

МАРГАРЕТ ТЭТЧЕР

ИСКУССТВО
УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВОМ

СТРАТЕГИИ
ДЛЯ МЕНЯЮЩЕГОСЯ МИРА

УДК 351.0
ББК 67.401
Т37

Перевод с английского В. Ионова
Редактор Е. Харитонова

Т37 Маргарет Тэтчер
**Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира/Пер. с англ. — М.: Алыгана Паблишер, 2003. — 504 с.
ISBN 5-94599-048-5**

«Искусство управления государством» — глубокий научный труд, написанный общественным деятелем мирового значения. В книге можно выделить четыре больших блока вопросов. Во-первых, это подведение итогов ушедшей эпохи — размышления над уроками «холодной войны», прошлой и нынешней ролью США. Во-вторых, оценка путей развития России, Китая, Индии и стран Дальнего и Ближнего Востока. В-третьих, угрозы, которые представляют для мира нестабильность на Балканах, государства-изгои, исламский экстремизм и международный терроризм, а также стратегии, позволяющие противостоять им. И, наконец, — процесс интеграции в Европе, таящий в себе опасность незаметного расширения власти международных институтов в ущерб независимости национальных государств.

Картина мира, представленная Маргарет Тэтчер, ее видение сегодняшних и завтрашних проблем могут вызвать целую гамму чувств от полного одобрения до бурного протеста, за исключением одного — равнодушия. Систему взглядов, которые представлены и последовательно отстаиваются в книге, сама Маргарет Тэтчер лаконично называет «консерватизм».

Книга рассчитана на широкую аудиторию.

УДК 351.0
ББК 67.401

Все права защищены.
Любая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами без письменного разрешения владельца авторских прав.

ISBN 5-94599-048-5 (рус.)
ISBN 0-00-710752-8 (англ.)

© Margaret Thatcher, 2002
© HarperCoUinsPublishers, 2002. All Rights Reserved.
Authorised translation from the English language edition published by HarperCoUinsPublishers.

© Альпина Паблишер, перевод, оформление, 2003

Содержание

Иллюстрации.....	7
Карты.....	9
Таблицы.....	11
Выражение благодарности.....	13
Введение.....	15
Глава 1	
Размышления о «холодной войне».....	25
Глава 2	
Победа Америки.....	43
Глава 3	
Российская загадка.....	89
Глава 4	
Азиатские ценности.....	137
Глава 5	
Гиганты Азии.....	179
Глава 6	
Государства-изгои, религии и терроризм.....	237
Глава 7	
Права человека и их соблюдение.....	279
Глава 8	
Балканские войны.....	313

МАРГАРЕТ ТЭТЧЕР • Искусство управления государством

Глава 9	
Европа: грезы и кошмары.....	351
Глава 10	
Великобритания и Европа: время пересмотреть отношения.....	391
Глава 11	
Капитализм и его критики.....	443
Эпилог	
Раннимед.....	499

Введение

Дискуссия об искусстве, или ремесле, государственного управления* не прекращается с момента появления первых государств. На протяжении веков менялись их формы: от греческих городов-государств, или *полисов*, с их ограниченным, исключительно мужским гражданством, к размаху Римской империи с ее верховенством закона; к идеализированному, если не идеальному, средневековому христианскому государству; к шумной Италии эпохи Возрождения (родине макиавеллиевского *Принца*); к абсолютным монархиям XVII и XVIII веков — времен Ришелье и Фредерика Великого; к французским революционным войнам и Наполеону — противоборствующим европейским империям и национализму XIX века; и, наконец, к демократическим концепциям государства всеобщего благосостояния XX века. Изложение полной истории развития искусства управления государством требует таких познаний, которыми я не обладаю**. Однако даже простое сознание того, что за задачами и целями государственного управления нашего времени стоит столь богатая история, придает четкость взглядам и очерчивает перспективу.

Начало XXI века имеет свои особенности, определяющие содержание искусства управления государством в наши дни, которые можно

* Искусство и ремесло в определенном смысле синонимы. Однако последнее имеет более практический смысл, обозначая скорее деятельность, а не искусство влиять на образ мысли; стратегию, а не умение действовать в своих интересах. Сплошь и рядом ремесло управления государством оборачивается просто политическим действием (нередко нашим собственным), которое мы, политики, санкционируем.

** Такими знаниями обладает Генри Киссинджер, судя по его научной работе «Дипломатия» (*Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994). В ее вступительной части д-р Киссинджер прослеживает развитие ремесла управления государством с XVII в.

выразить одним словом — «глобализация». На протяжении всего повествования я буду исследовать и анализировать стоящие за этим понятием реалии в сферах стратегии, международных акций, правосудия и экономики в разных странах и на разных континентах.

Начать следует, конечно, с сущности государства. Если верить некоторым комментаторам, глобализация означает конец государства в том виде, в каком мы его знали на протяжении веков. Однако они заблуждаются. В действительности глобализация лишь в какой-то степени ограничивает власть государства, не позволяя ему делать то, чего оно не должно делать вообще. А это нечто иное.

Мир подвижного капитала, международной рыночной интеграции, непосредственных связей, информации, для получения которой достаточно одного щелчка «мышкой», и открытых (в известной мере, конечно) границ, вне всякого сомнения, очень непохож на тот мир, который был столь мил сердцу политика любой окраски в прошлом. В результате сегодня правительствам, допустившим ошибки в управлении людьми или ресурсами, гораздо труднее избежать проблем. К сожалению, это все же возможно. Руководство многих африканских государств погрязло в воровстве. В целом ряде государств Азии не соблюдаются основные права человека. В большинстве европейских государств чрезмерно высокие налоги и жесткое регулирование. Несовершенная политика наносит ущерб тем, кто ее проводит, как, впрочем, и тем, от чьего имени они действуют, тем не менее плохие правительства — вовсе не редкость.

Эти довольно мрачные размышления следует, однако, уравновесить значительно более позитивными соображениями. Государства сохраняют свое значение, во-первых, потому, что именно они устанавливают правовые рамки, а разумная правовая основа имеет колоссальное значение (сейчас, возможно, большее, чем когда-либо) как для общества, так и для экономики. Во-вторых, потому что государства помогают развивать чувство самобытности, особенно когда их границы совпадают с территорией, занимаемой отдельной нацией, а с глобализацией стремление людей к самобытности усиливается. И в-третьих, лишь государства обладают монопольным правом на принуждение, т. е. правом подавления преступности на собственной территории и защиты от внешней угрозы*. Функцию принуждения государство не долж-

* Эти аргументы проработаны более глубоко в эссе Мартина Вулфа «Выживет ли национальное государство в условиях глобализации?» (Martin Wolf. Will the Nation-State Survive Globalization? *Foreign Affairs*, January/February 2001).

ВВЕДЕНИЕ

но отдавать никогда, хотя на практике она в какой-то мере все же может быть передана частному предприятию на договорной основе. Государство отличается от общества; оно, в конечном счете, — слуга, а не хозяин людей; его способность внушать страх не уменьшается. Все это — абсолютная правда. И все же мы нуждаемся в государстве и всегда будем нуждаться в нем*.

Роли государств в обеспечении международной безопасности в моей книге уделяется особое внимание. Это само по себе немного старомодно, по крайней мере могло показаться старомодным до событий 11 сентября 2001 года. Сегодня политики в демократических странах практически полностью сосредоточились на внутренних проблемах. Их вполне можно понять. В условиях демократии, чтобы появиться на мировой сцене, нам приходится сначала завоевывать голоса избирателей. Как однажды сказал Дизраэли, большинство — это «самый лучший ответ». Он вполне мог бы добавить к этому: и «самая лучшая основа для дипломатии». Однако факт остается фактом: вопросы войны и мира, которые веками занимали умы государственных мужей, сегодня вновь должны оказаться в центре их внимания и даже приобрести большее значение, чем в недавнем прошлом. Конечно, беспорядки, эпидемии и финансовые катастрофы тоже могут быть ужасными и разрушительными, но война — все же самое страшное испытание для человека.

Внешняя политика и обеспечение безопасности связаны с решением очень широкого круга вопросов помимо проблемы войны и мира. Дальновидный государственный деятель должен учитывать и оценивать целый спектр рисков и возможностей. Внешняя политика и обеспечение безопасности — это прежде всего использование силы и могущества для достижения собственных целей в отношениях с другими государствами. Я как консерватор абсолютно не боюсь подобного утверждения. Пусть другие пробуют добиться желаемых результатов в международных делах, не опираясь на силу. Они обречены на неудачу. А такие неудачи нередко наносят значительно больший ущерб, чем отстаивание национальных интересов с помощью традиционных средств — баланса силы и надежной системы обороны. В западных ли-

* Можно, конечно, возразить, что с нападением Усамы бен Ладена и его приспешников на Америку власть перешла от государства к террористам. Однако даже события 11 сентября 2001 г. показывают, насколько важна роль государства: бен Ладен не смог бы действовать, не будь у него баз в Афганистане и не пользуйся он поддержкой режима талибов.

беральных демократиях постоянно муссируется эта тема — эдакая смесь наивного идеализма и отвращения к силе, именно поэтому нам следует быть начеку*.

Один пример. В 1910 году Норман Энджелл, экономист и нобелевский лауреат, написал свою знаменитую книгу «Великая иллюзия» (*The Great Illusion*). В ней он утверждал, что из-за глобального роста экономической независимости, в частности великих держав, и из-за того, что реальные источники богатства сосредоточены в сфере торговли и поэтому не могут быть в конечном итоге захвачены, война за получение материального превосходства не имеет смысла. В этом есть рациональное зерно. Мир, а не война стимулирует коммерцию, а коммерция — основа процветания, при прочих равных условиях конечно. Однако в реальном мире эти условия вовсе не являются равными. При определенных обстоятельствах агрессия вполне может приобрести смысл для тирана или вооруженного до зубов фанатика. Она может стать привлекательной даже для целой нации. Протекционизм в торговле, закрывающий целым странам доступ к товарно-сырьевым ресурсам, необходимым для их промышленности, также может подтолкнуть политических лидеров к развязыванию «целесообразных» войн. В таких обстоятельствах совершенно теряются голоса жертв или тех, кто предвидит последствия, твердящих, что все прекрасно могут обойтись и без войны. Остаются лишь две возможности: сражаться или поднять белый флаг. Стремление к более безопасному миру и попытки гарантировать его замечательны. Однако, если, как в случае с Норманом Энджеллом, писатель вынужден поверить (и это всего за четыре года до самого ужасного мирового конфликта) в то, что «совершенно ясно, даже милитаристы... это допускают, естественные склонности среднего человека отдаляются все больше и больше от войны», значит, в этом есть что-то порочное**.

Высказывается мнение, или, по крайней мере, многие так думают, что единственной альтернативой этим опасным взглядам во внешней политике является полное отсутствие моральных стандартов. Мысль, заложенная сэром Генри Уоттоном в данное им определение дипломата как «добропорядочного человека, посланного за границу, чтобы лгать

* Дополнительным примером может служить Лига наций (см. стр. 53).

** Norman Angell, *The Great Illusion: A Study of the Relations of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage* (London: William Heinemann, 1910), p. 301.

ВВЕДЕНИЕ

от имени своей страны», нашла более широкое применение*. И все же я не отношу себя к тем, кто полагает, что искусство управления государством — это демонстрация силы без всяких принципов. Для начала скажу, что чистая *Realpolitik*, т. е. внешняя политика, основанная на взвешивании силы и национального интереса**, представляет собой концепцию, теряющую четкость при более детальном анализе. Бисмарк, самый известный деятель среди применявших этот принцип на практике, однажды во время обеда заметил, что проведение политики, основанной на принципах, подобно движению по узкой лесной тропе с длинным шестом в зубах. Однако даже у Железного Канцлера были свои принципы: в конце концов, признал же он, что верен королю (а позже императору), а не немецкому народу, большая часть которого была его рукою исключена из Рейха***. Он поддерживал систему и ценности Прусского государства, а не либеральной демократической Германии. Как ни крути, такую политику нельзя считать чисто прагматической.

Далее, в эпоху демократии управление государством без учета моральных принципов почти невозможно, и вряд ли даже самым упрямым политикам стоит игнорировать этот факт. Со времени кампаний Глэдстоуна в графстве Мидлоттиан в 1879 и 1880 годах, осуществленных на гребне разоблачений «аморальности» британской внешней политики, у политических деятелей, пытавшихся аргументировать свои действия исключительно национальным интересом, неоднократно возникали проблемы с поддержкой электората. А превращение Америки в великую державу с чутким общественным сознанием лишь подтвердило эту тенденцию.

Годы «холодной войны» также оставили глубокий неизгладимый след. Но и в то время, когда мир разделился на два военных блока с противоборствующими идеологиями — капиталистической и социалисти-

* Сэр Генри Уоттон (1568-1639), поэт и дипломат, сделал эту циничную надпись на форзаце книги во время выполнения поручения в Аугсбурге в 1604 г. Впоследствии она получила известность. Неосторожное выражение Уоттона не понравилось властям, и он потерял их расположение. Закончил свои дни в качестве ректора в Итоне.

** Данное определение принадлежит Генри Киссинджеру (*Diplomacy*, p. 137).

*** Объединение Германии в 1870 г. привело к тому, что немцы, находившиеся под властью Габсбургов, не вошли в состав германского государства, которое в соответствии с политикой Бисмарка должно было создаваться на основе Пруссии, а не Австрии.

ческой, национальный интерес и политические принципы по большей части были неотделимы друг от друга. Хотя после окончания «холодной войны» многое подверглось пересмотру, мало кто пытался утверждать, что национальный интерес был *единственным* значимым фактором при принятии внешнеполитических решений.

Что касается меня, то я предпочитаю проводить такую линию, -которая опирается на принципы до тех пор, пока они не начинают действовать как удавка; кроме того, я предпочитаю, чтобы эти принципы наряду с благими намерениями подкреплялись и сталью. Именно поэтому я считаю, что государственный деятель сегодняшнего дня должен принимать во внимание три аксиомы.

Во-первых, установление демократии во всех странах и на всех континентах остается законным и, более того, фундаментальным аспектом разумной внешней политики. Существует множество практических оснований для этого: демократические государства обычно не воюют друг с другом; демократия, как правило, способствует приходу к власти хорошего правительства; демократия в большинстве случаев неразрывна с процветанием. Конечно, я имею в виду подлинную демократию, т. е. правовое государство с правительством, имеющим ограниченную власть, где тирания большинства, равно как и меньшинства, находится вне закона. Как будет показано далее, у меня есть глубокие сомнения в практической ценности и законности некоторых инициатив, осуществляемых под лозунгом демократии и соблюдения прав человека*. Хотелось бы также предостеречь от превращения лучшего (идеальной демократии) во врага хорошего (несовершенной демократии)**.

Здравый смысл должен всегда сдерживать моральный пыл.

Во-вторых, разумный и стабильный международный порядок может строиться лишь на уважении к нациям и национальным государствам. Национализм, национальная гордость и национальные институты, несмотря на присущие им недостатки, формируют наилучшую основу для действующей демократии. Попытки подавить национальные различия или объединить различные нации с четко выраженными традициями в искусственные государственные образования очень часто заканчиваются провалом, а иногда — кровопролитием. Мудрый государственный деятель воспекает национальный статус и пользуется им.

* См. главу 7.

** См., например, дискуссию на стр. 150-152.

ВВЕДЕНИЕ

В-третьих, какие бы уловки международной дипломатии ни использовались для сохранения мира, окончательным мерилom мастерства управления государством является решение вопроса, что делать перед лицом войны. Умение сдержать войну и выиграть навязанную войну — две стороны одной монеты: и то, и другое требует непрерывного вложения средств в оборону и постоянной, негибкой решимости противостоять агрессии. В нынешние времена даже сама мысль о войне предана анафеме. Но, несмотря на это, на земле то тут, то там вспыхивают вооруженные конфликты разной интенсивности. Только в 1999 году военные действия велись в девятнадцати странах*. Кроме того, было отмечено четыре межгосударственных вооруженных конфликта, связанных с борьбой за независимость и решением территориальных вопросов: конфликт в Косово (с последующим вмешательством стран НАТО); война между Эфиопией и Эритреей; столкновение Индии и Пакистана из-за Кашмира; арабо-израильский конфликт в южной части Ливана. Большинство подобных конфликтов случается в регионах, весьма удаленных от мест проживания западных политиков и избирателей. Однако в сегодняшнем мире, насыщенном оружием массового поражения, с его этническим и религиозным противостоянием, с его склонностью к международному вмешательству даже далекие войны несут реальную опасность.

Первый вариант этой книги был готов до террористического акта 11 сентября 2001 года в США. При анализе текущих событий всегда существует риск не поспеть за ними**. Именно это и произошло с «Искусством управления государством». По правде говоря, последствия чудовищного преступления того дня были настолько серьезными и травмирующими, что вполне можно согласиться с некоторыми комментаторами, утверждающими, что новому миру нужны и новые подходы.

Я не поддалась. Я просто стала пересматривать свои взгляды и делать выводы в соответствии с новыми знаниями о масштабах угрозы

* В Афганистане, Алжире, Анголе, Азербайджане, Бирме, Бурунди, Чаде, Колумбии, Демократической Республике Конго, Индонезии, Иране, Ираке, Косове, Мексике, Руанде, Сомали, Судане, Турции и Уганде (*International Institute for Strategic Studies, Strategic Survey 1999/2000*).

** Так случилось с работой Генри Киссинджера, озаглавленной «Нужна ли Америке внешняя политика?» (*Does America Need a Foreign Policy?* New York: Simon and Schuster, 2001). Д-р Киссинджер привел в ней всего лишь три ссылки на терроризм.

со стороны исламского терроризма. Я стала также размышлять о том, как необходимость ведения глобальной войны против терроризма, которую объявил президент Буш и его союзники, изменила наши взгляды на взаимоотношения с другими великими державами, в частности с Россией, Китаем и Индией. Я подобрала аргументы для кардинально нового подхода к решению проблемы Ближнего Востока. Я попыталась оценить, насколько кризис изменил роль Великобритании в Европе или роль Европы в западном альянсе. Фактически я проверяла все еще раз.

В некоторых вопросах я и в самом деле изменила акценты. Отдавая приоритет разгрому терроризма (это необходимо сделать сейчас), мы неизбежно уделяем меньше внимания другим проблемам. Мы должны прийти к иному балансу между свободой личности и безопасностью общества в своей стране. За рубежом наше внимание также должно быть сфокусировано иначе. При создании коалиции для борьбы с общим врагом нам, возможно, придется, по крайней мере временно, сблизиться с не удовлетворяющими нас режимами, которые в другой ситуации были бы для нас объектом критики. Являясь сторонницей консервативных, а не либеральных взглядов в вопросах внешней политики и обеспечения безопасности, я вполне согласна с Уинстоном Черчиллем, который однажды так высказался о союзе с СССР в борьбе против нацистской Германии: «Если бы Гитлер вторгся в ад, я бы, как минимум, постарался дать дьяволу хорошую рекомендацию». Слава Богу, нам не приходится иметь дело с такими союзниками, как Сталин, а рука дьявола ясно угадывается в действиях Усамы бен Ладена и его боевиков из «Аль-Каиды».

И все-таки мои взгляды не претерпели существенных изменений, причина здесь вовсе не в простом упрямстве. Поясню.

Когда речь заходит о трагедии Америки, мы вновь и вновь слышим, что вторник 11 сентября — «это день, изменивший мир». Об этом кричат все заголовки. Об этом твердят дикторы радио и телевидения. Им за редким исключением вторят политики. Причина такого утверждения вполне понятна: в тот день произошел самый ужасный террористический акт. Граждане западных государств, а в особенности американцы, никогда прежде не чувствовали себя столь беззащитными и неподготовленными. Горе и негодование были просто безмерными.

Для тех, кто скорбел, реальность, несомненно, изменилась, причем навсегда. Со временем они, возможно, и обретут новый смысл жизни, новые источники утешения и блаженного забвения; однако ника-

ВВЕДЕНИЕ

кие действия политиков или генералов не смогут вернуть им потерянного.

Мир вместе с тем не рухнул, он остался прежним, он просто лишился пелены многолетних иллюзий. После окончания «холодной войны» Запад почему-то решил, что теперь можно думать и говорить лишь о прелестях мира. После победы над главным врагом — советским коммунизмом — мысль о том, что могут появиться другие враги, способные нарушить наше тихое благополучие, казалась слишком нелепой.

Именно поэтому мы все больше и больше слышали о правах человека и все меньше и меньше — о национальной безопасности. Мы тратили больше на повышение благосостояния и меньше — на оборону. Мы позволили своим разведывательным службам расслабиться. Мы надеялись, а многие либерально настроенные политики давали нам для этого основания, что в «деревне величиной с Землю» существуют только добрые соседи. Лишь некоторые из нас осмеливались проявлять бестактность и заявляли, что лучшей основой добрососедства нередко является крепкая изгородь.

Итак, мир, более четкую картину которого мы видим сейчас глазами, промытыми слезами трагедии, был на самом деле таким всегда. Это мир риска, конфликтов и скрытого насилия. Такие ценности, как демократия, прогресс, терпимость, еще не стали господствующими. «Конец истории» мы достигли лишь в том смысле, что получили некоторое представление об Армагеддоне*.

Теперь нам известно, что террористы бен Ладена готовили свои преступления не один год. Распространение их безумной, порочной идеологии (язык не поворачивается назвать это религией) происходило на наших глазах. Мы были слишком зашорены, чтобы замечать что-либо. Короче говоря, мир никогда не переставал быть опасным. Однако Запад потерял бдительность. Без всякого сомнения, именно в этом главный урок трагедии 11 сентября, и мы обязаны усвоить его, если не хотим, чтобы наша цивилизация прекратила свое существование.

* Пояснение к выражению «конец истории» приведено на стр. 54.