
КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖСТРАНОВЫЕ РЕЙТИНГИ ПРОТИВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ

В.Г. Иванов

Кафедра сравнительной политологии
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

В представленной статье анализируется концепция государственной состоятельности («state capacity»), широко распространенная в политологии и теории международных отношений. Автор показывает, что оценки уровня государственной состоятельности развивающихся и переходных стран на основе популярных сравнительных рейтингов, как правило, являются необъективными вследствие методологического несовершенства и противоречивости данной концепции, а также идеологизированности и политизированности самих рейтинговых проектов. Низкие оценки качества государственного управления и самой состоятельности государства могут использоваться для дискредитации и делегитимизации отдельных политических режимов, обоснования цветных революций, а также в качестве орудия информационной войны. Автором делается вывод о том, что многочисленные сравнительные рейтинги стран мира, получившие широкое распространение в последние десятилетия, также могут использоваться в качестве инструмента внешнеполитического влияния.

Ключевые слова: международные отношения, государственная состоятельность, страновые рейтинги, сравнительные индексы, мягкая сила, цветные революции, политическая стабильность.

Понятие государственной состоятельности («stateness», «state capacity») является одним из ключевых в политической компаративистике. Разработкой концепции государственной состоятельности в разные годы занимались Ч. Тилли, В. Ван Кревельд, Ф. Шмиттер и др. авторы, из отечественных исследователей можно выделить А.Ю. Мельвиля. Обращает на себя внимание тот факт, что данный подход очень тесно связан со сравнительными межстрановыми рейтингами, опираясь на них как на основной источник исследовательских данных.

Как отмечают отечественные авторы А.Ю. Мельвиль, Д.К. Стукал и М.Г. МIRONЮК «Проблематика государства, государственности и государственной состоятельности, с одной стороны, и режимных изменений, демократии и демократизации — с другой, выдвинулась в настоящее время на передний план сравнительных политических исследований» [7. С. 83]. Категория состоятельности государственности отражает характеристики государства в сфере осуществления им своих функций, и в первую очередь способность государства к «эффективному управлению».

Таким образом, дифференциация стран по уровню государственной состоятельности и наличию «хороших институтов» является ключевой задачей соответствующих сравнительных рейтингов. Среди рейтингов, оценивающих качество государственного управления и, соответственно, состоятельность государств,

в первую очередь следует отметить Индекс трансформации Фонда Бертельсмана (ВТИ), исследование Института Всемирного банка «Показатели эффективности государственного управления в странах мира», исследования «Качество государственного управления» (QoG) Гётеборгского университета и др.

Указанные индексы, как правило, оценивают развивающиеся и переходные страны, не ставя вопрос о состоятельности по отношению к западным государствам. При этом игнорируются особенности и уникальная специфика разных стран, принципиально важные для оценки собственно «stateness». Страны оцениваются с точки зрения их следования определенной траектории развития, заданной в соответствии с неолиберальными стандартами.

Несмотря на множество исследований по проблематике «state capacity», в западной политологии до сих пор нет единого мнения о том, что считать основными факторами государственной состоятельности. Предлагаются разнообразные концептуальные и методологические подходы к измерению state capacity. Среди факторов государственной состоятельности выделяют способность государства обеспечивать национальную безопасность, объем государственных расходов, собираемость налогов, уровень коррупции, качество и доступность публичных благ, защита прав частной собственности и многие другие показатели, не всегда коррелирующие друг с другом.

Большинство распространенных исследовательских моделей являются достаточно компактными, опираясь на анализ 4—6 переменных для оценки государственной состоятельности и качества управления в странах мира. В то же время очевидно, что state capacity — слишком широкое и многогранное понятие, чтобы оценивать его на основе лишь нескольких переменных. Некоторые исследователи даже предлагают оценивать состоятельность государства лишь по одному критерию: например, собираемости налогов (доли доходов от сбора налогов в ВВП по данным Всемирного банка или МВФ) или же на основе данных рейтинга качества государственного управления того же Всемирного банка. Индекс ВТИ оценивает государственную состоятельность на основе 4 переменных: монополия государства на применение насилия; согласие на основе гражданства; разделение конституционного порядка и религиозной догматики; качество функционирования административной структуры [13].

На основе анализа данных, предоставляемых рейтингами, исследователями создаются и верифицируются различные теоретические конструкции: например, J-кривая (демонстрирующая причинную зависимость между государственной состоятельностью и демократизацией) [7. С. 91], закон Вагнера и др.

На основе анализа ВТИ и иных вышеуказанных рейтингов, а также ссылающихся на них исследований мы сделали вывод о том, что, если абстрагироваться от неолиберальной догматики, понимание государственной состоятельности является в значительной степени противоречивым, часто используется и трактуется избирательно.

Существует множество спорных вопросов, которые можно трактовать по-разному в зависимости от того, какие факторы государственной состоятельно-

сти выбираются в качестве приоритетных. Например, вступление в силу в РФ закона об иностранных агентах и последовавшее за ним прекращение деятельности USAID работает на состоятельность государства или против? С одной стороны, это шаг указывает на возросшую способность государства защищаться от внешних угроз, с другой — является основанием для критики и снижения параметра «политическое участие» рейтинга ВТИ.

Или, например, поляризация партийной системы представляет собой плюс или минус для *state capacity*? А функционирование частных военных корпораций (ЧВК)? Наконец, как соотносятся высокий уровень государственных расходов и предоставляемых социальных благ, примат государственного суверенитета — т.е. признанные атрибуты состоятельности государства, с предлагаемой в качестве универсального вектора развития и обязательного условия формирования «хороших институтов» неолиберальной экономической и социальной политикой?

До сих пор не выявлено однозначной связи между «демократичностью» политического режима и государственной состоятельностью (см., например: [7; 11; 12; 14]), что в определенной степени обесмысливает соответствующие исследования или вынуждает авторов идти на ухищрения. В современных сравнительных исследованиях отсутствует даже единое понимание базовых вопросов: высокий уровень *state capacity* — это хорошо для развития страны или нет? И какой ее уровень является оптимальным для переходных стран?

Таким образом, многие авторы, как например Ф. Шмиттер, обращаются к двойным стандартам в оценке государственной состоятельности: для развитых демократических стран рост *state capacity* является положительным фактором, а в случае переходных обществ оправдано значительное снижение уровня государственной состоятельности [14. Р. 12]. Таким образом постулируется тезис о том, что для развивающихся и тем более постсоветских стран резкое снижение состоятельности государств в результате демократического транзита и рыночных реформ по модели «шоковых терапий» — это естественный и положительный процесс: «Все посткоммунистические страны должны пройти через “долину слез”, когда дела будут становиться все хуже и хуже, до тех пор, пока они не смогут стабилизироваться или улучшиться... Согласно идеальной либеральной траектории развития, состоятельность государства стремительно и резко снизится вследствие шоковой терапии. Это оправдано с нормативной точки зрения и должно уничтожить остатки старого режима... После окончания переходного периода тенденция к дальнейшему снижению государственной состоятельности продолжится, так как граждане, ориентированные на личное потребление, будут отстаивать свои предпочтения получать все меньше благ и услуг со стороны государства» [14. Р. 13].

Конечно, подобные выводы иллюстрируют уязвимость и догматичность всей теории. Насколько оправдано представление о том, что для прогресса и демократизации необходимо сначала разрушать государство? Вне неолиберальной догматики серьезного эмпирического обоснования этого «правила» явно не хватает.

При определении общих черт «цветных революций» последних 15 лет исследователи традиционно обращаются к показателю коррупции в стране на основе

рейтингов МНПО Transparency International. Однако анализ показывает, что «уровень коррупции не является основным фактором, влияющим на складывание „революционной ситуации“ в той или иной стране. Если бы высокий уровень коррупции был причиной для начала революции, то революцией должны быть охвачены большинство стран мира» [6. С. 31—32].

В целом, в соответствующих работах, основанных на поиске корреляций между количественными и качественными данными нескольких сравнительных индексов, бросается в глаза подгонка статистических данных (часто уже «причесанных» рейтинговыми организациями) под цели исследования, игнорирование важных (но неудобных) кейсов: например, опыта балканских стран, искусственные обобщения и т.п. К тому же популярные сравнительные межстрановые индексы и рейтинги, на которых основаны далеко идущие выводы соответствующих исследований, также вызывают массу вопросов: как с точки зрения используемой методологии, так и объективности их создателей.

В настоящее время нет достаточных оснований для того, чтобы признать презумпцию объективности авторов рейтингов, разрабатывающие их организации не накопили достаточного социального и репутационного капитала для того, чтобы их оценки принимались на веру «по умолчанию» [5. С. 41]. Даже их позиционирование в качестве агентов глобального гражданского общества (См.: [3; 4]), независимых и принципиально обособленных от государств и корпораций, вызывает обоснованные сомнения. Кроме того, хорошо заметно, что составители индексов явно демонстрируют склонность к безапелляционным громким заявлениям и обвинениям в адрес многих политических режимов и стран и в целом злоупотребляют в своей деятельности нормативно перегруженными сентенциями. Так, они могут брать на себя смелость признавать власти целого ряда стран «недееспособными», а отдельные государства (в том числе и те, чья история насчитывает века и тысячелетия!) «несостоявшимися», решать, где отсутствует свобода слова и кто является ее главным врагом, оценивать уровень «миролюбия» разных стран и т.д.

Как отмечают сотрудники Фонда Бертельсмана, «индекс трансформации стал одним из самых важных инструментов, без которого не обходится ни одно исследование трансформационных процессов, политики развития и оценки уровня демократии» [2]. В то же время Фонд Бертельсмана вовлечен в политические процессы и является влиятельным проводником неолиберальных идей, что открыто признается его сотрудниками: «В основе стандартизированных критериев оценки Индекса трансформации лежит модель, которая построена на принципах демократии, верховенства закона и принципах социально-ориентированной рыночной экономики... Индекс трансформации не скрывает своего нормативного базиса, он отличается от многих других проектов, которые тоже предлагают вроде бы непредвзятый анализ. Мы всегда считали, что любое комплексное исследование, осуществляющее международные сравнения, прямо или косвенно опирается на ту или иную систему ценностей. Мы открыто заявляем о целях, которые лежат в основе наших взглядов» [2].

Впрочем, в основе взглядов составителей данного рейтинга могут лежать также и более приземленные цели и ценности. Организация является правительственным агентом с годовым бюджетом свыше 60 млн евро, а ее руководящий орган состоит из крупных европейских политиков и миллиардеров.

Каковы могут быть возможные политические импликации широкого распространения и внедрения в экспертный и публичный дискурс сравнительных исследований государственной состоятельности?

Во-первых, они обосновывают неоднозначные и идеологизированные положения о необходимости снижения государственной состоятельности «неправильных» стран, ослаблении и демонтаже целого ряда политических режимов, а также о неизбежности шоковых терапий и прохождения «долины слез» в процессе сопутствующих системных трансформаций.

Во-вторых, рейтинговые оценки качества управления позволяют легитимизировать и поддерживать удобные политические режимы и политических лидеров и популяризовывать проводимый ими курс.

Одним из наиболее одиозных примеров здесь является М. Саакашвили. Его деятельность в бытность президентом Грузии, а именно серия ультралиберальных экономических реформ, очень высоко оценивалась западными рейтинговыми организациями. Так, в 2006 г. Всемирный банк заявил, что Грузия является мировым лидером по темпам улучшения делового климата и присвоил ей 9 место в рейтинге *Doing Business*, в то время как другие страны региона находились в нем только во второй сотне. «*Transparency International*» включила Грузию в число самых некоррупцированных стран мира. На этом основании делались выводы о грузинском экономическом чуде (при том, что во время реформ Саакашвили уровень безработицы в стране удвоился, внешний долг вырос в 10 (!) раз), а политика Саакашвили—Бендукидзе ставилась в пример другим государствам. Заметим, что в результате такой «символической накачки» даже сегодня М. Саакашвили сохранил ореол успешного реформатора и борца с коррупцией и является востребованной фигурой на постсоветском пространстве, несмотря на то, что в Грузии итоги его руководства оцениваются весьма критически, и в отношении него ведется уголовное преследование.

В-третьих, низкие оценки качества государственного управления и самой состоятельности государства могут стать основанием для дискредитации и делегитимизации политического режима на основе неких глобальных ценностей, правил и стандартов или использоваться в качестве орудия информационной войны, пропагандистского месседжа для противодействия правительственному политическому курсу, дестабилизации внутривнутриполитической обстановки, ухудшения внешнеполитического имиджа страны, сокращения объема внешних инвестиций и т.п.

В постидеологическом мире, где на первый план выходят критерии эффективности, «универсальные ценности» или «научно обоснованные» оценки могут формировать основания альтернативного источника легитимности, противопоставляющегося легитимности «обанкротившейся» или «неэффективной» государственной власти. Как отмечает Р.В. Титов, «авторитет государства или иного носителя „мягкой силы“ является источником общественной легитимности политиче-

ского субъекта. Это позволяет субъекту изменять поведение других политических акторов с их добровольного согласия, что обусловлено нахождением субъекта и объекта в одной ценностно-ориентационной системе. Общественная легитимность позволяет субъекту конкурировать с нормативной легитимностью государственной власти на уровне общественного сознания (пример — Евромайдан)» [10. С. 124].

В рамках озвученной американской внешнеполитической концепции «американское лидерство через гражданскую власть» [8. С. 10] важная роль отводится задаче наделения «правильных» гражданских организаций и антиправительственных сил символическим капиталом «общественной легитимности» для их последующего противопоставления «недееспособным» политическим режимам.

Так, характеризуя концептуальную основу современной мировой политики, А.Д. Богатуров подчеркивает, что «новый международный порядок характеризуется сменой основополагающей идеи, остававшейся базой межгосударственных отношений с Вестфальского мира. Вместо принципа *laissez-faire* („разрешительности“, „невмешательства“), в соответствии с которым каждое государство хотя бы теоретически было свободно в своей внутренней политике до тех пор, пока это не начинало угрожать безопасности других государств, 1999 г. принес утверждение принципа „избирательной легитимности“, в соответствии с которым государства-лидеры (страны „оси“) могут сами определять параметры законности или незаконности того или иного правительства в зависимости от соответствия или несоответствия его политики интересам и представлениям государств-лидеров» [1. С. 203].

Как справедливо отмечает отечественный исследователь Ю.М. Почта, эти принципы высказываются «в контексте представлений о прогрессивности и линейности политико-экономического развития мировой, универсальной или глобальной цивилизации, в которой Запад выражает высшую форму развития, а незападные общества являются варварскими или в лучшем случае догоняющими» [9. С. 6].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Богатуров А.Д.* «Стратегия перемалывания» в международных отношениях и внешней политике США // *Внешняя политика и безопасность современной России. 1991—2002. Хрестоматия в 4 т. Составитель Т.М. Шаклеина. Т. 3: Исследования. М.: РОССПЭН, 2002.*
- [2] *Доннер С., Хартманн Х.* Индекс трансформации: введение // *Свободная мысль. 2010. 007.*
- [3] *Иванов В.Г.* Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Часть 1 // *Вестник РУДН. Серия «Политология». 2010. № 4.*
- [4] *Иванов В.Г.* Глобальное гражданское общество: становление нового актора мировой политики. Часть 2 // *Вестник РУДН. Серия «Политология». 2011. № 1.*
- [5] *Иванов В.Г., Иванова М.Г.* «Charts Power» — страновые рейтинги как экономическое оружие и инструмент мягкой силы. Часть I // *Вестник РУДН. Серия «Политология». 2015. № 2.*
- [6] *Курьлев К.П.* Украинский кризис 2013—2014 гг. и «арабская весна» 2011 г.: сходство и различие // *Вестник РУДН. Серия «Международные отношения». 2014. № 4.*

- [7] *Мельвиль А.Ю., Миронюк М.Г., Стукал Д.К.* Государственная состоятельность, демократия и демократизация (на примере посткоммунистических стран) // Политическая наука. 2012. № 4.
- [8] *Нурдыев Г.Н.* Доктрины «управляемого хаоса» в современной глобальной геополитике // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент (Электронный журнал). 2012. № 2.
- [9] *Почта Ю.М.* Мусульманский мир: роль института гражданского общества в процессе принудительной демократизации // Вестник РУДН. Серия «Политология». 2012. № 3.
- [10] *Титов П.В.* Коммуникативный аудит как система контроля «мягкой власти» // *Soft Power, мягкая сила, мягкая власть. Междисциплинарный анализ: колл. Монография / сост. и ред. Е.Г. Борисова.* М.: ФЛИНТА: Наука, 2015.
- [11] *Hanson J.K.* Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? // *Studies in Comparative International Development.* Academia. edu. Published online January 15, 2015. URL: https://www.academia.edu/14405537/Democracy_and_State_Capacity_Complements_or_Substitutes.
- [12] *Melville A., Stukal D.* (Re-) Building the Ship of State at Sea? State Capacity and Regime Dynamics in Post-Communist Countries // *National Research University Higher School of Economics. Series: Political Science. WP BPR 07/PS/2012* URL: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/56/14386946146eca8277cd8cf0beda544c3c2f9a8d68/07PS2012.pdf>.
- [13] *Methodology* // *Transformation Index BTI 2014.* URL: <http://www.bti-project.org/index/methodology>.
- [14] *Schmitter Ph.C., Wagemann C., Obydenkova A.* Democratization and State Capacity // *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18—21 Oct. 2005.*

THE CONCEPT OF STATE CAPACITY: COMPARATIVE INTERNATIONAL RATINGS AGAINST STATE LEGITIMACY

V.G. Ivanov

The Department of Comparative Politics
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

In the given article, the author analyzes the concept of state capacity, widely popular among political scientists and international relations specialists. The author proves that the evaluations of the level of state capacity of the developing and postcommunist countries based on popular comparative ratings are generally biased because of methodological defects and discrepancy of the whole theory as well as politicization and indoctrination of the given ratings. The negative evaluations of the quality of the government and state capacity of a country could be used to discredit and delegitimize the political regime as well as substantiation of mass protests and color revolutions and a tool of information war. The author concludes that numerous comparative international ratings are often used as a tool of political influence.

Key words: international relations, state capacity, international ratings, comparative indices, soft power, color revolutions, political stability.

REFERENCES

- [1] Bogaturov A.D. «Strategija peremalyvanija» v mezhdunarodnyh otnoshenijah i vneshnej politike SShA. *Vneshnjaja politika i bezopasnost' sovremennoj Rossii. 1991—2002. Hrestomatija v 4 t. Sostavitel' T.M. Shakleina*. Vol. 3: Issledovanija. M.: ROSSPJeN, 2002.
- [2] Donner S., Hartmann H. Indeks transformacii: vvedenie. *Svobodnaja mysl'*. 2010. 007.
- [3] Ivanov V.G. Global'noe grazhdanskoe obshhestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. Chast' 1. *Vestnik RUDN. Serija Politologija*. 2010. No 4.
- [4] Ivanov V.G. Global'noe grazhdanskoe obshhestvo: stanovlenie novogo aktora mirovoj politiki. Chast' 2. *Vestnik RUDN. Serija Politologija*. 2011. No 1.
- [5] Ivanov V.G., Ivanova M.G. «Charts Power» — stranovye rejtingi kak jekonomicheskoe oruzhie i instrument mjagkoj sily. Chast' I. *Vestnik RUDN. Serija Politologija*. 2015. No 2.
- [6] Kurylev K.P. Ukrainskij krizis 2013—2014 gg. i «arabskaja vesna» 2011 g.: shodstvo i razlichie. *Vestnik RUDN. Serija Mezhdunarodnye otnoshenija*. 2014. No 4.
- [7] Mel'vil' A.Ju., Mironjuk M.G., Stukal D.K. Gosudarstvennaja sostojatel'nost', demokratija i demokratizacija (na primere postkommunisticheskikh stran). *Politicheskaja nauka*. 2012. No 4.
- [8] Nuryshv G.N. Doktriny «upravljajemogo haosa» v sovremennoj global'noj geopolitike. *Nauchnyj zhurnal NIU ITMO. Serija: Jekonomika i jekologicheskij menedzhment*. (Jelektronnyj zhurnal). 2012. № 2.
- [9] Pochta Ju.M. Musul'manskij mir: rol' instituta grazhdanskogo obshhestva v processe prinuditel'noj demokratizacii. *Vestnik RUDN. Serija Politologija*. 2012. No 3.
- [10] Titov R.V. Kommunikativnyj audit kak sistema kontrolja “mjagkoj vlasti”. *Soft Power, mjagkaja sila, mjagkaja vlast'.* *Mezhdisciplinarnyj analiz*. Koll. Monografija / sost. i red. E.G. Borisova. M.: FLINTA: Nauka, 2015.
- [11] Hanson J.K. Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? *Studies in Comparative International Development. Academia.edu*. Published online January 15, 2015. URL: https://www.academia.edu/14405537/Democracy_and_State_Capacity_Complements_or_Substitutes.
- [12] Melville A., Stukal D. (Re-) Building the Ship of State at Sea? State Capacity and Regime Dynamics in Post-Communist Countries. *National Research University Higher School of Economics. Series: Political Science*. WP BPR 07/PS/2012 URL: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/56/14386946146eca8277cd8cf0beda544c3c2f9a8d68/07PS2012.pdf>.
- [13] Methodology // Transformation Index BTI 2014. URL: <http://www.bti-project.org/index/methodology>.
- [14] Schmitter Ph.C., Wagemann C., Obydenkova A. Democratization and State Capacity. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18—21 Oct. 2005*.