

Эффективность «двадцатки» как основа и фактор ее легитимности

Н.А. Косолапов

Косолапов Николай Алексеевич – к.и.н., зав. отделом международно-политических проблем Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН; E-mail: kosolap@imemo.ru

В статье рассматривается проблема легитимности «Группы двадцати», роль легитимности в деятельности «двадцатки» и возможные пути повышения эффективности «Группы двадцати» в условиях дефицита легитимности.

Статья подготовлена в рамках совместного проекта Российского совета по международным делам и Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ «Повышение эффективности участия России в “Группе восьми”, “Группе двадцати” и БРИКС в соответствии с приоритетами и национальными интересами РФ» в 2011 г.

Ключевые слова: «Группа двадцати», легитимность, эффективность работы «Группы двадцати», глобальное управление.

Key words: G20, legitimacy, G20 effectiveness, global governance.

На данном этапе тема легитимности «двадцатки» как международного института и ее действий не является приоритетной. Государства, на которые приходится львиная доля мирового валового продукта и международных финансовых операций, не только имеют право, но и обязаны предпринимать все доступные им меры для того, чтобы мировые экономика и финансы, торговля и иные хозяйственные связи и обмены развивались стабильно, без резких кризисов и катастрофических потрясений, а проблемы, неизбежные в этих сферах, своевременно и адекватно анализировались и для них находились бы взаимно согласованные решения.

С этой точки зрения факт образования в свое время «Группы двадцати» и ее деятельность вплоть до настоящего момента представляются абсолютно легитимными в рамках и международного, и национального права. Участники «двадцатки» преследуют не только собственные национальные интересы и цели, что тоже совершенно легитимно в сложившейся международной системе, но и работают в интересах всех государств, безусловно заинтересованных в стабильности и прогнозируемости мирохозяйственных процессов и отношений.

Исходя из того, что обладателями суверенитета в современном мире являются государства и они же являются по этой причине единственными источниками правовой легитимности, факт образования «Группы двадцати» нельзя рассматривать как ущемление каких-либо полномочий ранее созданных межправительственных международных организаций. Эти полномочия никоим образом не затрагиваются пока ни фактом образования «двадцатки», ни ее деятельностью. А государства-учредители в принципе вправе внести изменения в уставы и цели созданных ими международных организаций, когда сочтут это необходимым.

Однако в долгосрочной перспективе значение проблемы легитимности решений «двадцатки» и ее деятельности в целом, как представляется, будет усиливаться. Причем это произойдет как в случае в целом успешной работы «двадцатки», так и при повторяющейся неэффективности ее рекомендаций. В первом случае окажется необходимой углубленная проработка правовых и практических вопросов реализации принимаемых «двадцаткой» решений, а также ответственности за их несоблюдение и/или его последствия. Во втором случае легитимации потребуют сохранение группы и сферы ее компетенций и/или вопросы ее реформирования.

Следует, видимо, учитывать, что легитимация – не единовременный акт, а процесс, требующий непрерывного поддержания. На длительных отрезках времени может возникать, притом неоднократно, рассогласование правовой и иных видов легитимности, что, возможно, окажет негативное воздействие на участников «Группы двадцати» и результативность их работы.

Под «иными видами» подразумевается легитимность политическая, а также идеологическая (конфессиональная) и психологическая. Все эти виды могут проявляться гармонично, подкрепляя друг друга (что случается крайне редко). Но могут вступать и в противоречие (что бывает гораздо чаще) и в итоге приводить к деструктивным последствиям.

В идеале эффективная деятельность способствует психологической легитимности актора и тем самым укрепляет его политическую легитимность, а также служит одним из важных условий реализации правовой легитимности. Но не всегда реальные процессы выстраиваются в соответствии с этим идеалом.

К эффективности «двадцатки» изначально предъявлены очень высокие требования. По сути, от нее ждут не «латания прорех», а поиска и приведения в действие путей и средств, которые помогли бы обуздать кризисные процессы и явления, расползающиеся по мировым экономике и финансам. Это задача политико-экономическая. Если в прошлом капитализм был осмыслен политико-экономически в масштабах национального государства и в этих же масштабах были предложены методы и инструментарий антикризисного регулирования, то в условиях глобального мира этот мир и его связи с государствами (как территориально-хозяйственными комплексами) и с транснациональными банками и корпорациями (как важнейшими субъектами (актерами) глобальной экономики) придется осмысливать как единое политико-экономическое целое. Причем до тех пор, пока нет адекватного теоретического осмысления этих связей, трудно рассчитывать на появление эффективных средств глобального антикризисного регулирования. В то же время ответственность за его приведение в действие во многом передана «Группе двадцати».

Парадокс в том, что если такие средства будут разработаны и успешно задействованы, то «двадцатка» неизбежно и существенно затронет интересы многих глобальных игроков и, вероятнее всего, встретится с мощной организованной кампанией делегитимации самой группы и ее деятельности как несовместимых с идеалами и целями либерализма. Нынешние институты и методы регулирования экономики, несмотря на доказанную полезность, до сих пор сталкиваются с агрессивным идеологическим неприятием. Можно не сомневаться, что успешная деятельность «Группы двадцати» спровоцирует со временем еще более ожесточенную идеологическую реакцию.

В то же время эффективность работы «двадцатки» находится пока под большим вопросом в силу характера ее целей. Понятно, что «поддержание диалога», «укрепление финансовой архитектуры», «создание возможностей для диалога», «поддержка эконо-

мического роста и развития» и тем более «глобальная экономическая стабильность» — понятия, практически исключающие их квантификацию и объективные оценки.

Видимо, в долгосрочной перспективе эффективность работы группы целесообразно понимать как сочетание: (а) ее способности поддерживать диалог между участниками по названному кругу проблем, притом диалог своевременный и компетентный; (б) способности группы формировать реалистические рекомендации по рассматриваемым проблемам; (в) готовности участников группы реализовывать эти рекомендации и побуждать к тому же силой примера и убеждения другие страны, международные организации и, при необходимости, других участников глобальной экономики и политики.

Главная опасность на этом пути может оказаться связанной с ползучей бюрократизацией всей современной жизни, причем в значительной степени ее транснациональных сфер. Об этом явлении написано более чем достаточно. Мы стоим очень близко к порогу глобального бюрократического кризиса, и бюрократизация «двадцатки» может сделать группу иррелевантной, после чего вопрос ее легитимности утратит всякий смысл.

«Двадцатка» — не автономная структура, а часть складывающейся системы глобального управления. И потому ее легитимность будет зависеть не только от эффективности работы самой группы, но и во многом — притом неоднозначно — от того, как будут восприниматься в мире глобальное управление в целом, его отдельные субъекты, результаты и эффективность этого управления и составляющих его усилий.

На русский язык понятие “*global governance*” переведено некорректно. По сути, об управлении в прямом смысле речь не идет. К тому же политически и по факту практика глобального управления, представленная деятельностью «восьмерки», «двадцатки», а также ведущих международных организаций, должна была бы называться «глобальным самоуправлением». Учитывая, что все решения субъектов глобального управления имеют рекомендательный характер, эта практика вообще не может быть признана управлением: в противном случае надо было бы констатировать уже далеко зашедшее формирование в мире авторитарной вертикали глобальной власти. Иерархии *инициаторов* глобального самоуправления, более и менее *дееспособных* акторов в этой области, а также *инициаторов* и *лидеров* такого самоуправления, с одной стороны, и желающих или способных исполнять роли *ведомых* либо наблюдателей — с другой, явно существуют. Но эти иерархии пока — среда и отчасти объекты глобального регулирования, но отнюдь не система, четко выстроенная под задачи управления ею самой и идущими в ней процессами.

В отличие от правительства, которое предполагает наличие обязательной *правовой* легитимности осуществляемого управления, глобальное управление осуществляется в отсутствие такой легитимности и опирается на легитимность политическую, психологическую, этическую, конфессионально-идеологическую и/или на их различные сочетания (но все-таки *на легитимность, а не на произвол* субъекта управления, что крайне существенно).

Центральная проблема глобального управления, препятствующая его переводу в собственно управление — *дефицит легитимности*. Если оставаться на почве права, то потенциальные источники легитимности сегодня — лишь воля законных правительств государств, реализующих суверенитет народов этих стран. Все остальное подобных оснований для легитимности глобального управления не дает. Навязывание воли страны-лидера (авторитарный глобализм) есть вариант произвола, и сам лидер это хорошо понимает, т.е. в какой-то мере рискует потерять легитимность даже в собственных глазах.

Иными словами, легитимное с точки зрения права глобальное управление может возникнуть в современном мире только из межгосударственных отношений и никак иначе. ООН не обладает полномочиями для осуществления глобального управления и в современных реалиях не имеет шансов на их получение. Глобальная империя, если бы она была возможна, означала бы управление *имперское* – пусть глобальное по физико-территориальным масштабам, но имперское по сути.

Дефицит легитимности глобального управления можно рассматривать двояко: как трудную и, видимо, долговременную преграду на пути к установлению реально функционального и в полной мере легитимного глобального управления. И как обстоятельство, объективно оправдывающее использование *неформальных* средств и методов глобального влияния, «*глобализации по понятиям*». В эту последнюю категорию в целом удачно вписываются «восьмерка», «двадцатка», а также (с некоторыми оговорками) группа БРИКС.

Если все изложенное справедливо, то это означает, что «Группе двадцати» предстоит еще долгие годы не просто работать в условиях дефицита легитимности, испытывая из-за этого периодические политико-бюрократические встряски и кризисы, но и во многом самой, собственным лидерством, своими решениями и примером, способностью держать политические и иные удары участвовать в формировании будущей глобальной легитимности, без которой нам все равно не обойтись.

Причем роль «Группы двадцати» как ответственной за стабильность глобальных экономики, финансов, роста и развития, будет здесь едва ли не ключевой. Представляется, что единство участников «двадцатки» должно быть направлено не только на разработку конкретных рекомендаций, но и (а возможно, и в первую очередь) на решение этой, в полном смысле слова глобальной сверхзадачи.