

# № 36 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Ноябрь, 2015



## БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА: НАСЛЕДИЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И ГРОЗЯЩИЕ ВЫЗОВЫ

Осман Бахадир Динчэр  
Мехмет Хэджан

## Об авторах:

---

### ***Осман Бахадир Динчэр***

*Старший научный сотрудник Организации международных стратегических исследований (USAK); директор Центра USAK по вопросам изучения Ближнего Востока и Африки. Анкара, Турция*

### ***Мехмет Хэджан***

*Научный сотрудник Центра USAK по вопросам изучения Ближнего Востока и Африки. Анкара, Турция*

Волна арабских революций (известная как «арабская весна») привела к возникновению на Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА) новой политической реальности, столкновения с которой не выдержали многие представления об этом регионе. Долгое время они основывались на убеждении, что прежний порядок вещей пустил там глубокие корни, а местному населению исторически свойственна социальная и политическая инертность. Иначе говоря, политические и социальные перемены недавнего времени разрушили привычные концепции, не оставив нам иного выбора кроме как переосмыслить подход к понятию государственности в этом регионе.

Следует отметить, что вопреки чаяниям участников восстаний в Египте, Тунисе, Сирии, Йемене и Ливии, в результате этих движений не появилось никаких конструктивных перспектив будущего развития региона. В Сирии, например, перемены подточили самоё основание государственности, а в Египте все чаще стали ставить под сомнение легитимность государства и государственных институтов, особенно в связи с выборами в представительные органы власти, верховенством права, и т.д. Все это знаменует собой поворотный пункт в дискуссиях о роли государства в странах региона.

Тема государства и государственности занимает центральное место в спорах о ближневосточной политике, привлекая к себе повышенное внимание в связи с рядом обстоятельств, в особенности перед лицом все более очевидной неспособности государства исполнять свои обязанности. Такое положение дел существовало и до «арабской весны», но нарастание кризисных явлений в Сирии, Ливии и Йемене привели к значительному укреплению этой негативной тенденции. Нелишне задаться вопросом и о том, насколько от региональных беспорядков и нестабильности ограждены такие страны с якобы прочными государственными устоями, как Египет и Тунис.

О переходе к демократии теперь вспоминают как об утраченной мечте так называемой арабской весны. Народы региона истосковались по стабильности. Их главной целью ныне является выживание. Даже если добиться окончания продолжающихся гражданских конфликтов, странам БВСА еще долго будут свойственны черты многих постконфликтных обществ. И хотя проблемы, которые им предстоит разрешить, могут быть уникальны в своем роде, это отнюдь не умаляет их сложности.

Центральное место в контексте противодействия нынешним и грядущим вызовам занимает вопрос о состоянии государственного аппарата. Проще говоря, преодоление стоящих перед регионом проблем в значительной мере зависит от того, будет ли решена проблема дееспособности государства. Американское вторжение в Ирак и дальнейший распад всех структур партии БААС преподали миру урок на тот счет, стоит ли любой ценой упразднить существующие государственные институты. Тот же самый урок мы теперь извлекаем из событий в Сирии, Йемене и Ливии.

В этой статье мы не собираемся восхвалять государственный аппарат стран БВСА. Его крах был давно предreshен. Мы лишь хотим доказать, что государственность имеет для региона непреходящее значение, что бы там ни говорили сторонники мнения о том,

что в глобализирующемся поствестфальском мировом порядке концепция государства все более превращается в пережиток прошлого. Мы совершенно уверены, что любой анализ многочисленных проблем и кризисов БВСА будет неполным, если сначала не разобратся в том, что есть по своей сути государство в странах региона.

## Дурная наследственность государственности

В постколониальный период во всем регионе БВСА возникли разные по форме политические структуры и режимы<sup>1</sup>. Со временем многие монархии, укоренившиеся в этих странах в колониальную эпоху, свою власть утратили, и с тех пор форма правления, обладавшая на большей части региона, характеризуется преобладанием одного источника власти. Да и государственное строительство там обычно происходило по инициативе этих монолитных политических структур.

Однако не имеющие местных корней государственные механизмы европейского происхождения со временем обзавелись собственной историко-культурной спецификой. Более всего неудачи государственного строительства в регионе обусловлены тем, что внутри произвольно проведенных границ стран, из которых ныне состоит регион БВСА, отсутствуют полноценные сложившиеся нации. Во всех наиболее успешных странах мира процессы государственного и национального строительства сопутствовали друг другу и шли рука об руку. В регион БВСА понятие национального государства было привнесено извне в тот момент, когда коренное население было еще не готово его усвоить. Регион нуждался в том, чтобы снизу в верхние слои общества, приходили способные и энергичные люди, что необходимо для успеха национального и государственного строительства. В сущности, эти процессы уже были вызваны к жизни потребностями колониального управления, наследие которого мы ощущаем и по сей день<sup>2</sup>. С течением времени проблемы национального строительства все чаще давали о себе знать. Правящие режимы пытались побудить местных жителей к тому, чтобы те почувствовали себя гражданами национального государства: разрабатывалась политика в области охраны национальных границ, выдавались паспорта, вводились системы законодательства и налогообложения<sup>3</sup>, развивались национальные системы образования, и т.д. Но этих усилий оказалось недостаточно для объединения народов, которые и по сию пору обнаруживают приверженность разным племенным, религиозным и этническим традициям. Более того, эти усилия подрывались движениями с приставкой «пан», которые временами охватывали то одну, то другую часть региона.

<sup>1</sup> R. Owen, *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, (London and New York: Routledge, 2000); N. Ayubi, *Over-stating the Arab state: Politics and Society in the Middle East* (London: IB Tauris, 1996).

<sup>2</sup> Следует отметить, что на формирование наследия колониализма в свою очередь повлияли разные типы авторитаризма, существовавшие в последние шестьдесят лет.

<sup>3</sup> Owen, p. 4.

Впрочем, региональные особенности – не единственная причина слабой институционализации государственности в регионе. Более чем скромные результаты госстроительства можно отнести и на счет того, как это строительство велось. Поскольку государственные институты, экспортировавшиеся в арабские страны, как правило, основывались на принципах формализма и инструментализма<sup>4</sup>, государственное строительство поневоле было подчинено определенным политическим целям. Правители формировали госаппарат как средство упрочения своей личной власти, что принималось как должное не всеми гражданами, а только членами правящих элит, королевских семей, военной верхушки и различных привилегированных групп. В отношении разных сегментов общества, в зависимости от их вероисповедания, принадлежности к той или иной конфессии или к тому или иному племени, экономического статуса и преданности режиму, проводилась в разной степени авторитарная, директивная, нивелирующая, кастовая и дискриминационная политика. Например, в контексте БВСА гражданство как базовое понятие государственности является «дефицитным общественным товаром», распределением которого занимается государство, а также источником коллективной идентичности и орудием политического контроля»<sup>5</sup>.

В силу ограниченного общественного признания и недостатка легитимности<sup>6</sup>, правящий государственный аппарат сталкивался с разнообразными вызовами, исходящими от племенных, этнических, религиозных и социальных групп, которые не только оказывали государству сопротивление, но и время от времени вступали с ним в прямое противоборство. Чтобы укрепить власть государства над обществом, правящие элиты прибегали к политике кнута и пряника. В частности, для повышения легитимности государства практикуется кооптация, т.е. включение отдельных групп или деятелей в состав политических структур для расширения их социальной базы. Иногда применялся и альтернативный метод, позволявший обеспечивать стабильность государственного аппарата, несмотря на его узкокастовую природу. Имеется в виду своего рода «рантьеизм», при котором граждане отказываются от некоторых социальных и политических прав, в частности, от права на участие в политической жизни, в обмен на предоставление социального обеспечения и освобождение от уплаты налогов. Но для сохранения государственного аппарата часто использовалось и прямое насилие<sup>7</sup>. За счет ограничения политической мобилизации масс, круги, применяющие подобные приемы, подавляют движения гражданского общества и демократические политические инициативы, которые, возникают в основном в исламистском облиии.

В известном смысле можно утверждать, что различные стратегии управления, включая рантьеизм, патримониализм и силовой авторитаризм, опирающиеся на нефтяные деньги, а также на лояльность военной верхушки и судебной системы, обеспечивают государственным структурам относительную устойчивость. Однако поддерживая устойчивость государственной власти подобными методами, правящие круги пренебрегают необходимостью построения социального государства. Ведь по своей сути государ-

<sup>4</sup> Ayubi, p. 9.

<sup>5</sup> N. A. Butenschøn, "State, Power, and Citizenship in the Middle East: A Theoretical Introduction," in N. A. Butenschøn, U. Davis and M. Hassassian (eds.), *Citizenship and the State in the Middle East* (New York: Syracuse University Press, 2000), p. 5.

<sup>6</sup> M. Hudson, *Arab Politics: The Search for Legitimacy*, (New Haven and London: Yale University Press, 1977).

<sup>7</sup> E. Bellin (2004), "The robustness of authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in comparative perspective." *Comparative politics*, 36(2): 139–157.

ственное строительство – это социальный эксперимент, а здоровые государственные механизмы требуют опоры на широкую социальную базу, во взаимодействии с которой они только и могут продолжать свое существование и даже добиваться успеха. В силу вышеуказанных причин, отношения между государством и обществом в странах региона никогда не шли в своем развитии нормальным путем, так как преданность государству либо навязывалась силой, либо покупалась. За внешне прочным фасадом арабского государства скрывается отсутствие естественного развития. Можно сказать, что у него нет «собственной социально-экономической истории» или «культурно-интеллектуальной традиции»<sup>8</sup>. Лучше было бы назвать его «силовым государством», которое не раз использовало силу ради самосохранения. Но такие государства не бывают сильными, ибо они не обладают ни «инфраструктурой власти», позволяющей проникнуть в общество с помощью эффективных механизмов налогообложения, ни «идеологической гегемонией», обеспечивающей социальную легитимность<sup>9</sup>.

В странах региона всегда существовала напряженность между государственными институтами и народом, порождаемая необходимостью инкорпорации различных этнических, конфессиональных, хозяйственных религиозных или политических групп в господствующую политико-экономическую систему. Эта фундаментальная напряженность продолжала оставаться отличительной чертой политической жизни региона на всех этапах его истории, как это было убедительно продемонстрировано во время и после арабских революций. Новый этап в жизни региона важен в том смысле, что он предоставляет нам возможность со всей определенностью констатировать слабость взаимосвязи между государственными структурами и населением, а это, в свою очередь, обнажает реальную слабость и самих этих структур.

## Распад государства как следствие «арабской весны»

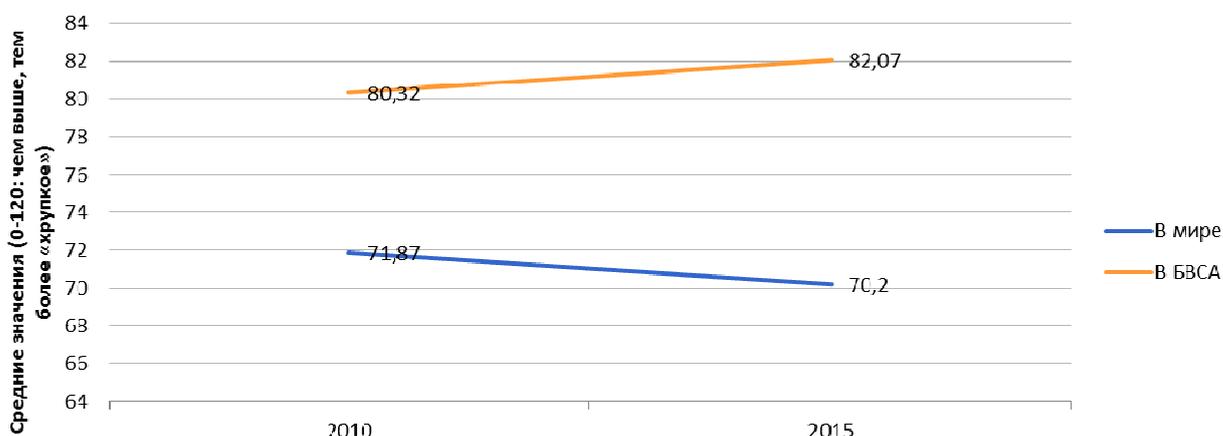
Вопросы дееспособности и легитимности государства – двух основополагающих аспектов современного госстроительства – обрели более четкие очертания после недавней череды восстаний в арабских странах. Во многих странах региона началась социально-политическая мобилизация масс. Одновременно с большей эффективностью стали действовать негосударственные акторы, в особенности радикальные террористические организации, с которыми существующие государства справляются уже с большим трудом. По Джоэлу Мигдалу, государства должны осуществлять две основные функции. Первая из них имеет отношение к «монополии на использование силы», или к способности контролировать территорию. Вторая – к «мягкой силе, в том числе к представительству, лояльности и мобилизации». Некоторые государства региона, с этой точки зрения, не

<sup>8</sup> Ayubi, p. 3.

<sup>9</sup> Ibid., p. 3.

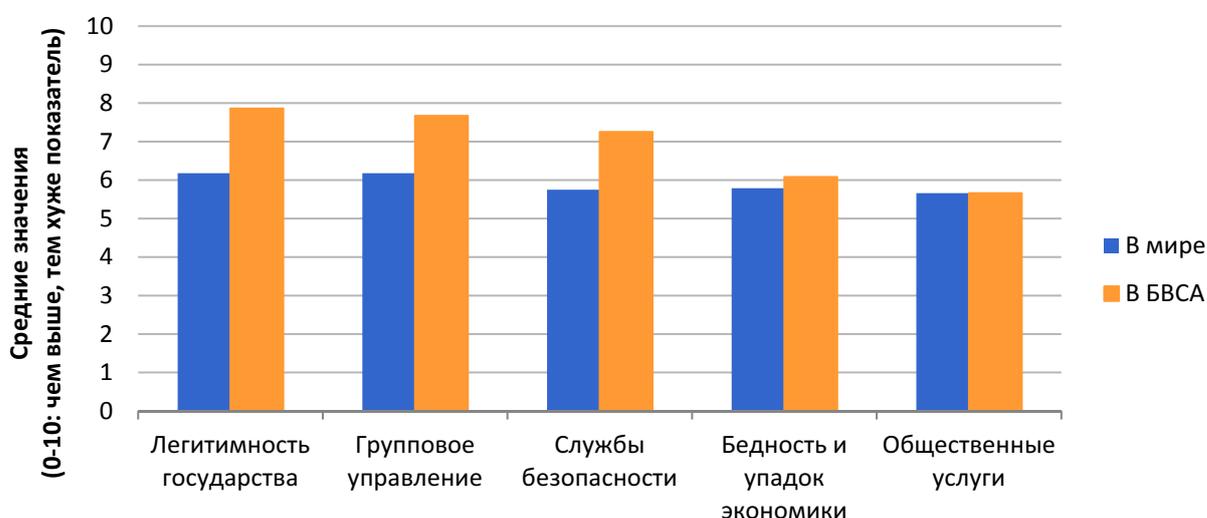
обеспечивают безопасность населения на некоторых своих территориях. Кроме того, из-за неспособности должным образом представлять народ и оказывать ему необходимые услуги они утратили и свою легитимность. Как следствие, население перестает быть однородным и в большинстве своем перестает соблюдать лояльность государству, отдавая предпочтение местным источникам силы. Все большую неспособность государства обеспечивать общественные блага (что свидетельствует о его неуправляемости) начинают использовать в своих интересах негосударственные акторы, удовлетворяющие основные потребности населения. Поэтому, по сравнению с прошлым периодом, в регионе теперь больше несостоявшихся государств, чем было прежде. Хотя некоторые из них и нельзя назвать недееспособными в прямом смысле слова, многие их функции, во всяком случае, подверглись процессу «фрагилизации» (fragilization) (см. ниже таблицу и диаграммы).

### Индекс «хрупких» (нестабильных) государств



Источник: самостоятельные подсчеты авторов. The Fund for Peace, 2015

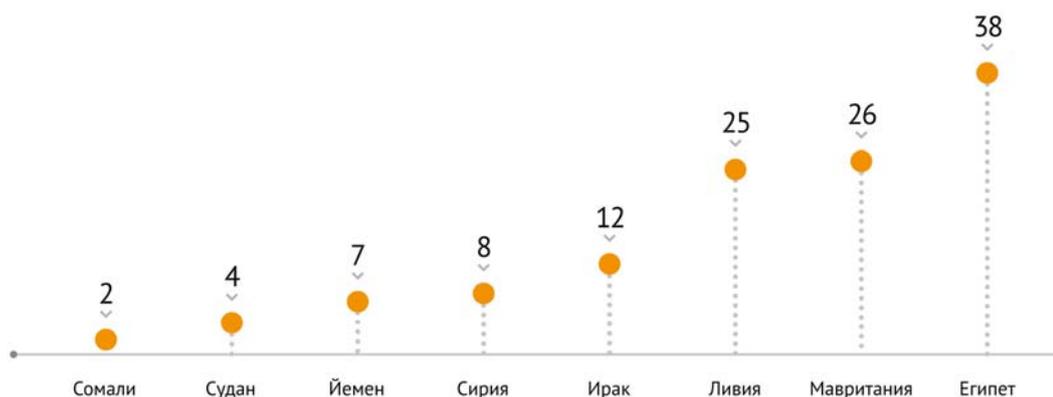
### Некоторые показатели управляемости



Источник: самостоятельные подсчеты авторов. The Fund for Peace, 2015

## Мировой рейтинг 8 наиболее «хрупких» (нестабильных) государств в БВСА

Наиболее «хрупкие» 8\*



\* от наиболее к наименее «хрупким» (всего 178 государств)

Источник: *The Fund for Peace, 2015.*

## Мировой рейтинг 8 наименее «хрупких» (нестабильных) государств в БВСА

Наименее «хрупкие» 8\*



\* от наименее к наиболее «хрупким» (всего 178 государств)

Источник: *The Fund for Peace, 2015.*

Следует также добавить, что неспособность бороться со снижением уровня безопасности и нарастающей социально-политической мобилизацией масс свойственна разным странам в неодинаковой степени. В известных случаях к распаду государства привели,

главным образом, следующие две переменные: срастание/слияние режима и государственного аппарата и наличие в обществе потенциальных линий разлома, в частности, разделений по межконфессиональному и этническому признаку, создающих постоянную внутреннюю нестабильность. В этой связи можно упомянуть Ирак, Сирию, Йемен и Ливию. Во всех этих странах, за исключением Ливии, высок уровень межконфессиональной напряженности, и почти каждая из них имела государственный аппарат, в котором государство, режим и правительство сосуществовали самым тесным образом<sup>10</sup>. В Сирии, например, «режим был тесно связан с государством», а «относительно сильная военная организация и гражданская администрация стали отражением и продолжением режима и его амбиций». Поэтому попытки свергнуть режим привели к почти полному развалу государства<sup>11</sup>. С другой стороны, в Египте и Тунисе, где государству удавалось оставаться в известной степени независимым от режима, и где отсутствовала межконфессиональная напряженность, результат восстаний был иным. Например, в Египте, где «патронат государства широко распространен и ясно прослеживается, низложение режима нанесло относительно мало вреда устоям государства», так как гражданам не казалось, что «их право жить в своей стране подвергается сомнению в случае, если президент уйдет в отставку и будет принята новая конституция». Таким образом, свержение режима необязательно приводит к крушению государства, хотя его всевластие, без всякого сомнения, было урезано<sup>12</sup>.

## Вызовы государственности

Можно считать, что на нынешнем этапе непосредственная угроза нависла над двумя столпами государственности, гражданской стабильности и системы безопасности. А именно: (i) и без того подорванной способностью противостоять нарастающей социально-политической мобилизации масс и обеспечивать собственную легитимность на основе представительства и вовлечения граждан в общественно-политическую жизнь, и (ii) монополией на использование насилия и осуществление территориального контроля. Первая характеристика имеет отношение к нынешней способности государственного механизма контролировать социально-политическую мобилизацию населения. Вторая характеристика касается возросшей эффективности террористических организаций, бросающих вызов существующим государственным структурам. Сложная динамика событий в регионе еще более усугубляется тем обстоятельством, что оба аспекта тесно переплетены между собой. То есть, неспособность разрешить любую из проблем управления с помощью гражданских механизмов повышает целесообразность выбора в пользу псевдогосударственных структур вроде ИГИЛ, побуждая местных жителей обращаться

<sup>10</sup> Owen, p. 3.

<sup>11</sup> Anderson, *The Egyptian Uprising*, p. 30–1.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 26.

к таким группировкам в поисках базовых государственных услуг и защиты. В то время, как обе эти характеристики в разной степени применимы почти ко всем странам БВСА, вышеупомянутые случаи четко отражают соответствующие аспекты.

### *і) Проблема легитимности: хроника демократической нестабильности*

В наибольшей степени проблема признания обществом легитимности власти актуальна для Египта и Туниса, где проблемы безопасности и контроля над территорией со стороны государства стоят не так остро. В то же время, главной задачей на сегодня остается налаживание работы представительных политических систем и инклюзивных социальных механизмов. С учетом случившихся там социальных потрясений, нарушений правопорядка и высокого уровня политической поляризации в обществе, эти государства, по всей видимости, оказались в состоянии «демократической нестабильности». То есть, их социальные и политические силы, одно время находившиеся под контролем авторитарных режимов, были выпущены на свободу в ходе революций. Оказалось, что государственной машине не так-то просто справиться с перевозбужденными, максималистски настроенными массами, пробудившимися к участию в политической жизни. В результате, в политической системе этих стран возникла бессистемная и неинституциональная турбулентность, в итоге приведшая к образованию хаотичной среды, характерной неустойчивостью политических пристрастий и стойкостью демократического духа. Беда в том, что во многих из этих стран отсутствуют крепкие государственные институты, способные контролировать и возросшую политическую активность, и претензии на управление страной. Народные восстания создали новые условия. Важнейшей задачей государственного строительства в регионе стало приобретение навыков управления неустойчивым и противоречивым политическим ландшафтом.

Например, революционные события в Египте, приведшие к отставке президента Мубарака, подвергли идеологию и политику противостоящих организаций и движений испытанию на прочность. В известном смысле, политическая линия, выработанная этими организациями, обнажила те слабости, которые впоследствии проявятся в еще большей мере. Так, например, некоторые акторы, действующие на египетской политической сцене, до сих пор путают повадки, свойственные политическому поведению масс, и навыки ораторского искусства и практической деятельности, необходимые для управления государством. Подобные проблемы возникли с приходом к власти организации «Братья-мусульмане». Ее руководство не только не имело понятия об искусстве управления государством, но и не представляло себе, как наладить хотя бы подобие сосуществования между социальной общностью, приведшей их к власти, и другими политическими игроками. Мы знаем массу анекдотических случаев, когда многие египетские акторы с исламистскими наклонностями выражали недовольство в связи с деятельностью «Братьев-мусульман». После ухода Мубарака ожидалось, что политические и идеологические платформы партий подвергнутся основательному пересмотру, что между ними будет налажено большее

взаимодействие, за которым, возможно, последует столкновение интересов внутри организационных и партийных институтов, либо противостояние с какими-то внешними группами. В этом смысле государственный переворот, совершенный 3 июля 2013 года, можно рассматривать как реакцию военных кругов на углубляющийся разрыв между все более конфликтной мобилизацией общества и неспособностью государства справиться с ней.

### *ii) Проблема безопасности: растущее число негосударственных акторов, готовых к применению силы*

Политический вакуум, возникший там, откуда отступила государственная власть, стал во все большей степени заполняться негосударственными акторами, главным образом, радикальными террористическими организациями, претендующими на национальные территории. Здесь мы имеем дело с совершенно новым явлением, ибо типология более ранних террористических организаций вроде «Аль-Каиды» ничего подобного не подразумевала. После «арабской весны» прослеживается размывание данного Вебером классического определения государства как единственного органа, обладающего правомочиями на использование силы: все больше террористических организаций вроде партии «Демократический союз» на севере Сирии или ИГИЛ используют насилие не только в классическом смысле, совершая собственно террористические акты, но также во имя захвата территорий. Более того, такие группы оказывают определенные «государственные» услуги населению оккупированных ими территорий. Политическая сцена региона переполнена акторами (в том числе разнообразными шиитскими группировками), заявляющими о своем праве на использование силы, пусть даже это право и зиждется на сомнительных основаниях вроде божьей воли, права на самооборону, борьбы против радикализма на благо человечества, и т.д. Как уже говорилось, в прошлом к подрыву государственных систем нередко приводило возникновение известных региональных явлений, таких как панарабизм или исламистские движения. Однако нынешний момент отличается тем, что использующие насилие негосударственные акторы обосновываются на захваченных территориях всерьез и надолго, совершая ужасные злодеяния.

Пока дело не зашло настолько далеко, чтобы на территориях осажденных стран создавались новые государства. Но следует признать, что, воспользовавшись отсутствием законных государственных органов власти на территориях, где они действуют, террористические организации осуществляют-таки определенные государственные функции. В этой связи особенно красноречив пример ИГИЛ. Обеспечивая безопасность населения, содержа общественные больницы и поддерживая работу городских служб, эта организация фактически заменяет собой государство, так как на периферии объятых конфликтами стран предоставление подобных услуг уже невозможно. Пытаясь заполнить лакуны, игиловцы используют политический вакуум для своей выгоды. Они расширяют сферу влияния организации путем пропаганды и пускают корни в местных общинах. На всем, происходящем в Ираке и Сирии, лежит глубокий отпечаток межконфессиональных распрей. То же самое и в Йемене, где

правительство и избранный президент были изгнаны из столицы раскольнической группировкой (хуситами) и теперь вынуждены править страной извне. В Ливии между собой соперничают целых два правительства, которые поддерживаются не раскольниками, а племенными группировками, исповедующими разные толки ислама.

Уникальный характер конфликта в регионе усугубляется внешним вмешательством, посредством которого различные региональные игроки пытаются обеспечить свои интересы, ведя межконфессиональные войны чужими руками. Хотя в региональные конфликты вовлечено множество разных акторов, среди них своей активностью выделяются Саудовская Аравия и Иран, которые, действуя на противоположных концах спектра, радикализируют части региона и вносят свой вклад в разворачивающуюся там гонку вооружений. Ведя войны чужими руками, они не пренебрегают сотрудничеством с негосударственными элементами, чем способствуют окончательной утрате государством прерогативы на использование силы.

## На пути к всеобъемлющим социальным контрактам. Заключительное слово

---

Следует повторить еще раз, что в силу своего этнического разнообразия, религиозных/межконфессиональных противоречий, племенной организации общества, наличия неформальных связей в виде кровного родства, наследия колониализма, приведшего к запуску разрозненных и неустойчивых процессов национального и государственного строительства, а также продолжительного существования местных авторитарных режимов, этот регион представляется одним из самых сложных и вместе с тем интригующих объектов для изучения проблемы государственности. В контексте главной темы настоящей публикации высшее руководство стран региона должно иметь в виду то, что государственное строительство – это всегда социальный эксперимент и что государство может рассчитывать на длительное существование, когда оно опирается на широкую социальную базу. А этого можно достичь только путем осуществления всеобъемлющих (инклюзивных) проектов государственного строительства. Следует отказаться от обыкновения укреплять государственную машину за счет содержания крупных военных организаций, массивных и неуклюжих бюрократических структур. Надо распрощаться с семейственностью при приеме на госслужбу. Все это оказалось неэффективным и нежизнеспособным в данной политической и экономической ситуации. Необходимо предпринять новые инициативы в области государственного строительства в регионе и вести дело к выработке всеобъемлющих социальных контрактов, направленных на устранение застарелых противоречий в отношениях между государством и обществом.

Можно было бы облегчить выполнение этой задачи с помощью неких институциональных структур, каковым надлежит создать представительные политические институты и более справедливые политико-экономические механизмы распределения. Кроме того, в опоре на новые инклюзивные социальные контракты государственный аппарат должен исполнять обязанности по предоставлению общественных благ, таких как «охрана и безопасность», «политическая вовлеченность», «соблюдение прав человека», «устойчивые экономические возможности» и «развитие личности»<sup>13</sup>. Разумеется, исправное предоставление общественных благ является проблемой даже для высокоразвитых стран. Однако доподлинно известно, что институциональные механизмы могут способствовать созданию и укреплению в регионе атрибутов здорового государственного управления – подотчетности, верховенства права и прозрачности. В отсутствие прочных традиций государственного строительства инклюзивные институциональные структуры остаются единственным средством, с помощью которого только и можно справляться с этническими, религиозными и прочими социальными различиями, которые существуют в этом регионе, разделенном искусственными государственными границами, не соответствующими унитарным социальным базам.

Далее. Любой государственный проект должен подвергнуться внимательному рассмотрению и общественному обсуждению, особенно в части, касающейся разработки конституции, определения принципов гражданства и утверждения системы сдержек и противовесов. Учитывая неоднородность региона, представляется, что в качестве структуры государственного устройства вариант парламентской республики предпочтительнее варианта республики президентской. Главным здесь является разработка добротной конституции. В Египте попытки создания основного закона не увенчались успехом ни при Мурси, ни при нынешнем президенте Сиси. В первом случае преобладала односторонность. Во втором параметры конституции<sup>14</sup> задавались заранее созданными государственными механизмами, хотя должно было быть наоборот. Впрочем, есть и более удачные примеры. В Тунисе многие аспекты государственного управления – от соблюдения социальных и политических прав населения до поддержания равновесия сил между законодательными и исполнительными органами власти – подверглись общественному обсуждению и по его итогам были с общего согласия включены в национальную конституцию. Следование лучшим образцам, какими бы ограниченными они ни были, может способствовать выправлению политических идентичностей в рамках будущего процесса государственного строительства.

Теперь – что касается необходимости заново сформулировать принципы гражданства как основополагающего социального элемента государственного аппарата. Если когда-нибудь произойдет обсуждение будущего государственного устройства Сирии, то совершенно ясно, что в его рамках следует наделить равным правом голоса все до единой этнические и конфессиональные группы страны.

<sup>13</sup> О полемике о неустойчивых государствах см Robert Rotberg, отрывок из «*The Weak State Problem in the Middle East*».

<sup>14</sup> Рассуждения о государстве и конституции см М. Hecan, «*Interview with Nathan Brown*», *Analist*, September 2014, p. 30–31 (In Turkish).

В случае, если инклюзивные механизмы управления не будут приняты на вооружение и государство не сумеет обеспечить благосостояние, защиту и социально-политические права населения, все больше граждан в поисках общественных благ, предоставление которых является каноном государственности, будут обращаться к негосударственным акторам. В регионе уже начались поиски альтернативных форм государственности, что особенно явно в случае Ирака. Воспользовавшись обидами и чувством оскорбленной гордости суннитов, ИГИЛ и другие группы того же пошиба поглощают псевдогосударственные образования и несостоявшиеся государства региона, учреждая собственные системы социальной защиты, пуская корни в местных сообществах и начиная вербовать в свои ряды молодежь.

Ясно, что прежние замкнутые авторитарные государственные структуры себя изжили и что возвращение к ним лишь оттянет неизбежное наступление судного дня, в ходе которого придется исправить прежние социальные неудачи государственного строительства путем формирования инклюзивных институциональных баз. Руководство стран региона должно работать над созданием новых моделей социальных контрактов, обеспечивающих постепенное вызревание лояльности государству за счет расширения социальных, культурных и политических прав и улучшения качества государственных услуг. Из таких общественных контрактов следует исключить старые методы, допускавшие куплю, продажу и ограничение социальных и политических прав, а также кооптацию и угнетение. Напротив, любой перспективный государственный проект должен предполагать создание общественного спроса посредством привлечения во власть местных игроков и воспитания у населения государственно-патриотического подхода. Учитывая раздробленность и многообразие местного субстрата, целесообразным институциональным подходом к государственному строительству могло бы стать укрепление местных структур власти, призванных поощрять социальную интернализацию и умиротворение антигосударственных коалиций. Избавиться от наследия авторитарного государственного строительства и дать соответствующему процессу проникнуть в широкие слои общества можно только при таком подходе. Следует также расширять социальную базу налогообложения. Это необходимо не только для создания институтов здоровой политической экономики государства, но также для проникновения государственного аппарата в толщу общества и повышения качества отношений между ним и государством, в том числе путем учреждения системы государственного учета.

Пожалуй, особое внимание следует уделить внешним акторам, так как существует острая необходимость в их помощи делу укрепления государственной системы в регионе. После окончания холодной войны западные акторы сыграли важнейшую роль в обеспечении перехода стран Восточной Европы к рынку и создания там новых государственных механизмов. Однако регион БВСА подобной поддержки после арабских восстаний не получил. Но и многие международные игроки не застрахованы от воздействия негативных последствий крушения всей системы государственности в регионе, а это, между прочим, и превращение радикальных организаций в еще более опасные и мобильные группировки, начинающие действовать за пределами региона, и давление миграционных потоков, выплескивающихся из зон региональных конфликтов. Для противодействия им необходимо международное сотрудничество в деле запуска процессов госстроительства и формирования духа «ближневосточной вестфалии». Следует также отметить, что это

потребуется создания механизмов внутрирегионального диалога, поскольку местные игроки, такие как Иран и Саудовская Аравия, ведут войны «по доверенности», за пределами своих границ, и тем самым фактически подрывают государственные системы региона.

Наконец, что не менее важно, в нашей статье сделана попытка доказать, что при воздействии – будь то изнутри или извне – на изменчивую социальную, политическую и экономическую динамику региона следует сохранить существующие государственные институты. Это необходимо для того, чтобы предотвратить распад региона на множество зон конфликтов, участникам которых придется сражаться с жестокой реальностью крушения государства. Отсюда также следует ряд выводов относительно дискуссии о прочности/ жизнеспособности некоторых государственных механизмов. Прежде всего, любая попытка вести такую дискуссию – задача по своей природе крайне трудная ввиду того, что даже слывшие «состоявшимися» государства вроде Египта столкнулись с колоссальными проблемами управления не только в период расцвета статус-кво, как только статус-кво сменился социально-политической турбулентностью. Вот почему относительная стабильность многих стран Персидского залива (см. вышеприведенные примеры) не должна никого вводить в заблуждение. Их более высокие показатели управляемости (в основном достигнутые за счет нефтедолларов) не дают никакого представления о качестве здешнего государственного управления. Тем не менее, учитывая неустойчивый характер отношений между государством и обществом в странах региона и грядущие изменения в их динамике, следует сделать особый упор на подготовку к переходному периоду и на формирование государственных механизмов для обеспечения такого перехода. В этой связи достойны внимания государственные структуры, включающие в себя гибридные политические компоненты (как в Марокко): именно с их помощью правительство сумело обеспечить постепенность проведения реформ и проявить больше гибкости в столкновении с движущими силами общества, избежав скатывания к коллапсу государственных институтов.

## #Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International  
Discussion Club

[www.valdaiclub.com](http://www.valdaiclub.com)

[valdai@valdaiclub.com](mailto:valdai@valdaiclub.com)



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет  
по международным  
делам



МГИМО  
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ