

§5 СОЦИАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И МОНИТОРИНГ

Е.В. Грязнова

«ХРУПКОЕ» ГОСУДАРСТВО: КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Аннотация: В данной статье мы рассматриваем существующие определения понятия «хрупкое» государство и его критерии. В статье приводятся примеры определения политики государств по данным критериям. Цель статьи показать возможность разработки методики для определения недолговечности или хрупкого государства. На примере России продемонстрировано применение некоторых показателей, приводятся таблицы и графики с указанием источников статистических данных.

Ключевые слова: Философия, хрупкое, государство, конфликт, управление, власть, преступность, коррупция, безопасность, отказ

В данной статье мы рассмотрим существующие определения понятия «хрупкое» государство и его критерии. Дать ответ на вопрос является ли, например, современная Россия «хрупким» государством по итогам одной статьи крайне сложно и неправомерно. Однако надеемся, что приведенные нами примеры подобного анализа помогут исследователям в разработке методики определения стабильности государства с целью предотвращения возможных социальных и политических конфликтов в стране.

Понятие «недолговечного» или «хрупкого» государства широко используется в политической практике и научной литературе. Это понятие характеризует уязвимые общества со специфическим акцентом на нарушении прав человека, горизонтальном неравенстве и социальном исключении или социальной эксклюзии, а также акцентирует внимание и на других связанных с ними аспектами государственной уязвимости. Так, Департамент международного развития Великобритании использует понятие хрупкого государства в случае, когда правительство не справляется с функциями обслуживания большинства граждан своей страны, включая бедных. При этом к основным функциям относятся обслуживание, правосудие и безопасность¹.

К примеру, во внешней политике Канады используются такие индикаторы «хрупких» государств, как функциональный недостаток власти в обеспечении

основной безопасности в пределах их границ, необходимой способности к удовлетворению основных общественных потребностей населения и/или политической законности, предоставляемой их гражданам в стране или за границей². Подобный подход к определению индикаторов «хрупкого» государства и у внешнеполитического ведомства США. Отличие заключается в том, что выделяются кризисные государства и те, которые являются «уязвимыми». Уязвимые государства – это государства, которые не способны или не склонны обеспечить своему населению условия безопасности. Кризисные же государства – те, где центральное правительство не осуществляет должный контроль над собственной территорией, где сама законность правительства под вопросом и где сильные конфликты либо реальны, либо имеют большую вероятность реализации³.

Из выше сказанного можно заключить, что хрупкие государства характеризуются комбинацией слабого управления, политики и учреждений, и занимают самые низкие места в рейтинге национальных политик. Данная категория включает приблизительно 30 стран, из которых три четверти затронуты продолжающимися вооруженными конфликтами⁴. Эти страны объединяют две харак-

¹ Reducing poverty by tackling social exclusion. A DFID Policy Paper. Department for International Development London., 2005.

² Fragile states: Monitoring and assessment; the way forward. Carleton, CIPP. Ottawa. 2006.

³ Fragile states strategy. United States Agency for International Development. 2005.

⁴ Fragile States: The Low Income Countries Under Stress (LI-

терные особенности: (1) слабая государственная политика и слабость учреждений, подрывающих способность стран оказывать услуги своим гражданам, справляться с коррупцией; (2) риск конфликта и политической нестабильности.

Ряд авторов предлагают более широкое определение «хрупких» государств, включающих все вышеприведенные определения. Они оперируют тремя измерениями государственной недолговечности: отказ власти, отказ обслуживания и отказ законности. При этом отказ обслуживания может произойти, как из-за нехватки способности оказывать социальные услуги, так и по причине отсутствия желания предоставлять услуги⁵.

Отказ власти проявляется в случаях, когда государство не в состоянии защитить граждан от различных видов насилия. Например, в случае гражданской войны, когда государственная власть не распространяется на всю территорию страны. Когда осуществляется периодическое политическое или социальное насилие, вызывающее смертельные случаи и разрушения. Когда есть очень высокий уровень преступности, который государство не в состоянии снизить ни правоохранительной системой, ни системой правосудия.

Отказ обслуживания происходит тогда, когда государство не гарантирует всем гражданам доступ к основным социальным услугам – включая базовое образование, медицинское обслуживание, питьевую воду, транспортную и энергетическую инфраструктуру, не может предотвратить нищету.

Отказ законности – это недостаток законности в государстве, проявляющийся: в отсутствии демократии (свободных, справедливых и регулярных выборов); опоре правительства на вооруженные силы; узурпации власти; подавлении оппозиции; контроле над СМИ; отлучении значительных групп населения от власти; отсутствии гражданских и политических прав, свободы слова, произвольных арестах и т.д.

Государственная недолговечность (хрупкость, уязвимость) тесно связана с правами человека, бедностью, социальным исключением. Поскольку реализация гражданских прав и свобод может требовать много времени и ресурсов, различают действия госу-

дарства по предоставлению гражданам положительной свободы (свобода «для») и отрицательной свободы (свободы «от»). Предоставление положительных свобод требует определенного уровня социально-экономического развития и допускает принцип «прогрессивной реализации» – устойчивого продвижения по предоставлению свобод, соразмерного с наличными ресурсами. Базовые свободы (свободы «от») и права человека, включая право на жизнь и безопасность, государство обязано предоставить при любом уровне социально-экономического развития. Предоставление этих свобод, выполнение «абсолютных мер» является критическим показателем при определении «хрупких» государств.

Кроме того, опасным порогом «хрупкости» государства является отказ государства в реализации не какого-то отдельного элемента прав человека, а некой совокупности прав. Различают также понятия «уважение», «защита» и «выполнение» прав человека. Прогрессивная реализация может повлечь за собой государственную политику, которая уважает и защищает определенные права, не выполняя их, по крайней мере, в настоящем и среднесрочном периоде. Основные права и свободы человека, включая право на жизнь, свободу, безопасность человека, и свободу от пытки, государство обязано полностью уважать, защищать и выполнять. Государство, занимающиеся внутренними репрессиями, злоупотребляющее силой, произвольно задерживающее подозреваемых в выступлениях против власти или использующее пытки, повинно в отказе от законности, поскольку не уважает (не соблюдает) основные гражданские и политические права граждан.

Показателем отказа власти является высокий уровень преступности в стране. Во-первых, это связано с тем, что высокая преступность подвергает значительной опасности личную безопасность граждан, демонстрируя неспособность власти обеспечить их коренное право на безопасность. С другой стороны, создаваемые властью в ответ на криминальную ситуацию в стране полицейские формирования, «батальоны смерти» – представляют собой явное нарушение прав человека и, стало быть, отказ законности.

Признаком «хрупкости» государств является наличие в обществе горизонтального неравенства – неравенства статуса определенных культурных групп (этнических, религиозных, расовых групп, каст). Это неравенство имеет экономическое (неравенство

CUS) Initiative. World Bank 2006.

⁵ Stewart F., Brown G. Fragile States. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE. WORKING PAPER No. 51. January 2009.

собственности, занятости и других экономических возможностей, приводящих к неравенству в доходах), социальное (проявляется в неравном доступе к услугам, таким, как образование, здоровье и жилье, связанное с неравенствами в состоянии здоровья и образовательном уровне) и политическое (состоит в неравных политических возможностях, включая контроль над исполнительной властью, армией, полицией, региональными и местными органами власти) измерение.

Факт горизонтальных неравенств одновременно свидетельствует об отказе обслуживания, поскольку не обеспечивает услугами определенные социальные группы, об отказе законности, поскольку исключение является результатом нехватки законности, а иногда, и отказе власти (если на какой-то территории страны отсутствует правительственный контроль). Другое дело, какая степень, природа неравенства и какая доля социального исключения делает государство «хрупким». Государство, которое предвзято относится к маленькой фракции его населения (например, меньше чем 1 %) не классифицируют как хрупкое; иное дело, когда исключение составляет 30 и более процентов населения. Но точная разделительная линия – вопрос суждения⁶.

Менее очевидна связь бедности с недолговечностью государства, с властью и законностью. Хотя бедность в силу самого факта свидетельствует о «хрупкости» государства, и успехи в развитии и преодолении бедности неизбежно будут связаны с улучшением обслуживания, а неудача – с отказом к доступу обслуживания, тем не менее, успех в развитии может быть достигнут при сохранении бедности и неравенства, что может свидетельствовать об отказе и недолговечности обслуживания. Есть эконометрическое свидетельство того, что страны с низким доходом имеют более высокую склонность к конфликтам, что объясняется, во-первых, тем, что люди с низкими доходами (а также с плохими услугами) меньше боятся проиграть в конфликте и имеют меньше причин поддержать государство; во-вторых, бедные государства располагают меньшими ресурсами для прекращения конфликта. Однако установленная связь здесь между доходом на душу населения и конфликтом не подтверждает гипоте-

зу о пропорциональной связи между конфликтом и нормой бедности: норма бедности не рассматривается в качестве дополнительного фактора возникновения конфликтов.

Вместе с тем, подтверждается связь между образовательным уровнем в стране и конфликтом: повышение уровня образования уменьшает риск конфликтов⁷. Хотя при высоком уровне безработицы среди образованной молодежи отмечается повышенная склонность к насильственным действиям: восставших тамиллов Шри-Ланки возглавляла группа образованных безработных; и многие из палестинских бойцов относятся к этому типу.

Так же необходимо отметить сложность отношений между демократией и властью. В некоторых странах с авторитарными режимами, как показывает опыт Китая, Южной Кореи, Тайваня, Чили при Пиночете, сохраняется длительный мир и развитие. Представление о том, что развитие демократии уменьшает конфликт, не подтверждается эмпирически. Верно, что наименее склонные к конфликту государства являются демократическими. Но самыми склонными к конфликту оказываются молодые демократии или страны, осуществляющие переход к демократии. Частично это связано с тем, что в таких странах нет ни традиции мирной передачи власти через всеобщие выборы, ни политически нейтральных вооруженных сил. Следовательно, правительства могут исказить избирательный процесс, и проигрывающие группы иногда прибегают к насилию. Другая причина состоит в том, что мажоритарная демократия и выборы, при которых «победителю достается все» может быть связана с постоянным политическим исключением меньшинства, которое в таком случае не видит возможности участия в политической деятельности без насилия. Поэтому плохие демократические учреждения часто не поддерживают мирное существование, а разжигают социальные конфликты. Эта опасность, однако, преодолевается развитием политических процессов, политической и процедурной подготовкой. Авторитарные системы представляют иллюзию краткосрочной стабильности, но вряд ли жизнеспособны в долгосрочном периоде.

Универсальный показатель эффективности эко-

⁶ Stewart F., Brown G. Fragile States. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE. WORKING PAPER No. 51. January 2009.

⁷ Auvinen, J., Nafziger E.W. The sources of humanitarian emergencies // Journal of Conflict Resolution 1999. – № 43(3). – P. 267-290; Elbadawi, I., Sambanis N. How much war will we see? Estimating the incidence of civil war in 161 countries // Journal of Conflict Resolution. 2002 – № 46(3). – P. 307-334.

Политика и общество 1 (97) • 2013

номики и управления государством – качество жизни населения. Это – и средняя ожидаемая продолжительность жизни, и состояние здоровья, и счастливая семья, и комфортное жилье, и уровень доходов, и продолжительность рабочего дня и отпуска, и пенсионное обеспечение, и права человека, и уровень преступности и многое другое. Рассмотрим лишь некоторые из перечисленных показателей применительно к нашей стране.

Для оценки эффективности управления государством используется разработанные Всемирным банком «Международные индикаторы управления» (The worldwide governance indicators). Деятельность правительства оценивается шестью индексами, отражающими важные параметры государственного управления:

- учет мнения населения и ответственность правительства перед обществом (Voice and Accountability);
- политическая стабильность (Political Stability);
- эффективность деятельности правительства (Government Effectiveness);
- качество законодательства (Regulatory Quality);
- верховенство закона (Rule of Law);

– контроль (сдерживание) коррупции (Control of Corruption).

Так, например, в период 1996 – 2010 гг. российские правительства в рейтинге Government Effectiveness ниже 106 места не опускались (Источник: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, Aggregate Indicators of Governance, www.govindicators.org).

В определении «хрупкого государства» показателем оказывается «Индекс демократии». The Economist Intelligence Unit, исследовательская структура журнала Economist (Великобритания) рассчитывает и публикует «Индекс демократии стран мира». В расчетах используются экспертные оценки и опросы общественного мнения по избирательному процессу, деятельности правительства, участию населения в политике и политической культуре населения, гражданским свободам. Существующие режимы в государствах разделены на четыре категории: государства полной демократии (Full democracies, $K \geq 8$); некорректные демократические государства (Flawed democracies, $8 > K \geq 6$); гибридные режимы (Hybrid regimes, $6 > K \geq 4$); авторитарные режимы (Authoritarian regimes, $K < 4$).

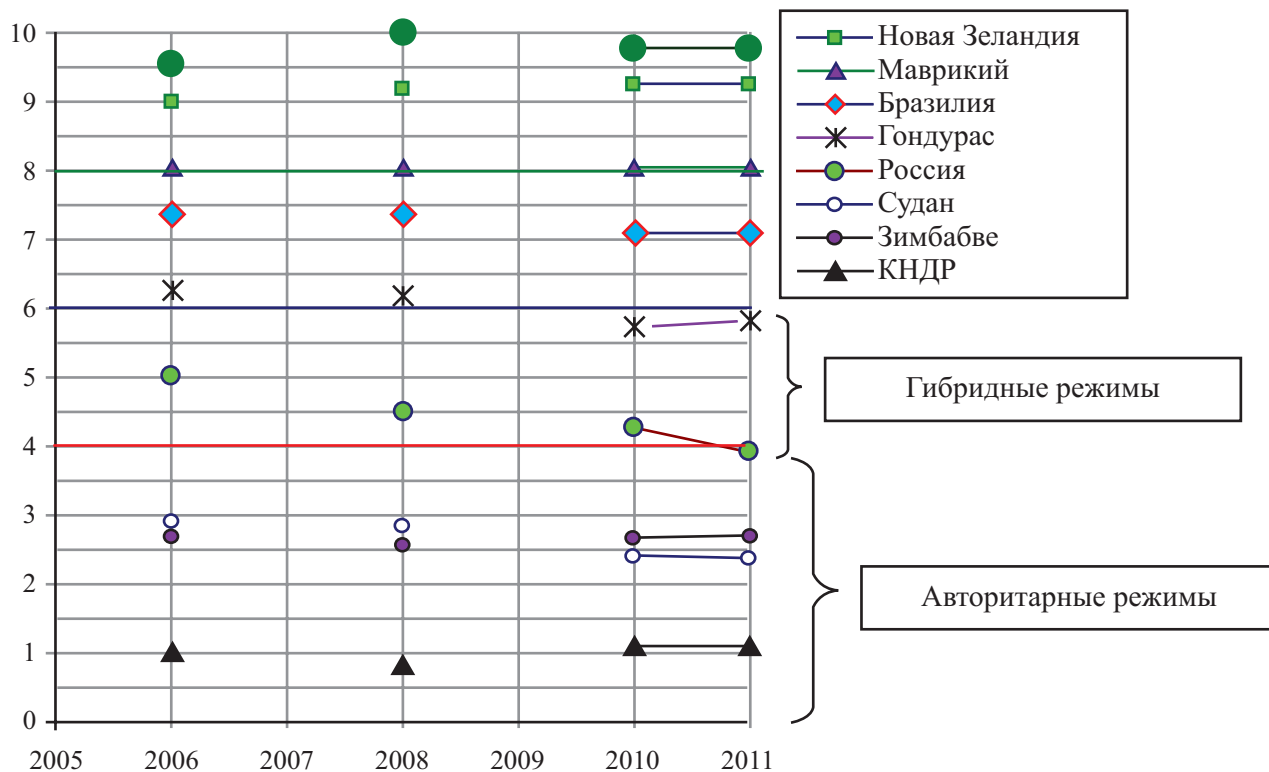


Рис. 1. Индекс демократии K для некоторых стран. Источник: The Economist Intelligence Unit Limited, 2011.

Социальные исследования и мониторинг

Как видно из графика Россия оказывается достаточно далека по данному показателю от государств с демократическим режимом.

Немаловажным показателем эффективности управления в стране является соотношение объема созданной продукции и продолжительности рабочего дня. В странах с увеличивающейся эффективностью управления увеличение объема созданной продукции, созданного ВВП происходит на фоне уменьшающейся продолжительности рабочего времени и роста зарплаты работающих.

контроля за соблюдением работодателями прав работающих.

Таким образом, эффективность работы управленческих структур в России оказывается гораздо ниже ее эффективности во многих развитых и развивающихся государствах. При этом численность управленческого аппарата постоянно и необоснованно увеличивается.

Оценить долю бедного населения в стране и количество человек в семье, которые могут просуществовать на зарплату одного работающего, можно с помощью величины прожиточного минимума, хотя эти оценки

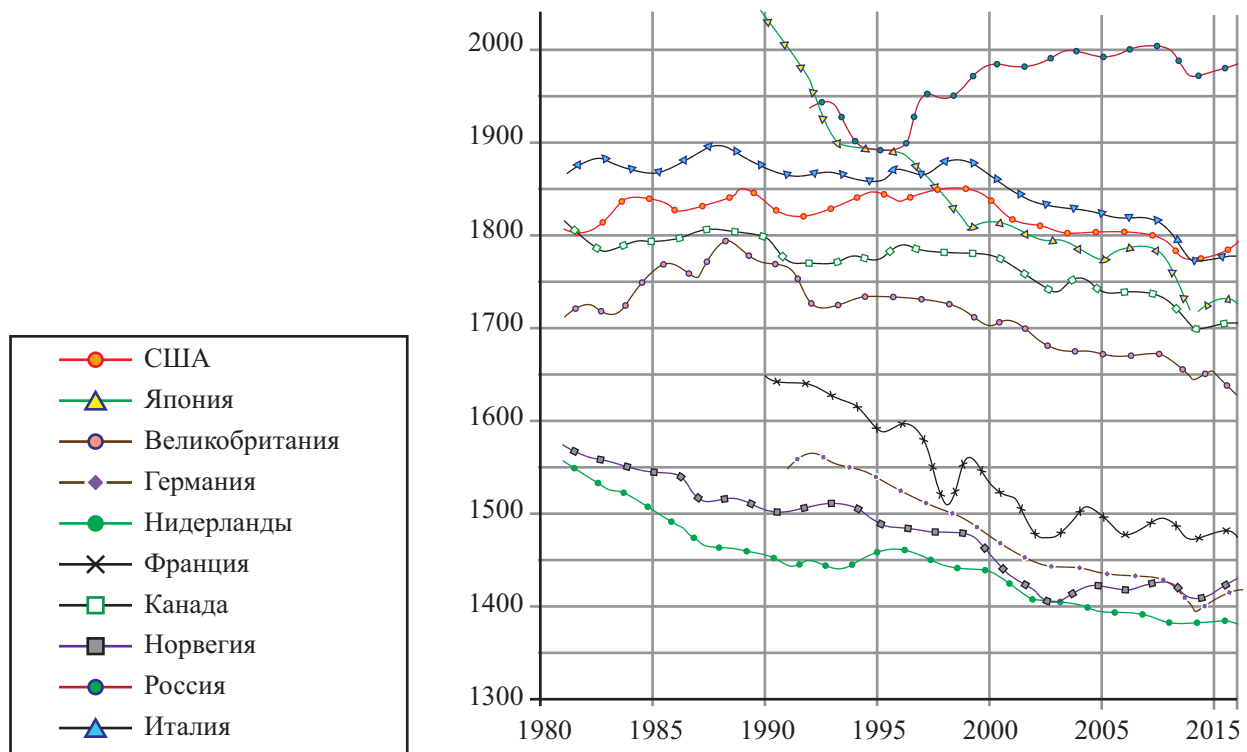


Рис. 2. Среднегодовое количество отработанных часов на одного работника (Average annual hours actually worked per worker). Источник: OECD.Stat.

Как видно из графика в России продолжительность рабочего времени характерная для стран, с увеличивающейся степенью эксплуатации работающих с ослаблением

тоже весьма условны. Ниже мы выборочно приводим данные Росстата на 2012 год, где указаны индикаторы уровня жизни, в том числе и прожиточного минимума.

Политика и общество 1 (97) • 2013*Индикаторы уровня жизни населения
основные социально-экономические индикаторы уровня жизни населения*

	1992	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения):									
руб. в месяц (до 2000 г. – тыс. руб.)	1,9	264	1210 ⁴⁾	3018 ⁵⁾	3847	4593	5153	5688	6369
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума):									
млн. человек	49,3	36,5	42,3	25,2	18,7	18,8	18,2	17,9	18,1
в процентах от общей численности населения	33,5	24,8	29,0	17,7	13,3	13,4	13,0	12,6	12,8

Из таблицы видно, что прожиточный минимум растет, но, к сожалению, очень медленно. Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) в 2012 году составлял 4 тыс. 611 рублей – это ниже прожиточного минимума. В 2012 году МРОТ не повышался, однако в 2013-м этот показатель увеличится почти на 13% и общероссийский показатель будет составлять 5205 рублей.

Так, например, в рейтинге стран по уровню МРОТ на 2011 год Россия на 40-ом месте, где в первую десятку входят страны с МРОТ от 1766,3 до 1139,5 долларов США в месяц, тогда как в России он составил 197 долларов США (Источник: www.fbk.ru/upload/images/MROT-1.pdf.)

В результате удручающим выглядит уровень заработной платы в нашей стране, например, в столь важном показателе стабильности государства как образование (Источник: сборник Росстата за 2012 год):

В нашей стране ярким показателем нестабильности является такой показатель как быстрое и резкое расслоение населения по уровню доходов и неслыханному доселе на Руси обогащению очень малочисленной группы граждан. Причем эта группа получила в свои руки огромную долю российских богатств всего за несколько лет.

Для оценки уровня расслоения населения по уровню доходов используется децильный коэффициент (коэффициент фондов, коэффициент дифференциации доходов) и коэффициент Джини (индекс концентрации доходов). Так, например, *Децильный коэффициент* характеризует степень расслоения общества и показывает отношение среднего уровня доходов 10% самых богатых граждан к среднему уровню доходов 10% самых бедных. По рекомендациям ООН он не должен превышать 8 – 10,

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности (рублей; 1995 г. – тыс. руб.)

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Образование	309,3	1240	5430	8778	11317	13294	14075	15816

Социальные исследования и мониторинг

иначе ситуация в демократической стране чревата социальными катаклизмами. Данные для России и некоторых стран приведены ниже⁸:

По данным Росстата в 2010 году расходы на правоохранительную деятельность и безопасность государства в 9,4 раза превысили аналогичные расходы

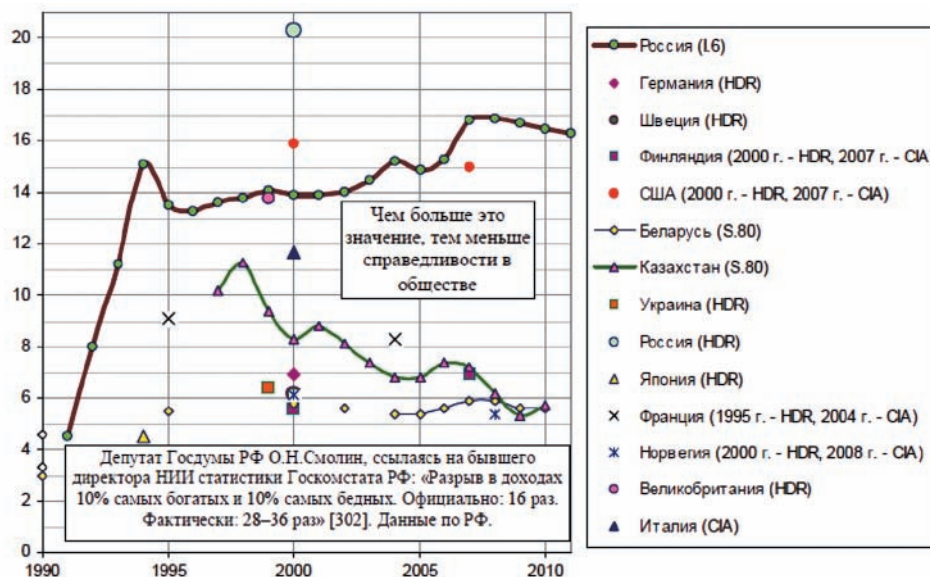


Рис. 4. Коэффициент фондов. В 1992 году учтен совокупный доход (с учетом стоимости чистой продукции личных подсобных хозяйств). Сплошная линия, отдельные точки за 1990 г. для РФ – данные независимых экспертов; UNDP, Human Development Report 2004 (HDR); CIAWFB.

Одним из важнейших показателей «хрупкого» государства можно считать расходы на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства. Рост расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства связан, во-первых, с ростом преступности, в т.ч. обусловленной распространением наркотиков, расслоением общества по величине доходов и ростом напряженности в нем. Во-вторых – с террористическими угрозами и угрозами национальной безопасности.

2000 года (в долларовом исчислении). Рост расходов на правоохранительную деятельность в любом государстве свидетельствует, в общем случае, о росте нестабильности в нем. В гипотетически абсолютно стабильном государстве не нужны внутренние войска, ОМОН, спецназ, Вымпел, группы α и т.д.⁹

Рост данного показателя в нашей стране оказывается не случайным. По данным Росстата на 2012 год данные по числу зарегистрированных преступлений выглядят следующим образом:

**Число зарегистрированных преступлений
(тысяч)**

	1992	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011
Зарегистрировано преступлений – всего	2761	2756	2952	3555	3583	3210	2995	2629	2405

⁸ Калабеков, И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах. (Издание второе, переработанное и дополненное). – М.: РУСАКИ, 2010. – С. 631.

⁹ Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. / Росстат. – М., 2011; Российский статистический ежегодник. 1994: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 1995.

Политика и общество 1 (97) • 2013

Коррупция также оказывается важнейшим показателем хрупкости государства. Коррупция в России была и в царские, и в советские времена. Но, начиная с 90-х годов прошлого века, она расцвела как никогда раньше. Всемирный банк ежегодно публикует индекс контроля коррупции. На рис. 6 приведены данные по некоторым странам. Место России в рейтинге стран по этому показателю остается невысоким.

Согласно индексу восприятия коррупции TI, Россия в 2011 году находится на 143-м месте (из 182) с оценкой 2,4 балла (где 10 баллов — у наименее коррумпированной страны, а 0 — у наиболее коррумпированной).

Приведенные нами различные измерения недолговечности государств позволяют лучше выявить природу и механизмы разрешения конфликтов и указать, в каких ситуациях возможности разрешения конфликтов выше, чем

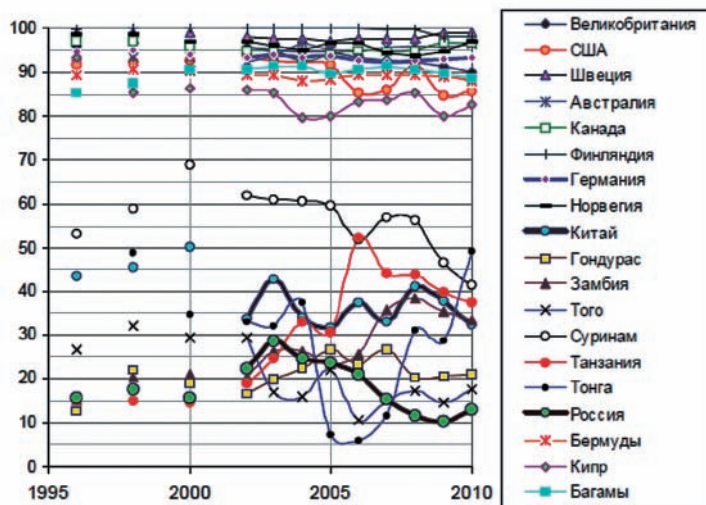


Рис. 6. Индекс контроля коррупции (Control of Corruption) в некоторых странах. (Источники: World Bank, The Worldwide Governance Indicators, Aggregate Indicators of Governance).

Динамика рейтинга контроля коррупции и ее сравнительное изучение в России и других странах показывает, что Российское государство в последние годы утрачивает контроль над коррупцией и отдаляется от того, чтобы придать процессу управляемый характер.

Методики измерения коррупции приведены на страницах журнала «Отечественные страницы» № 2(47). – 2012. Приведем фрагмент из представленного материала:

в других. На основании выявленных взаимосвязей можно идентифицировать политику, которая способствует мирному развитию общества и предотвращает появление политических, социальных и экономических конфликтов. Конечно, ситуация в России требует тщательного исследования по многим показателям. Мы лишь привели примеры, позволяющие продемонстрировать возможность построения прогнозов развития государства.

Динамика индекса восприятия коррупции TI с 2010 по 2011 год

Год проведения обследования	Ранг России в рейтинге	Общее число стран в исследовании	Балл России согласно рейтингу по 10-балльной шкале
2011	143	183	2,4
2010	154	178	2,1

Библиография:

1. Reducing poverty by tackling social exclusion. A DFID Policy Paper. Department for International Development London., 2005.
2. Fragile states: Monitoring and assessment; the way forward. Carleton, CIFP. Ottawa. 2006.
3. Fragile states strategy. United States Agency for International Development. 2005.
4. Fragile States: The Low Income Countries Under Stress (LICUS) Initiative. World Bank 2006.
5. Stewart F., Brown G. Fragile States. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE. WORKING PAPER No. 51. January 2009.
6. Auvinen, J., Nafziger E.W. The sources of humanitarian emergencies // Journal of Conflict Resolution 1999. – № 43(3). – P. 267-290.
7. Elbadawi, I., Sambanis N. How much war will we see? Estimating the incidence of civil war in 161 countries // Journal of Conflict Resolution. 2002 – № 46(3). – P. 307-334.
8. Калабеков, И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах. (Издание второе, переработанное и дополненное). – М.: РУСАКИ, 2010. – С. 631.
9. Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. / Росстат. – М., 2011.
10. Российский статистический ежегодник. 1994: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 1995.

References (transliteration):

1. Reducing poverty by tackling social exclusion. A DFID Policy Paper. Department for International Development London., 2005.
2. Fragile states: Monitoring and assessment; the way forward. Carleton, CIFP. Ottawa. 2006.
3. Fragile states strategy. United States Agency for International Development. 2005.
4. Fragile States: The Low Income Countries Under Stress (LICUS) Initiative. World Bank 2006.
5. Stewart F., Brown G. Fragile States. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE. WORKING PAPER No. 51. January 2009.
6. Auvinen, J., Nafziger E.W. The sources of humanitarian emergencies // Journal of Conflict Resolution 1999. – № 43(3). – P. 267-290.
7. Elbadawi, I., Sambanis N. How much war will we see? Estimating the incidence of civil war in 161 countries // Journal of Conflict Resolution. 2002 – № 46(3). – P. 307-334.
8. Kalabekov, I.G. Rossiyskie reformy v tsifrakh i faktakh. (Izdanie vtoroe, pererabotannoe i dopolnennoe). – М.: RUSAKI, 2010. – S. 631.
9. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. 2011: Stat. sb. / Rosstat. – М., 2011.
10. Rossiyskiy statisticheskiy ezhegodnik. 1994: Stat. sb. / Goskomstat Rossii. – М., 1995.