

ПРИВАТИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО АВТОРИТЕТА В СОВРЕМЕННОМ ГЛОБАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Т.Дж. Бирстекер

Женевский институт международных отношений

Томас Бирстекер получил степень бакалавра в Университете штата Чикаго и степень магистра в Массачусетском технологическом институте, защитил PhD в МТИ. Затем профессор Бирстекер работал в Йельском университете (1976-1985), Университете штата Южная Каролина (1985-1992) и Университете Браун (1992-2006). Он принадлежит к конструктивистской парадигме в теории международных отношений, а сфера его научных интересов охватывает вопросы глобального управления, международных организаций и транснациональных политических сетей, восприятия суверенитета и режима персональных санкций. Профессор Бирстекер любезно согласился дать интервью «Вестнику МГИМО-Университета» в ходе семинара, проведенного в рамках исследовательского проекта «Российские, швейцарские и канадские исследования и образование в области международных отношений: сравнительный анализ» (грант РФФИ № 16-23-41004). В семинаре также приняли участие М.М. Лебедева, Ю.А. Никитина, А.И. Никитин, И.А. Истомин.

Ключевые слова: управление, сети, авторитет, глобальная гражданственность, международное сообщество.

УДК 327

Поступила в редакцию 30.12.2016 г.

Принята к публикации 01.08.2017 г.

- Мой первый вопрос носит общий характер: как вы думаете, какие теоретические вопросы в современных международных отношениях для вас являются самыми интересными и многообещающими?

Позвольте мне начать с вопросов управления. Я с коллегами написал в своё время книгу «Возникновение частного авторитета в глобальном управлении». Она стала реакцией на рост количества литературы о негосударственных акторах, играющих авторитетные (политические) роли в международной политической экономике. Мне было интересно, что будет, если распространить идеи международной политической экономики на другие аспекты современного управления (governance). Это был такой мыслительный эксперимент. Исследовательский вопрос сводился к следующему: существует ли частный авторитет за пределами международной политико-экономической сферы?

Начали с типологии различных форм авторитета – авторитет рынка, моральный авторитет и преступный авторитет (illicit authority). Типология основывается на работах таких пионеров этой области, как Клэр Катлер, Вирджиния Хофлер и Тони Портер [7]. Затем попытались посмотреть, участвуют ли негосударственные акторы в формировании управления и управляющих институтов на глобальном уровне в этих других сферах, за пределами международной политической экономики. Начали с изучения морального авторитета и авторитета экспертного знания. Позднее мы продолжили анализировать проблематику, интересную мне непосредственно – вопрос авторитета негосударственных акторов или даже авторитета, которым в некоторых сферах управления обладаем мы, учёные.

Обсуждая феномен преступного авторитета, в каком-то смысле мы находились на шаг впереди других исследователей, поскольку тогда вопрос наличия у негосударственных акторов власти или авторитета особенно в сфере безопасности считался нонсенсом. Мы описывали феномен наёмников (теперь их называют частными военными компаниями), это явление тогда только зарождалось. ЧВК являются сейчас очень важными внутренним и региональным игроками в сфере безопасности. Также хочу упомянуть Фила Уильямса, изучающего в сравнительном ключе транснациональные преступные организации на протяжении многих лет [8]. Сначала он не соглашался с тем, что эти организации обладают авторитетом, но наша книга его убедила, и он стал изучать виды локального авторитета, конституирующие преступные элементы на национальном уровне. Криминальные структуры могут и не сотрудничать на международном уровне, но у этих организаций есть возможность распределять властные ресурсы там, где действуют. Это обстоятельство и делает их авторитетными игроками.

Цель нашей книги состояла в первую очередь в том, чтобы попытаться расширить рамки международной политической экономики, показать, что различные формы авторитета существуют в других предметных областях, важных с точки зрения изучения мировой политики.

Эту книгу часто цитируют, но мало кто дочитывает её до последней главы, в которой содержится очень важная, с мой точки зрения, мысль. Мы отмечаем там, что расширение частного авторитета в глобальном управлении – это то, что мы наблюдали при написании книги (конец 1990-х – начало 2000-х гг.). Однако этот процесс вовсе не однонаправленный, он может развернуться вспять. И в последней главе мы постарались описать условия, при котором такой разворот может произойти. Я бы хотел, чтобы на эту мысль обращали большее внимание. Нас часто цитируют, утверждая, что возникновение частного авторитета – это линейное движение. Но на самом деле мы пишем, что это не так, это обратимое явление.

Теперь я хотел бы перейти к разговору о моих недавних публикациях. У меня есть несколько работ, в которых я пытаюсь определить «управление», потому что о нём говорят часто, но точного определения пока нет. Понятие «управление» допускает много интерпретаций, оно довольно аморфно и многозначно. Я пытаюсь разработать определение *управления как формы интерсубъективного понимания порядка, основанного на целенаправленном упорядочении правил (формальных и неформальных), который существует в различных предметных областях и признаётся легитимным*. Это всё ещё очень широкое определение, но я, по крайней мере, постарался его сформулировать.

В английском языке слово «*governance*» совпадает с аналогичным термином во французском – «*gouvernance*». Оно множественного числа и означает «*структуры управления*». Необходимо признать, что сегодня никакого единого глобального управления не существует. В разных предметных областях существуют разные *структуры управления*. Конечно, нельзя говорить, что вообще нет *управления*. Мы имеем множество *систем управления*, которые сосуществуют, взаимопроникают друг в друга, а иногда и противоречат друг другу. Думая об *управлении*, я также понимаю, что оно не обязательно должно быть глобальным. Кроме того, с нормативной точки зрения *управление* амбивалентно, оно может быть очень плохим, всё зависит от моральных координат.

Теперь постараюсь ответить на ваш вопрос об исследовательских интересах. Мне кажется, что сегодня недооценивается не сам факт наличия глобального управления, а вопрос о том, какое управление является желательным на глобальном уровне с нормативной точки зрения. Я пытался и до сих пор пытаюсь сформулировать критерии оценки норм и качества управления. Этим же я занимаюсь со своими студентами на факультетах международных отношений в двух лучших университетах Женевы. Я задавал вопрос: «Какие критерии вы считаете важными для надлежащего управления на глобальном уровне»? Студенты были со всего мира – не только европейцы и североамериканцы. Называли разные критерии: инклюзивность, представительность, эффективность, ответственность, адаптивность, продуктивность, справедливость. Мне хотелось бы организовать действительно глобальное обсуждение этих вопросов, чтобы люди выходили за рамки их национального мышления, чтобы возникало осо-

знание того, что мы сталкиваемся с общими проблемами на глобальном уровне. Я пытаюсь привнести политическую теорию в обсуждение проблем управления, поскольку полагаю, что у нас существует значительный разрыв между теорией и практикой управления. В Женевском институте международных отношений я создал программу по управлению, где делаю акцент на политической теории, на изучении нормативных аспектов современного феномена *управления*.

Если говорить более подробно об аспектах *управления*, то я все больше интересуюсь его неофициальными сторонами. Мы слишком часто сосредотачиваемся на формальных институтах, но всегда есть неофициальные структуры. Часто они представляют собой сетевые взаимодействия. Это не правила, это не процедуры, это не рутинные практики, это – *сети*. Вы пьете чай с кем-то, играете в теннис и, таким образом, создаете неформальные сетевые структуры, которые позволяют вам решать проблемы, которые было бы невозможно решить в официальном режиме.

У меня есть авторский курс под названием «Транснациональная политика и сети в глобальном управлении». В нём я рассказываю студентам, что в мире существуют транснациональные политические сети, дифференцируемые зачастую только по предметной области и по используемой исследователем терминологии. Для их описания я даже ввёл в научный оборот новое понятие TPN (transnational policy networks) – транснациональные политические сети [3]. Расскажу личную историю. Как-то меня пригласили выступить на конференции, посвящённой неформальным формам управления, и организатор попросил меня рассказать в докладе, как так получилось, что я стал заниматься санкциями ООН. А я, действительно, очень много опубликовал к тому времени статей на эту тему. Организатору не нужна была теория с типологией и подтверждающими их эмпирическими исследованиями, от меня требовалось только личное повествование. Во время работы над докладом я понял, что, изучая санкции ООН как исследователь на различных площадках, я оказывался участником различных форм глобального управления, о которых так много говорится в теоретических работах. Я обнаружил себя и в трансправительственных сетях, и в международных сетях адвокатирования, и в транснациональных политических сетях. Всё это новые формы управления, о которых мы раньше не думали, как об управлении.

Думаю, что-то особенное возникает сейчас в сфере управления безопасностью. Мы можем наблюдать, как сетевая модель работает в частных военных компаниях. С какого-то момента я вижу, как возрастает роль академических кругов. Эти тенденции проявляют себя и в вопросах управления интернетом. Если суммировать, можно сказать, что я интересуюсь поиском истоков управления в новых предметных областях.

- Я бы хотел задать вам вопрос, связанный с названием вашей книги «Возникновение частного авторитета». В российском научно-политическом

дискурсе слово «авторитет» используется довольно редко, оно часто заменяется смежными понятиями, такими как «власть», «влияние», «сила». Мне интересно, почему вы использовали в своей книге именно понятие «авторитет» (authority), а не «власть» (power)?

У нас действительно есть понятие «авторитет» (в тексте книги), и мы действительно отличаем его от термина «власть». В контексте нашей темы – глобальное управление, надо отметить, что в международной системе существует власть, но она имеет разные виды или формы. Мне достаточно адекватной кажется типология Роба Дюваля и Майкла Барнетта, которую они разработали и отразили в своей статье и книге о различных типах и формах власти [6]. К этому я вернусь попозже. Название нашей книги отражает общую идею о том, что механизмы глобального управления не подразумевают формальных институтов или традиционных концепций применения власти и силы. Вот почему, оглядываясь на основополагающую работу Джеймса Розенау, написанную в начале 1990-х о *правлении без правительства* (governance without governments) [4], мы хотели «открыть» понятие *управление* для новых интерпретаций. Идея состояла в том, чтобы объяснить, как те или иные паттерны осознанного поведения создают порядок в различных предметных областях и признаются легитимными. Для этих целей понятие «авторитет» подходило лучше, чем «власть». Позвольте обратить внимание на один аспект авторитета, о котором я написал параграф в книге («*Авторитет и социальные отношения*»). Всегда есть люди, которые авторитетно о чём-то заявляют, однако авторитет не может существовать без общественного признания. Авторитет возникает только в рамках общественных отношений и основан на общественном признании и согласии. Авторитет рождается в общественных отношениях между тем, кто претендует на авторитет, и тем, кто его признаёт.

- Видите ли вы формирование глобального управления в области высшего образования и науки?

Через год на этот вопрос у меня будет гораздо лучший ответ, потому что при поддержке швейцарского Министерства иностранных дел и швейцарской Миссии в ООН в Женеве меня попросили организовать глобальный саммит мозговых центров и исследователей, которые занимаются образованием. В фокусе внимания будут особенности возникающих глобальных моделей управления в сфере высшего и специального образования.

Мы собирали вместе группу учёных, занимающихся вопросами образования. Среди них Сьюзан Робертсон из Бристольского университета, Эван Цалкос из Копенгагенской школы бизнеса и другие. Провели ряд круглых столов по глобальным трендам в сфере образования. Так как я не специалист по вопросам образования, для меня многое было новым и интересным. В этих обсуждениях

ях для меня стало очевидно, что высшее образование превратилось в глобальный рынок. Если мы посмотрим на международные рейтинги университетов, международные стандарты качества, наличие глобального рынка высшего образования станет очевидным. Кто всё это создаёт, и для каких целей? Как на это влияют рыночные факторы? Мы постоянно соревнуемся, например, наш университет в Женеве соревнуется с другими европейскими вузами за привлечение студентов, потому что мы позиционируем себя не только на швейцарском образовательном рынке, но и на региональном и глобальном рынке, где борьба разворачивается за лучшие кадры, студентов и исследовательские гранты. Эти тенденции оказывают давление на все вузы.

В рамках наших круглых столов приглашённые специалисты отмечали возрастающую значимость новых моделей партнёрства между разными институтами, между государственными и частными образовательными структурами. Они приводили примеры международных регуляторных стандартов, использовали для описания того, что происходит в высшем образовании, термины, которые я привык использовать в своих теоретических исследованиях по вопросам глобального управления. Много было сказано о влиянии рынка и о тенденциях приватизации в сфере образования. Некоторые цифры меня поразили, например, 60% начального школьного образования в Гане предоставляется частной компанией «Пиерсон» (*Pearson*). Она заключает контракты с правительством и предоставляет образовательные услуги. Это пример того, как классическое понимание роли государства в образовательной сфере претерпевает изменения.

Могу привести пример беседы, которая состоялась у меня с моим бывшим студентом в Кейптауне. Он сейчас разрабатывает программу по международным отношениям для одного Бразильского университета, ориентируясь на международные стандарты и нормы. Это своего рода бенчмаркинг. Важным аспектом управления является создание кода, который определяет – кодирует – поведение акторов. Для реализации этого кода не нужен управляющий агент, вместо этого возникает самоуправление. Бенчмаркинг является примером организации такого самоуправления. Когда вы стремитесь к некоторому установленному показателю, это и есть кодированное самоуправление. Такие нормы и критерии на глобальном уровне начинают обеспечивать глобальное самоуправление. Давайте вспомним английские корни понятия «управление». В большинстве работ указывается на наличие управленца, агента, который управляет или направляет (*to steer*). Именно такое понимание преобладает сегодня в литературе по управлению. Однако если обратиться к Оксфордскому английскому словарю, мы находим два значения слова «управление»: одно из них – «управляющий механизм», а второе – «саморегулирующийся механизм». Как термометр на двигателе, который бережёт его от перегрева, рыночные механизмы выполняют аналогичную функцию для экономики. Поэтому правительства, к примеру, передают часть своих функций рынку, чтобы потом можно было сказать: «Мы ничего не можем сделать, это – глобальный рынок». Я думаю, что у управления

есть как значение *управляющего начала*, так и характеристики самоподдерживающегося состояния.

- Ваш ответ на вопрос о высшем образовании и глобальном управлении навёл меня на размышление о глобальном гражданском обществе. Приводит ли глобальное управление к созданию глобального гражданского общества через институты высшего образования? Я вспомнил в связи с этим изданную Брукингским институтом книгу Хакана Алтыная под названием «Всемирная гражданственность: ответственность и права во взаимозависимом мире» [1]. По утверждению автора, только в университетах и колледжах можно научить людей быть глобальными гражданами и развивать глобальную гражданственность? Является ли создание глобального гражданского общества предварительным условием для формирования глобального управления или же наоборот, глобальное управление формирует глобальное гражданское общество или глобальное «политическое общество», выражаясь языком Грамши? И какую роль играют институты высшего образования в формировании глобального гражданского общества?

Хочу высказать пару замечаний о *глобальном гражданском обществе*. Здесь я настроен несколько скептически. Это понятие мы часто слышим в Женеве, скорее даже чаще говорят о *международном сообществе*. Я часто спрашиваю своих коллег: «Кто составляет международное сообщество?». Как правило, подразумевается, что оно является конкретным сегментом глобального сообщества и организации гражданского общества с конкретной ориентацией. Я прошу быть осторожным относительно таких решительных обобщений о глобальном гражданском обществе. Высказываются мнения, что глобальное гражданское общество нужно рассматривать как форму или идеал, находящийся на стадии становления. Я уделяю этому внимание в своей статье [2], в которой пишу о глобальном дискурсивном пространстве, где глобальное гражданское общество было бы возможно. В любой аудитории можно найти представителей множества традиций, перспектив, цивилизаций, культур и т.д. Глобальное гражданское общество – это просто дискурсивное пространство, в котором представители различных культур и традиций могут достичь консенсуса по отдельным вопросам. Мы сейчас далеко находимся от формирования такого пространства, но при надлежащем глобальном управлении это может стать реальностью.

Отвечая на вопрос о том, является ли глобальное гражданское общество предпосылкой для формирования глобального управления, я сказал бы «нет», оно необходимо для поддержания системы управления. Необходим институт легитимации глобального управления. Этим институтом как раз и может стать глобальное гражданское общество, обеспечивая самовоспроизведение глобального управления и его устойчивость.

- Последний вопрос об эпистемических сообществах. Мне кажется, что вы о них упоминали, но не назвали их эпистемическими.

Верно. Об этом я упоминаю в работе о транснациональных политических сетях. Меня часто спрашивают, не является ли *transnational policy networks* просто вариантом концепции эпистемического сообщества. Я обсуждал этот вопрос с П. Хаасом и нашёл три различия между моей концепцией и его, при этом нужно сказать, что концепции эти очень похожи. Главное отличие состоит в том, что эпистемическое сообщество понимается как нейтральное с точки зрения властных интересов, а процесс влияния на лиц, принимающих решения, имеет одностороннюю направленность, снизу вверх. Понятие «транснациональных политических сетей» предполагает гораздо более высокую степень политизации, а также, что самое главное, подразумевает взаимное, не однонаправленное, влияние между сетями и правительствами. Мы, как учёные, участвуя в работе таких сетей, тоже учимся.

- Благодарю вас за интересную беседу!

Список литературы

1. Altinay H. *Global Civics: Responsibilities and Rights in an Interdependent World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011. 145 pp.
2. Biersteker T.J. *Création d'un espace discursif mondial: Les défis de l'interdisciplinarité, de l'esprit de clocher et de l'intégration des savoirs pratiques dans l'enseignement des Relations internationales // Etudes Internationales*. 2015. Vol. 46, № 4. pp. 381-404.
3. Biersteker T.J. *Participating in Transnational Policy Networks: Targeted Sanctions // Narrowing the Gap: Scholars, Policymakers and International Affairs: Finding Common Cause*. Ed. by M.E. Bertucci, A.F. Lowenthal. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2014. pp. 137-154.
4. *Governance without government: Order and change in world politics*. Ed. by J. N. Rosenau, E.O. Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 311 p.
5. Mills W.C. *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press, 1956. 448 pp.
6. *Power in global governance*. Ed. by M. Barnett, R. Duvall. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 392 p.
7. *Private authority and international affairs / Ed. by A. Claire Cutler, V. Haufler, T. Porter*. Albany: State University of New York Press, 1999. 389p.
8. Williams P. *Transnational Criminal Organizations and International Security // Survival*. 1994. Vol. 36, № 1. pp. 96-113.

Об авторе:

Томас Бирстекек – профессор Института изучения международных отношений и развития (Женева). Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2, 1202 Genève.
E-mail: thomas.biersteker@graduateinstitute.ch.

PRIVATIZATION OF GLOBAL GOVERNANCE

T.J. Biersteker

DOI 10.24833/2071-8160-2017-4-55-289-297

Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID), Switzerland

Thomas Biersteker graduated from Chicago University (BF in Political Science) and MIT (MA in Political Science) and got PhD in Political Science in MIT as well. Later professor Biersteker lectured in Yale University (1976-1985), South Carolina University (1985-1992) and Brown University (1992-2006). He could be described as a constructivist focusing his research on global governance, international organizations and transnational policy networks, construction of sovereignty and regimes of targeted sanctions. Professor Biersteker kindly agreed to give an interview to the "MGIMO Review of International Relations" during a seminar within the research project - Grant of RFBR No. 16-23-41004. The seminar was also attended by M.M. Lebedeva, Yu.A. Nikitin, A.I. Nikitin, I.A. Istomin.

Key words: governance, networks, authority, global civic society, international society.

References

1. Altinay H. *Global Civics: Responsibilities and Rights in an Interdependent World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011. 145 pp.
2. Biersteker T.J. Création d'un espace discursif mondial: Les défis de l'interdisciplinarité, de l'esprit de clocher et de l'intégration des savoirs pratiques dans l'enseignement des Relations internationales [Creating a global discursive space: the challenges of inter-disciplinarity, parochialisms, and integration of practical knowledge in the teaching of International Relations]. *Etudes Internationales*, 2015, vol. 46, no. 4, pp. 381-404. (In French)
3. Biersteker T.J. Participating in Transnational Policy Networks: Targeted Sanctions. *Narrowing the Gap: Scholars, Policymakers and International Affairs: Finding Common Cause*. Ed. by M.E. Bertucci, A.F. Lowenthal. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2014. pp. 137-154.
4. *Governance without government: Order and change in world politics*. Ed. by J. N. Rosenau, E.O. Czempiel. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. 311 p.
5. Mills W.C. *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press, 1956. 448 pp.
6. *Power in global governance*. Ed. by M. Barnett, R. Duvall. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 392 p.
7. *Private authority and international affairs*. Ed. by A. Claire Cutler, V. Haufler, T. Porter. Albany : State University of New York Press, 1999. 389p.
8. Williams P. Transnational Criminal Organisations and International Security. *Survival*. 1994, vol. 36, no 1, pp. 96-113.

About the author:

Thomas J. Biersteker – Professor of the Graduate Institute of International and Development Studies, Maison de la Paix, Chemin Eugène-Rigot 2, 1202 Genève, Switzerland.
E-mail: thomas.biersteker@graduateinstitute.ch.