УДК: 321.01 DOI: 10.22394/2071–2367–2018–13–2–115–127

СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ

Куманичкин П. С.[1]

Цель статьи: анализ основных подходов к определению сущности и типологизации состоятельности современного государства, а также разработка операциональной модели для концептуализации и типологии государственной состоятельности.

В статье рассматриваются сложившиеся в политической науке подходы к определению государственной состоятельности: функциональный, идентификационный и ресурсный. Приводятся и содержательно раскрываются структурно–функциональные и социокультурные детерминанты государственной состоятельности, формирующие комплексную концептуальную модель измерения потенциала государственной состоятельности. Автором предлагаются два критерия типологизации состоятельности современных государств: институциональная среда, определяющая нормы и «правила игры» в поле политики, и функциональная роль государства в общественном развитии. В рамках первого критерия выделяются контрактный и эксплуататорский типы государства, в рамках второго критерия – активизирующий и стагнирующий тип государства.

В результате автором разработанна модель государственной состоятельности, область применения которой: 1) изучение государственной состоятельности «хрупких государств» (fragile states); 2) рассмотрение специфики характеристик государственной состоятельности «новых демократий» в контексте демократического транзита; (3) проведение комплексных case–study по конкурентоспособности и качеству государственного управления в отдельных странах.

Ключевые слова: государство, государственная состоятельность, политическая стабильность, эффективность государственного управления, легитимность власти, неоинституциональный анализ.

Куманичкин Павел Сергеевич – аспирант кафедры социологии и политологии, Воронежский государственный университет, адрес: 394052, Россия, г. Воронеж, Московский пр., д. 88, e–mail: pavel130593@mail.ru.

CAPACITY OF MODERN STATE: NEW APPROACHES FOR MEASURING

KUMANICHKIN P. S. — Postgraduate student of the Department of Sociology and Political Science, Voronezh State University (Russian Federation, Voronezh), e–mail: pavel130593@mail.ru.

The purpose of the article is an analysis of the main approaches to the definition of the essence and typology of the consistency of the modern state, as well as the development of an operational model for conceptualization and typology of state solvency.

The article deals with the approaches developed in political science to the definition of state solvency: functional, identification and resource. Structurally functional and sociocultural determinants of state consistency are described in detail, forming a complex conceptual model for measuring the potential of state consistency. The author suggests two criteria for typologizing the consistency of modern states: an institutional environment that defines norms and "rules of the game" in the field of politics, and the functional role of the state in social development. Within the first criterion, the contractual and exploitative types of the state are singled out, within the second criterion it is the activating and stagnating type of the state.

As a result, the author developed a model of state consistency, the scope of which: 1) the study of the state consistency of "fragile states"; 2) consideration of the specifics of the characteristics of the state consistency of "new democracies" in the context of democratic transit; (3) conducting a comprehensive case-study on the competitiveness and quality of public administration in individual countries.

Keywords: state, state consistency, political stability, efficiency of state administration, legitimacy of authority, neo-institutional analysis

С активизацией глобализационных и интеграционных процессов со второй половины XX века национальные государства оказываются перед дилеммами и вызовами новых реалий глобального транснационального постиндустриального общества. С этого времени мощно ускоряются процессы диффузии государственного суверенитета как важнейшей основополагающей характеристики национальных государств и трансформации самой сущности,

функционала и назначения государства как субъекта политики. Однако следует отметить, что, несмотря на процессы диффузии национально–государственного суверенитета в стремительно глобализирующемся мире, идея эффективного государства, способного обеспечить устойчивое развитие общества и благосостояние граждан, не потеряла своей актуальности. Таким образом, в современном мире актуализируются вызовы, связанные с обеспечением конкурентоспособности национальных государств в современной системе транснациональных отношений; пределами и возможностями государственного контроля над сверхдинамичными процессами общественного развития; достижением стабильности политической системы и формированием эффективного управленческого курса. В способности формулировать адекватные ответы на данные вызовы во многом и заключается состоятельность современного государства. Тем не менее смысловое наполнение концепта государственной состоятельности имеет множество разночтений в зависимости от тематики конкретных политических исследований. Значительные осложнения возникают из–за обилия терминов, которые относятся к тесно взаимосвязанным характеристикам государства: сила государственной власти и мощь государства, хрупкость и несостоятельность государства, институциональный потенциал государства и политический потенциал государственной власти, качество государственного управления и верховенство закона. В этой связи представляется актуальным обратиться к разработке общих концептуальных оснований исследования государственной состоятельности для целостного понимания роли и назначения государства в современном мире.

Данная статья посвящена рассмотрению важных с теоретико–методологической точки зрения вопросов: во–первых, о пределах понимания категории состоятельного государства; во–вторых, о возможностях построения системной операциональной модели измерения государственной состоятельности; в–третьих, о выделении типологических критериев, позволяющих оценить потенциал состоятельности государства.

В рамках формирования общих контуров концептуализации государственной состоятельности Мэтью Кочер выделяет пять ее принципиальных характеристик[1]:

1) централизация и унификация государственной власти;

2) благосостояние граждан и потенциал налогообложения;

[1] Kocher M. State capacity as a conceptual variable / Yale Journal of International Affairs, № 5 (2), 2010. – pp. 137 – 145. – URL: http://yalejournal.org/wp–content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf.

3) качество профессиональной бюрократии;
4) сдержки и ограничения политического режима;
5) сильная армия.

В целом различные авторы при определении сущности государственной состоятельности, как правило, фокусируются на ее отдельных конкретных измерениях (объем государственного принуждения – *coercive capacity*, административный потенциал государства – *administrative capacity*, фискальный потенциал государства – *fiscal capacity* и т.д.)[1]. При всем многообразии конкретных дефиниций в современной политической науке фактически сложились три парадигмальных подхода к установлению сущности государственной состоятельности:

1) ***Ресурсный подход***. В рамках данного подхода государственная состоятельность понимается как потенциал государства к консолидации и мобилизации ресурсного потенциала. При этом большое внимание уделяется параметрам ресурсной обеспеченности государства и его способности к проведению независимой политики распределения ресурсов в контексте влияния внешнего конкурентного окружения. В качестве ключевого индикатора ресурсной обеспеченности государства выступает его способность к производству и распределению *общественных благ*. В частности, американские исследователи Бесли и Пирссон определяют государственную состоятельность через «институциональные возможности государства по осуществлению различных направлений политического курса, которые обеспечивают *блага и услуги для граждан*[2]«.

2) ***Идентификационный подход***. Согласно представителям этого подхода, состоятельность государства обусловливается степенью ассоциированности населения с государством (*attachment to the state*), выражающейся в: (1) самоидентификации жителей в качестве граждан и (2) лояльности существующему государственному порядку. Однако, ведя речь о чувстве сопричастности населения с государством, по мнению Захарии Элкинса и Джона Сайдса, следует учитывать четыре важных аспекта[3]: во–первых, даже

---

[1] Cingolani L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures / UNU-MERIT Working Paper Series, 2013. – 52 p. – URL: http://www.merit.unu.edu/publications/working–papers/abstract/?id=5017.

[2] Besley T., Persson T. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics / American economic review, №99 (4), 2009 – pp. 1218 – 1244. – URL: http://eprints.lse.ac.uk/33768/1/The_origins_of_state_capacity_property_rights,_taxation,_and_politics(lsero).pdf.

[3] Elkins Z., Sides J. Seeking Stateness / Working Papers Series, 2008. – p.2. – URL: http://home.gwu.edu/~jsides/stateness.pdf.

представители проблемных этно–конфессиональных сообществ, как правило, склонны проявлять общую привязанность к государству; во–вторых, государственная идентичность сама по себе не исключает присутствия иных идентификационных установок у населения; в–третьих, проблемная государственность может определяться через величину разрыва между идентификационными установками большинства и меньшинств; в–четвертых, ассоциированность граждан с государством в целом достаточно условна и пластична, она имеет тенденцию к изменению в зависимости от степени поддержки политики элит. Таким образом, основываясь на показателях уровня государственной идентичности, можно в значительной мере определить успех завершенности процессов национально–государственного строительства.

3) ***Функционалистский подход***. Государственная состоятельность здесь рассматривается как способность государства к реализации базовых функций, жизненно важных для общества. Так, политологи Джонатан Хансон и Рейчел Сигман считают, что каждое государство имеет по меньшей мере шесть государственных функций[1]:

1) поддержание порядка;
2) защиту прав собственности;
3) обеспечение исполнения контрактов;
4) предоставление общественных благ и услуг;
5) техническую компетентность управления;
6) координацию доступной информации и принимаемых решений.

Американские исследователи Уивер и Рокман предложили десять базовых функций, обеспечивающих состоятельность государства[2]:

1) устанавливать и поддерживать приоритеты государственной политики среди многочисленных и противоречивых требований, выдвигаемых со стороны групп интересов;
2) распределять ресурсы оптимальным образом;
3) внедрять инновации в управление, когда старый политический курс терпит неудачу;
4) координировать противоречивые задачи общественного развития в единое целое;

---

[1] Hanson J., Sigman R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research / APSA Annual Meeting Paper, 2013. – p. 4. / Mode of access: http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf.

[2] Cingolani L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures / UNU-MERIT Working Paper Series, 2013. – p. 24. – URL: http://www.merit.unu.edu/publications/working–papers/abstract/?id=5017

5) иметь возможность налагать обременения на влиятельные группы;

6) представлять разнородные интересы;

7) гарантировать эффективную реализацию государственного курса;

8) гарантировать определенный уровень стабильности государственной политики;

9) формулировать и поддерживать международные обязательства в отношении торговли и национальной обороны;

10) справляться с социальными разногласиями, чтобы избежать внутренней войны.

Данные функциональные характеристики будут зависеть от определенных конституционных особенностей политической системы, таких как договоренности о разделении власти, организационная автономия бюрократии, федерализм, избирательное законодательство и количество палат парламента. В своих выводах Уивер и Рокман утверждают, что существуют некоторые компромиссы между различными аспектами государственной состоятельности, как, например, в отношении стабильности политики и политических инноваций. Например, страны с жестким разделением властей или коалиционными правительствами предлагают хорошие возможности для стабильности политики, но меньшее пространство для политических инноваций.

При всех достоинствах трех приведенных подходов, следует подчеркнуть, что они акцентируют внимание на отдельных аспектах и элементах государственной состоятельности, что для возможностей сравнительных исследований на практике означает сложность в построении целостной системной модели оценки государственной состоятельности.

Таким образом, для целостного концептуального понимания государственной состоятельности, частично синтезировав и обобщив описанные выше теоретические подходы, необходимо выделить *базовые структурно–функциональные и социокультурные детерминанты состоятельного государства*.

Стабильность государственных институтов выступает базовой *структурной детерминантой* государственной состоятельности и включает в себя ряд ключевых показателей:

1) сбалансированность институционального дизайна государственной власти;

2) устойчивость нормативно–правовых гарантий государственного порядка;

3) степень прозрачности государственных институтов;

4) сила государственного принуждения;

5) уровень управленческих рисков в системе государственных институтов.

Эффективность государственного управления как *функциональная детерминанта* состоятельности государства представляет собой комплексную системную модель оценки динамической результативности государственной политики, которая раскрывается через следующие составляющие:

1) экономической эффективности (способность государства к эффективной мобилизации ресурсов и справедливому распределению благ);

2) социальной эффективности (уровень развития человеческого капитала и качества жизни населения);

3) эффективности принятия и реализации политико–управленческих решений;

4) эффективности развития инновационно–технологического потенциала государства;

5) эффективной конкурентоспособности государства относительно внешнего окружения.

Социокультурной детерминантой, отражающей восприятие государственности в общественном сознании населения, выступает легитимность государственной власти. С точки зрения значения данной категории для обеспечения государственной состоятельности можно выделить такие ее аспекты, как:

1) доверительная легитимность (доверие основным государственным институтам);

2) нормативная легитимность (удовлетворенность населения фактическими гарантиями достойного свободного существования в государстве);

3) государственная идентичность (самоопределение жителей в качестве граждан государства);

4) ценностный консенсус (общественное согласие относительно целей и ценностей государственного курса);

5) социентальный консенсус (уровень открытости общества и гармоничности общественных отношений).

Таким образом, сущность государственной состоятельности находит свое отражение *в единстве трех измерений*: стабильность государственных институтов представляет собой структурное измерение состоятельности государства, эффективность государственного управления – функциональное, легитимность государственной власти – социокультурное.



Рисунок 1 — Концептуальная модель измерения государственной состоятельности

Figure 1 — Conceptual model of measurement of state wealth

Вместе с тем в целях проведения сравнительных исследований помимо обозначенных детерминант и измерений состоятельности государства необходимо также выделить *критерии типологизации* государственной состоятельности:

1) *институциональная среда*, определяющая нормы и «правила игры» в поле политики;

2) *функциональная роль государства* в общественном развитии. Соответственно по первому критерию, основываясь на неоинституциональной теории – неоклассической концепции государства Д. Норта[1] – и концепте

[1] Подробнее см.: Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. — 480 с.

государства – «стационарного бандита» М. Олсона[1], можно предложить два типа государств:

1) Контрактное государство. Система государственных институтов в данном контексте выступает результатом добровольного контракта, заключенного между правящим классом и гражданами. Основная цель создания государства – установление «правил игры» на рынке и в поле политики. Сущность деятельности контрактного государства выражается в поддержании установленного порядка и предоставлении гражданам институциональных услуг в обмен на налоги. В качестве институциональных услуг выступают: а) обеспечение реализации Конституции (как основного документа контракта общества и государства) и нормативно–правовых гарантий существующей системы общественных отношений; б) определение формальных правил функционирования экономики и рынка; в) спецификация и институциональное закрепление прав частной собственности; г) минимизация транзакционных издержек функционирования государственных и рыночных институтов. Контрактное государство функционирует в четких конституционно–правовых рамках, предполагает широкое участие граждан в управлении, ориентируется на рыночные механизмы и максимизацию совокупного дохода всего общества.

2) Эксплуататорское государство. Базируется на принципе максимизации доходов и преференций правящей элиты и системе доминирования институционально не организованных, неформальных связей практик над формальными институтами в рамках гражданского общества. Государственный аппарат и правящий класс получают монополию на перераспределение ресурсов и осуществляют жесткую борьбу с любыми конкурентными акторами, претендующими на роль альтернативного распределителя общественных благ. То есть, по сути, происходят захват государства и публичных институтов (*state capture*) правящими элитными группировками и фактическая легализация системной политической коррупции. Еще одна существенная отличительная черта эксплуататорского государства заключается в важной роли, которую играет распределение потенциала насилия среди граждан: индивид или группа, обладающие наибольшим потенциалом насилия, контролируют государственный аппарат и присваивают монополию на применение насилия.

В рамках *второго критерия* – функциональной роли государства в

[1] Подробнее см.: Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп/ Пер. с англ. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.

общественных процессах, – также следует выделить два типа государств:

1) *Активизирующее государство.* Опирается на принципы концепции Нового государственного управления (*New Public Management*)[1]: 1) рационализацию и упорядочение административных структур; 2) контроль и подотчетность органов управления; 3) анализ и аудит результативности проводимой политики; 4) открытость работы органов власти; 5) стратегическое планирование управленческого процесса; 6) адаптивный стиль управления; 7) оптимизация управления финансами; 8) широкое использование информационных технологий. Отношения между государством и гражданами выстраиваются в логике социального партнерства, а не патернализма. Государство выступает в роли инициатора разрешения общественно значимых проблем и устанавливает рамки социальной ответственности граждан. Ключевыми задачами государства становятся:

а) обеспечение производства и предоставления обществу качественных благ и услуг;

б) стимулирование общественных инициатив, побуждение общества к социальной активности и участию в совместном решении проблем;

в) раскрытие ресурсного потенциала, развитие человеческого и социального капитала в целях обеспечения национальной конкурентоспособности.

2) *Стагнирующее государство.* В противовес активизирующему, характеризуется слабостью в реализации государственных функций, стагнацией в развитии, неспособностью мобилизовать имеющийся ресурсный потенциал с точки зрения активизации и стимулирования общественных инициатив.

По мнению американского политического социолога П. Эванса, секрет активизирующего или *«развивающего государства (developmental state)»* – это наличие высоких уровней встроенной автономии, сочетание внутренней бюрократической согласованности в рамках государственных институтов и внешней связности с ключевыми промышленными секторами[2]. Напротив, в *«хищнических государствах (predatory state)»* индивидуальные стремления государственных служащих к максимизации своих преференций преобладают

[1] Gruening G. Origin and theoretical basis of New Public Management / G. Gruening. – International Public Management Journal 4, 2001 – p. 2 – URL: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf.

[2] Evans P. Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state / Sociological Forum, Vol. 4(4), 1989. – pp. 561–587. – URL: https://courses.washington.edu/pbaf531/Evans_Predatory.pdf.

над коллективными целями, а хрупкие бюрократии не могут создать продуктивную связь с ключевыми промышленными секторами.

Приведенная система структурно–функциональных и социокультурных детерминант государственной состоятельности и представленная типология позволяют отразить потенциал состоятельности современного государства по следующей матрице:

1. высокий потенциал состоятельности – *контрактные активизирующие государства;*

2. средний потенциал состоятельности – *контрактные государства со слабой активизирующей ролью;*

3. потенциал состоятельности ниже среднего – *стагнирующие государства со слабым контрактным институциональным механизмом*;

4. низкий потенциал состоятельности – *эксплуататорские стагнирующие государства.*

Подводя итог, следует отметить, что основанная на генерализации, систематизации и детализации имеющихся в науке теоретических подходов к анализу состоятельности государств, представленная в статье концептуальная модель измерения государственной состоятельности позволяет оценить широкий спектр характеристик современного государства с точки зрения категорий, составляющих диалектически взаимосвязанные системные основы успешного политического развития:

1) устойчивость структурных элементов государственности (категория «стабильность государственных институтов»),

2) сбалансированная воспроизводимость государственных функций (категория «эффективность государственного управления»),

3) социокультурные параметры общественной поддержки государственной политики (категория «легитимность государственной власти»).

Таким образом, разработанная концептуальная модель оценки состоятельности современных государств может найти практическое применение:

во–первых, в исследованиях государственной состоятельности «хрупких государств» (fragile states) в аспекте целостного понимания наиболее проблемных направлений государственного строительства и прогнозирования перспектив сохранения государственности;

во–вторых, в изучении государственной состоятельности «новых демократий» с точки зрения взаимовлияния и пересечения процессов системной трансформации государственности и демократизации

общественной жизни в динамике, выявления факторов успешного демократического перехода (консолидации демократии в сочетании с эффективным государством);

в–третьих, в системных кейсовых исследованиях конкурентоспособности и качества государственного управления.

Библиография/References:

1. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. – М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 480 с.

2. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / Пер. с англ. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.

3. Besley T., Persson T. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics / American economic review, Vol. 99 (4), 2009 – pp. 1218-1244. – URL: http://eprints.lse.ac.uk/33768/1/The_origins_of_state_capacity_property_rights,_taxation,_and_politics(lsero).pdf.

4. Cingolani L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures / UNU-MERIT Working Paper Series, 2013. – 52 p. – URL: http://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017.

5. Elkins Z., Sides J. Seeking Stateness / Working Papers Series, 2008. – 23p. - URL: http://home.gwu.edu/~jsides/stateness.pdf.

6. Evans P. Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state / Sociological Forum, Vol. 4(4), 1989. – pp. 561 – 587. – URL: https://courses.washington.edu/pbaf531/ Evans_ Predatory.pdf.

7. Gruening G. (2001) Origin and theoretical basis of New Public Management / G. Gruening. - International Public Management Journal 4. – 25 p. – URL: https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf.

8. Hanson J., Sigman R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research / APSA Annual Meeting Paper, 2013. – p. 4. – URL: http://faculty.maxwell.syr.edu/johanson/papers/hanson_sigman13.pdf.

9. Kocher M. State capacity as a conceptual variable / Yale Journal of International Affairs, Vol. 5 (2), 2010. – pp. 137 – 145. – URL: http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf.

1. Nort ,D., Uollis, D., Vaingast, B. (2011) Nasilie i sotsial'nye poriadki. Kontseptual'nye ramki dlia interpretatsii pis'mennoi istorii chelovechestva [Violence and social orders. Conceptual framework for the interpretation of the written history of humanity] / Per. s angl. D. Uzlanera, M. Markova, D. Raskova, A. Raskovoi. – M.: Izd. Instituta Gaidara. – 480 p. (In Russ.)

2. Olson, M. (1995) Logika kollektivnykh deistvii. Obshchestvennye blaga i teoriia grupp [Logic of collective action. Public goods and group theory] / Per. s angl. – M.: FEI. – 174 p. (In Russ.)