

**ЛЕГИТИМНОСТЬ В ГЛОБАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ —
КРАЕУГОЛЬНЫЙ КАМЕНЬ ПРЕДСКАЗУЕМОГО МИРОВОГО
РАЗВИТИЯ**

Самая большая трудность для предсказуемого и управляемого мирового развития — это слабость институтов глобального управления. Глобальное управление может в большой степени способствовать порядку, стабильности и встать во главе перемен для решения планетарных проблем. Например, мы видим, как это проявляется в мировом здравоохранении, когда идет борьба с трансграничными эпидемиями, или в глобальном управлении защитой окружающей среды, когда идет восстановление озонового слоя. Проблемные же области с более слабыми мировыми институтами, как, например, контроль за вооружениями и миграция, гораздо менее предсказуемы и хуже поддаются управлению — и поэтому потенциально могут нанести намного больше вреда.

Нынешние глобальные системы в целом можно считать слабыми. Такие институты, как Организация Объединенных Наций (ООН), Всемирная торговая организация (ВТО) и «Большая двадцатка» (G20), борются с нехваткой ресурсов, политикой и властями. В результате способность решать проблемы у современного глобального управления весьма ограничена. Как нам без сильного регулирования в мировых масштабах справиться с изменением климата, проблемами кибербезопасности, финансовой стабильности, укрепления мира и т. д.?

Возможно, выходу из затруднительного положения может хотя бы частично помочь усиление легитимности, которая здесь понимается в социологическом смысле, как такое положение вещей, когда люди ожидают, что власть будет использована должным образом. Если управление организовано на законной основе, то оно вызывает доверие и одобрение, люди уверены в нем. При такой поддержке регулирующему органу может быть легче привлекать

ресурсы, принимать решения, добиваться согласия или уступок и в целом решать политические проблемы¹.

Однако это не означает, что я предлагаю считать легитимность панацеей для успешной мировой политики. Одной только веры в систему управления недостаточно для решения мировых проблем. Тем не менее легитимность в значительной степени необходима — даже если самой по себе ее недостаточно, чтобы справиться с планетарными проблемами.

В настоящей работе исследуется вопрос, как институтам глобального управления стать легитимными. Каковы источники, основания, факторы легитимности органов регулирования и контроля, которые действуют за пределами государства? Мы рассматриваем эти вопросы теоретически. Здесь в основном обобщается и кратко описывается работа, проведенная по программе «Легитимность в глобальном управлении» (LegGov) в Швеции, в частности на основании недавно опубликованной книги *«Легитимность в глобальном управлении: источники, процессы и последствия»*². В настоящее время работа по программе LegGov также включает эмпирические исследования, которые используются для анализа, а доказательства собираются по всему миру³.

Ниже в этой работе в первую очередь даются общие комментарии по легитимности. Затем последовательно обсуждаются возможные движущие силы и определяющие факторы легитимности глобального управления с точки зрения *институциональных, личностных и социальных* источников. Выводом является предложение взглянуть на сочетание этих трех видов источников для того, чтобы обеспечить бо́льшую легитимность глобального управления и таким образом получить бо́льшую предсказуемость и управляемость мирового развития.

¹ Sommerer T., Agné H. Consequences of Legitimacy in Global Governance // Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences / J. Tallberg, K. Bäckstrand, J. A. Scholte (eds). Oxford : Oxford Univ. Press, 2018.

² См.: Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences / J. Tallberg, K. Bäckstrand, J. A. Scholte (eds.). Chs. 3–5.

³ См.: Dellmuth L. M., Scholte J. A., Tallberg J. Institutional Sources of Legitimacy for International Organizations: Beyond Procedure versus Performance : Review of International Studies. Доступно при первом просмотре по адресу: <http://dx.doi.org/10.1017/S26021051900007X>.

Как уже упоминалось, легитимность в том понимании, как используется здесь, включает веру в то, что управляющие используют свои полномочия (то есть свою власть, позволяющую им править) должным образом, а также соответствующее восприятие этого. Когда население воспринимает систему как легитимную, то люди уверены в организации регулирования и контроля и верят в нее. Легитимность в таком виде подразумевает одобрение деятельности управляющего аппарата.

Начиная с Макса Вебера, в современной политологической теории легитимность в основном рассматривается в связи с государством. Однако современное управление — это гораздо больше чем государство, в том числе существенные элементы глобального регулирования и контроля. Поэтому неудивительно, что в последние десятилетия ученые все больше интересуются механизмом легитимности вне пределов государства — в региональных и мировых институтах.

Легитимность можно понимать как нормативную и социологическую категорию. Нормативная легитимность устанавливается путем оценки организации управления на фоне определенных философски разработанных стандартов нравственности. В отличие от нее, социологическая нормативность устанавливается путем наблюдения и объяснения отношений и поведения субъектов определенной системы. Здесь мы говорим о социологической легитимности, поскольку таким образом можем пролить свет на то, как реально работает легитимность в глобальном управлении, и исследовать споры философов о том, как ей следует функционировать.

Если говорить о динамике легитимности — о том, как она работает, — то ключевые вопросы касаются ее источников. Откуда происходит социологическая легитимность? Какие обстоятельства заставляют субъектов доверять системе и одобрять ее деятельность (или не доверять и не одобрять)? В работах, посвященных легитимности, предлагается много возможных оснований ее появления, которые в настоящем докладе разбиты на три группы, включающие институциональные, личностные и социальные источники. В

большинстве теоретических размышлений и эмпирических исследований легитимности делается упор на одном из трех типов источников.

Институциональные источники легитимности связываются с признаками самой управляющей организации⁴. Различные теоретики выделяли разные институциональные свойства и характерные особенности, такие как движущие силы и определяющие факторы легитимности в глобальном управлении. Здесь мы выделяем четыре институциональных источника: цель, методы, результаты деятельности и личные характеристики.

Цель. Субъекты могут придать легитимность институту регулирования и контроля, потому что верят в функцию или миссию этой организации. Например, люди могут считать ООН легитимной организацией, потому что ее цель — способствовать миру, хотя на практике организация часто может вести борьбу за реализацию этой цели. В такой ситуации для легитимности большее значение имеет подоплека, обоснование глобального института, а не его фактическая деятельность.

Методы. Одобрение института глобального управления основывается на организационной структуре и процессах. В том, что касается процессов, люди приписывают большую легитимность способу действия органа регулирования и контроля даже независимо от результатов его решений и политики. Например, люди могут считать Всемирный банк легитимным, потому что видят, что его *modus operandi* (лат. — способ действия) прозрачен и эффективен и/или не связан с дискриминацией. И наоборот, субъекты могут отказать организации в легитимности на основании используемых методов, если считают, что структура глобального управления использует недемократические, малоэффективные и/или несправедливые методы.

Результаты деятельности. Уверенность в аппарате глобального управления базируется на удовлетворенности результатами. Если говорить о деятельности, то субъекты дают добро институту регулирования и контроля

⁴ Scholte J. A., Tallberg J. Theorizing the Institutional Sources of Global Governance Legitimacy // Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences / J. Tallberg, K. Bäckstrand, J. A. Scholte (eds). P. 56–74.

благодаря его влиянию, зачастую не обращая внимания на то, как он формулирует и осуществляет политику, которая и порождает это влияние. Таким образом, акторы могут считать Международный валютный фонд (МВФ) легитимным, потому что видят, как он добивается финансовой стабильности или справедливого распределения инвестиций и привилегий. И наоборот, если таких результатов добиться не удастся, то это может стать причиной отказа в легитимности МВФ на основании его деятельности.

Личные характеристики. Вера в легитимность подпитывается личными качествами одного или более людей, которые стоят во главе института глобального управления. Население может доверять той или иной системе, потому что считает, что определенные руководители внушают доверие. Так, например, можно утверждать, что Кофи Аннан усилил легитимность ООН в период своего пребывания на посту Генерального секретаря, поскольку его воспринимали как вдохновляющего лидера, обладающего стратегическим мышлением.

На практике различные институциональные источники легитимности — цель, методы, результаты деятельности и личные характеристики — действуют одновременно или в любых комбинациях. Люди часто объясняют свою уверенность в организации глобального управления и ее одобрение, ссылаясь на набор организационных черт. Таким образом, если мы аналитически выделяем четыре категории институциональных источников, то фактически при восприятии легитимности различные качества нередко соединяются в одно.

В то время как институционализм в своих объяснениях находит движущие силы и определяющие факторы легитимности в свойствах определенной управляющей организации, **политическая психология** считает, что вера в правильное управление является результатом (в том числе) обстоятельств, связанных с отдельным субъектом. С этой точки зрения восприятие легитимности исходит от воспринимающего (человека), в отличие от воспринимаемого (института). Возможные личностные источники легитимности включают *inter alia* (лат. — в частности, среди прочего) чувство социальной

идентичности субъекта, учет интересов, уровни социального доверия и политические знания⁵.

Социальная идентичность. Восприятие личностью легитимности глобального управления может отражать степень, в которой эта личность чувствует себя связанной с пространством вне пределов национального государства. Таким образом, люди, более склонные к космополитическим взглядам, готовы придать бо́льшую легитимность глобальным органам, возможно, даже простить недостатки в работе института. Те же, чья социальная идентичность не распространяется за пределы определенных районов или стран, напротив, менее расположены к признанию легитимности глобального управления независимо от того, насколько хорошо работает система в институциональном плане.

Учет интересов. Восприятие легитимности глобального управления может быть обусловлено тем, насколько люди, по их оценкам, выигрывают или теряют от системы, о которой идет речь, — лично или как некое сообщество. Эти выгоды и потери могут быть экономическими (например, влияние на занятость и доходы), биологическими (здоровье, экология и др.), политическими (статус и влияние) или психологическими (например, в плане обучения и дружбы). Логика такого объяснения подсказывает, что не результаты деятельности института *per se* (лат. — сами по себе) определяют веру в легитимность, а утилитарные расчеты субъектов в плане баланса потерь и выгод от этих результатов.

Социальное доверие. Согласно индивидуально-психологическому объяснению, вера в легитимность — это часть общей веры человека в другую сторону отношений, в которые он вступает. По этой логике люди, в целом в большой степени доверяющие другим людям и организациям, с которыми имеют дело, с большей готовностью будут демонстрировать уверенность в правящих органах, включая глобальные системы. И наоборот, те, кто в целом

⁵ Dellmuth L. M. Individual Sources of Legitimacy Beliefs: Theory and Data // Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences / J. Tallberg, K. Bäckstrand, J. A. Scholte (eds.). P. 37–55.

склонен не доверять другим членам общества, с наименьшей вероятностью будут придавать легитимность (глобальным) регулирующим и контролирующим аппаратам.

Политические знания. Предполагается, что при наличии информации и понимании глобального управления человек скорее готов придать этим системам легитимность. Если это так, то люди, не понимающие глобальные органы, не могут сформировать мнение или принять решение о легитимности таких органов регулирования и контроля. Недостаток знания о глобальном управлении также скорее подпитывает ощущение отчуждения и угрозы, что способствует восприятию таких систем как незаконных.

Как и в случае институциональных движущих сил и определяющих факторов, которые обсуждались выше, личностные источники веры в легитимность глобального управления не работают изолированно друг от друга. Так, например, уровень политических знаний может повлиять на уровень социального доверия. Между тем психология большинства людей не оперирует логикой идентичности или логикой интересов по отдельности — только некоторой их комбинацией. Поэтому при изучении легитимности глобального управления нужно учитывать совпадающие механизмы нескольких психологических факторов.

В то время как с точки зрения психологии вера в легитимность зависит от личностных свойств отдельного человека, с точки зрения социологии внимание должно сосредотачиваться на факторах, связанных с общественным порядком⁶. В соответствии с этой третьей линией объяснений среди источников легитимности в глобальном управлении — не (только) институты и отдельные люди, но и общественные структуры, в которые встроены эти акторы. Возможные структурные силы, способные формировать веру в правильное глобальное управление, включают *inter alia* государство-гегемон, капитализм, главные дискурсы и социальное расслоение.

⁶ Scholte J. A. Social Structure and Global Governance Legitimacy // Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences / J. Tallberg, K. Bäckstrand, J. A. Scholte (eds). P. 75–97.

Согласно концепции государства-гегемона, легитимность глобального управления появляется, когда доминирующее правительство создает и поддерживает правила мирового порядка и институты регулирования и контроля — и занимает главенствующее положение таким образом, как это позволяют другие крупнейшие игроки в международной системе. То есть государство-гегемон поддерживает глобальное управление не только благодаря превосходству своих ресурсов, но и с широкого одобрения другими его роли в поддержании и гарантировании мирового порядка. В доводах о государствах-гегемонах обычно говорится, что США были таким государством в глобальном управлении на протяжении второй половины XX века и, возможно, остаются им до сих пор.

Капитализм фигурирует как структурная сила легитимности, особенно в теориях глобального управления новых последователей взглядов Антонио Грамши, хотя и многие немарксисты тоже рассматривают капитализм как передовую или основную структурную силу в современной мировой политике. В соответствии с этими точками зрения, правила глобального управления (особенно в сферах производства, торговли, инвестиций, валюты и финансов) в основном служат для ускорения накопления излишков. Такое регулирование капитала часто способствует возрастанию материального неравенства в мире, углублению пропасти между доходами, что может стать одной из причин политической нестабильности. Тем не менее, согласно теории новых последователей взглядов Антонио Грамши, легитимация идеологий вмешивается в создание установок с положительным настроением по отношению к капиталистическому глобальному управлению, несмотря на порождаемое им сильное неравенство.

Как и в случае с идеей об идеологии новых последователей взглядов Антонио Грамши, в соответствии с теориями дискурса идеологические силы являются важными генераторами веры в легитимность. Дискурс — это упорядоченная организация вербального сознания, то есть вариант языка и коммуникации, который формирует рамки для знания мира. Социально-

структурная сила дискурса приводит к тому, что определенные формы значения оказываются встроены как «общепринятое мнение» в данный социальный контекст. Это доминирующее знание также маргинализирует альтернативное возможное понимание мира. Дискурсивные структуры становятся источниками легитимности глобального управления, когда устанавливают лингвистические условия и рамки знаний для оценки соответствующего органа. Например, считается, что рыночные и технические дискурсы сильно влияют на легитимность нынешнего глобального экономического управления. Другие важные дискурсы, связанные с легитимностью, в современном глобальном регулировании включают «безопасность» и «ответственность». Такие лингвистические сигналы могут способствовать продвижению восприятия легитимности в случае глобального управления, даже когда люди пытаются артикулировать то, что эти слова фактически означают.

Еще один возможный структурный источник (де)легитимации глобального управления кроется в социальном расслоении, то есть в укоренившемся неравенстве между различными группами населения. Социальная иерархия может быть основана на возрасте, касте, классе, ограниченных (неограниченных) физических и умственных возможностях, вероисповедовании, гендерной принадлежности, географическом регионе, языке, национальности, расе и сексуальной ориентации. В каждом случае доминирующая сторона оси (например, мужчины, глобальный Север или белое население) имеет структурные преимущества в виде власти и ресурсов перед соответствующей подчиненной стороной (например, женщины, глобальный Юг или цветное население). В той степени, в какой люди рассматривают социальное расслоение как справедливое или несправедливое, это структурное неравенство может быть связано с верой в легитимность. Таким образом, организация глобального управления может восприниматься как незаконная в той степени, в какой она порождает самовольные и несправедливые социальные иерархии. И наоборот, глобальные институты регулирования и контроля могут способствовать большей вере в легитимность в зависимости от того, насколько

сопротивляются и уменьшают социальное расслоение. Например, МВФ часто подвергался нападкам, как утверждали его критики, за увеличение разрыва между богатыми и бедными странами, в то время как ООН получила много одобрительных отзывов за усилия по продвижению гендерного равенства.

Институциональные и личностные источники легитимности глобального управления могут быть в большой степени связаны и оказывать влияние друг на друга, и также могут быть связаны и различные потенциальные социальные источники. Так, например, государство-гегемон может помогать поддерживать мировой капиталистический порядок и наоборот. Капитализм, распределяя излишки неравномерно, может усиливать социальное неравенство, а иерархии, действуя совместно, помогают привилегированным категориям населения накапливать еще больше богатства. Учитывая потенциальное множество социальных структур и их сложные переплетения, исследователям можно посоветовать не утверждать заранее первичность или главенство того или иного социального источника легитимности, а, скорее, изучать возможную релевантность нескольких факторов.

Заключение. В этом докладе была подчеркнута важность придания легитимности глобальному управлению как фактору предсказуемости и управляемости мирового развития. Когда люди уверены в глобальных органах и доверяют им, эти системы могут лучше проводить успешную политику для решения планетарных проблем. И наоборот, отсутствие легитимности существенно ослабляет мировой порядок. Поэтому жизненно необходимо понимать, какие обстоятельства могут усилить легитимность глобального управления, а что может подорвать одобрение глобальных систем.

Представляется маловероятным, что движущие силы и определяющие факторы легитимности глобального управления могут быть сведены к одному или двум из многих политических источников, рассмотренных выше. Мы уже отмечали, что разные институциональные источники могут оказывать влияние одновременно, так же как и разные личностные и социальные источники. Более того, политическая социология учит, что в обществе нельзя онтологически

разделять личную, институциональную и структурную власть⁷. Их нужно рассматривать вкуче.

Кроме того, каждый случай легитимности в глобальном управлении вряд ли будет включать одно и то же сочетание институциональных, личностных и социальных источников. Таким образом, движущие силы и определяющие факторы, например, Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), вероятно, не те же самые, что и силы, продвигающие легитимность Организации исламского сотрудничества (ОИС). Динамика также может меняться со временем: например, источники легитимности (незаконности) ВТО в 1995 году могут отличаться от превалирующих в 2019 году. Сочетание источников легитимности глобального управления может также различаться в разных странах, регионах, областях социальной сферы.

Учитывая эту сложность, невозможно предложить одну-единственную, конкретную и навсегда установленную формулу для объяснения легитимности глобального управления. Мы можем лишь — как сделано в этой работе — обозначить рамки анализа, который охватывает широкий спектр различных источников уверенности людей в организации за пределами государства и одобрения ее деятельности. После этого для проработки вопроса конкретного сочетания факторов, действующих именно в этой конкретной части глобального управления, требуется эмпирическое исследование.

⁷ См.: *Lukes S. Power: A Radical View*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005.