Игорь ПОНКИН

ДИСФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО И НЕСОСТОЯТЕЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

Исследование меры должного в организации и реализации эффективного публичного управления, анализ моделей эффективного публичного управления будут более исчерпывающими и более объективными, если осмыслить противоположное состояние публичного управления – когда таковое вследствие критических недостатков его проектирования, организации и реализации является дисфункциональным или полностью «дефолтным».

Эта тема тем более актуальна, что сегодня именно несостоятельные государства, развалившиеся государства и некоторые квазигосударства считаются одним из источников угроз (в том числе террористических) [Newman, 2009].

По мнению С. Патрика, несостоятельные государства на международной арене считаются слабым звеном в коллективной безопасности в мире, поскольку такие государства зачастую обеспечивают условия, при которых международные террористические группировки могут свободно осуществлять свою деятельность*.

С точки зрения оценки устойчивости и качества организации и реализации публичного управления, реализации публичной властью своих публичных функций, правомерно выделить следующие негативные состояния государства:

– дисфункциональное государство;

– несостоятельное государство.

ДИСФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

В общем значении понятие дисфункции характеризует некорректное выполнение определённой функции (определенных функций) или функциональное расстройство (нарушение) какого-либо органа или механизма.

В социологии понятие дисфункции отражает «социальную активность, оказывающую отрицательное содействие поддержанию или эффективности функционирования социальной системы» [Джери Д., Джери Дж. , 1999. С. 185]. Если верить словарю под ред. Н. Аберкромби, «социальная деятельность или институт имеет дисфункции тогда, когда некоторые из ее или его последствий препятствуют другой деятельности или другому институту. Любая деятельность может обладать дисфункцией по отношению к одной деятельности и эвфункцией (полезной функцией) по отношению к другой, или же она может иметь как дисфункции, так и эвфункции по отношению к одному и тому же виду деятельности» [Социологический словарь, 2004. С. 124–125].

Согласно нашей концепции, дисфункциональное государство – это государство, публичная власть и публичное управление в котором реализуются с критическими недостатками, либо в котором отдельные вертикали или сегменты публичной власти критически дезорганизованы (от серьезной неэффективности до частичного коллапса) и структурно дефективны, либо в котором элиминирован конституционный императив первичности народа в отношении власти, которой народ делегирует публично-властные полномочия, и игнорируются публичные интересы.

Дисфункциональность государства может быть как локальной (пример – территория Корякского автономного округа в России в начале – середине 2000-х гг.), так и тотальной (Россия в 1990-е гг.).

Локальная дисфункциональность государства может характеризовать критическое падение эффективности публичного управления в определенной области общественных отношений либо на определенной части территории. При этом локальная дисфункциональность государства может быть как продолжительной, так и краткосрочной (правительственный кризис). Некоторые элементы дисфункциональности (партикулярная дисфункциональность) характеризуют публичное управление в России в ряде областей общественных отношений

* Patrick S. 'Why failed states shouldn't be our biggest national security concern', Washington Post, 15 April 2011

Игорь Понкин, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: i@lenta.ru

Аннотация: статья посвящена исследованию негативных состояний государства и публичного управления – дисфункционального государства и несостоятельного государства, их существенных признаков. Представлены авторские определения понятий дисфункционального государства и несостоятельного государства. Рассмотрены тотальная, локальная и партикулярная дисфункциональность государства, тотальная и локальная несостоятельность государства.

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, государство, публичная администрация, реформа институтов власти, дисфункциональное государство, несостоятельное государство, дисфункция, административное право.

и сегодня (впрочем, такие элементы можно обнаружить и у других государств – США, Франции, Испании, Греции, Португалии).

Дисфункциональность государства может быть внутриструктурной, например, когда существенно редуцируются роли и значение судебной и законодательной ветвей власти, а всю полноту реальной власти присваивает себе исполнительная власть или глава государства (если таковой не входит ни в одну из этих ветвей власти), либо когда дезорганизовано публичное управление в рамках какого-то одного органа публичного управления из числа тех, дезорганизация которых вызывает очень широкий общественный резонанс.

К дисфункциональным государствам следует отнести государства с навязанным им извне редуцированием их суверенитета, поскольку обеспечение суверенитета является одной из важнейших функций государства.

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО

Концепция «несостоятельного государства» («дефолтного государства», «несостоявшегося государства») возникла в виде развернутого комплекса идей не позднее начала 1990-х гг. [Call, 2008] и в самом широком значении отражает развал всех основных структур законной власти и неспособность государства выполнять свои основные публичные функции.

По мнению Эдварда Ньюмэна, несостоятельным государством называется государство, которое не в состоянии поддерживать предоставление государственных услуг, обеспечивать надлежащее функционирование государственных органов и учреждений и централизованный контроль над своей территорией, т.е. центральная государственная власть де-факто в таком государстве не существует [Newman, 2009].

Роберт Джексон указывает, что несостоятельное государство обладает «отрицательным суверенитетом», при этом оно даже может пользоваться определенной правовой свободой от вмешательства извне на международном уровне, однако не имеет возможности нормально функционировать, обеспечивать публичный порядок и предоставлять публичные услуги [Jackson , 1990].

Согласно нашей концепции, несостоятельное государство – государство, в котором публичный порядок подвержен серьезным системно-функциональным разрушениям и которое в силу тотального коллапса (разрушения структуры публичной власти под влиянием тотального системного кризиса, в результате внешней интервенции или других факторов) утратило способности и/или возможности осуществлять устойчиво, в полной мере и надлежащим образом публичную власть и публичное управление в рамках своих государственных границ, утратило монополию на средства и меры властного принуждения и неспособно монополизировать применение силы по отношению к другим (негосударственным) субъектам в обществе (прежде всего – в целях установления, поддержания и защиты правопорядка), не в состоянии более выполнять свои основные публичные функции и оказывать публичные услуги, обеспечивать минимальные необходимые правовые, правоохранительные и экономические условия для жизни, безопасности и развития населения.

В таких государствах органы публичной власти, терпящие крах, теряют свою легитимность, государство становится нелегитимным в глазах его населения, падает до нуля доверие населения к способностям публичной власти удерживать, реализовывать и отстаивать свою высшую власть.

Несостоятельность государства может быть как локальной, так и тотальной.

Локальная несостоятельность может характеризовать в определенный период сильное государство (пример – территория зоны наводнения в Новом Орлеане (США) в 2005 г. Локальная несостоятельность может характеризовать в определенный период и дисфункциональное государство (пример – территория Чечни в России в 1990-е г.).

Не всякий государственный переворот трансформирует государство в несостоятельное, все зависит от условий переворота и его последствий. Такими последствиями могут быть партикулярная дисфункциональность (переворот Пиночета в Чили), но может быть и полная ликвидация государства.

Далеко не всякое несостоятельное государство – это то, которое сотрясают внутренние конфликты и даже беспорядки на улицах (например, майские события во Франции 1968 г. не привели к падению государства в этой стране).

С другой стороны, несостоятельное государство – не обязательно полный паралич и развал публичной администрации. Иногда несостоятельное государство может внешне выглядеть как вполне организованное.

В этом случае, по мнению Роберта Ротберга, несостоятельные государства характеризуются недостаточностью и несостоятельностью государственных учреждений. Например, по факту органы и учреждения исполнительной власти осуществляют свою деятельность, но органы судебной власти фактически зависимы от них, а бюрократическая система существует исключительно для обеспечения правящего режима; вооруженные силы при этом крайне политизированы [Rotberg, 2003. P. 6–7]. Необходимо учитывать, что несостоятельные государства не могут быть одинаковыми, поскольку характер несостоятельности может варьироваться, зачастую весьма значительно, она может возникать ввиду актуализации и сочетания определенных географи-

ческих, исторических и политических условий, а также из-за принятия резонансных деструктивных решений (как правило, систематического принятия таких решений) органами публичной власти [Rotberg, 2002].

К несостоятельности государства могут также привести такие внутренние факторы, как критические недостатки публичного управления в сфере экономики, влекущие за собой массовую бедность или голод, тотальная коррупция, общесистемные критические сбои в системе органов местного самоуправления, межнациональные и межрелигиозные конфликты.

В несостоятельном государстве правоприменительные органы могут быть недостаточными или неспособными осуществлять свою деятельность (особенно во время и сразу после возникающих конфликтов), а единственными структурами, обычно признанными «восполнить» этот недостаток, являются вооруженные полицейские силы [Stigall, 2013. P. 39].

Несостоятельное государство обладает определенными характеристиками, которые разнятся в исследованиях различных авторов. Так, несостоятельное государство не имеет возможности осуществлять свою власть в пределах своей территории в полной мере; неспособно обеспечивать предоставление основных публичных услуг, ожидаемых гражданами в современных условиях и хотя бы таких гарантий, как минимальный уровень личной безопасности и экономической стабильности, не в состоянии обеспечивать функционирование бюрократических и судебных учреждений и благополучие населения. Кроме того, к этим характеристикам относят устойчивую деградацию необходимой гражданам такого государства инфраструктуры; растущее беззаконие; гуманитарный кризис [Piazza, 2008. P. 470]; критическое снижение уровня ВВП на душу населения; инфляцию; коррупцию; полное отсутствие подотчетности органов, осуществляющих публичное управление; неспособность взимать налоги; значительное неравенство различных социальных групп [Easterly, Freschi, 2010]; снижение уровня и качества жизни населения; несоблюдение принципа независимости судебной системы государства [Rotberg, 2002]; рост числа совершаемых насильственных преступлений; гражданские войны, с возрастающим уровнем насилия; нелегитимную приватизацию частным сектором сферы образования, здравоохранения и иных социальных услуг; вытеснение национальной валюты [Call, 2008. P. 1495].

Очевидно, что несостоятельным государство становится при сочетании нескольких таких характеристик, но не вследствие наличия только одной. Впрочем, это во многом связанные между собой проблемы.

В настоящее время индекс несостоятельных государств ведется Фондом мира (со штаб-квартирой в Вашингтоне) на основе ряда следующих показателей:

– давление на население, проистекающее из-за его высокой плотности (сюда отнесены высокая смертность, природные катастрофы, недостаток питьевой воды и пищи);

– неспособность государства обеспечивать безопасность социальных групп, на которые оказывается давление и в отношении которых совершается насилие;

– повышенный уровень эмиграции (в частности, квалифицированного и образованного населения), связанный с неадекватной государственной политикой;

– падение уровня валового национального продукта;

– принудительное перемещение населения, что может приводить к недостаточности предоставления публичных услуг;

– возникновение на территории государства частных вооруженных отрядов и партизан;

– высокий уровень бедности среди определенных этнических групп населения;

– продолжающиеся нарушения прав человека;

– возрастающий уровень коррупции;

– фрагментация правящих элит;

– интервенции на территорию государства извне*.

Одним из самых серьезных недостатков концепции несостоятельного государства является отсутствие четкой согласованной универсальной дефиниции такого государства, а также его ясных и универсальных критериев [Call, 2008. P. 1494]. Исследователи до сих пор не сошлись во мнениях о том, по каким именно критериям следует отличать несостоятельные государства от всех прочих на международном уровне [Piazza, 2008. P. 470]. Более того, ряд исследователей отмечает, что если формально подходить к применению некоторых указанных критериев к государствам с различными формами правления и политическими режимами, то некоторые из этих государств будут отнесены к несостоятельным государствам, хотя фактически они таковыми не являются [Karadeli, 2009. P. 113]. Поэтому ключевым вопросом при отнесении того или иного государства (квазигосударства) к категории «несостоятельного государства» на основании конкретных критериев (наборов критериев) является степень, в которой оцениваемое государство подпадает под такие критерии, уровень, которого в оцениваемом государстве достигли процессы коллапса и разрушения.

---

* The Indicators / The Fund for Peace // http://ffp.statesindex.org/indicators.

От несостоятельного государства следует отличать слабое государство, понимание сущности которого связано с другими условиями и факторами.

Как пишет Эдвард Ньюман, в слабом государстве центральное правительство имеет недостаточно возможностей для осуществления контроля за публичным порядком на своей территории, не в состоянии постоянно контролировать свои границы, надежно поддерживать деятельность государственных учреждений и предоставление публичных услуг и является уязвимым к различным внутренним проблемам. Несостоятельное же государство в принципе не в состоянии обеспечивать деятельность публичных учреждений, а контроль над государственной территорией с его стороны практически отсутствует. В несостоятельном государстве, по мнению автора, центральной публичной власти не существует дефакто [Newman, 2009. P. 422].

Слабость государства может быть сопряжена с его определенными дисфункциями, но может быть изначально вызвана и другими причинами.

Литература

Джери Д., Джери Дж. Большой толковый социологический словарь. В 2 т. Т.1. А–О. М.: Вече, 1999.

Социологический словарь: Пер. с англ. / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.С. Тернер. М.: Экономика, 2004.

Call C. The Fallacy of the «Failed State» // Third World Quarterly. 2008. Vol. 29. no. 8.

Easterly W., Freschi L. Top 5 reasons why «failed state» is a failed concept / The Aid Watch blog (project of New York University's Development Research Institute). January, 13, 2011.

Jackson R.H. Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Karadeli C. Failed State Concept and the Sub-Saharan African Experience// Journal of Arts and Sciences (Çankaya Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi). 2009. No.12.

Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World // Contemporary Security Policy. 2009. December, Vol. 30. No.3.

Piazza J.A. Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? // International Studies Quarterly. 2008. no. 52.

Rotberg R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators // When States Fail: Causes and Consequences / Ed. by R.I. Rotberg. Princeton: Princeton University Press. 2003.

Rotberg R.I. Failed States in a World of Terror // Foreign Affairs. 2002. July/August, vol. 81. no. 4.

Stigall D.E. Ungoverned spaces, transnational crime, and the prohibition on extraterritorial enforcement jurisdiction in international law // Notre Dame Journal of International & Comparative Law. 2013. vol. III. Issue I.

DYSFUNCTIONAL STATE AND FAILED STATE

Igor Ponkin, J.D, professor, department of Legal Support of Public and Municipal Service IIPAM RANEPA (Vernadsky Prospekt 82, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: i@lenta.ru

Summary: The article investigates the negative conditions of the state and of public administration - a dysfunctional state and a failed state, its essential features. Author presents definitions of a dysfunctional state and of a failed state. The author researched total, local and particular dysfunction of the state, total failure and local failure of the state.

Keywords: public administration, state administration, state, government institutions reform, dysfunctional state, failed state, dysfunction, administrative law.

References

Call C. The Fallacy of the «Failed State» // Third World Quarterly, 2008, Vol. 29, No.8.

Dzheri D., Dzheri Dzh. Bol'shoi sotsiologicheskii slovar' V 2 t. T.1. A–O. [orig. Jary D., Jary J. Collins Dictionary of Sociology. Glasgow: Harper Collins Publishers, 1991]. Moscow: Veche publ., 1999.

Easterly W., Freschi L. Top 5 reasons why «failed state» is a failed concept / The Aid Watch blog (project of New York University's Development Research Institute), January, 13, 2011.

Jackson R.H. Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Karadeli C. Failed State Concept and the Sub-Saharan African Experience // Journal of Arts and Sciences (ankaya niversitesi Fen-Edebiyat Fak ltesi), 2009, no. 12.

Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World // Contemporary Security Policy, 2009, December, Vol. 30, No. 3.

Piazza J.A. Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? // International Studies Quarterly, 2008, No. 52.

Rotberg R.I. Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators // When States Fail: Causes and Consequences / Princeton: Princeton University Press, 2003.

Rotberg R.I. Failed States in a World of Terror // Foreign Affairs, 2002, July/August, Vol. 81, No. 4.

Sotsiologicheskii slovar' [orig. Abercrombie N., Hill S., Turner B.S. Dictionary of Sociology, New York, Penguin, 1984]. Per. s angl. / N. Aberkrombi, S. Khill, B.S. Terner. Moscow, Ekonomika publ., 2004.

Stigall D.E. Ungoverned spaces, transnational crime, and the prohibition on extraterritorial enforcement jurisdiction in international law // Notre Dame Journal of International & Comparative Law, 2013, Vol. III. Issue I.