



Валдайские  
записки

#15 | Май 2015

# Сильное государство: теория и практика в 21 веке

Андрей Цыганков

«Слабая власть [есть] ... своего рода роскошь, которую может себе позволить только народ, находящийся в исключительно благоприятных условиях».

Иван Ильин<sup>1</sup>

## *Вызовы жизнеспособности государств в 21 веке*

Со второй половины 2008 года мир вступил в новую полосу развития. Глобальный финансовый кризис и военный конфликт России с Грузией подвели черту под последовавшей за окончанием холодной войны и связанной с политическим, экономическим и военным господством США эпохой. Система, в которой стабильность, мир и развитие в основном обеспечивались из единого центра, прекратила свое существование. Военно-политическое ослабление позиций США проявляется сегодня в росте примеров несанкционированного использования силы в международных отношениях и стремлении государств, подобных Ирану и Северной Корее, развивать ядерные программы в обход имеющихся договоренностей. Ослабление западных стран выражается и в неспособности успешно завершить военные операции в Афганистане и Ираке, сформировать жизнеспособный, способствующий возобновлению роста экономический порядок, а также предложить новые решения по стабилизации региональных подсистем в Европе и на Ближнем Востоке. Украинский и ближневосточный кризис продолжают развиваться, в то время как Запад не только не предлагает стабилизирующих решений, но и во многом является их тормозом.

Обращают на себя внимание и процессы, связанные с децентрализацией принятия военно-политических и экономических решений. Существенным является использование Россией силы на Кавказе, признание ею независимости Южной Осетии и Абхазии, включение в свой состав Крыма и использование асимметричной военной тактики на востоке Украины. За пределами европейского региона и Кавказа расширились сферы действия Шанхайской Организации Сотрудничества и Организации Договора Коллективной Безопасности, в то время как зона геополитической ответственности НАТО остается прежней со времени включения в состав организации стран Балтики. Экономически укрепляется политическое и институциональное единство коалиции незападных государств – БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка) – стремящихся к диверсификации торговых, инвестиционных и финансовых потоков. В частности, шестой саммит организации сопровождался принятием решений по формированию банка развития, созданию пула резервной валюты и созданию альтернативной энергетической ассоциации. Наряду с этим продолжается формирование альтернативных западным ценностных систем и проектов мягкой силы, ставящих под сомнение универсальную жизнеспособность институтов рыночной экономики и плюралистической демократии.<sup>2</sup>

Знаками времени стали нарастающая дестабилизация мировой экономики, системы международных отношений и региональных подсистем. Мир вступил в переходный период и

---

<sup>1</sup> Ильин И. О сильной власти. // Наши задачи. Статьи 1948-1954 гг. В 2-х тт. Том 1. Москва, 1992, с. 316.

<sup>2</sup> Если Россия и Китай, несмотря на свои отличия от Запада, стремятся позиционировать себя как страны демократии, то исламистская идея с презрением отвергает всякие секулярно-демократические идеалы как порочные в своей основе.

движется к новой международной системе. Направление и результаты этого движения остаются неясными, в связи с чем аналитики продолжают пользоваться в определении характера нового мира приставкой «пост», нередко именуя его пост-американским или пост-западным.<sup>3</sup> Однополярность перестает быть таковой, поскольку все более очевидной становится неспособность государства-гегемона и поддерживаемых им международных военных, политических и экономических институтов обеспечить мир и стабильность. Вместе с тем мир пока не стал многополярным, поскольку пока не возникло ни новой военно-политической коалиции, ни многостороннего, институционально оформленного механизма по принятию жизнеспособных решений.

Тенденции роста нестабильности делают большинство государств крайне уязвимыми перед лицом новых вызовов, подвергая их соблазну «простых» решений, связанных с замыканием вовнутрь и централизацией власти. Однако автаркия и национализм, как показал опыт межвоенного времени первой половины 20-го столетия, отнюдь не являются гарантиями предохранения от дальнейшей дестабилизации. Необходимы новые решения не только в международных отношениях, но и в выстраивании ответственного административного механизма внутри страны. Сегодня возрастает необходимость заново определить параметры и задачи эффективного государства. Приспособятся и окажутся способными к развитию лишь те государства, которые смогут правильно определить собственные возможности, соответствующие национальному опыту и положению в мировой системе. Остальные государства, как уже показал опыт цветных революций, будут распадаться или балансировать на грани распада и слабости.

## *Задачи и модели государства*

Любое эффективное государство должно обеспечивать стране политическую стабильность, экономический рост и перспективу социального развития. Государству необходима способность мобилизовать ресурсы для решения поставленных задач. Сильным может считаться только то государство, которое способно реализовывать стоящие задачи. Помимо постановки задач и мобилизации ресурсов, сильному или эффективному государству необходимы также элементы демократии, позволяющей осуществлять обратную связь между обществом и правящей элитой. При этом функции демократии не равнозначны функциям управляемости общества. Последние во многом осуществляются обеспечивающими порядок и стабильность государственными институтами. Эффективное государство должно обладать достаточной административной силой для противостояния как внешнему давлению, так и лоббирующим специальные интересы группам.<sup>4</sup> К последним могут принадлежать группы, лоббирующие интересы крупного бизнеса, этнических кланов или административно-силовых структур. Демократические процедуры могут и должны быть использованы для

---

<sup>3</sup> Zakaria F. *The Post-American World*. New York, 2008. Российские аналитики предсказывали относительный упадок позиций США в международной системе с начала 2000-х. Например, Алексей Богатуров описывал эту систему как «плюралистическую однополярность», подразумевая под ней группу находящихся в центре государств, включая Россию (Богатуров А. Д. Современный международный порядок. // *Международные процессы* 1, 1, 2003 <<http://www.intertrends.ru>>).

<sup>4</sup> Подробнее о механизмах и критериях жизнеспособности государства см.: Tsygankov A. P. *Variety of Weak States in the Post-Soviet World*. // *Communist and Post-Communist Studies*, 40, 4.

противостояния такого рода группам и структурам и определения общественных приоритетов, отвечающих интересам широких общественных слоев. В противном случае, как об этом предупреждал еще Аристотель, государство способно либо превратиться в заложника олигархических групп, либо перестать быть управляемым.

Аспекты силы и эффективности государства могут различаться в зависимости от условий и уровня развития общества. Ставящиеся в различных обществах задачи могут существенно различаться. Если в одних обществах уже достигнут высокий уровень социального и экономического развития и решены задачи обеспечения безопасности от внутренних и внешних угроз, то в других – развитие и безопасность входят в число важнейших приоритетов. Если одни стремятся сохранить технологическое лидерство и высокий уровень социальной защиты, то другие – высокие темпы экономического и демографического роста. Таким образом, можно заключить, что (1) сила или эффективность относительно ставящимся задачам; и (2) аспекты силы одного государства могут отсутствовать в другом, дополняясь иными аспектами.

Особую роль в формировании государств играют национальные традиции и положение в международной системе. Учет этих условий необходим для понимания возможностей обеспечения стабильности и развития общества. Среди типов государств можно, в частности, выделить либеральное, социальное, а также государство развития или неомеркантилистское. Примером либерального государства можно считать США, возникшие в результате распространения в новый свет идеалов англо-саксонского малого государства и оказавшиеся после второй мировой войны в центре мировой экономической системы. Обеспечение центрального места в международной системе потребовало координации и переплетения интересов крупного бизнеса и государства, а также создания мощной армии и военно-промышленного комплекса.

Такого рода либеральное государство вряд ли применимо в условиях (полу)периферийных обществ, однако обладает требующимися ему атрибутами эффективности. Прежде всего, это государство ориентировано на сохранение глобального информационно-технологического превосходства за счет создания преимуществ для развития бизнеса как внутри, так и вне страны. Американская элита ориентирована на поддержание способствующей инновациям конкурентной среды и институтов глобальной открытости. При этом американские социальные программы слабее европейских, но достаточны для сохранения значительного притока иммигрантов.

Примеры социального государства нетрудно отыскать в Европе, где католические идеалы социальной справедливости были переплавлены в сильное социальное государство. Во второй половине XX столетия такое государство не раз демонстрировало способность ограничивать амбиции крупного бизнеса прогрессивной налоговой политикой, выступать от имени многочисленного среднего класса и выстраивать приоритеты промышленного развития. Например, высокие темпы развития Франции и Германии в послевоенный период вплоть до 1970-х годов были во многом связаны со способностью государства вкладывать в «человеческий фактор» развития, связанный с улучшением качества жизни и программами требующейся переквалификации труда. Столь сильное распределительное государство стало возможным как в силу центрального положения Европы в мировой экономической системе,

так и в результате отсутствия у этого региона амбиций содержать сильную армию и вкладывать в развитие военных систем столь активно, как это делают США и Россия.

Китай является примером восточноазиатского государства развития немеркантилистского типа, сформировавшись на основе иерархичной конфуцианской традиции и периферийного положения в мировой системе. Периферийность страны продиктовала приоритет ускоренного развития, в то время как иерархичность политической культуры сделала возможным сохранение внутренней стабильности сверху. Последнее обеспечивается постепенным совершенствованием авторитарных механизмов принятия решений и перераспределением внутреннего продукта от более развитых к менее развитым регионам. Так называемая «восточно-азиатская модель» развития как раз и связана с формированием государства развития. Такое государство ставит долгосрочные цели развития, выделяет сектора экономического роста и интегрируется в мировую экономику на основе стратегии экспортно-ориентированного роста.<sup>5</sup> Успехи китайского экономического развития последних тридцати лет трудно отделить от такого рода селективной открытости миру.

Незавидной оказалась участь государств со слабыми традициями внутренней консолидации, находящимися при этом на периферии мировой экономики. Такое положение делает необходимым укрепление государства, способного ориентироваться на рост и развитие, но сплошь и рядом ведет к формированию политических систем, не соответствующих решению таких задач. В результате возникают либо государства слабые, плохо приспособленные для ответа на вызовы времени, либо – при наличии минеральных и энергетических ресурсов – паразитирующие. Последние, возможно, могли бы попытаться изменить положение дел сверху, но не имели к тому соответствующей политической воли. Чаще всего они функционируют как государства сросшихся с крупным западным капиталом элит, коррумпированной бюрократией и слабым, пассивным обществом. Слабые и паразитические государства создают своими действиями питательную среду для возникновения массовых протестов и революций, а отнюдь не роста и развития.

Таким образом, модели государства далеко не всегда переносимы на иную социальную почву. При этом у каждой из них имеются свои преимущества и недостатки, способные превращаться в свою противоположность. Например, в либеральном государстве относительно слабые социальные программы, что при определенных условиях может создавать способствующую росту и инновациям конкурентную среду. В силу наличия развитых механизмов сдержек и противовесов здесь отсутствует сильная тенденция к централизации и узурпации власти, но зато, увы, имеются тенденции к олигархизации и плутократизации власти. Например, власть крупного бизнеса и ВПК превратилась в серьезную проблему с точки зрения развития общества и выстраивания приоритетов, отвечающих интересам национального большинства. Слабостью государств развития, по сравнению с социальными государствами, является сравнительно политическая пассивность общества. Такая пассивность может облегчать правящему классу задачу управления обществом, но при этом ослабляет механизмы обратной связи. Наконец, социальное государство относительно стабильно, но при этом склонно к

---

<sup>5</sup> Haggard, S. Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries. Ithaca, 1990; Wade R. Lessons from East Asia's Development Experience. // Towards a Prosperous Wider Europe, edited by In M. Dauderstädt. Bonn, 2005.

самозамкнутости, поскольку не поощряет конкурентноспособность и развитие, как это делают либеральные и неомеркантилистские системы.

Некоторые базовые экономические и социальные показатели обсуждаемых в данной работе моделей государства суммированы в приложении.

## *Опыт и задачи российского государства*

Российское государство исторически сложилось как отличное от перечисленных выше моделей. Православное по своим корням, государство стремилось поддерживать справедливое распределение общественного продукта, декларируя стремление защитить подданных от произвола помещиков, губернаторов и прочих начальников. В русское определение справедливости вкладывался, прежде всего, экономический смысл, уходивший корнями в понятие общинной справедливости, основания которой были заложены со времени крещения Руси. В случае неспособности государя обеспечить такую справедливость, народ нередко спасался бегством в отдаленные районы страны или организовывал сопротивление.

Положение России в мировой системе также отличается глубоким своеобразием. С петровских времен Россия утвердилась в качестве великой державы, занимая при этом не центральное, а полупериферийное положение в мировой экономической системе. Учитывая многочисленные внешние опасности, правители страны никогда не ставили под сомнение важность поддержания статуса великой державы, жертвуя для его сохранения своими обязательствами перед обществом. Парадокс заключался в том, что для сохранения свободы от внешних посягательств русским приходилось консолидироваться вокруг государства, но при этом ценой державности становилась деградация внутренних компонентов русской свободы. Военная сила, имперское могущество и способность противостоять внешним вторжениям постепенно превращались из средств народной свободы в самоцель государственной политики. Экономическая полупериферийность обязывала взыскивать все более высокие налоги с общества и изыскивать все новые административные механизмы для его эксплуатации. Всеобщая бедность и крепостное право стали средством ускоренной мобилизации армии. Власть игнорировала назревшие потребности в реформах, нередко видя в них лишь опасности для сложившейся в России системы самодержавной власти. По выражению Георгия Вернадского (Русский историк. – *Примеч.ред*), «самодержавие и крепостное право стали ценой, которую русские заплатили за национальное выживание».<sup>6</sup>

Такое историческое наследие делает невозможным для России развиваться по европейскому пути. Этому пути препятствуют политическая культура страны, важность поддержания боеспособной армии и необходимость мобилизации общественных ресурсов в целях ускоренного экономического роста. Поэтому создание эффективного государственного механизма сопряжено здесь с укреплением способности правящего класса решать задачи развития и безопасности, не становясь при этом заложником интересов элиты и не теряя связи с обществом. Сегодня необходимость сильного государства развития для России диктуется важностью сокращения разрыва с ведущими экономиками мира, готовностью дать адекватный

---

<sup>6</sup> Цит. по: Lynch A. How Russia Is Not Ruled. Cambridge, 2002, p. 18.

ответ на угрозы безопасности и необходимостью улучшить уровень жизни, особенно в относительно отдаленных и критически важных регионах Сибири, Дальнего Востока, Кавказа и Крыма.

Попытки формирования относительно децентрализованной и либерально-ориентированной системы западного образца лишь закрепят экономическое отставание и олигархически-сырьевую ориентацию российского государства. Без сильного государства можно будет забыть о создании конкурентноспособных на мировых рынках секторов и отраслей. Как справедливо пишет Иммануил Валлерстайн (Американский социолог. – *Примеч.ред.*), «в государствах со слабой административной властью государственные управленцы оказываются не в состоянии координировать деятельность сложного промышленного-коммерческого-сельскохозяйственного механизма. Вместо этого они превращаются в феодалов отдельных поместий, не обладая необходимыми легитимными полномочиями на управление целым». <sup>7</sup>

С другой стороны, в глобальном мире очевидна невозможность возвращения России к прежним моделям сильной власти, будь то самодержавная или советская. Вместо попыток контролировать бизнес необходимо установление четких правил его деятельности и создание дополнительных стимулов развития частной инициативы и привлечения инвестиций в страну. Остается актуальной предпринятая более ста лет назад масштабная программа модернизации Петра Столыпина, имевшая своей целью активное подключение российской экономики к мировой.

Осуществленный за последние полтора десятилетия курс исчерпал ресурсы своего развития. Созданное Владимиром Путиным государство зависит от энергетического экспорта, действует в преимущественных интересах влиятельных политико-экономических групп и пока не создало механизмов устойчивого долгосрочного развития общества. Современный политический класс во многом не удовлетворяет требованиям государства и задачам современного экономического развития. Процветание 2000-х не сопровождалось решением фундаментальных экономических и политических проблем. Конкурентноспособность экономики находится на сравнительно низком уровне. Высокий уровень коррупции и технологическое отставание современного российского бизнеса от западного существенно снижает поступления в российскую казну, затрудняя дальнейшее укрепление государственности. Ослабление рубля в ноябре-декабре 2014 года стало частичным выражением неэффективности созданной государственной модели.

Санкции Запада против российской экономики несут с собой не только риски, но и новые возможности, связанные с увеличением внутренних стимулов развития и диверсификацией внешнеэкономических связей по направлению к азиатским рынкам. База внутренней поддержки государства в связи с украинским кризисом расширилась, создавая возможности для новой консолидации власти. Однако выбор между маневрированием и созданием государства развития пока не сделан. Новые возможности не могут быть реализованы без сильной планирующей роли государства, способствующего развитию общественной инициативы, предлагающего новые масштабные проекты и мобилизующего необходимые для их реализации общественные ресурсы. Необходим комплекс мер, включающий в себя более

---

<sup>7</sup> Цит. по: Ruvalcaba D. Inside the BRIC. // Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations 2, 4, 2013, p. 13.



жесткую борьбу с коррупцией, создание правовой конкурентной среды на внутренних рынках и поддержку наиболее перспективных для интеграции в структуры международной экономики секторов и отраслей экономики.

Сильное государство необходимо и в целях улучшения качества элиты и функционирования политической системы. Улучшение качества элиты связано не только с материальным стимулированием, но и формулированием патриотических ценностей, поддерживающих сохранение модели сильного государства. Помимо образования за рубежом, в России должна быть создана сеть специализированных национальных институтов для формирования патриотической элиты. Другой важнейший приоритет – переход от «ручного» управления к системе российских праймериз или первичного отбора представителей элит, приемлемых для основных слоев политического класса. Пока эта система носит неформальный характер, задерживая формирование институциональной основы политической системы. Учитывая важность сохранения и преемственности сильной власти в России, можно предположить относительно длительный срок пребывания у власти фигуры, согласованной с основными слоями политической элиты и затем избранной на общенациональных выборах. Наконец, российское государство обладает достаточной зрелостью для движения от управляемой демократии к конкурентному механизму выборов в региональные и центральные органы законодательной власти. Во избежание дестабилизации, сильное правление должно полнее интегрировать в себя элементы не только элитно-аристократического, но и демократического участия.

## *Будущее сильного государства*

В XXI веке успешными будут государства, которые смогут воспользоваться имеющимся у них историческим опытом для интеграции современных показателей силы и жизнеспособности. При этом различные модели сильного государства могут укрепиться, если смогут частично заимствовать лучшие качества других моделей. Ответить на вызовы столетия, по-видимому, смогут те, кто сможет удовлетворять следующим общим критериям.

*Управлять элитой.* Такое управление предполагает не жесткое администрирование, а способность формулировать общие цели и мобилизовать ресурсы для их реализации. Формулирование таких целей должно происходить на основе широкого диалога между различными слоями правящего класса, но при этом не отдаваться на откуп этим слоям или превращаться во взаимоисключающий набор рекомендаций, диктуемый желанием высших руководителей государств угодить всем. Сегодня это не слишком хорошо удается находящимся в кризисе слабым, либеральным и социальным государствам. В США, например, находящиеся в оппозиции представители республиканской партии саботируют правление и инициативы президента-демократа Барака Обамы. Это проявляется как во внутренней, так и внешней политике. В отношениях с Ираном дошло до открытого торпедирования официальных переговоров Белого Дома с Тегераном, выразившегося, в частности, в письме руководства республиканцев к руководству Ирана с предупреждением против принятия условий Обамы.



*Планировать развитие.* Сегодня для выхода из кризиса и сохранения конкурентноспособности даже экономически развитые либеральные и социально-ориентированные государства уже не могут рассчитывать на прежние механизмы саморазвития. Кризис развития обнаруживает сегодня стагнирующая модель Европейского Союза. Выход из кризиса требует не только новых финансовых вложений и нахождения компромисса со странами-«бунтарями» и прежде всего Грецией, но и выработки долгосрочной стратегии роста. Ставящиеся Евросоюзом задачи создания собственных вооруженных сил и удовлетворение высоких социальных запросов общества не могут быть решены в рамках неолиберальной модели экономического развития. Если же говорить о государствах полупериферийного и развивающегося мира, то без стратегии долгосрочного планирования им будет невозможно выйти на новые позиции экономического роста и социального прогресса.

*Сверять курс с обществом.* Государствам необходим надежный, институционально сложившийся механизм взаимодействия с обществом. Такое взаимодействие обеспечит сверку сформулированного во взаимодействии с элитами курса развития, а также предохранит этот курс от перекоса в сторону удовлетворения амбиций политического класса. Слабые и неомеркантилистские государства нередко пренебрегают необходимостью соотносить свои действия с реакцией общества, что может вести к развитию различных форм потенциально деструктивного социального и политического протеста.

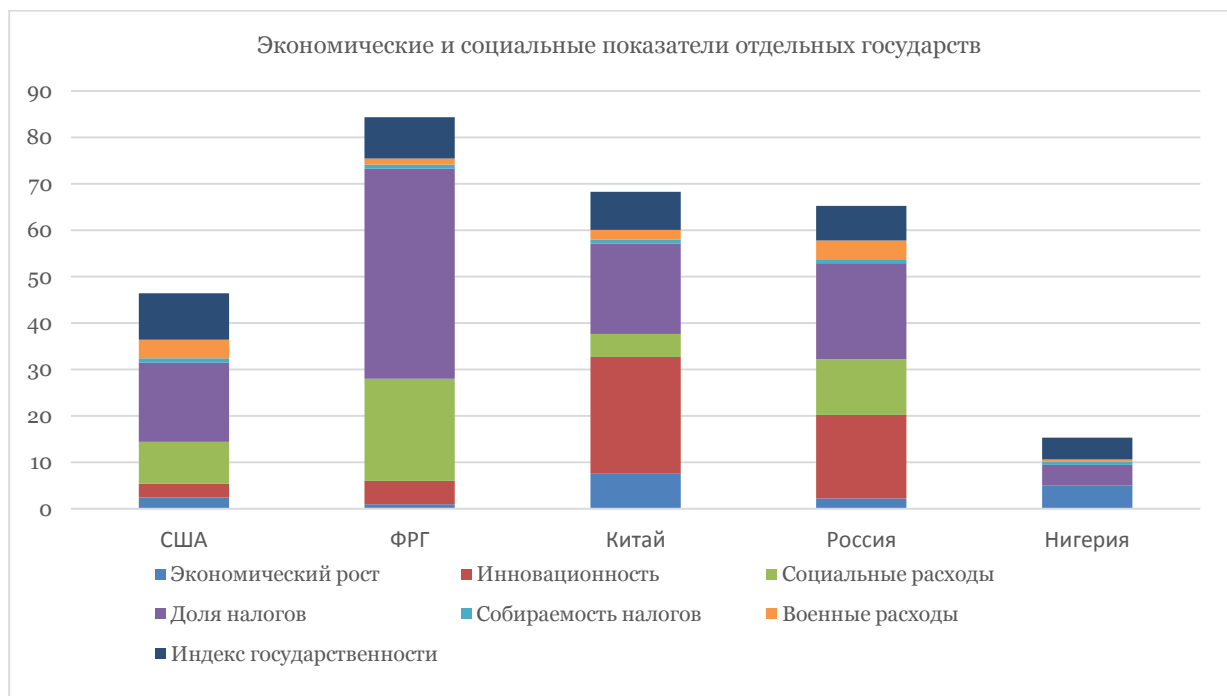
*Инвестировать в социальные программы.* Современное государство не может быть успешным без вкладывания в будущие поколения и «человеческий капитал». В 20-м веке исторические успехи США как развитого государства были во многом связаны со способностью привлекать в страну лучшие человеческие ресурсы и создавать возможности для вертикальной мобильности масс. Дальнейшие успехи государств в мире будут связаны с формулированием программ умного инвестирования в образование, здравоохранение и другие социальные программы. Умного в смысле способности таких программ стать не тормозом развития деловой активности, а новым фундаментом экономического и социального роста. Неомеркантилистским государствам в этом отношении есть чему поучиться у социальных государств, особенно тех из них, которые смогли использовать социальные программы для решения конкретных задач переквалификации рабочей силы и адаптации к новым условиям экономического развития.

*Продвигать ценности сильного государства в мире.* Наконец, необходимо продвижение ценностей современного сильного государства в мире. Даже сегодня такое государство нередко отождествляется с жестким администрированием, авторитаризмом и цензурой. Такое восприятие нередко является результатом лоббирующей активности сторонников неолиберального государства, продолжающих считать его ценности универсально применимыми и настаивающих на их применении во всех странах и континентах. Однако в мире в целом, включая либеральные государства, нарастает разочарование общества неспособностью правящего класса направлять деятельность крупного бизнеса в интересах широких социальных слоев. Реакция на глобальный кризис 2008 года продемонстрировала, что государство, в том числе и США, стремится к обретению дополнительных способов стимулировать экономический рост или, по крайней мере, справляться с кризисами.

Принципы государственной силы и эффективности могут различаться. Универсальным же, как было показано в данной работе, является само наличие у государства инструментов решать на основе конкретного исторического опыта ставящиеся перед обществом задачи.

\*\*\*\*\*

## Приложение



США - либеральное государство

ФРГ - социальное государство

Китай - государство развития

Россия - государство безопасности и развития

Нигерия - слабое государство

Источники:

Экономический рост (%) = 2012-2014

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/01/>)

Инновационность (место, 1=наивысшее)

([http://en.wikipedia.org/wiki/Bloomberg\\_Innovation\\_Quotient](http://en.wikipedia.org/wiki/Bloomberg_Innovation_Quotient))

Социальные расходы (% ВВП) = 2012 (<http://www.canadianbusiness.com/business-strategy/infographic-social-spending-by-country>)

Доля налогов (% ВВП) = 2013 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2221rank.html?countryname=Russia&countrycode=rs&regionCode=cas&rank=157#rs>)

Собираемость налогов (Индекс) = 2003-2007  
([http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1468/1468814\\_2013\\_20\\_ottervik.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1468/1468814_2013_20_ottervik.pdf))

Военные расходы (% ВВП) = 2012-13 (<http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>)

Индекс государственности (10=наивысший) = 2006  
(<http://www.politstudies.ru/fulltext/2006/5/2a.htm>)

### *Об авторе:*

**Андрей Цыганков**, Профессор международных отношений и политических наук,  
Калифорнийский университет, Сан-Франциско.