
УДК 32.6/8
ББК 66.033.1
Р 58

С.А. Робская,

аспирантка кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета, г. Краснодар, e-mail: robskaya@gmail.com, тел. +79184474437

Государственное строительство как политический процесс (направления исследований)

(Рецензирована)

Аннотация. Данная статья посвящена определению понятия «государственное строительство», его происхождению и теоретическим подходам в современной политической науке.

Ключевые слова: государственное строительство, миротворчество, национальное строительство, постконфликтные государства, теория государственного строительства.

S.A. Robskaya,

Post-graduate student of Politology and Political Management Department, Kuban State University, Krasnodar, e-mail: robskaya@gmail.com, ph. +79184474437

State building as a political process (research areas)

Abstract: This paper focuses upon the definition of “state building”, its origin and theoretical approaches in a contemporary political science.

Keywords: state building, peace building, national building, post-conflict states, state-building theory.

Государственное строительство — термин, используемый в политической науке. Он интерпретирует принципы конструирования государства и нации. В современных условиях данная научная тема приобрела особую актуальность и прикладное значение. Это связано, прежде всего, с признанием независимости Косово, Абхазии и Южной Осетии (2008 г.), Южного Судана (2011 г.) рядом государств-членов ООН. Не исключены острые политические конфликты по проблемам образования (или попыток такового) новых государств и в будущем, как показывают события в северных районах Косово, Курдистане, Киренаике, Южном Йемене и мн.др.

Тем самым, растет необходимость выяснить теоретические аспекты формирования новых государств с особым политическим статусом, определить влияние международного сообщества на этот процесс, а также установить

баланс факторов международного признания и трансформации политических институтов самих новых государств.

Понятие «государственное строительство» (state-building) было впервые использовано американским социологом и политологом Чарльзом Тилли в 1970-х годах в связи с изучением создания и развития государств Восточной Европы. Его внимание сосредотачивалось на усилении роли государства в обществе. Тилли определял государственное строительство как «процесс появления специализированных кадров, контроль над совместной территорией, лояльность и прочность политических институтов с централизованным и автономным положением, которые удерживали бы монополию на насилие по отношению к населению данного государства» [1]. Тилли установил, что европейская «эксплуататорская» модель формирования государства осуществлялась по четырем направлениям:

1) ведение войн (устранение и нейтрализация соперников); 2) становление государственности (ликвидация или нейтрализация соперников на своей собственной территории); 3) защита территории; 4) добыча (привлечение средств для первых трех видов деятельности). Исходя из этих четырех направлений, развязывание войны было главным предлогом для увеличения налогов, тем самым позволяя государству производить больше ресурсов. Теория о повышении налогов во время внешней угрозы впервые была предложена американским политологом Джеффри Хербстом. Суть теории заключалась в том, что несостоявшееся государство прекращало участие в войне или начинало войну, чтобы воссоздать ситуацию, которой когда-то руководствовалась вся Европа [2]. Хотя ход мыслей Хербста схож с «эксплуаторской» теорией Тилли, теория Хербста подвергалась критике со стороны ряда ученых. Его оппоненты обеспокоены тем фактом, что сходство с «эксплуаторской» теорией свидетельствовало о чрезмерном увлечении дарвинизмом [3]. Многие из них проигнорировали узкий подход Хербста и вместо этого расширили теорию, включив в нее фактор возможности возникновения различных внешних угроз для государства. Внешние угрозы для государства являются главной движущей силой для возможности получения ресурсов от других стран [4].

В 1980-1990-х годах различия между понятиями «государственное строительство» (state-building) и «национальное строительство» (nation-building) были упразднены. В частности, важность государственного строительства приглушена, в то время как основные акценты смещены на исследование динамического гражданского общества. Один из ключевых подходов представлен У. Зартманом и Р. Ротбергом, считавшими, что государство, в первую очередь, является поставщиком определенного набора услуг. По словам Зартмана, когда государство рушится, оно более не в состоянии производить данные услуги. Ротберг определяет не-

состоявшееся государство как неспособное обеспечить политический товар для его жителей [5].

В последние годы изучение государственного строительства представлено теорией «построения сильного государства» Ф. Фукуямы. Он, как и другие американские исследователи, употребляет термин «национальное государство» в качестве синонима «государственного строительства», т.к. речь в его исследованиях шла о процессе и возможностях укрепления слабых государств, переживших конфликты. Фукуяма определил три стадии построения национального государства [6]:

1) «постконфликтная перестройка» наступает, когда страны выходят из состояния конфликта, как, например, Косово, где структура государства полностью разрушена и требуется ее полная реформация. В этот период цель внешней помощи состоит в том, чтобы обеспечить стабильность путем внедрения сил безопасности, гуманитарной и технической помощи;

2) «создание собственных государственных учреждений» на основе имеющейся стабильности;

3) «укрепление государственных институтов» (данная стадия, по мнению автора, является самой сложной, т.к. большинство слабых государств не может охватить такие сферы, как законодательная, налоговая и образовательная).

Еще один подход имеет своей основой определение Макса Вебера, утверждавшего, что государство — институт с монополией на насилие. В этой связи Р. Бейтсом определено, что несостоявшееся государство — это государство, которое не в состоянии отстаивать свою монополию на легитимное насилие [7]. Позже Р. Джексон и С. Краснер объединили подход Вебера, сделав акцент на международные отношения. Веберовская концепция государственности была взята в качестве отправной точки теории, в которой «крах» (fail) относится не только к неспособности государства выполнять свои функции. Данное понятие интерпретировано в качестве невозможности восстановления

порядка и неспособности монополизации применения насилия. Р. Джексон утверждал, что после окончания колониализма все государства являются равными участниками международного сообщества. По его мнению, все государства обладают внешним и внутренним суверенитетом, в том смысле, что являются признанными со стороны других государств субъектами международного права и имеют возможность управлять своими внутренними делами без вмешательства извне.

Существуют два теоретических подхода к определению термина «государственное строительство»: «экзогенный» и «эндогенный». Первый, по мнению теоретиков, определяет понятие «state-building» как деятельность, осуществляемую внешними субъектами и направленную на реконструкцию слабых политических институтов либо государств, находящихся в постконфликтном статусе. Данный подход также рассматривает государственное строительство как деятельность одной страны по отношению к другой, как правило, после той или иной формы вмешательства (например, операции по поддержанию мира ООН).

«Эндогенный» подход предполагает, что страны не могут заниматься государственным строительством за пределами своих собственных границ, они лишь могут влиять, поддерживать или препятствовать таким процессам. Этот подход представлен в докладе группой экспертов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [8].

«Экзогенный» подход к государственному строительству является наиболее спорным. Он рассматривается как подтекст империализма и колониализма, в результате чего местное население постконфликтного государства рассматривает иностранную державу как агрессора, навязывающего чужеродную систему и культуру. В этом смысле войны и конфликты могут специально затягиваться для того, чтобы вызвать дополнительный урон инфраструктуре противника. Но именно благодаря этому появляются новые возможности стабильного роста экономики.

«Эндогенный» подход обладает меньшей интервенционистской подоплекой и дает понять, что национальное лидерство и проницательность играют центральную роль. Это, однако, оставляет зазор в плане стратегии для международного сообщества поддерживать процесс государственного строительства в бедных, постконфликтных и слабых государствах. Эндогенная модель с ее акцентом на комбинированный процесс миротворчества может иметь серьезные последствия для «донорских программ», дипломатии и миротворчества. В данном аспекте необходимо провести большую работу по преобразованию идей и моделей «эндогенного» подхода в реальную эффективную политику.

«Эндогенное» направление теории получило импульс после подписания в 2007 году международного соглашения между странами-донорами по вопросу помощи пострадавшим от конфликтов слабым государствам [9]. Это соглашение стало устойчивым поводом для богатых стран рассмотреть вопрос о поддержке государственного строительства, которое, в свою очередь, стало их главной целью в затронутых конфликтами странах. Большая часть мероприятий по данному соглашению координируется Целевой группой ОЭСР. Термин «государственное строительство», в свою очередь, произвел на свет новые определения, которые рассматривают его как национальный процесс, управляемый государством.

В 2008 году Департамент правительства Великобритании по международному развитию (DFID) выпустил рабочий документ по государственному строительству, который выразил новое мышление и стал эталоном эндогенной точки зрения. Он в значительной степени повлиял на более поздние исследования группы экспертов. Так, в данном документе говорится: «Государственное строительство включает в себя процесс господства и легитимации, который, в свою очередь, выявляет победителей и проигравших. Процесс государственного строительства зависит от внутренних акто-

ров, это дает серьезное преимущество участникам извне, в частности, через процесс «легитимации» и «легализации». То, каким образом мировая экономика взаимодействует с внутренним процессом государственного строительства, также может давать значительный эффект» [10].

Исследователи Института развития (Сассекс, Великобритания) Д. Леонард и М. Мур считают, что государственное строительство включает в себя 3 основных процесса: создание государства как признанного суверенного, государство в качестве арены политических сражений и государство как распространитель ресурсов. В первом случае подразумевается государство, не обладающее должными полномочиями для того, чтобы держать под контролем собственную территорию (или же ее часть), а также население и ресурсы. Второй элемент имеет важное значение для стран-доноров, которые вправе будут спросить: «Будет ли этот способ доставки ресурсов поощрять влиятельных политических деятелей на самом деле и доносить их интересы до форумов, где они смогут обсудить их с остальными деятелями под эгидой государства?». Ученые утверждают, что существует четкое различие между «прямым управлением» легитимных институтов государства и «косвенным управлением» субъектов федераций и местных автономий. В последнем случае, по их мнению, не приходится говорить о верховенстве закона, который играет важную роль в процессе государственного строительства [11].

Несмотря на существование двух современных направлений теории государственного строительства, ученые сходятся во мнении, что полностью обеспечивать данный процесс еще не научились. Некоторые из них считают, что государственное строительство требует налаживания легитимных политических институтов, но многие признают, что стратегии для достижения этой цели еще не разработаны. Исходя из «экзогенных» перспектив, можно утверждать, что основное внимание к поддержке государственного строи-

тельства уделяется тем странам или же автономиям, где наблюдаются деструктивные тенденции политических институтов, экономики, окружающей среды, а также реинтеграции, этнической или религиозной разобщенности. Эти препятствия представляют трудность для установления демократических ценностей и достижения определенного уровня правовых норм.

Наращивание потенциала государства включает в себя процесс создания политического потенциала, способности мобилизации и распределения ресурсов, направленных на производство и благополучие отдельных секторов государства. Научно-исследовательский институт социального развития ООН определил, что базовый государственный потенциал заключается в следующих пунктах: помощь в приобретении новых технологий, мобилизация и направление ресурсов на производственные сектора; обеспечение соблюдения установленных стандартов и правил; создание социальных договоров [12]. В свою очередь, государства должны быть в состоянии создать: политический потенциал для решения вопросов политического урегулирования, мобилизацию ресурсов (для генерирования инвестиций и социального развития), выделение средств для производства и повышения благосостояния экономики [13].

Государственное строительство не всегда может автоматически привести к миротворчеству и из-за политического характера данного процесса, но он наоборот может спровоцировать новый конфликт [14]. Попытки «задобрить» или «купить» группы людей с определенными интересами с целью мирного урегулирования может подорвать сам процесс государственного строительства, а также принцип разделения властей. Эти попытки могут привести к политическому урегулированию, но не к эффективному построению государственных институтов. Иногда процесс миротворчества может быть осуществлен в обход государства. Так, многие неправительственные организации в Демократической Республике Конго строили школы без участия государства.

Иногда само государство может быть проблемой для установления мира. Его зависимость от других политических игроков на международной арене может обострить ситуацию внутри страны.

Что касается основного смысла термина «государственное строительство», ученые Массачусетского технологического университета (США) подчеркивают: «Ключ к успеху государственного строительства заключается в создании идеального набора правил и инноваций, которые бы эффективно подавляли коррупцию, поощряли бы политическую открытость и смягчали бы межэтническую напряженность в постконфликтной среде» [15].

В американском контексте некоторые исследователи используют термин «национальное строительство» наравне с «государственным строительством». Однако в основных теоретических школах именно государство, а не нация находится в центре внимания (нация относится к населению, объединенному единой культурой, историей и языком). Вопросы, связанные со структурой государства и его взаимоотношением с обществом и государственным строительством облакаются в общепринятые термины. В политической науке государственное строительство, как правило, определяется как процесс стимулирования национального самосознания в пределах граждан го-

сударства. Данное определение больше относится к социализации, чем к возможности государства получать дополнительные ресурсы.

Итак, существует ряд конкурирующих концепций государственного строительства в западной политической науке, но теоретики сходятся в определении основного смысла термина, который заключается в создании эффективной системы публичной власти и легитимной идентичности в условиях постконфликтной нестабильности. Данная система призвана создать потенциал эффективного взаимодействия всех государственных и общественных институтов, преодолевать социокультурные и институциональные расколы общества, конструировать его национальную (надэтническую) идентичность. В глобализируемом мире государственное строительство в новых полициях неразрывно связано с поддержкой ведущих акторов геополитических отношений. Состоятельность постконфликтных государств (Косово, Абхазии, Южной Осетии, Южного Судана, Восточного Тимора) требует экономической, политико-институциональной и символической ресурсной базы. Алгоритм политологического исследования предполагает последующий прикладной анализ индикаторов государственного строительства и состоятельности новых государств.

Примечания:

1. State Building: Theoretical Insights and Practical Measures // http://nicolegallina.com/docsuniversity/ppt_state_building_2006.
2. Herbst, J. Responding to State Failure in Africa // *International Security*. 1996. №21 (3). P. 120-144.
3. Joseph, R., Herbst, J. Responding to State Failure in Africa // *International Security*. 1997. №22 (2). P. 175-184.
4. Thies, C.G., War, Rivalry, and State Building in Latin America // *American Journal of Political Science*. 2005. №49 (3). P. 451-465 // [http://tiger.uic.edu/~bvaler/thies % 20 war % 20and% 20rivalry.pdf](http://tiger.uic.edu/~bvaler/thies%20war%20and%20rivalry.pdf)
5. Rotberg, R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and indicators // R. Rotberg (ed.). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington: Brookings Institution Press, 2003, P. 1-25.
6. Фукуяма, Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М.: АСТ; Хранитель, 2006. 220, 4с.
7. Macartan H., Bates R. Political Institutions Andeconomic Policies: Lessons from Africa // *British Journal of Political Science*. 2005. №3. P. 403-428 // OECD: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. Off-print of the *Journal on Development* 2008, Vol. 9, N3 // [http://www.oecd.org/ dataoecd/ 59/51/ 41100930.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf)
8. OECD: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. Off-print of the *Journal on Development* 2008, Vol. 9, N3 // [http://www.oecd.org/dataoecd/ 61/ 45/ 38368714.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf)

9. Expert Consultation on DFID State-Building Paper: Summary of Views on State-Building (January 2008) // <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.Dfid.Gov.uk/pubs/files/Expert-feedback.pdf>

10. Expert Consultation on DFID State-Building Paper: Summary of Views on State-Building (January 2008) // <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.Dfid.gov.uk/pubs/files/Expert-feedback.pdf>

11. UNRISD 2010. Building State Capacity for Poverty Reduction. Chapter 10. P. 3-36// <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpAuxPages%29/ADB7B9C6B0C0FE7DC125778900358075?OpenDocument&panel=additional>

12. UNRISD 2010. Building State Capacity for Poverty Reduction. Chapter 10. P. 3-36// <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpAuxPages%29/ADB7B9C6B0C0FE7DC125778900358075?OpenDocument&panel=additional>

13. Menocal, A.R. State-Building for Peace: Navigating an Arena of Contradictions. 2009 // <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4811.pdf>

14/ Matsuzaki R.A. Theory of State-Building. Massachusetts Institute of Technology. 24.10.2011// http://web.mit.edu/polisci/people/gradstudents/papers/matsuzaki.Ch1_Theory.pdf

References:

1. State Building: Theoretical Insights and Practical Measures. URL: http://nicolegallina.com/docsuniversity/ppt_state_building_2006.

2. Herbst J. Responding to State Failure in Africa // *International Security*. 1996. №21 (3). P. 120-144.

3. Joseph R., Herbst J. Responding to State Failure in Africa // *International Security*. 1997. №22 (2). P. 175-184.

4. Thies C.G., War, Rivalry, and State Building in Latin America // *American Journal of Political Science*. 2005. №49 (3). P. 451-465. URL: <http://tiger.uic.edu/~bvaler/thies%20war%20and%20rivalry.pdf>

5. Rotberg R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and indicators // *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* / R. Rotberg (ed.). Washington: BrookingsInstitutionPress, 2003. P. 1-25

6. Fukuyama F. A strong state: governance and world order in the XXI century. M.: AST: Khranitel, 2006. 220 pp.

7. Macartan H., Bates R. Political Institutions Andeconomic Policies: Lessons from Africa // *British Journal of Political Science*. 2005. N 3. P. 403-428; OECD: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. Off-print of the *Journal on Development*. 2008. Vol. 9, N 3. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>

8. Ibidem.

9. Expert Consultation on DFID State-Building Paper: Summary of Views on State-Building (January 2008). . URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/Expert-feedback.pdf>

10. Ibidem.

11. UNRISD 2010. Building State Capacity for Poverty Reduction. Chapter 10. P. 3-36. URL: <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpAuxPages%29/ADB>.

12. Ibid.

13. Menocal, A.R. State-Building for Peace: Navigating an Arena of Contradictions. 2009. URL: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4811.pdf>

14. Matsuzaki R.A. Theory of State-Building / Massachusetts Institute of Technology. 2011. URL: <http://web.mit.edu/polisci/people/gradstudents/papers/matsuzaki>