

ИНДЕКС СЛАБОСТИ ГОСУДАРСТВ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

И. А. Греков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 28 декабря 2021 г.

Аннотация: *статья посвящена раскрытию сущности и анализу результатов индекса слабости государств: ежегодного научного исследования, ставящего своей целью оценку способности различных государств справляться со своими базовыми функциями.*

Ключевые слова: *устойчивость государств, государственные институты, функции государства.*

Abstract: *this article is an analysis of the essence and results of the Fragile States Index. This is an annual scientific study to assess the ability of various states to cope with their basic functions.*

Key words: *sustainability of states, state institutions, state functions.*

Сильное государство – одно из важнейших понятий политической истории. На протяжении веков государи оправдывали войны, лишения и смерти великой целью – построением большой страны, которой гордятся внутри и которую боятся снаружи. Кого-то это стремление приводило к полному краху, а кого-то помещало на самые славные страницы истории.

Многие политики, в том числе в демократических странах, и сегодня апеллируют к этому естественно-желанию граждан видеть свою страну сильной и успешной. Например, именно идея возвращения былого величия была центральной в победной президентской кампании Дональда Трампа в 2016 г. («Make America Great Again»). При этом критерии этой силы становятся все менее однозначными. Считать ли сильным государством Северную Корею, обладающую ядерным оружием, но с трудом обеспечивающую своих граждан достаточным количеством еды и товаров первой необходимости? А можно ли назвать слабым крошечный островной Сингапур, контролирующий при этом гигантские международные экономические потоки?

Чем определяется сила государства сегодня? Этот вопрос остается актуальным для политической науки. Во времена Древней Греции этим вопросом задавались Платон и Аристотель: первый стал одним из основоположников тоталитаризма [1], второй же развивал идеи государства всеобщего блага [2]. В более поздней европейской политической мысли свои концепции создавали Г. В. Гегель, М. Вебер, Т. Гоббс, Т. Мор. В новейшее время появились масштабные труды Ф. Фукуямы [3; 4] и С. Хантингтона [5]. Боль-

шое влияние на мировой не только политический, но и экономический дискурс оказал монументальный труд Д. Аджемоглу и Д. А. Робинсона [6]. В работах этих авторов можно найти различные трактовки силы государства. Можно отметить, что постепенно взгляды ученых становились все менее милитаризированными. В расчет стали браться не только натуральные ресурсы государства (земля, население, численность армий и оружия), а также способность к принуждению, но и компетенции, которые можно современным языком назвать «менеджерскими»: способность эффективно использовать ресурсы, повышать глобальную конкурентоспособность, делать жизнь граждан более благополучной, строить долговременные политические институты.

Наряду с теоретическими рассуждениями, стали появляться прикладные исследования, направленные на измерение и сопоставление силы или слабости государств. Так появился индекс слабости государств (Fragile States Index) – одно из самых авторитетных и цитируемых ежегодных исследований по данной теме. Именно его сущность и результаты исследования 2021 г. мы постараемся проанализировать в данной публикации, рассмотрев примеры лидеров и аутсайдеров рейтинга, наиболее растущих и падающих стран, а также оценим изменение позиций России в общей таблице за последние годы.

Индекс слабости государств (Fragile States Index) – комплексный показатель, призванный оценить способность государственного аппарата справляться со своими базовыми функциями. Первый доклад был опубликован в 2005 г. под руководством президента Fund for Peace, политолога и международного эксперта в области конфликтологии Полин Бейкер (Pauline H. Baker). С тех пор он ежегодно совместно выпускается Фондом мира и журналом

Foreign Policy (до 2014 г. под названием «Индекс несостоятельности государств» (Failed States Index)). Ключевая цель, заявленная авторами, заключалась в предоставлении правительствам стран и международным институциям сравнительных инструментов для оценки риска и прогнозирования внутригосударственных конфликтов. Формируемый на основе индекса каждого государства рейтинг позволяет проанализировать правительства по способности управлять собственной территорией, отмечая ключевые политические факторы и тенденции в различных регионах.

Для того чтобы сделать определение более точным, организацией Fund for Peace предложены следующие ключевые признаки «несостоятельного», или «слабого», государства:

- 1) потеря физического контроля над своей территорией либо государственной монополии на законное использование физической силы на своей территории;
- 2) неспособность легитимной государственной власти обеспечить процесс принятия коллективных решений;
- 3) неспособность легитимной государственной власти обеспечить элементарные общественные услуги;
- 4) неспособность взаимодействовать с другими государствами в качестве полноправного члена международного сообщества.

При составлении индекса эксперты в течение года анализируют страны мира и связанные с ними информационные потоки. Анализ проводится на основании 12 критериев – так называемых «индикаторов уязвимости» государства, которые объединены в три группы: социальные, экономические и политические.

1. Социальные показатели:
 - уровень демографического давления;
 - уровень миграции беженцев и (или) перемещенных лиц;
 - устойчивая и перманентная эмиграция из страны;
 - наличие недовольных и мстительно настроенных групп.
2. Экономические показатели:
 - неравномерность экономического развития;
 - уровень экономической нестабильности.
3. Политические показатели:
 - уровень делегитимизации и криминализации государственных структур;
 - наличие и качество общественных услуг;
 - уровень нарушений прав человека;
 - уровень влияния аппарата государственной безопасности в качестве «государства в государстве»;
 - уровень влияния групповых и (или) клановых элит;
 - степень вмешательства других государств или внешних политических субъектов.

Затем эксперты анализируют всю совокупность информации для каждой страны и рассчитывают итоговый индекс по шкале от 0 (наивысшая степень стабильности – максимально низкие риски и угрозы) до 10 (наименьшая степень стабильности – максимально высокие риски и угрозы) с использованием десятых долей. Сумма всех индикаторов становится базой для составления рейтинга.

Основные страны мира классифицируются по 12 категориям, от государств с критической ситуацией до очень устойчивых государств. Далее они объединяются в 4 больших группы (рис. 1).

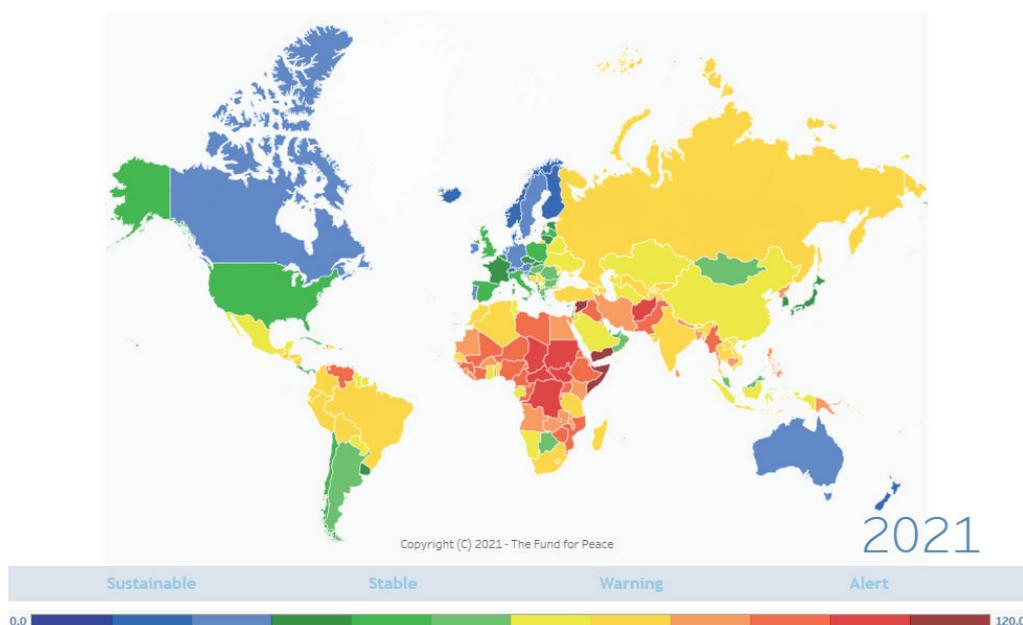


Рис. 1. Страны в соответствии с индексом слабости государств 2021 г. [7]

Рассмотрим подробнее четыре категории стран:

- 1) аутсайдеров (в данном рейтинге они расположены на первых местах);
- 2) лидеров (в данном рейтинге они расположены на нижних строчках);
- 3) государства с наиболее позитивной динамикой;
- 4) государства с наиболее негативной динамикой.

Аутсайдеры рейтинга

В верхней части списка с самым высоким значением индекса – наименее устойчивые государства мира. Традиционно тут доминируют африканские страны, хотя в последние годы в эту незавидную компанию добавился и ряд восточных государств: Йемен, Сирия, Афганистан (рис. 2).

HIGH ALERT	
102.1	Afghanistan (9) ▲
105.2	Sudan (8) ▼
105.8	Chad (7) ▲
107.0	Central African Republic (6) ▲
108.4	Congo (Democratic Republic) (5) ▲
109.4	South Sudan (4) ▲
VERY HIGH ALERT	
110.7	Syria (3) =
110.9	Somalia (2) =
111.7	Yemen (1) ▲

Рис. 2. Страны с худшими позициями в рейтинге слабости государств [Ibid.]

На самом незавидном в данном рейтинге первом месте уже несколько лет находится Йемен: восточная страна, граничащая со сказочно богатой Саудовской Аравией. В 2011 г. в ходе «арабской весны» демонстранты добились отставки президента Али Абдаллы Салеха, правившего страной 28 лет. Вскоре шиитское движение «Хуси» взяло под контроль несколько северных провинций Йемена и фактически свергло президента Абда Раббо Мансура Хади, вынудив того бежать в Саудовскую Аравию. Идеологию хуситов емко выражает лозунг, написанный на их знамени: «Аллах велик, смерть Америке, смерть Израилю, проклятие иудеям, победа за исламом». Большая часть жителей Йемена – сунниты и часть шиитов – новую власть хуситов не признает, и протесты против них проходят практически в ежедневном режиме. На неконтролируемой властями территории страны обосновалась «Аль-Каида». Йемен подвергается широкомасштабному иностранному вмешательству. Шиитское движение «Хуси» всесторонне поддерживается Ираном, противостоящие ему силы – суннитской Саудовской Аравией, инициировавшей в 2015 г. вторжение в страну коалиции 9 арабских государств при

поддержке США и Великобритании. Йемен потерял под бомбежками около 15 тысяч мирных жителей. Три миллиона человек вынуждены были покинуть свои дома, почти 14 миллионов граждан испытывали риск голодной смерти. Денег на очистку воды нет, в стране свирепствует холера. Бюджет страны понес миллиарды долларов ущерба, ВВП сократился на 40 %. Катастрофически страдает и население: детям негде получать образование, маленькие мальчики идут в солдаты, маленьких девочек продают замуж, чтобы прокормиться. ООН охарактеризовали ситуацию в Йемене как крупнейшую гуманитарную катастрофу, с которой приходилось сталкиваться организации с момента ее создания [8].

Лидеры рейтинга

Гораздо приятнее говорить о лидерах рейтинга. Государства, которые расположились на последних местах в рейтинге индекса слабости государств, считаются самыми стабильными и наиболее подходящими для нормальной человеческой жизни. Все эти страны имеют сильные социально-экономические показатели, развитые общественные институты, высокий уровень качества государственных услуг, уважения прав и свобод человека и верховенство закона (рис. 3).

VERY SUSTAINABLE	
16.2	Finland (179) ▼
16.6	Norway (178) ▼
18.0	Iceland (177) ▼
18.4	New Zealand (176) ▼
18.8	Denmark (175) ▼
19.9	Switzerland (174) ▼

Рис. 3. Страны с наилучшими позициями в рейтинге слабости государств [7]

Самую лучшую (последнюю) позицию занимает Финляндия, десять лет назад потеснившая Норвегию. Успешность этого государства подтверждается высокими позициями в целом ряде других рейтингов и индексов (таблица).

Из этих рейтингов можно понять, в чем кроется успех государства Суоми. Финляндия находится в лидерах большинства рейтингов, оценивающих соблюдение прав человека, равноправие различных групп граждан, независимость правосудия, границы личной свободы граждан, прозрачность политического процесса. Показательно при этом, что зарплата финского президента по мировым меркам является весьма скромной: около 150 тысяч долларов в год, что сопоставимо с зарплатой президента Зимбабве.

Финляндия в международных рейтингах

Показатель	Место
Индекс человеческого капитала (Всемирный банк)	5/157 (2018)
Всемирный рейтинг счастья (Sustainable Development Solutions Network)	1/156 (2019)
Индекс верховенства закона (World Justice Project)	3/126 (2019)
Глобальный индекс инноваций (Корнельский университет)	6/129 (2019)
Индекс социального прогресса (Social Progress Imperative)	2/168 (2021)
Индекс процветания (The Legatum Institute)	5/167 (2020)
Индекс восприятия коррупции (Transparency International)	3/180 (2020)

Вероятно, одной из причин успехов Финляндии является система образования: с начала тысячелетия она стабильно находится в верхних строчках рейтинга Международной программы по оценке образовательных достижений учащихся (Program for International Student Assessment, PISA). Высокий уровень образования граждан, в частности, обеспечил стране лидерство в глобальном рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума The Global Competitiveness Report 2018: Финляндия – первая в мире по уровню развития человеческого капитала [9].

Лидеры роста

Индекс слабости государств оценивает не только текущее положение участников рейтинга, но и динамику изменений. В данном разделе рассмотрим пример Кубы – страны, которая в последние годы заметно улучшает свои позиции, а также постараемся предположить, что приносит «острову Свободы» такой результат (рис. 4).

На Кубе происходит постепенное реформирование экономической и политической сферы, начатое еще Раулем Кастро. В этом году транзит власти от семьи Кастро, правившей островом более 60 лет, к новому поколению политиков оформился окончательно: Рауль уступил своему преемнику, Мигелю Диас-Канелю, последний формальный пост – лидера коммунистической партии Кубы.

Обновление кадров происходит на всех уровнях власти. Пусть и с рядом ограничений, но была разрешена частная собственность и свобода предпринимательства для ряда отраслей экономики. Было снова открыто большое количество ресторанов и кафе, кубинцы получили право снимать номера в

гостиницах, появился мобильный интернет. Для стимулирования производительности труда кубинцев разработана новая система заработной платы, состоящая из 32 градаций. Самым заметным решением стала легализация купли-продажи личной недвижимости и автомобилей. Улучшились отношения с США, было смягчено санкционное давление. Страну посетил американский президент Барак Обама. Удалось реструктурировать некоторые внешние обязательства. Разрабатываются программы привлечения иностранных инвестиций [10].



Рис. 4. Страны с наилучшей динамикой в рейтинге слабости государств в период 2011–2021 гг. [7]

Но при этом важно помнить, что речь идет о росте с катастрофически низкой базы. Население Кубы по-прежнему живет крайне бедно (средняя зарплата не превышает \$30 в месяц), испытывая при этом ограничения в правах, свойственные для стран жесткого авторитаризма. Проследить динамику индекса слабости государств для Кубы можно на рис. 5.

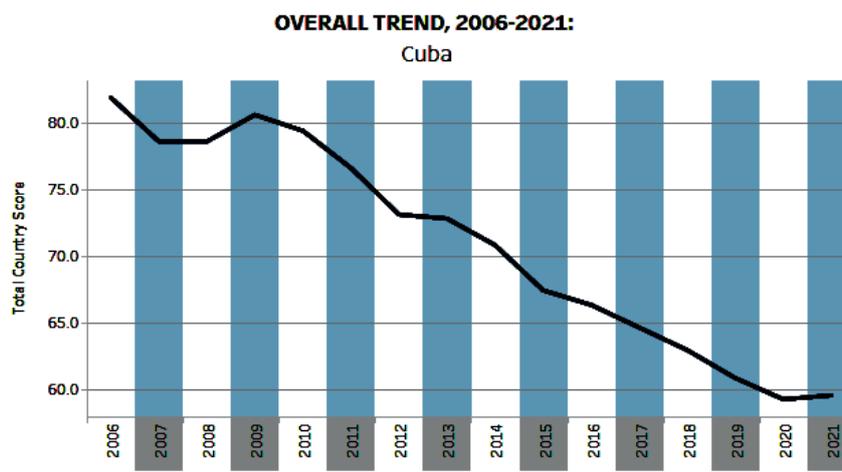


Рис. 5. Динамика индекса слабости государств для Кубы [11]

Лидеры падения

Целый ряд стран за последнее десятилетие заметно ухудшили свои позиции в рейтинге слабости государств. Список главных неудачников представлен на рис. 6.

Большинство государств здесь отличаются практически полной неработоспособностью своих инсти-

тутов и наличием вооруженных конфликтов на своей территории. Ливия, Сирия, Венесуэла, Йемен – страны с очевидными проблемами, полностью подходящими под описание выше. Гораздо интереснее, как в этом печальном рейтинге оказались одни из мировых экономических и политических лидеров – США и Великобритания (рис. 7).



Рис. 6. Страны с наихудшей динамикой в рейтинге слабости государств в период 2011–2021 гг. [7]

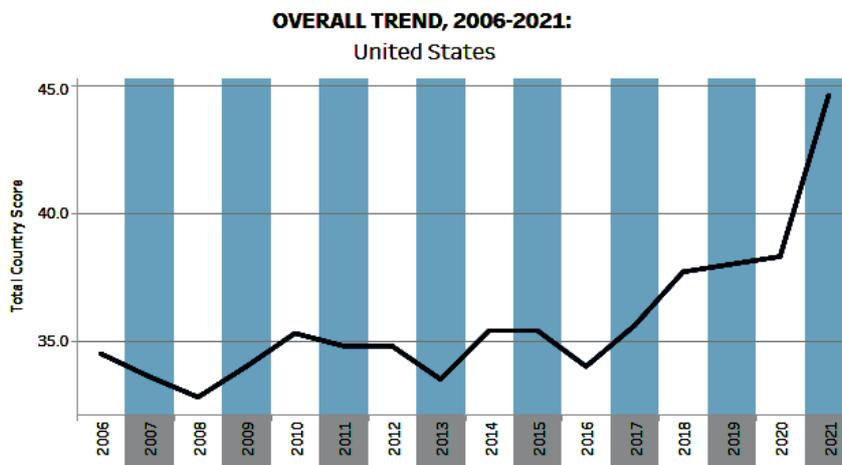


Рис. 7. Динамика индекса слабости государств для США [11]

Падение США авторы исследования объясняют возросшей конфликтностью общества вследствие значительной делигитимизации избирательного процесса, попытки захвата Капитолия, агрессивности движения BLM и жестким ответом государства на народное недовольство. Правительство не лучшим образом среагировало на пандемию коронавируса, допустив огромную смертность в несколько сотен тысяч человек и самый большой за последние 60 лет обвал ВВП. Во многом это обусловило резкое снижение уровня поддержки Дональда Трампа и его поражение на выборах, но не решило накопленных

между разными частями общества противоречий, не снизило уровень напряженности.

Ухудшение позиций Великобритании также связано с возросшей поляризацией общества и появлением больших групп недовольных. Самым ярким проявлением такого разделения стал Brexit, вызвавший идеологическое противостояние в обществе, экономические проблемы и смену уже нескольких правительств, не сумевших договориться с руководством Европейского союза о комфортных для страны условиях выхода из еврозоны (рис. 8).

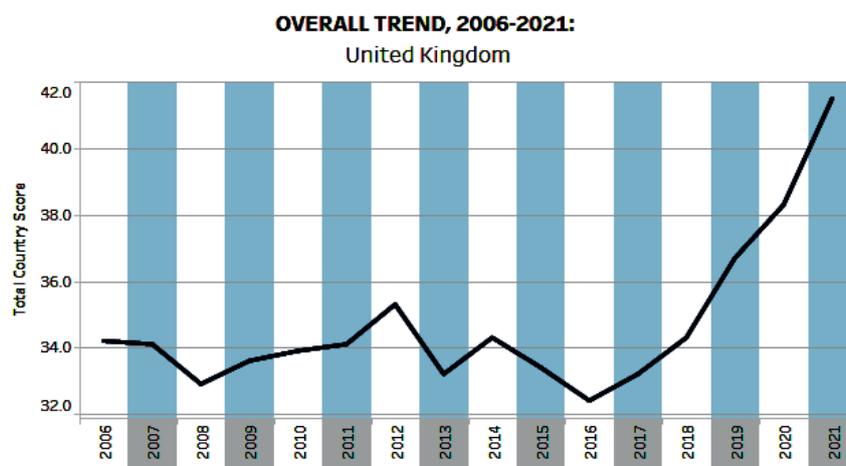


Рис. 8. Динамика индекса слабости государств для Великобритании [Ibid.]

Россия в индексе слабости государств

Россия в рейтинге слабости государств находится в группе государств с повышенным уровнем опасности: в 2021 г. наша страна расположилась на 74-м месте из 179 (рис. 9).

72.0 Uzbekistan (80) ▲
72.6 Georgia (79) ▼
72.8 Benin (78) ▼
72.9 Bosnia and Herzegovina (77) ▼
73.4 Senegal (76) ▲
73.6 Russia (=74) ▼
73.6 Algeria (=74) ▲
74.9 Bolivia (73) ▲
75.1 Tajikistan (=71) ▲
75.1 Azerbaijan (=71) ▼

Рис. 9. Россия и сопоставимые страны в рейтинге слабости государств 2021 г. [7]

Аккумулируя данные за 15 лет исследований, можно говорить о медленном улучшении позиций

России в глобальном индексе. При этом наблюдается неравномерное распределение баллов по 12 показателям: пока одни цифры показывали положительную динамику, другие очевидно ухудшались (рис. 10).

Показатели, по которым удалось добиться улучшения (снижения индекса) (рис. 11):

- разобщенность элит (с 9,0 до 8,4);
- демографическое давление (с 8,0 до 4,6);
- экономическое неравенство (с 8,0 до 5,2);
- беженцы (с 7,2 до 4,6);
- утечка людей и мозгов (с 7,0 до 3,4);
- общественные сервисы (с 6,9 до 4,3).

Показатели, по которым случилось ухудшение позиций:

- легитимность государства (с 8,2 до 8,5);
- внешние вмешательства (с 4,5 до 4,8);
- экономика (с 3,7 до 5,2).

Показатели, по которым наблюдается неоднозначная динамика:

- права человека (с 9,1 до 8,9);
- групповые недовольства (8,0 в начале и в конце исследуемого периода);
- аппарат безопасности (с 7,5 до 7,7).

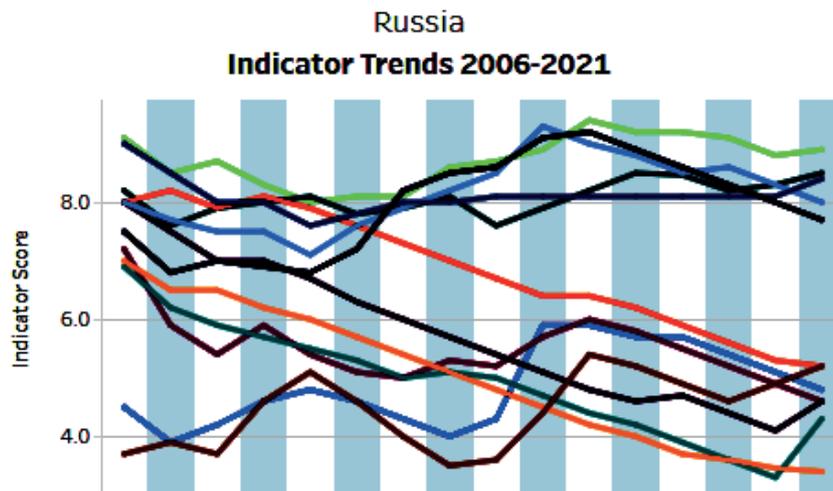


Рис. 10. Динамика индекса слабости государств для России [11]

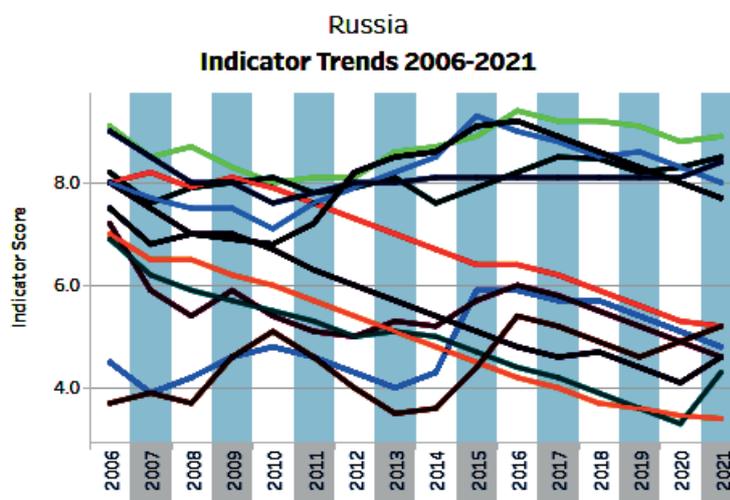


Рис. 11. Динамика составных показателей индекса слабости государств для России [Ibid.]

К факторам, которые негативно влияли на позицию России, эксперты относят значительное давление на гражданское общество, нестабильность на Северном Кавказе, неравномерность экономического развития страны, неэффективную работу государственных структур, высокую степень криминализации населения. Также в последние годы прибавились значительные экономические и геополитические проблемы, которые сейчас оказывают существенное отрицательное влияние на общую стабильность государства.

В заключение отметим, что как и любой метод исследований, индекс слабости государств имеет свои недостатки. Вместе с тем на сегодня это один из наиболее интересных показателей для ранжирования стран по степени государственной устойчивости. Тут сочетаются комплексность индикаторов, авторитет составителей, наглядная форма подачи информации и уже накопленный за полтора десятилетия багаж аналитических данных.

Но кроме исключительно научной пользы, этот индекс может способствовать решению абсолютно практических задач: обозначать для национальных правительств проблемы и формировать более современное и гуманное представление о силе государств, ставя на первое место не умение испугать соседей, а развитость и устойчивость государственных институтов. Наглядный пример: вооруженный конфликт в районе Нагорного Карабаха привел к стремительному ухудшению индекса слабости как Армении, так и Азербайджана, и не важно при этом, кто в этом конфликте выиграл, а кто проиграл. Военные действия не усилили, а ослабили государства, уничтожив статус-кво и поместив обе стороны в состояние неопределенности.

Другой важный вывод – даже ведущие страны мира подвержены дестабилизации. Падение позиций США и Великобритании вследствие нерешенных внутренних конфликтов говорит о том, что общественные институты, даже существующие сотни лет,

не являются догмой и нуждаются в постоянной поддержке и совершенствовании для того, чтобы национальные проблемы решались в рамках предсказуемых и нормативных процедур.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Платон*. Государство / Платон ; пер. с др.-греч. А. Н. Егунова. – М. : Академический проект, 2015. – 398 с.
2. *Аристотель*. Политика / Аристотель // Сочинения : в 4 т. / общ. ред. А. И. Доватура. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 830 с.
3. *Фукуяма Ф.* Сильное государство : управление и мировой порядок в XXI веке : [пер. с англ.] / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ ; АСТ МОСКВА ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
4. *Фукуяма Ф.* Государственный порядок / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ. В. Л. Гончарова]. – М. : АСТ, 2015. – 688 с.
5. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.
6. *Аджемоглу Д.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты / Д. Аджемоглу, Д. А. Робинсон. – М. : АСТ, 2012. – 395 с.
7. Fragile states index annual report 2021 / The Fund for Peace. – URL: <https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2021/05/fsi2021-report.pdf>
8. ООН предупредила о крупнейшем гуманитарном кризисе с 1945 года // Газета.Ru. – URL: https://www.gazeta.ru/politics/2017/03/11_a_10569467.shtml
9. 10 reasons why Finland's education system is the best in the world / Site of World Economic Forum. – URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/10-reasons-why-finlands-education-system-is-the-best-in-the-world>
10. Без Кастро : как будет восстанавливаться кубинская экономика // Газета.Ru. – URL: <https://www.gazeta.ru/business/2021/04/19/13564856.shtml>
11. Country Dashboard / Fragile States Index. – URL: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

*Воронежский государственный университет
Греков И. А., аспирант
E-mail: greigor1312@gmail.com*

*Voronezh State University
Grekov I. A., Post-graduate Student
E-mail: greigor1312@gmail.com*