



Материалы VII Конвента РАМИ

Секция № 8

Специальная секция РАПН

Окунев Игорь Юрьевич, к.полит.н., заместитель декана Факультета политологии, старший преподаватель Кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России

Политико-географические аспекты государственности

В последнее время в российской политической науке получили значительное развитие темы суверенитета и государственной состоятельности. В первую очередь, это можно считать заслугой кафедры сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России и центра перспективных методологий социально-гуманитарных исследований ИНИОН РАН и лично М.В. Ильина, Е.Ю. Мелешкиной и И.В. Кудряшовой [Асимметрия, 2011; Политическая наука, 2008, № 4; Политическая наука, 2011, № 2; Суверенитет, 2008; Метод, 2010]. В данных работах получили глубокое теоретическое осмысление различные аспекты данных категорий (в т.ч. формирование наций и государств, разновидности государственности, проблемная государственность) и был проанализирован широкий спектр примеров, включая самопровозглашенные и несостоявшиеся государства. Тем не менее, несмотря на то, что в рамках данных работ авторы значительное внимание уделяли территориальным характеристикам суверенитета и государственной состоятельности, на наш взгляд, политико-территориальное понимание государственности не было выделено в качестве независимого и не было осмыслено в полной мере. Предлагаемая работа продолжает размышления в указанном русле, пытаясь обрисовать теоретические рамки исканий роли пространства для государственности, поставить специфические политико-географические исследовательские проблемы при обращении к данной тематике и наметить гипотезы, способные обогатить наше понимание данных категорий. При этом во многом отправной точкой работы стали исследования автора о своеобразии геополитического положения и политических систем микросоциальных государств [Политическая наука, 2008, № 4, с. 236-253; Политическая наука, 2011, № 2, с. 165-176], позволяющие, на наш взгляд, обогатить понимание государственности в целом и роли пространственных аспектов в ее развитии.

В указанных выше работах исследователей МГИМО и ИНИОН РАН предлагается концептуализация понятий суверенность и государственная состоятельность. Эти понятия вытекают из традиционного (политико-географического) понимания государственности политики, формирующейся вокруг центра принятия решений, обязательных для всей территории страны и извлекающего для этого на данной территории ресурсы для самовоспроизводства. При этом была подчеркнута разница между государственной статусностью (*statehood*), как внутренним и внешним признанием существующего

государства и режима, и государственной состоятельностью (*stateness*), как потенциалом функционирования в качестве территориальной политики с оформленным центром. Была высказана гипотеза о том, что государственная состоятельность связана с объемом производства и циркуляции общественных благ [Политическая наука, 2011, № 2].

Вопросы суверенности всегда были центральными для политической географии, поскольку государство, основной объект изучения этой науки, традиционно понимается через суверенность. Так, нормативное понимание суверенитета, как концепта связывающего власть и общество легитимацией (внутренней и внешней) на определенной территории, уже содержит в себе политико-географический аспект. Данной проблематике посвящено множество работ, среди которых выделим ставшие классическими [Gottman, 1973; Sack, 1986].

В современной политической географии, на наш взгляд, существует два доминирующих подхода к суверенности. В первом суверенитет реализуется через обозначение и достижение государством своих интересов, причем преимущественно через его внешнюю политику, и в таком случае мы подразумеваем, что суверенитет является стабильной характеристикой государства [Biersteker, Weber, 1996]. Во втором – суверенность понимается как результат политических процессов, протекающих на определенной территории, и в таком случае мы имеем дело с динамическим (во временной и пространственной координатах) суверенитетом [Agnew, 2005]. Как мы видим, в первом подходе суверенитет выступает атрибутом государства, его непреложной характеристикой, в то время как во втором, наоборот, уже государство становится субъектом суверенности.

Первый подход, назовем его *атрибутивным*, опирается на вестфальское понимание суверенитета, при котором мир состоит из суверенных государств, полностью контролирующих свою территорию. Несмотря на то, что, очевидно, такого никогда не было, последователи данного подхода продолжают считать полный суверенитет необходимым организующим принципом государства, естественным свойством политической власти. Государства, в таком случае, продолжают пониматься в духе социал-дарвинизма как автономные индивиды, отображающие в своем поведении некие монолитные внутренние интересы и выступающие в качестве объектов международных отношений, сражающихся за выживание друг с другом, что порождает жесткие дихотомии «внутри – снаружи» и «свои – чужие». Уровень их государственной состоятельности (успех в отстаивании этих интересов в данной схватке) в таком случае можно квантифицировать.

При втором подходе – *субъектном* – получается, что государство следует понимать не как источник власти, а как производное от суверенитета, от политических процессов, происходящих под именем данного государства на определенной территории, при которых власть и общество связываются внутренней и внешней легитимацией и формируют единую идентичность. Государства при таком подходе становятся одними из субъектов международных отношений, в систему которых они встраиваются через свою внешнюю политику. В таком случае, суверенность перестает быть универсальной (а, следовательно, и измеряемой) мерой государственной состоятельности и становится специфичным конструктом, реализующимся в разных формах и разными механизмами, в зависимости от исторического и географического контекста.

Если следовать второму подходу, можно выделить два ведущих территориальных основания формирования государственности: национальное строительство и угрозы безопасности.

Если мы опираемся на принцип производности государства от суверенитета, это означает, что источником суверенитета является исключительно население страны.

Однако в теории народного суверенитета возникает противоречие: с одной стороны, население представляет собой дополитическое сообщество, только формирующее будущие политические институты, необходимые для суверенитета, а с другой, – оно же является территориальным сообществом в границах уже существующего образования. Как у государства возникает территориальность до появления политических институтов? Очевидно, что территориальностью обладают не только политические, но и естественные культурные сообщества. Процесс национального строительства позволяет связать территориально обособленную культурную общность с формирующимися политическими институтами, что позволяет населению выступить источником легитимности будущего государства [Yack, 2001].

Если национальное строительство является внутренней основой формирования государственности, то внешней выступают угрозы безопасности, точнее, дискурс об угрозах безопасности, который формирует образ «других», на противопоставлении себя которым и формируется государство. Помимо политических границ, новому образованию нужны границы идентичности, которые создаются за счет образования угроз извне. Кроме того, угрозы безопасности мобилизуют население, чем значительно ускоряют внутреннюю легитимацию [Campbell, 1998].

Переосмысление государственности требует также пересмотра нашего отношения к территориальности. В современной политологии и теории международных отношений доминирует «территориальная» парадигма мироустройства, предполагающая, что мир разделен на протяженные в пространстве объекты (в первую очередь государства, но также, империи, сферы влияния и т.д.) [Agnew, 2005]. Тем не менее, многочисленные исторические примеры доказывают, что политике не обязательно обладать территориальностью в этом понимании. Территориальность является лишь одной из стратегий развития политики, которая просто возобладали в нашу эпоху. В то же время известно, что современное территориальное государство развивается только в Новое время в Европе после отказа от нетерриториальных династических систем с персонализированной суверенностью в пользу народного суверенитета [Дэвис, 2006].

Тем не менее, суверенность может быть достигнута не только в протяженных в пространстве объектах. Внутренняя и внешняя легитимация взаимоотношений власти и общества может быть достигнута и в нетерриториальных сетевых образованиях. Такие политики, как скажем, города-государства, союзы, морские империи, безусловно, занимают некоторое пространство, однако, не являются протяженными в пространстве объектами, что означает, что государственность не всегда предполагает жесткие границы ее территории.

Это означает, что в современном мире необходимо различать *территориальность* политики как характеристику ее протяженности и ограниченности в пространстве, предполагающую наличие фиксированных границ применения суверенитета, от *пространственности* политики как характеристики ее представленности (распространенности) в пространстве. Ресурс территориальности сильно ограничен в мире, поскольку одна и та же территория не может подпадать под разные суверенитеты, в то время, как пределы пространственности намного более широкие, т.к. сетевой принцип организации политики позволяет одной территории распределять свою суверенность между несколькими образованиями. Сетевые политики, таким образом, ограничены в пространстве только целями, ради которых они создаются. В них ограничение суверенитета происходит добровольно снизу вверх, а не директивно, как во многих территориальных политиках, сверху вниз.

В спорах о государственности традиционно апеллируют к примерам крупных образований, почти аксиоматично полагая, что малые политики обделены суверенитетом в его полноценном виде, а следственно, их изучение становится бессмысленным. На наш же

взгляд, именно изучение микрогосударств и политий с проблемной государственностью (самопровозглашенных государств, самоуправляющихся территорий, анклавов и эксклавов, автономий, территориальных режимов и т.д.), то есть образований, обладающих минимальным или неполным набором атрибутов суверенности более релевантно, поскольку позволяет исследовать сущность в ее крайних проявлениях. Это заставило автора сосредоточить свое внимание при исследовании государственности на казусе микрогосударств. Попробуем вначале разобраться с особенностью внутренней и внешней легитимации отношений власти и общества в микрогосударствах, чтобы затем дать общие выводы о политико-географической специфике их государственности.

М.В. Ильин вслед за Жозепом Коломером определяет класс микрогосударств как политий с существенно ослабленными внешними аспектами суверенности и низкой статусностью с населением меньше миллиона жителей [Политическая наука, 2008, № 4, с. 20, 30]. Последний критерий позволяет определить, что в современном мире 41 микрогосударство-член ООН. Большинство из них расположены на островах Карибского (9) и Южно-Тихоокеанского бассейнов (11), однако встречаются они во всех частях света, кроме Северной Америки: 10 в Европе (Кипр, Черногория, Люксембург, Мальта, Исландия, Андорра, Лихтенштейн, Монако, Сан-Марино, Ватикан), 4 в Азии (Бутан, Бруней, Мальдивы, Сейшелы), 4 в Африке (Джибути, Коморы, Экваториальная Гвинея, Кабо-Верде), 3 в Южной Америке (Гайана, Суринам, Белиз). 27 из выделенных микрогосударств расположены на островах, только 6 микрогосударств не были в недавнем прошлом колониями. По уровню ВВП на душу населения микрогосударства разбросаны с 1-го (Люксембург) по 153-е (Коморы) места (данные МВФ за 2010 г.), сосредоточившись в основном в середине списка (с 76-е по 135-е место). 28 микрогосударств можно считать демократиями. К микрополитиям можно также отнести все зависимые территорий, кроме Гонконга и Пуэрто-Рико.

Внутренние процессы легитимации в микрогосударствах преимущественно связаны с уровнем развитости политических институтов и демократических процедур. Теоретики влияния размера государства на уровень развития демократии выделяют несколько областей, в которых такое влияние может оказываться, а именно гражданское участие, безопасность и порядок, единство и разнообразие, общие интересы, лояльность и контроль над лидерами [Dahl, Taft, 1973]. К преимуществам микрогосударств можно отнести их гомогенность, меньшую конфликтность, повышенную лояльность власти и симметричные взаимоотношения между элитой и гражданами в силу меньшей дистанции между властью и обществом. В малых сообществах гражданам легче выработать общие интересы, что, однако же, снижает их потребность в сильной оппозиции. Таким образом, власть концентрируется в руках единственной доминирующей политической организации. Это зачастую приводит к персонификации власти и, соответственно, к сокращению полномочий законодательной власти и роли политических партий. С другой стороны, поскольку лидеры малых государств вынуждены взаимодействовать напрямую, они стремятся минимизировать открытые противостояния, иными словами, в отличие от больших государств здесь элите больше свойственен внутренний консенсус. Предрасположенность к консенсусу, в свою очередь, способствует развитию демократии, так как снижает опасность дестабилизирующих фрустраций в политической системе. Помимо этого, малый размер государства повышает участие, поскольку возрастает значение каждого голоса, но в то же время гомогенность общества снижает конкурентность на выборах.

Отдельный интерес представляет развитость инструментов прямой демократии как механизма легитимации государственной власти. По-видимому, микрогосударства создают идеальные условия для установления прямой демократии именно благодаря своему размеру. Сплоченность является их неотъемлемой чертой, что способствует осведомленности населения о местной политической жизни. Более того,

микрогосударства более компетентны в вопросах борьбы с элитой, добивающейся привилегий посредством манипуляций с законом. В то же время, следует отметить, что низкая дистанция между властью и обществом и однородность взглядов и ценностей населения создают дополнительные препятствия для прямой демократии в таких странах [Anckar, 2004]. Конечно, среди микрогосударств есть свои отличия, скажем, связанные с островным или континентальным положением или колониальным опытом, однако, они скорее влияют на степень описанных выше свойств, нежели на их качество.

Мы можем сделать предварительный вывод о том, что для микрогосударств их размер становится не препятствием, а акселератором суверенности, поскольку предоставляет им дополнительные возможности для внутренней легитимации при условии, что такое государства не копирует слепо политическую систему своей бывшей метрополии.

Внешняя легитимация микрогосударств, в первую очередь, в современном мире связана с их встраиванием в глобальную экономику. В последние три десятилетия множество микрогосударств, несмотря на свой размер, показали значительный рост уровня экономики и социального обеспечения. Это свидетельствует о том, что размер территории не мешает росту, вопреки большому количеству вызовов, принимаемых малыми странами. Да, с одной стороны, глобализация представляет собой значительную угрозу сохранению самобытности множества успешных островных государств. Но то же время неудачная попытка принять глобализацию может означать то, что малые страны останутся изолированными от положительных изменений, которые принесет глобализация, и будут далеко отброшены на экономическую и географическую периферию мира.

Можно выделить следующие детерминанты социально-экономического развития микрогосударств (или в терминах экономики их конкурентные преимущества): открытость, секторальная специализация, гибкость, восприимчивость изменениям в мировой экономике и сильная включенность в региональные интеграционные процессы [Read, 2004].

Предполагается, что успешные малые государства специализируются на тех товарах и услугах, которые полностью раскрывают человеческий капитал. Для таких государств важно повышать уровень образованности населения, так как государства не могут рассчитывать на увеличение мощности экономики при помощи включения большего количества рабочих в производственный процесс из-за малой населенности этих стран. Необходимость малых стран улучшать свои сравнительные преимущества предполагает, что их успешное развитие, вероятно, основывается на экономической модели, предполагающей ориентирование экономики на один сектор экономики. И опять же микрогосударства имеют большую общественную сплоченность и политическую гибкость, что стимулирует их развитие. Тем не менее, отдаленность и изоляция имеют отрицательное влияние на экономический рост из-за высоких затрат на транспорт и коммуникации, да и само успешное развитие, как ни парадоксально, усиливает экономическую уязвимость из-за более сильной зависимости от торговли и международного сотрудничества. Препятствием экономическому развитию микрогосударств является, конечно, и существующая асимметрия в мировой торговле, приводящая к диктату стран ОЭСР. Противодействовать этому микрогосударства могут, только усиливая диверсификацию экспорта и региональную кооперацию.

Таким образом, размер является решающим критерием в развитии микрогосударств – он способствует их большей демократичности, однако может тормозить их развитие [Anckar, 2002]. Попутно необходимо подчеркнуть, что микрогосударства опровергают тезис о взаимосвязи демократии и уровня благосостояния. Формирование государственности в сверхмалых полициях опосредовано, таким образом,

как правило, наличием противоборствующих начал: колониальным прошлым и глобализацией. Баланс в ориентации микрогосударств на демократическое развитие по западным образцам и стремление сохранить самобытность становится необходимым условием сохранения их суверенности. Характеризируя процесс освоения государственности в микрополитиях в целом, можно сделать вывод о том, что государственность для этих стран является реакцией на дихотомию их политико-территориального положения. Это существование импортированных колонизаторами или более сильными соседями политических институтов и культуры и требованием либерализации политической сферы, с одной стороны, и широких возможностей для микрогосударств, предоставляемых глобализацией и необходимостью формирования собственных идентичностей – с другой.

Во многих океанийских языках понятие суверенитет выражается через слово *mana* или родственные ему [Petersen, 1998, p. 197]. *Mana* означает некоторую форму сверхъестественной силы. Этот интересный факт наталкивает на мысль, что для микрогосударств внешние аспекты легитимации (в первую очередь, признание бывшей метрополией и остальным миром) их режимов весомее внутренних. Более того, если мы обратимся к выведенному нами субъектному пониманию суверенитета, мы можем предположить, что роль внутренних аспектов суверенности для микрогосударств вообще ничтожна. Суверенность микрополитий не становится причиной политических изменений, а зачастую является их следствием. Принужденные к форсированной государственности, микрогосударства вынуждены выбирать из скудного арсенала государственных качеств и атрибутов те, на основании которых возможно было скорее сформировать легитимную власть.

В данных условиях определяющим становится влияние фундаментальных пространственных факторов развития этих территорий. Несмотря на разницу в значении отдельных факторов для конкретных стран региона, в целом можно сделать вывод о том, что в микрогосударствах политическое развитие обуславливается влиянием пространственных факторов, выстроенных в определенную иерархическую пирамиду. Внизу данной пирамиды находятся физико-географические факторы, создающие общие контуры территориальных размежеваний в регионе. Далее следуют соответственно группы этногеографических, экономико-географических и социо-географических факторов, которые определяют основные особенности функционирования описываемых стран. Наконец, на самой вершине пирамиды располагаются политико-географические факторы, чье влияние в силу отсутствия зачастую долгой традиции незначительно, но в то же время неуклонно возрастает. Этот верхний уровень отражает различия, сформированные всеми более нижними [Окунев, 2011].

Данные размышления позволяют нам по-новому взглянуть на микрогосударства и их государственность. Дело в том, что в случае сверхмалых политий можно пренебречь *территориальностью* (в том смысле, в котором она была определена выше, т.е. протяженностью в пространстве) и региональными различиями, что позволяет нам относиться к политии как к точке к системе международных отношений. Такое упрощение требуется для понимания особенностей политико-географической сущности государственности, причем не только микрогосударств, однако, пренебрежение территориальностью и региональными различия в случае крупных и средних государств становится проблематичным.

Восприятие политии как точки, а не протяженной территории, позволяет нам с нового ракурса взглянуть на систему международных отношений, поскольку выводит на первый взгляд *пространственные* характеристики государственности, т.е. как было замечено выше, характеристики сетевой распространенности политии. Это дает нам возможность поставить целый ряд исследовательских вопросов.

Во-первых, каков нижний порог наличия качеств, необходимых для формирования условий суверенности, выступающей, как было определено выше объектом государственности, а не ее атрибутом. Наша гипотеза состоит в том, что анализ атрибутов государственности микрогосударств (их разнородности, слабости и условности) покажет, что такой порог равен нулю. Иными словами, для того, чтобы появилась в пространстве некая точка с предпосылками государственности, она не обязана обладать никакими предварительными свойствами суверенности. Основой ее государственности может быть просто ее положение в пространстве, в первую очередь, положение относительно других политий.

Следовательно, во-вторых, нас должно интересовать, как политико-территориальное положение политии (как точки в пространстве) влияет на ее государственность. При этом акцент должен делаться не на анализе только свойств положения объекта в пространстве, имманентно ему присущих («вертикальная обусловленность»), а на анализе его отношений с положениями других объектов в пространстве (в первую очередь, других политий), т.е. на анализе пространственных связей («горизонтальная обусловленность»). Таким образом, в работе будет анализироваться влияние геополитических (статических) характеристик на хронополитические (динамические) характеристики. Наша гипотеза будет состоять в том, что пространство не в состоянии детерминировать суверенность территории, однако, может ограничить вероятность, набор сценариев и инструментов развития государственности и в некоторых случаях повысить вероятность одних сценариев и инструментов в противовес другим. Ключевую же роль в формировании основ суверенности, предвосхищающих формирование государства, играет, на наш взгляд, балансирование (именно как процесс) сил между акторами международной системы. В результате постоянного изменения баланса сил между ними, в определенной точке пространственно-временного континуума возникают условия, в которых наилучшим вариантом поддержания или развития баланса становится наделение этой точкой свойствами суверенности.

Случаи микрогосударств способны подтвердить предложенные гипотезы. Скажем, в истории территории Андорры или Лихтенштейна, никогда не было достаточных исторических, этнокультурных или экономических оснований для суверенности. Данные образования появились и успешно существуют долгое время только благодаря тому, что стали условием сохранения баланса сил между Францией и Испанией, в одном случае, и Германией и Австро-Венгрией, в другом. Подобная внешняя причина сформировала необходимые условия для развития прочих условий государственности этих политий, в т.ч. внутренней и внешней легитимации их режимов. Интересно, что в случае Лихтенштейна, после изменения расстановки сил в Западной Европе, он переориентировался и сегодня играет уже на противоречиях Швейцарии и Европейского Союза. То, как стремительно терял и вновь обретал независимость Люксембург вместе с изменением геополитической роли Германии в XIX-XX вв., также подтверждает наш тезис. Микрогосударства Океании также существуют, поддерживая баланс интересов крупных игроков региона – США, Китая, Японии и Австралии.

При этом заметим еще раз, различия в политико-географическом положении точки в пространстве варьируют вероятность обретения черт государственности данной точкой, но не детерминирует такое развитие. Островное положение, столько характерное для микрогосударств, или другие аналоги обособленности территории (например, окруженность горами, как в Андорре, или этнокультурная гетерогенность, как в Люксембурге), лишь повышают такую вероятность и расширяют набор сценариев, при котором на территории могут появиться признаки государственности.

Таким образом, мы можем сделать вывод о том, что в современном мире суверенность является не атрибутом, а причиной государственности, и поскольку свойства пространственности превалируют над территориальностью, ключевым политико-географическим основанием суверенности выступает положение политики относительно системы балансирования сил других акторов мировой политики. По нашей гипотезе, данный вывод носит общий характер для всех территориальных образований, а не только микрогосударств.

Литература

1. Anckar D. Democratic standard and performance in twelve Pacific micro-states // Pacific affairs. – Vancouver, 2002. – № 75 (2). – P. 207-225.
2. Anckar D. Direct democracy in microstates and small island states // World development. – L., 2004. – № 32 (2). – P. 379–390.
3. Agnew J.A. Sovereignty regimes: territoriality and state authority in contemporary world politics // Annals of the Association of American geographers. – NY., 2005. – № 95 (2). – P. 437–461.
4. Biersteker T.J., Weber C. State sovereignty as social construct – Cambridge: Cambridge university press, 1996. – 316 p.
5. Campbell D. Writing security: United States foreign policy and the politics of identity – Minneapolis: University of Minnesota press, 1998. – 308 p.
6. Dahl R.A., Taft E.R. Size and democracy. – Stanford: Stanford university press, 1973. – 160 p.
7. Gottmann, J. The significance of territory – Charlottesville: University of Virginia press, 1973. – 169 p.
8. Petersen G. Strategic location and sovereignty: modern Micronesia in the historical context of American expansionism // Space and polity. – L., 1998. – № 2 (2). – P.179-205.
9. Read R. The implications of increasing globalization and regionalism for the economic growth of small island states // World development. – L., 2004. – № 32 (2). – P. 365–378.
10. Sack R.D. Human territoriality: its theory and history – Cambridge: Cambridge university press, 1986. – 272 p.
11. Yack B. Popular sovereignty and nationalism // Political theory. – L., 2001. – № 29 (4). – P. 517-536.
12. Асимметрия мировой системы суверенитета: зоны проблемной государственности / под ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой. – М.: МГИМО-Университет, 2011. – 248 с.
13. Дэвис Н. История Европы. – М.: АСТ, 2006 – 944 с.
14. Метод. – М., 2010. – Вып. 1: Альтернативные модели формирования наций. – 440 с.
15. Окунев И.Ю. Моделирование пространственных факторов развития микрогосударств и территорий Океании: Дис. канд. полит. наук. – М., 2011. – 170 с.
16. Политическая наука. – М., 2008. – № 4: Империи, государства, нации: Многообразие политий в современном мире. – 256 с.
17. Политическая наука. – М., 2011. – № 2: Государственная состоятельность в политической науке и политической практике. – 288 с.
18. Суверенитет. Трансформация понятий и практик / под. ред. М.В. Ильина, И.В. Кудряшовой. – М.: МГИМО-Университет, 2008. – 228 с.