ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Т. С. Касимов

КОНЦЕПЦИЯ СЛАБОГО ГОСУДАРСТВА

КАСИМОВ Тимур Салаватович — кандидат юридических наук, декан юридического факультета Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (e-mail: timursk@rambler.ru).

Аннотация. *В статье, посвященной концепции слабого государства, обращено внимание на его признаки, теоретические и практические проблемы, связанные с данным феноменом.*

Ключевые слова: *государства-изгои, концепция, сильное государство, слабое государство.*

Понятие «слабого» государства используется в первую очередь политиками и публицистами. Некоторые ее аспекты еще недостаточно проанализированы наукой, особенно юридической и экономической. Однако явление, связанное со слабостью некоторых современных государств, то есть их неспособностью осуществлять свои базовые функции, рассматривается не только на Западе, но и в России. Об этом свидетельствуют не только самые разнообразные публикации, но и выступления руководителей государства. Так, 8 августа 2009 на приёме в честь российских военнослужащих во Владикавказе Президент России Дмитрий Медведев сказал: «Слабые государства исчезают с карты мира, сильные государства помогают другим государствам строить мирную жизнь».

«Слабые» государства некоторыми отечественными авторами именуются «несостоятельными» или «несостоявшимися» государствами. Данное понятие является переводом с английского термина «failed states»

(или «failing states»). Хотя слово «несостоявшийся» более адекватно передает дословный перевод этого термина, понятие «слабое государства» в России используется чаще. Впрочем, англоязычные ученые также применяют словосочетание «слабое государство» («weak state»)[1]. Кроме того, в российских изданиях данный феномен обозначен такими словами, как «государства-неудачники», неудавшиеся, падающие, разваливающиеся, упавшие, хрупкие, конченые государства, квазигосударства.

Концепция слабого государства возникла в США в начале 1990-х годов. Одними из первых написали о слабых государствах Джерард Хелман и Стивен Ратнер в 1992 г. в статье «Спасение слабых государств»[2]. Еще раньше, в 1990 г. о сущности таких государств писал Роберт Джэксон.

Существенный вклад в развитие концепции слабого государства внесли представители Фонда мира — неправительственной организации, основанной в г. Вашингтоне в 1957 году. В 1996 году Фонд мира создал Системный инструмент оценки конфликтов — Conflict Assessment System Tool (CAST). Его целью и стало обнаружение и анализ потенциальных конфликтов в слабых государствах. Частью названного Системного инструмента является Индекс слабых государств. По итогам 2011 года в Индекс вошло в качестве слабых 13 государств (в порядке убывания степени «слабости»): Сомали, Чад, Судан, Конго, Гаити, Зимбабве Афганистан, Центральная Африканская Республика, Ирак, Кот-д'Ивуар, Гвинея, Пакистан, Йемен[3].

Помимо Индекса Фонда мира есть другие перечни слабых государств, созданные достаточно авторитетными организациями. По оценкам ЦРУ, около 20 государств близки к коллапсу. Всемирный банк выделил порядка 30 «стран с низкими доходами, находящихся под угрозой дестабилизации». По мнению же правительства Великобритании, в мире насчитывается 46 «хрупких» (fragile) государств. Наконец, авторитетный американский журнал Foreign Policy указывает, что «около 2 миллиардов людей живут в странах, стоящих перед угрозой распада»[4].

Людям, интересующимся международной политикой, известны основные проблемы стран, включенных в данный перечень. В Сомали это пираты, которые были особенно активны в 2008-2010 годах. Как неоднократно заявлял глава Сомали, своими внутренними силами государство не может справиться с пиратами, для чего он призывал на помощь вооруженные силы других стран. По итогам референдума происходит отделение от Судана южной части страны. Зимбабве страдает тяжелейшим экономи-

---

[1] *Newman E.* Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World // Contemporary Security Policy, 30:3. — P. 421-425.

[2] *Helman G, Ratner S.* Saving Failed States // Foreign Policy, Winter 1992/93. — P. 3.

[3] URL: www.fundforpeace.org/global/?q=fsi.

[4] Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут все изменить / Под ред. С. А. Караганова. — М., 2008. — С. 147.

ческим кризисом. Афганистан страдает от этнических раздоров, а Ирак — еще и от религиозных.

Для оценки государств и их определения их места в Индексе слабых государств Фонд мира использует нижеследующие 12 индикаторов.

1. Демографические проблемы: высокая плотность населения, порождающая дефицит воды, пищи и других жизненно важных ресурсов; традиции, мешающие свободной деятельности людей; пограничные конфликты и состояние оккупации; экологические проблемы, эпидемии и др.

2. Уровень репрессий, насилия, включающий долю беженцев из страны.

3. Группы, страдающие из-за акций возмездия по отношению к ним, включая группы, дискриминируемые властями или доминирующими группами, институализированную политическую дискриминацию, и группы, преследуемые за стремление к автономии, самоопределению или независимости.

4. Хронический исход людей: утечка мозгов, добровольная эмиграция среднего класса и т. д.

5. Неравное экономическое развитие отдельных групп населения.

6. Бедность и острый или серьезный упадок экономики.

7. Легитимность государства, включая масштабную коррупцию правящих элит, их сопротивление прозрачности своей деятельности, широко распространенные акции протеста против власти.

8. Прекращение осуществления государством своих основных функций, включая защиту от терроризма, обеспечения людей в сферах здравоохранения, образования, транспорта и т. д. и сужения госаппарата до функций обслуживания элиты.

9. Нарушение прав человека и принципа верховенства права.

10. Система безопасности, при которой силовые структуры государства терроризируют население, особенно оппозицию, а также существование в стране незаконных вооруженных формирований.

11. Подъем элит, сформированных по этническому, классовому, клановому, расовому или религиозному принципу.

12. Вторжение иностранных сил[1].

Признавая слабое государство как сформировавшуюся концепцию, мы попытаемся теоретизировать его признаки, определить место данной концепции в науке теории государства и права, в которой данное понятие не используется. С точки зрения типологии государств вполне обоснованно делить государства на сильные, средние и слабые, в зависимости от того, насколько успешно то или иное государство с точки зрения исполнения своих функций. В некоторых случаях международные организации

[1] URL: http// http://www.fundforpeace.org/global/?q=indicators.

и ученые делят государства три аналогичные категории в зависимости от степени их экономического развития (ВВП на душу населения) и индекса человеческого развития. В связи с этим, можно с сожалением констатировать, что в отечественной литературе по теории государства и права в должной мере освещаются лишь две типологии государства: формационная и цивилизационная.

Более признанной в юридической науке является возможность ограниченности суверенитета как проявления его слабости. Вторжение иностранных сил и нахождение страны под оккупацией относится к вышеназванным критериям отнесения государств к слабым. Таким образом, с позиции США закономерно признаны слабыми и до сих пор находятся под их оккупацией Афганистан и Ирак. Однако иностранное присутствие самими мировыми державами оправдывается как следствие слабости государства, в котором оно осуществляется.

Наиболее существенно признаки слабого государства связаны с функциями государства. Самой известной классификацией функций государства является их деление на внутренние и внешние. Слабое государство не реализует практически все главные внутренние регулятивные функции: экономическую, социальную, политическую.

Еще важнее, что слабое государство не осуществляет внутренние охранительные функции: охрану права и свобод граждан, а также охрану правопорядка. Аппарат слабого государства характеризуется направленностью действия многих его органов на охрану интересов правящих элит и террор против собственного населения. К тому же он отличается высокой коррумпированностью. Факты подтверждающие это регулярно отслеживаются и обнародуются, в частности, рядом неправительственных международных организаций, таких как Amnesty International и Transparency International. По данным последней, наихудшая ситуация с коррупцией в Сомали и Афганистане, находящихся и в числе наиболее слабых государств.

Следует отметить, что в слабых государствах неразвита политическая система. Их особенность в том, что в них нет тоталитарных и жестких авторитарных режимов (кроме Зимбабве). Однако слабые государства не имеют развитой системы участия элементов политической системы в формировании властных органов государства. Как и большинство постколониальных государств, слабые государства, как правило, являются изначально искусственными образованиями, созданными без учета состава населения. В силу этого большинство из них раздираемы этническими и религиозными конфликтами. При развитой политической системе данные конфликты протекали бы рамках законного политического процесса (как, например, в Бельгии, Великобритании, Индии, Испании, Канаде). В слабых государствах политические противоречия приводят к вооруженным конфликтам, которые

их власти часто не силах погасить самостоятельно. Концепцию слабого государства следует отличать от некоторых других категорий и концепций.

Во-первых, понятие «слабое государство» может использоваться для обозначения либерального государства, в котором государственная власть сознательная отстраняется от выполнения многих аспектов экономической функции, отдавая их осуществление гражданскому обществу.

Во-вторых, об ослаблении государств стали писать в последние годы в связи с усилением процессов глобализации. Многие авторы пишут, что национальные государства становятся слабее из-за невозможности противостоять транснациональным корпорациям (ТНК) и иным международным силам.

ТНК не уживаются с сильным государством (дееспособной государственной властью), их кредо — слабое государство, минимум государства в экономике и социальной сфере.

В-третьих, слабые государства могут пониматься как «государства-изгои» или «государства-парии» (rogue states). Категория «слабые государства» вошла в оборот в период администрации Клинтона. Понятие «государства-изгои» в оборот при следующей администрации США. Президент Буш-младший и его ближайшие советники говорили о «государствах-изгоях». Сущность таких стран объясняется следующим образом. «Страны-изгои» — неточный, но утвердившийся в российских СМИ перевод термина-определения rogue states (буквально — «государства-негодяи»), политического клише, применяемого в американской политической фразеологии для обозначения государственных (политических) режимов, которые рассматриваются американским руководством как враждебные и представляющие угрозу миру. Содержание этого определения раскрывается, в частности, в документе «Стратегия национальной безопасности. Сентябрь 2002 года». Страны-изгои — это те страны, которые с точки зрения американского правительства: жестоко обращаются с собственным народом, разбазаривают национальные ресурсы ради личной выгоды правителей; демонстрируют неуважение к международному праву, угрожают соседям, хладнокровно нарушают подписанные международные соглашения; пытаются получить доступ к оружию массового поражения и иной передовой военной технологии для использования в качестве угрозы или реальной агрессии; оказывают помощь терроризму в глобальном масштабе; отвергают базовые человеческие ценности.

Как видно, при некотором сходстве признаков, государства-изгои обладают прежде всего своими специфическими чертами, среди которых американцы акцентируют угрозу другим странам. С точки зрения властей США, в настоящее время к государствам-изгоям относятся Иран, КНДР, Куба, Ливия, Сирия, Судан. Во всех этих странах тоталитарный либо ав-

торитарный режим. К государствам изгоям возможно применение силы, о чем свидетельствует действия вооруженных сил НАТО против режима Каддафи в Ливии, начавшаяся весной 2011 года и военные операции США и их союзников против государств, считавшихся изгоями (Югославии, Афганистана, Ирака).

В-четвертых, слабые государства могут пониматься как категория более широкая, чем несостоятельные государства. Различие между ними в понимании ряда авторов можно объяснить так: несостоятельные государства явно не могут осуществлять свои главные функции, контролировать свои территорию и население, а слабые государства плохо функционируют, но не в такой критической степени.

В таком широком смысле, например, поздний СССР и Российская Федерация 1990-х годов была слабым государством, которое не справлялось со многими задачами современного государства (тем более державы) либо даже не ставило их. Именно так оценивали состояние нашего государства почти все: от его рядовых жителей до зарубежных экспертов. «Слабое государство есть предпосылка для всевластия элиты, которая таким образом закрепляет за собой положение посредника между властью и народом»[1]. Высшими проявлениями слабости российского государства стали фактическое отделение от него Чечни в 1996-1999 годах и концентрация огромных ресурсов и возможностей влиять на государственную власть олигархов вплоть до начала 2000-х годов.

С концепцией слабых государств связаны проблемы как теоретического, так и практического характера. С точки зрения теории, есть сложности кроме анализа слабого государства с позиций науки теории государства и права. Существуют сложности с индикаторами отнесения государств к категории слабых. Труден сбор данных в этих странах, поскольку они, как правило, являются отсталыми и многие виды статистического и иного учета в них не ведутся. Также там затруднен сбор сведений экспертами, особенно зарубежными. Характерен пример с ситуацией, возникшей в начале 2011 года, когда сазу в нескольких странах арабского мира (Тунисе, Египте, Ливии, Йемене, Сирии и др.) возникли восстания и массовые выступления против правящих режимов, в ряде случаев (в Тунисе и Египте) приведшие к свержению правителей. Однако ни одно из этих государств не вошло в число 14 слабых в Индексе слабых государств Фонда мира по данным 2010 года. По всей видимости, названные арабские страны относительно благополучны с точки зрения экономики, но это не свидетельствует о слабости государства в них. Восстания были вызваны именно невыполнением государством некоторых важных функций, что является показателем их слабости.

---

[1] *Леонтьев М.* Прощание с «либерализмом» // Крепость Россия: прощание с либерализмом: Сб. статей. — М., 2005 — С. 5.

Концепция слабых государств служит прикрытиям для тех сил в развитых странах, которые ищут оправдания для вмешательства во внутренние дела или даже вторжения в слабые государства. Это порождает уже практические проблемы, которые заключаются в необходимости для международного сообщества или отдельных государств предпринимать меры в отношении слабых государств при определенных условиях. Фрэнсис Фукуяма в своей книге «Сильное государство» уделил немалое место названной проблеме. Он пишет, что после окончания Холодной войны слабые государства превратились в важнейшую проблему международного порядка. Со времени падения Берлинской стены в 1989 году и до событий 11 сентября 2001 года большинство международных кризисов сосредоточилось вокруг слабых стран. Международное сообщество так или иначе оказывалось втянутым в конфликты внутри этих стран, порой слишком поздно, порой с недостаточными средствами — и в ряде случаев дело кончалось тем, что оно брало там бразды правления в свои руки. События 11 сентября в Соединенных Штатах выявили новую проблему. Власть в Афганистане была настолько слабой, что ее мог захватить кто угодно, в том числе и террористическая организация «Аль-Каида», превратив в базу для терроризма в глобальном масштабе. Таким образом, проблема слабых стран, рассматривавшаяся прежде как проблема гуманитарная или проблема прав человека, сегодня непосредственно связывается с безопасностью других стран. Помимо проблем таких несчастных стран, стран-»неудачников», как Сомали или Афганистан, неспособность других слабых стран управлять экономикой также ведет к международной нестабильности. К причинам, вызывающим кризисы на Ближнем Востоке, относятся неразвитость демократии, плюрализма, отсутствие сколько-нибудь заметной политической активности населения в большинстве арабских стран[1].

Возможность иностранных интервенций в слабые государства оценивается по-разному. Лидеры западных стран, особенно США придерживаются двойных стандартов в отношении такого рода действий. С 1992 по 1995 годы представители ООН находились в Сомали. Американские военные подразделения ушли оттуда после первых же относительно больших потерь в их рядах. В итоге Сомали уже 20 лет остается во главе списков слабых государств. Чудовищный геноцид в Руанде в середине 1990-х (не менее 200 тысяч убитых и 2 миллионов беженцев), при явной неспособности государства его предотвратить, не повлек вмешательства западных держав. С другой стороны, США сохраняют присутствие в Афганистане и Ираке. При том последний стал слабым государством в результате американской оккупации в 2003 году.

[1] *Фукуяма Ф.* Сильное государство. — М., 2006. — С. 158-161.

Среди исследователей также наблюдаются разные подходы к вопросу об интервенциях в слабые государства. Есть сторонники такого подхода к решению проблем в отдельных слабых государствах, которые, однако, обращает внимание и на существующие при этом проблемы. Во-первых, повышению качества госуправления слабых стран не способствует проводимая США политика «распространения демократии». Во-вторых, маловероятно, что в ближайшее десятилетие развитые страны всерьез возьмутся за выстраивание «с нуля» государственных институтов в странах, безнадежных в плане госуправления. В-третьих, в ближайшее десятилетие развитые страны, скорее всего, не будут готовы к коренному пересмотру правил глобального экономического взаимодействия и создания более благоприятных внешних условий для развития слабых стран[1].

Концепция слабого государство в будущем, вероятно, будет развиваться, потому что есть основания полагать, что количество слабых государств если не увеличится, то и не снизиться существенно. Например, в докладе Объединенного командования вооруженных сил США (The Joint Operating Environment (JOE 2008) the U. S. Joint Forces Command (USJFCOM)), опубликованном в 2008 сказано, что слабые государства останутся глобальной проблемой в течение следующей четверти века. Они будут вызовом для стратегического и оперативного планирования при высоком уровне человеческих страданий в них и окружающих их регионах. Причинами будут неправильное управление, войны между племенными группами с разными культурными, языковыми и расовыми связями. Большинство слабых государств сосредоточится к Югу от Сахары, в Центральной Азии, на Ближнем Востоке и на Севере Африки. В прошлом ослабление и распад государств происходили быстро и неожиданно. Так же будет и в будущем. Такой сценарий весьма вероятен для Пакистана и Мексики. Подтверждением сказанному может служить судьба СССР, ведь еще в середине 1980-х почти никто не предсказывал его скорый распад. Однако в силу множества факторов, Советское государство становилось все более слабым и распалось в 1991 году, вызвав и крушение всей системы мирового социализма, что привело к гораздо более трагичному распаду Югославии.

Аналогичны воззрения российского военного специалиста Игоря Попова. Правительства стран третьего мира по многим причинам уже сегодня не могут функционировать эффективно, а в будущем их способность действовать еще более проблематична. Эта тенденция стала типичной для многих стран третьего мира. Не случайно уже сегодня некоторые бедные страны стоят на грани гуманитарной катастрофы массового голода[2].

---

[1] Россия и мир… — С. 166.

[2] *Попов И. М.* Война будущего: взгляд из-за океана: Военные теории и концепции современных США. — М., 2004. — С. 16.

В будущем потребуется поиск и реализация более эффективных средств воздействия в отношении слабых государств. Это будет сопряжено с некоторыми проблемами, требующими их решения.

Бедность и слабость государственности при таком подходе должны быть исправлены на нечто лучшее. Россия может предложить начало переговоров о создании системы управления несостоявшимися государствами в рамках расширенной «восьмерки»[1].

Список литературы

1. Леонтьев М. Прощание с «либерализмом» // Крепость Россия: Прощание с либерализмом: Сборник статей. — М.: Яуза, Эксмо, 2005 — С. 5-13.

2. Попов И. М. Война будущего: взгляд из-за океана: Военные теории и концепции современных США. — М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Издательство «Астрель»: ООО «Транзиткнига», 2004.

3. Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут все изменить / Под ред. С. А. Караганова. — М.: АСТ: Русь-Олимп, 2008.

4. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Пер. с англ. М. Б. Левина. — М.: АСТ: Ермак, 2005.

© Касимов Т. С., 2011

[1] Россия и мир... — С. 131.