по объему сферы деятельности государственных институтов Российская Федерация значительно ее превосходила.

Использование этих двух параметров государственной состоятельности следует признать достаточно плодотворным. Вместе с тем перспектива получения с их помощью адекватных результатов во многом связана с качеством эмпирической операционализации. Сам Ф. Фукуяма предлагает достаточно противоречивую и общую операционализацию.

Другой аспект функциональной способности государства рассматривается в работах Ч. Тилли. В отличие от Неттла, он акцентировал внимание не столько на процессе и результате деятельности государства, сколько на организационных возможностях территориальных политий. Будучи сторонником веберовского понимания государства, Ч. Тилли среди факторов формирования последнего отдавал приоритет аккумуляции и концентрации насилия и ресурсов. Он считал, что проявлением, следствием и одновременно инстру-

ментом этого является возникновение структуры управления. Государственная состоятельность рассматривается им с точки зрения свойств (условно «внутренних» и «внешних») этой структуры как «степень, в которой инструменты правления отделены (differentiated), централизованы, самостоятельны (autonomous) и формально скоординированы друг с другом» [The formation of national states in Western Europe, 1975, p. 32]. Иными словами, состоятельность в трактовке Тилли предполагала наличие специальной организации политического управления государством, централизацию этой системы, ее относительную независимость от других локусов власти.

По мнению Ч. Тилли, для формирования современного государства и его характеристики – состоятельности – необходимо сочетание аккумуляции и концентрации насилия и ресурсов. Этот вывод, как и сама трактовка государственной состоятельности Тилли, является результатом его исследований формирования преимущественно европейских государств. Увеличение количества властных ресурсов у отдельных акторов (например, в период феодальной раздробленности у феодалов, церкви, городов, религиозных орденов и т.д.) само по себе не ведет к созданию государства, поскольку эти акторы начинают конкурировать между собой за влияние. Концентрация без аккумуляции также не приводит к созданию государства, поскольку уровень наличных ресурсов не позволяет осуществлять властные отношения системати-

чески, сформировать достаточно разветвленную сеть органов государственного управления.

Акцент на инфраструктурной способности получил широкое распространение в научной литературе [Giddens, 1985; Skocpol, 1985; Mann, 1983; Nordlinger, 1981; Dandeker, 1990, etc.]. Этот аспект представляется крайне важным, так как предполагает учет основ государственной состоятельности, которые являются следствием процесса государственного строительства, условий, без которых эта характеристика государства существовать не может. Однако Тилли, определяя состоятельность, оставляет в стороне вопрос использования ее организационных основ и его результатов, чем, на наш взгляд, неоправданно сужает содержание используемого понятия.

Свой подход Ч. Тилли использует для анализа динамики государственной состоятельности разных стран и взаимодействия этого явления с формирующимися в них политическими режимами: в работах Ч. Тилли содержится много интересных наблюдений на этот счет. Однако подробная операционализация в его трудах не представлена, и выводы поэтому нуждаются в дополнительной проверке.

Подобных представлений о государстве придерживается и другой известный исследователь, активно использовавший понятие «государственная состоятельность», С. Бартолини. Как и Ч. Тилли, он отмечал, что одновременное увеличение аккумуляции и концентрации ресурсов принуждения приво-

дит к созданию государства – особой организации, которая контролирует основные сконцентрированные способы принуждения внутри строго определенной территории. По сути, «государственная состоятельность» и является организационным и функциональным выражением подобного контроля. То есть, в отличие от Ч. Тилли, С. Бартолини включает в понятие государственной состоятельности не только организационную, но и собственно функциональную способность государства [Bartolini, 2000; Bartolini, 2005]. Но, как и Ч. Тилли, С. Бартолини строит свои умозаключения на основе анализа опыта формирования западноевропейских государств.

Наиболее многоаспектным представляется взгляд на государственную состоятельность В. Фриц, которая учитывает как наличные ресурсы государства, так и процесс, а также результат их использования [Fritz, 2007]. Таким образом, состоятельность выступает не как статичная характеристика государства, а как свойство процесса его функционирования.

По мнению В. Фриц, государственная состоятельность включает три основных аспекта.

Во-первых, это «размер» или «территория» распространения государства, т.е. фактически объем циркуляции общественных благ (доходы государства, количество задач и ответственностей государства и т.д.). Выделяя этот аспект, В. Фриц совершенно справедливо отмечает, что «размер» мо-

жет быть большим, но при этом использоваться он может неэффективно.

Во-вторых, это способность к эффективному управлению (state capacity), включающая в себя способность к принятию решений, их воплощению в жизнь и контролю за ними. По этому параметру можно противопоставить модели «ручного» управления и инфраструктурной эффективности.

В-третьих, это «качество» управления (good or bad governance) – характеристика, которая относится к процессу и результату деятельности государства. Она выражается в наличии или отсутствии «суверена», способного гарантировать стандартные и унифицированные правила игры, эффективной системы сдержек и противовесов между различными обладателями власти, подотчетности элит. По этому измерению «плохому» правлению, предполагающему деспотический способ управления, «приватизацию» государства различными игроками, широкое использование популизма и т. п., противостоит «хорошее», которому свойственны противоположные характеристики.

Хотя сама В. Фриц использовала свои идеи для проведения эмпирического исследования государственной состоятельности лишь применительно к одной бюджетной сфере, данный подход представляется исключительно плодотворным, в первую очередь в силу своей комплексности. Помимо структурных характеристик предполагается использовать и процедурные, связанные с процессом принятия политиче-

ских решений и характером взаимодействия между политическими акторами. На важность этого аспекта указывает, например, Ф. Шмиттер, использующий в качестве синонима государственной состоятельности термин «государственная способность» (state capacity). Он задается вопросом: «Способность государства делать что?», показывая, что ответ на него зависит от временных и пространственных характеристик. Он приводит аргументы в пользу употребления термина «управляемость» (governance) как универсальной характеристики государственной способности. При этом под управляемостью он понимает «метод (механизм) обсуждения широкого круга проблем / конфликтов, в которых заинтересованные лица (государство и негосударственные акторы) в процессе переговоров друг с другом регулярно достигают обязательных решений, удовлетворяющих все стороны, и сотрудничают в исполнении этих решений» [Schmitter, 2005].

Второй подход, как отмечалось выше, предполагает понимание государственной состоятельности как результата политической идентификации населения с государством, признания этого государства и консолидации политического сообщества. В частности, Х. Линц и А. Степан понимают под состоятельностью гражданскую идентификацию с государством. Связывая вопрос государственной состоятельности с демократизацией, Линц и Степан показывают, что проблема консолидации политического сообщества особенно ост-

ро стоит в мультиэтнических странах, где происходит ущемление прав определенной категории населения на основе их этнического происхождения [Linz, Stepan, 1996]. Развивая эту идею, Ж. Даскаловски показывает, что основными проблемами государственной состоятельности являются вопросы гражданства и границ, достижения конгруэнтности между демосом и политическим сообществом [Daskalovski, 2004]. На важность идентификации граждан с государством как на показатель государственной состоятельности обращают внимание и некоторые другие авторы, например З. Элкнис, отмечающий необходимость проведения различия между идентификацией с государством и лояльностью к нему.

Несомненно, что постановка вопроса о воздействии политической идентификации и легитимности государственной власти на государственную состоятельность крайне важна. Следует признать, что в современном мире эффективное управление в условиях отсутствия легитимности вряд ли возможно. Однако политическая идентификация и легитимность являются скорее условиями или следствием государственной состоятельности, нежели ее собственными характеристиками. В данном случае речь идет о необоснованном, на наш взгляд, расширении понятия «государственная состоятельность», которое несет в себе опасность размывания его содержания.

Более адекватным задачам эмпирического исследования представляется последовательное разграничение трех

взаимосвязанных, но все же различных аспектов государственности. Во-первых, это государственная состоятельность (stateness) как способность территориальной политики обеспечивать процесс принятия и реализации обязательных для исполнения решений на своей территории и циркуляцию иных общественных благ. Во-вторых, это государственная статусность (statehood) как признание существующего государства и режима (внешняя как принадлежность к сообществу государств и внутренняя). В-третьих, это политическое структурирование как организация различных интересов, позволяющих им воздействовать на государственную власть, обеспечивать взаимодействие между собой по поводу использования публичных институтов⁶. Проведение этих различий позволяет отнести идентификацию граждан и легитимацию ко второму параметру государственности и в определенной степени снизить опасность концептной нагрузки.

Важной проблемой концептуализации государственной состоятельности является учет контекстуальных различий и решение вопроса об универсальных основаниях этого явления. Ощутимые различия между странами позволяют М.В. Ильину справедливо утверждать, что государство и его различные типы – не родовые, а семейные понятия [Ильин, 2008]. Однако данное утверждение отнюдь не свидетельствует об отсутствии универсальных оснований состоятель-

⁶ См. об этом, например: [Caramani, 2004].

ности. Можно предположить, что государства объединяет в одну семейную группу их функциональная полезность. Иными словами, основные аспекты государственности могут рассматриваться как функциональная характеристика территориальных политик, и в связи с этим она до определенной степени приобретает универсальное содержание и параметры.

Этот вывод подкрепляется фактом установленной исследователями связи между процессами становления государств и включением их в мировую систему. Особое значение этот фактор имеет в настоящее время, когда современная международная система предполагает распространение в мировом масштабе норм и институтов национального государства и демократии. Как отмечал Ч. Тилли, «изучение европейского государственного строительства (*state-making*) имеет по меньшей мере один момент, значимый для политики современного мира: европейцы играли главную роль в создании современной международной системы государств и, вероятно, оставили на ней отпечаток своих особенных политических институтов... Тому государству, которое усвоило западные формы организации, придется куда легче в международной системе – в конце концов, эта система выросла в тесной связи с данными формам» [Tilly, 1975, p. 637–638].

В связи с этим государство можно представить как организацию процесса принятия и реализации обязательных для исполнения решений и обеспечения циркуляции общественных благ, воспроизводящую себя посредством извлечения

ресурсов на определенной территории. Это определение основано на базовых характеристиках современного государства «европейского» типа (обязательность решений, наличие аппарата управления, территория и границы, извлечение ресурсов для самовоспроизводства). Процесс формирования такого государства можно представить в виде консолидации его центра, принимающего решения, обязательные для исполнения на всей территории страны, и извлекающего ресурсы, необходимые для политического производства и самовоспроизводства. Степень сформированности центра может быть отражена с помощью использования трех названных выше характеристик: статусность, состоятельность и политическое структурирование.

В то же время констатация влияния существующих международных стандартов и механизмов влияния на внутренние процессы государственного строительства не снимает полностью проблему универсальности параметров государственности и критериев состоятельности. Например, как верно отмечает Ф. Фукуяма, ссылаясь на С. Краснера, «высокая степень политической конкуренции, приведшая к формированию государств в Европе, не могла способствовать появлению сильных государств в разных частях развивающегося мира. Таким образом, “государственность” была в определенном смысле дарована некоторым государствам международными институтами или другими сильными государствами: так было в случае ООН в Восточном Тиморе, Все-

мирного банка в Сьерра-Леоне, Офиса Высокого представителя ООН в Боснии, американских оккупационных властей в Ираке» [Fukuyama, 2005, p. 86]. Возможности названных государств самостоятельно управлять территорией внутри собственных административных границ были крайне низкими. Их государственность не формировалась веками путем войн, процессов финансово-экономической и налоговой централизации, культурной унификации и нормативной стандартизации, а была делегирована им. Кроме того, новые нынешние условия государственного строительства и функционирования (усиливающееся влияние международной интеграции, глобализации, усиление на международной арене негосударственных акторов и т.п.⁷) также до некоторой степени обостряют проблему использования универсальных схем и критериев государственности.

Влияние международной системы свидетельствует скорее в пользу актуальности конструктивистского подхода к состоятельности и государству вообще, предполагающего восприятие государства не столько как готового института, сколько как модели циркуляции и воплощения «идеи государства» [см., например: Wagner, 1989; Wittrock, 1989], и агентивных подходов к изучению государственного строительства. Подобный подход представлен в работах некоторых исследователей, которые рассматривают идеационные аспекты

⁷ О воздействии новых тенденций на государственную состоятельность см.: [Evans, 1997].

функционирования государства как возможные характеристики состоятельности. В частности, А. Джеффри обращает внимание на важность этих аспектов в период становления государства. Он справедливо полагает, что государство возникает не как готовый набор существовавших ранее институтов, отличных от общества, а как серия практик, воспроизводящих «идею государства». С этой точки зрения вопросы, касающиеся укрепления государственной состоятельности, соотносятся с тем, как идея государства воссоздается и распространяется в период, следующий за крахом, нестабильностью и конфликтом [Jeffrey, 2006]. Этот подход представляет интерес для исследования процесса формирования и реализации национального государственного проекта, институционального выбора политических элит и может рассматриваться как дополняющий.

Эмпирическая операционализация понятия «государственная состоятельность»

Единственная существующая на сегодняшний день подробная и логически непротиворечивая эмпирическая операционализация понятия «государственная состоятельность» принадлежит С. Бартолини [Bartolini, 2000]. По мнению С. Бартолини, государственная состоятельность имеет четыре измерения:

- 1) создание организации для мобилизации ресурсов (бю-

рократии и налоговой системы);

2) решение задачи внешней консолидации территории (формирование и укрепление армии);

3) поддержание внутреннего порядка с помощью полиции и системы правосудия;

4) реализация регулирующей функции государства, в том числе путем вмешательства в экономическую и социальную сферы.

В целях проведения эмпирического сравнения европейских стран Бартолини представил каждое из этих измерений в виде совокупности эмпирических показателей. Так, например, создание организации для мобилизации ресурсов предстает как:

- доля налогов в ВВП государства;
- доля налогов, собираемых национальным правительством, в общей совокупности налогов;
- доля налогов, собираемых органами государственной власти различных уровней;
- доля занятых в центральном государственном аппарате от численности населения.

Внешний контроль за территорией и поддержание внутреннего порядка с помощью полиции и системы правосудия он выразил в системе индикаторов, отражающих долю военных от общей численности мужского населения страны от 22 до 45 лет, долю занятых в полиции и занятых в системе правосудия от численности всего населения и т.д.

Несмотря на то что проведенная С. Бартолини операционализация довольно подробна и логична, она обладает рядом недостатков. В частности, в ней слабо учитывается контекст существования того или государства, связанный с использованием различных инструментов реализации государством его функциональных характеристик. Например, для ряда весьма успешных в некоторых отношениях стран наличие армии и ее размер не являются важным фактором состоятельности. Они с успехом используют другие механизмы, в частности международные режимы и гарантии безопасности. В некоторых других странах существуют большие по отношению к численности населения армии (например, в Нагорном Карабахе), но это не означает, что в этих странах нет проблем с государственной состоятельностью. Другое сомнение вызывает, например, доля занятых в центральном государственном аппарате от численности населения. Вероятно, как неразвитость, так и гипертрофированность государственных органов власти являются неблагоприятными для государственной состоятельности факторами. Ряд других параметров также вызывает вопросы, совокупность которых свидетельствует о том, что предложенная операциональная модель не является универсальной.

Учитывая имеющиеся попытки операционализации государственной состоятельности и подходы к ее концептуализации, можно было бы предложить следующую логику формирования универсальной операциональной многомерной эм-

пирической модели.

Первая группа показателей могла бы включать в себя характеристики размера и объема циркуляции общественных благ. Среди них могли бы быть показатели ВВП на душу населения, размер внешнего и внутреннего долга, количество «бюджетников» и объем бюджетной сферы; наличие и объем социальной ответственности государства и вмешательства государства в экономическую сферу.

Вторая группа могла бы отражать инфраструктурную способность и включать в себя индикаторы, свидетельствующие о наличии бюрократической системы и силовых структур, функциональной дифференциации и разделения властей, основ рационализации бюрократической системы, регулирующих законов и их охват. В эту группу могли бы быть включены также показатели процедурной преемственности или изменчивости (включая смену режима).

Третья группа могла бы состоять из индикаторов качества государственного управления. Здесь важными, на наш взгляд, были бы показатели верховенства государственной власти над всеми другими субъектами (наличие или отсутствие вооруженных конфликтов и случаев терроризма, сепаратистские выступления, наличие незаконных вооруженных формирований), зависимости политических элит и принятия решений от экономических и силовых игроков, степени концентрации и распределения власти, возможности взаимного контроля и блокирования неприемлемых для боль-

шинства решений, возможности воздействия на политическую элиту и смену власти (свободные и демократически выборы, формирование правительства в результате выборов, механизмы рекрутирования элит, возможности воздействия через СМИ и группы давления и т.п.)⁸.

Очевидно, что создание и последующая проверка такой операциональной модели требуют специального внимания не одного, а целой группы (как минимум) исследователей. Решение задачи ее конструирования позволило бы снизить неопределенность понимания «государственной состоятельности» в научном дискурсе и открыло бы возможность проведения широких эмпирических сравнительных исследований этого явления.

Исследовательский опыт по изучению государственной состоятельности позволяет сделать важный методологический вывод о нерелевантности простой бинарной шкалы «состоятельное – не-состоятельное» государство, «сильное – слабое» государство. Несмотря на то что многие исследователи рассуждают о состоятельности с помощью характеристик «сильный – слабый», «состоятельный – несостоятельный», попытки классификации по этому принципу оказываются довольно дробными и непоследовательными: например, выделяют группы слабых постколониальных государств, модернизирующихся (БРИК плюс некоторые дру-

⁸ О важности параметров, связанных с наличием обратной связи между государством и обществом, см. статью О.И. Каринцева в настоящем номере журнала.

гие), европейских национальных, несостоявшихся и т.п. Не случайно изучение «несостоявшихся» государств – особая тематическая область исследования. Авторы соответствующих работ в основном перечисляют признаки несостоятельности, а не состоятельности, и анализируют те политики, к которым приложимы отмечаемые ими характеристики, а не весь типологический спектр стран. Кроме того, бинарная шкала оказывается нерелевантной по причине необходимости использования нескольких параметров состоятельности, в разных контекстах имеющих различное значение и сочетание. Так, по объему общественных благ, например, государство может быть в числе лидеров, а по качеству правления – в числе аутсайдеров. Для одних стран большой объем общественных благ – преимущество, для других – тяжелое обременение. Очевидно, попытки измерения государственной состоятельности должны предполагать использование более сложных инструментов, «настроенных» на учет нескольких параметров и контекста.

Анализ исследовательской литературы позволяет также сделать ряд важных выводов не только по поводу возможной операциональной эмпирической модели, но и относительно взаимодействия между государственной состоятельностью и другими аспектами становления и функционирования тер-

риториальной политике, политического процесса в целом.

Один из таких выводов заключается в том, что развитая государственная состоятельность – важный фактор устойчивого развития политики. Однако, как справедливо отмечал Ч. Тилли, «предельная состоятельность не гарантирует политической стабильности», а «ближайшие исторические последствия роста состоятельности – это увеличение вооруженных сил, налогов и народных мятежей» [The formation of national states in Western Europe, 1975, p. 49].

Залогом политической стабильности является развитие и согласие всех трех аспектов государственности, включая развитие каналов влияния общества на государство, механизмов обратной связи. На эту закономерность указывали некоторые исследователи, анализировавшие становление современных государств. Так, С. Бартолини отмечал, что формирование центра государства, его консолидация и расширение сферы компетенции не могут быть успешными без «строительства системы». «Строительство системы» позволяет использовать дополнительные по отношению к принуждению и насилию основания государственного строительства. Производство и воспроизводство символов национальной идентичности, институтов социального обеспечения и институционализация политических прав облегчают процесс формирования центра в культурном и административном отношении, легитимируют правила принятия решений относительно контроля над возможностями «выхода». Строи-

тельство расширяющихся сфер культурного, социального и политического равенства усиливает территориальную лояльность и солидарность и, соответственно, способствует стабильному развитию [Bartolini, 2005]. Этот вывод представляется особенно актуальным в век массовой политики, когда в политической жизни участвуют значительные группы людей, а механизмы ограничения их доступа к политике использовать практически невозможно или затруднительно. Особенно важно учитывать тесную связь между различными аспектами государственности в тех случаях, когда политики стремятся решать задачи укрепления государства, уделяя внимание только укреплению государственного аппарата, силовых структур, вмешательству государства в экономическую и социальную сферы, игнорируя при этом вопросы национального строительства, формирования эффективных институтов представительства и подотчетности.

Литература

Almond G. The return to the state // The American political science review. – Los Angeles, 1988. – Vol. 82, N 3. – P. 853–874.

Bartolini S. The political mobilization of the European left, 1860–1980: The class cleavage. – Cambridge: Cambridge univ. press, 2000. – 639 p.

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. – 415 p.

Bertramsen R.B., Thomsen J-P., Torfing J. State, economy and society. – L.: Unwyn Hyman, 1990. – 267 p.

Bringing the state back in / P. Evans, D. Reuschemeyer, T. Skocpol (eds.) – Cambridge: Cambridge univ. press, 1985. – 390 p.

Caramani D. The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in Western Europe. – Cambridge; N.Y.: Cambridge univ. press, 2004. – 347 p.

Clark C., Lemco J. The strong state and development: a growing list of caveats // Journal of developing societies. – L., 1988. – Vol. 4, N 1. – P. 1–8.

Dandeker C. Surveillance, power and modernity: Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day. – Cambridge: Polity, 1990. – 256 p.

Daskalovski Z. Democratic consolidation and the «stateness» problem: The case of Macedonia // The global review of ethnopolitics. – Bath, 2004. – Vol. 3, N 2. – P. 52–66.

Fritz V. State-building: A comparative study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia. – Budapest; N.Y.: Central European univ. press, 2007. – 384 p.

Fukuyama F. «Stateness» first // Journal of democracy. – Baltimore, 2005. – Vol. 16, N 1. – P. 84–88.

Fukuyama F. State-building: Governance and world order in the 21st century. – N.Y.: Cornell univ. press, 2004. – 160 p.

Giddens A. The nation-state and violence. – Cambridge: Polity, 1985. – 399 p.

Jeffrey A. Building state capacity in post-conflict Bosnia and Herzegovina: The case of Brcko district // Political geography. – Amsterdam, 2006. – Vol. 25, N 4. – P. 203–227.

Lauridsen L.S. The debate on the developmental state // Development theory and the role of the state in third world countries / J. Martinussen (ed.). – Roskilde: Roskilde univ. centre, 1991. – P. 108–133.

Evans P. The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization // World politics. – Princeton, 1997. – Vol. 50, N 1. – P. 62–87.

Linz J., Stepan A. Problems of democratic transition and consolidation. – Baltimore: John Hopkins univ. press, 1996. – 504 p.

Mann M. The autonomous power of the state // Archives européennes de sociologie. – Cambridge, 1983. – Vol. 25, N 2. – P. 187–213.

Migdal J. Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World. – Princeton: Princeton univ. press, 1988. – 296 p.

Nettl J.P. The state as a conceptual variable // World politics. – Princeton, 1968. – Vol. 20, N 4. – P. 559–592.

Nordlinger E. On the autonomy of the democratic state. – Cambridge, Mass.: Harvard univ. press, 1981. – 256 p.

Pfister T. From state to stateness. – 2004. – 28 p. –

Mode of access: http://www.qub.ac.uk/polproj/renege/pdfs/Pfister-From_State_to_Stateness%20.pdf (Дата посещения: 20.04.2010.)

Skocpol T. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research // Bringing the state back in / P. Evans, D. Reuschemeyer, T. Skocpol (eds.) – Cambridge: Cambridge univ. press, 1985. – P. 3–37.

Schmitter Ph. Democratization and state capacity: Report on X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, 2005, October 18–21, Santiago, Chile. – 20 p. – Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0052201.pdf> (Дата посещения: 25.03.2010.)

Stepan A. State and society: Peru in comparative perspective. – Princeton: Princeton univ. press, 1978. – 348 p.

The formation of national states in Western Europe / Ch. Tilly (ed.). – Princeton: Princeton univ. press, 1975. – 771 p.

Tilly Ch. Reflections on the history of European state-making // The formation of national states in Western Europe / Ch. Tilly (ed.). – Princeton: Princeton univ. press, 1975 – P. 3–83.

Wagner P. Social science and the state in continental Western Europe: the political structuration of disciplinary discourse // International social science journal. – Paris, 1989. – Vol. 41, N 4. – P. 509–528.

Waldner D. State building and late development. – Ithaca, NY:

Cornell univ. press, 1999. – 246 p.

Wittrock B. Social science and state sevelopment: Transformations of the discourse of modernity // International social science journal. – Paris, 1989. – Vol. 41, N 4. – P. 498–507.

Ильин М.В. Возможна ли универсальная типология государств? // Политическая наука. – М., 2008. – № 4. – С. 8–41.

Оппозиции нашего времени: Доклад Института общественного проектирования о состоянии и перспективах политической системы России. – М., 2011. – 12 с. – Режим доступа: http://www.inop.ru/files/inop_doklad_2011.pdf (Дата посещения: 04.02.2011.)

Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии // Полис. – М., 2003. – № 3. – С. 67–71; № 4. – С. 152–160; № 5. – С. 65–75.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНИЗАЦИОННОМ ИЗМЕРЕНИИ: К КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ МОДЕЛИ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВ

О.И. КАРИНЦЕВ

В современной политической науке эффективность государств рассматривается как один из наиболее важных параметров государственной состоятельности. В этих условиях становится актуальной задача операционализации и измерения государственной эффективности, решение которой необходимо для проведения систематических сравнительных исследований в данной области. Необходимость операционализации вызвана также тем, что простое различие «слабых» и «сильных» государств не удовлетворяет исследователей, так как при этом упрощается определяющая государственную эффективность институциональная сложность [Doner, 1992; Beeson, 2002, p. 13], а сами формулировки носят расплывчатый и метафорический характер [Ильин,

2008].

Важность сравнительного изучения государственной эффективности обусловлена также тем фактором, который Хендрик Спрюйт рассматривает как причину триумфа государств над своими соперниками. Согласно Х. Спрюйту, «иерархическая и централизованная организация сделала государства более эффективным и более действенным средством обуздания паразитизма (freeriding) и ренегатства (defection) и, следовательно, оказалась лучшим средством для мобилизации ресурсов своих обществ» [Spruyt, 1996, p. 155]. Отсюда следует, что современные государства обязаны своим положением именно организационной эффективности, благодаря которой им удалось завоевать и отстоять монополию на легитимное принуждающее насилие, согласно известной веберовской формулировке [Вебер, 1990, с. 645].

Используемый в данной статье ракурс рассмотрения во многом вытекает из самой природы государств, которые часто трактуются как организации, принимающие и контролирующие исполнение обязательных решений в рамках определенной территории. Анализ организационного измерения государственной состоятельности может внести значительный вклад в понимание того, как государства формируются, консолидируются и управляются.

Сравнительные исследования государственной эффективности перекликаются с изучением государственной способности (state capacity), однако эти понятия исследовате-

ли относят к разным явлениям. Государственная эффективность отличается от государственной способности: «Способность применительно к государствам означает продуктивную организацию коллективных действий, в том числе поддержание закона и порядка, общественного здоровья и базовой инфраструктуры, а эффективность является результатом использования этой способности в плане соответствия требованиям общества по отношению к этим благам» [World Bank, 1997, p. vii]. С этим согласуется и вывод специалистов по сравнительно-историческому анализу государств Мэттью Ланджа и Дитриха Рюшемейера по результатам работы организованной ими группы по изучению государств и развития: «Государство как эффективный инструмент в руках правителей – способное осуществлять принуждение или жесткую силу, равно как и инфраструктурную или мягкую силу – необходимое, если не достаточное условие успешного развития» [Lange, Rueschemeyer, 2005, p. 248–249].

Наличие эффективного государства особенно важно для развивающихся стран, в которых многие задачи нациестроительства и создания дееспособных государственных структур остаются нерешенными. В связи с этим показательно, что главный тезис сравнительно-исторического исследования государственно-направляющего развития (state-directed development) в глобальной периферии, проведенного специалистом по сравнительной политической экономии развивающихся стран Атулом Коли, говорит о том, что «со-

здание эффективных государств в развивающемся мире в основном предшествовало появлению индустриализированных экономик» [Kohli, 2004, p. 2]. В том же духе рассуждает и американский компаративист и латиноамериканист Сатья Паттнайк, который определяет государственную эффективность как «способность и стремление государственной элиты преследовать цели развития, исходя из интересов большинства населения, проживающего в официально установленных территориальных пределах... государственная эффективность должна содержать в себе два в равной степени ключевых элемента: способность (capacity) и активизм» [Pattnayak, 1996, p. 208].

В данной статье предпринимается попытка наметить контуры аналитической модели сравнительного эмпирического исследования эффективности государств как одного из важных факторов государственной состоятельности.

Состояние проблемы

Несмотря на наличие ряда важных результатов, исследования государственной эффективности находятся в стадии разработки. Это объясняется тем, что до 70–80-х годов XX в. внимание на государствах как организационных структурах или потенциально автономных акторах не акцентировалось [Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985, p. vii], а сами правительственные институты не рассматривались в качестве свя-

занных (coherent) и единых (unitary) субъектов [Ellis, 1992, р. 569]. Лишь после вступления политической науки в пост-бихевиоральный этап развития с «переоткрытием» политических институтов [см.: March, Olsen, 1989] стал появляться устойчивый интерес к государствам как институтам и структурам.

После отдельных прорывных работ Джона Неттла [Nettl, 1968] и Чарльза Тилли [Tilly, 1975] начало традиции систематических сравнительных исследований государств было положено созданием в 1983 г. Комитета по исследованию государств и социальных структур американского Совета по исследованиям в социальных науках (SSRC) и выходом знаменитого сборника «Возвращая государство назад» (Bringing the state back in) [Evans, Rueschemeyer, Skocpol, 1985].

С этого времени интерес к сравнительному изучению государственного строительства, состоятельности и эффективности государств все более усиливался и к концу XX – началу XXI в. стал общепризнанным явлением [Evans, 1997, р. 62]. В 2005 г. выходит представительный сборник «Государства и развитие: исторические предшественники стагнации и подъема» под редакцией М. Ланджа и Д. Рюшемейера. В нем на основе объединения сравнительно-исторической методологии со статистическим анализом анализируются демократические условия государственной эффективности и вклад государства в создание благоприятных для развития

коллективных благ [States and development, 2005]. Это коллективное издание стало результатом масштабного исследовательского проекта «Эффективные и дефектные государства» (Effective and Defective States) и работы уже упоминавшейся исследовательской группы по изучению государств и развития Уотсоновского института международных исследований Университета Брауна (2001–2004).

Мировой финансовый и экономический кризис еще более обострил проблему эффективности государств в плане преодоления негативных последствий рецессии, безработицы и социальной напряженности. Не случайно Жозеп Коломер обращает внимание на то, что «те институты, которые способствуют государственной эффективности и эффективной судебной системе... могли бы быть более релевантными для объяснения экономического роста, чем определенные варианты конституционных формул, и они не обязательно тесно связаны с этими формулами» [Colomer, 2006, p. 228–229]. Еще ранее, в докладе о мировом развитии Всемирного банка, было признано, что «развитие требует эффективного государства, которое играет роль катализатора и инструмента, стимулирующего и дополняющего деятельность частного бизнеса и индивидов» [World Bank, 1997, p. iii].

Несмотря на ряд важных достижений, систематические глобальные сравнения государственной эффективности пока еще только начинают входить в арсенал современных компаративистов. Можно отметить близкое к этой темати-

ке исследование Всемирного банка, где используется индикатор «правительственная эффективность» (government effectiveness). Этот показатель отражает «восприятие качества государственных услуг, качества гражданской службы и степени ее независимости от политического давления, качества формулирования и реализации политики и достоверности приверженности правительства подобной политике» [World Bank, undated]. Вместе с тем индикатор правительственной эффективности охватывает в основном переменные качества государственного управления, в то время как эффективность государства в целом как политической единицы остается вне сферы рассмотрения.

В некоторых сходных индексах используются также переменные эффективности, однако они носят, как правило, частный или вспомогательный характер и охватывают в основном отдельные направления правительственной политики или экономики. К ним относятся, например, «эффективность антитрестовской политики» в Индексе государственных институтов Доклада о мировой конкурентоспособности Мирового экономического форума [The global competitiveness report, 2003–2004], государственная эффективность как индикатор «политического контекста» в Индексе гражданского общества CIVICUS [CIVICUS global survey of the state of civil society, 2007], эффективность государства в контексте экономической зависимости [Delacroix, Ragin, 1981] и т.п.

Необходимость формирования комплексной рамки для глобальных сравнений эффективности государств была сформулирована Всемирным банком в Докладе о мировом развитии «Государство в меняющемся мире» [World Bank, 1997]. Эта идея была во многом мотивирована осмыслением опыта «восточноазиатского чуда», попытка объяснения которого выявила ограничения применявшихся ранее подходов. В результате возникла необходимость формирования новых моделей, где бы адекватно оценивалась роль государства в стимулировании экономического роста [World Bank, 1993].

Мотив поиска во многом определялся осознанием того, что «без эффективного государства невозможно устойчивое развитие, как экономическое, так и социальное» [Wolfensohn, 1997, p. iii]. Обозначилась необходимость формирования институциональных условий эффективного государства. Это повлекло за собой потребность в новой аналитической модели, которая могла бы быть пригодной для объяснения государственной эффективности в условиях как «индустриальной революции» в Европе XIX в., так и послевоенного «экономического чуда» восточноазиатских государств. При этом была разработана классификация функций государства, в которой выделялись минимальные (порядок), промежуточные (образование) и активные (развитие рынка) функции [World Bank, 1997, p. 27].

Известная попытка концептуального осмысления госу-

дарственной эффективности принадлежит Ж. Коломеру, который рассматривает ее пространственные аспекты. В частности, он считает создание новых средних и больших суверенных и эффективных государств крайне маловероятным. Ж. Коломер объясняет это тем, что «эффективное государство требует чрезвычайно дорогостоящего начального накопления ресурсов в руках государственной власти, что неблагоприятно для частных инициатив, по крайней мере в начальной стадии» [Colomer, 2007, p. 12]. При этом Ж. Коломер ссылается на опыт «больших европейских государств, достигших эффективности посредством длительных, сопровождавшихся насилием и большой жестокостью процессов внутренних и внешних военных действий и концентрации власти за счет подвластных» [Colomer, 2007, p. 12].

Важным вкладом российской политической науки в становление систематических глобальных сравнений государств, в том числе их состоятельности и эффективности, является масштабный исследовательский проект «Политический атлас современности» [Политический атлас современности, 2007]. В частности, в нем разработан «индекс государственности», использование которого позволило продвинуть разработку проблематики государственной эффективности.

Таким образом, проблема государственной эффективности пользуется устойчивым интересом современных компаративистов. Вместе с тем очевидное несоответствие между

интересом исследователей к сравнительному изучению государственной эффективности и степенью изученности этой проблемы обуславливает потребность в новой аналитической модели, которая учитывала бы предыдущие наработки, но при этом носила бы более комплексный характер.

Формирование государств и теория организаций

Формирование аналитической модели требует прежде всего формулировки методологических ориентиров исследования. Поскольку анализ государственной эффективности предполагает обращение к организационному измерению функционирования современных государств, то представляется оправданным опереться на богатый опыт сравнительного изучения организаций, который уже несколько десятилетий составляет важный элемент мировой компаративистики [см.: Lammers, 1978]. Учитывая, что организационная эффективность занимает центральное место в теориях и моделях организаций как базовая зависимая переменная [Whetten, Cameron, 1994, p. 135–136], использование теории организационной эффективности могло бы способствовать лучшему пониманию того, почему одни государства эффективны, а другие – нет, и от чего зависит успех государственного строительства во многих сложных случаях.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.