
ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

Стрельцов Д. В.

Для Японии характерна приоритетная роль во внешнеполитическом процессе исполнительной власти, а внутри нее – отдельных ведомств, ведущих между собой постоянное соперничество, при относительной слабости координирующей роли кабинета министров. Вместе с тем все большее воздействие оказывает в последнее время общественное мнение страны, что во многом связано с усилением значения популизма как важного политического ресурса действующей власти.

Согласно действующей конституции, сфера внешней политики является преимущественной прерогативой кабинета министров, который, в свою очередь, несет ответственность перед парламентом. Важнейшими функциями парламента является обсуждение вопросов государственной политики, принятие государственного бюджета, ратификация международных договоров. В каждой из палат парламента – палате советников и палате представителей – имеется постоянная комиссия по международным делам, в задачу которой входит обсуждение законопроектов и вопросов внешней политики Японии. Для рассмотрения отдельных важных вопросов нередко создаются специальные (непостоянные) комиссии, работающие над отдельными внешнеполитическими проблемами (например, такая комиссия создавалась по вопросам, связанным с международными аспектами возвращения Окинавы в 1971 году). На заседания парламента могут вызываться члены кабинета министров и государственные служащие любого ранга для дачи пояснений по вопросам внешней политики. Парламентарии активно используют свое право делать запросы и задавать вопросы министру иностранных дел и премьер-министру. Принимаемые в результате обсуждения итоговые документы докладываются на пленарном заседании соответствующей палаты, которая вправе принимать или не принимать резолюции или одобрять законопроекты.

Конституционными положениями определяется круг отдельных субъектов внешнеполитического процесса (далее ВПП). Император как глава государства выполняет в основном церемониальные

функции, которые в той своей части, что затрагивает внешнеполитический процесс, включают в себя подтверждение верительных грамот послов и посланников, а также ратификационных грамот и других предусмотренных законом дипломатических документов; прием иностранных послов и посланников (ст. 7 Конституции).

Премьер-министр располагает большими конституционными и нормативными возможностями в сфере внешней политики. Являясь руководителем исполнительной власти, глава правительства должен давать периодические отчеты по вопросам внешней политики высшему законодательному органу страны парламенту. Именно ему принадлежит решающее слово в вопросах, связанных со стратегическим планированием и реализации внешней политики.

Основным советником премьер-министра по вопросам планирования и реализации внешней политики является министр иностранных дел. Именно на это должностное лицо налагаются основные обязательства по выработке и реализации внешней политики страны. Как и во многих странах с развитой парламентской демократией, министерство иностранных дел в Японии возглавляет профессиональный политик.

Среди западных стран премьер-министр Японии как глава исполнительной власти представляет собой относительно более слабую политическую фигуру. Помимо ограничений, налагаемых вестминстерской системой кабинетно-парламентской демократии (зависимость от расстановки сил в нижней палате парламента), премьер-министры Японии, как правило, стеснены в свободе рук в силу

Научные школы МГИМО

большей, чем во многих других странах, шаткости своих позиций внутри правящей партии, что объясняется длительным существованием специфической для Японии системы определения председателя партии путем консультаций между внутрипартийными фракциями (эта система в целом не имеет принципиальных различий между ЛДП и ДПЯ). Поскольку положение премьер-министра гораздо более шатко, а смена кабинета случается гораздо чаще, чем в других странах, главы правительств нечасто могут похвастаться собственным внешнеполитическим курсом, который бы ассоциировался с именем конкретного премьер-министра. Как отмечал российский исследователь А. Н. Панов, «в послевоенной японской истории не так уж часто правительство возглавляли политики, ставившие серьезные цели перед японской дипломатией и добивавшиеся их реализации»¹. Такими были в послевоенный период лишь «сильные», т.е. достаточно активно применяющие фактор личного руководства, премьер-министры: И. Хатояма, добившийся в середине 50-х гг. XX века восстановления межгосударственных отношений с СССР, Э. Сато, в период администрации которого произошла передача Окинавы под суверенитет Японии, К. Танака, нормализовавший в 1972 г. отношения с КНР, Дз. Коидзуми, прославившийся принятием антитеррористического законопроекта и отправкой в 2003 году «сил самообороны» в Ирак, проведением в 2002 и 2004 гг. нескольких саммитов с руководством Северной Кореи и др. Ряд глав правительств получили известность благодаря персонифицированным внешнеполитическим концепциям (Р. Хасимото – концепция «евразийской дипломатии», Дз. Коидзуми – «доктрина Коидзуми»), которые не всегда последовательно воплощались в жизнь, но позволяли Токио наметить некоторые внешнеполитические приоритеты. Следует отметить, что спектр возможностей глав правительств во внешнеполитической сфере существенно расширился с начала 2000-х гг. по мере реализации административной реформы, предполагающей передачу главе правительства больших прерогатив в вопросах инициирования новых видов государственной политики.

Персонифицированное начало ВПП обязательно выступает от имени главы кабинета министров. Субъектом крупных внешнеполитических инициатив, включая выдвижение внешнеполитических доктрин, нередко выступает министр иностранных дел, либо, реже, министр экономики, торговли и промышленности. Например, с именем министра экономики, торговли и промышленности ассоциируется т.н. «доктрина Никай», предполагающая новое видение зоны свободной торговли в АТР.

Вместе с тем, по сравнению с другими странами элемент персонификации ВПП оказывается в Японии менее выраженным по сравнению с другими странами. Слабость личностного элемента внешней политики нередко замыкается на институциональные проблемы, а точнее – совершенно недостаточную для подобных задач функциональную инфраструктуру. Лишь в начале 2000-х гг. в результате административной реформы 2001 года у главы правительства появился аппарат специальных советников, призванных оказывать ему поддержку в деле подготовки политических инициатив. Впрочем, эти советники чаще являются выходцами соответствующих министерств и ведомств и чаще выражают узковедомственные интересы, в большей степени ведомственный взгляд на проблему.

В Японии отсутствует специальная «концепция внешней политики» либо иной документ, определяющий программные установки правительства во внешнеполитической сфере. Традиционно концептуальное видение внешнеполитических целей определяется премьер-министром страны в его программных выступлениях, которые, как правило, озвучиваются вскоре после формирования правительства. Большую известность получило программное выступление премьер-министра Р. Хасимото 24 июля 1997 г. перед представителями Ассоциации предпринимательских организаций, в котором он обозначил основные идеи концепции «евразийской дипломатии». Другая внешнеполитическая концепция – «Стратегия дуги свободы и процветания» – была провозглашена в ряде выступлений министра иностранных дел Т. Асо в ноябре 2006–мае 2007 гг.: его выступлении по случаю 20-й годовщины основания Японского форума по международным отношениям 12 марта 2007 года, выступлении на семинаре Института международных проблем «Дуга свободы и процветания: расширяющиеся перед Японией внешнеполитические горизонты» 30 ноября 2006 года. Тексты базовых выступлений премьер-министров и министров иностранных дел по внешней политике за прошедший год публикуются в «Голубой книге по дипломатии» и на сайте МИД Японии².

Участие правительственных учреждений в ВПП принимает целый ряд министерств и ведомств страны, действующих на основании отдельно принимаемых «законов об учреждении». Центральным ведомством, реализующим политическую линию правительства во внешнеполитическом процессе и осуществляющим координацию внешнеполитической деятельности прочих министерств и ведомств, является

министерство иностранных дел. Отдельные аспекты внешней политики входят в сферу компетенции прочих учреждений правительства. Так, министерство экономики, торговли и промышленности (МЭТП) занимается вопросами тарифной политики, внешнеторговыми связями, инвестиционной политикой Японии за рубежом, а также участием Японии в международных экономических организациях. За министерством финансов закреплены таможенная и тарифная политика, вопросы официальной помощи развитию и т.д. Минфин страны осуществляет надзор за международной деятельностью японских банков, курирует сферу отношений Японии с международными финансовыми институтами, включая МВФ, Мировой банк, совещание министров финансов стран «Большой семерки», ОЭСР и проч. Именно это министерство имеет наиболее сильное право голоса при решении вопросов, связанных с международной финансовой интеграцией, своп-соглашениями с восточно-азиатскими странами, деятельностью Азиатского банка развития, в котором Япония играет ключевую роль. Среди прочих министерств и ведомств следует выделить министерство сельского, лесного хозяйства и водного промысла, ведающее вопросами импорта сельхозпродукции, сельскохозяйственных тарифов. В ведении министерства здравоохранения, труда и благосостояния находятся вопросы миграции иностранной рабочей силы, министерства обороны – координация политики в области безопасности с США, являющимися партнером Японии по военно-политическому союзу. В ряде случаев, когда международное звучание приобретают некоторые сугубо внутренние вопросы, внешнеполитической проблематикой вынуждены заниматься прочие министерства и ведомства. Характерным примером в этом отношении является вопрос об учебниках истории для средних школ, находящийся в сфере компетенции министерства образования и науки. Отражение в этих учебниках японской оккупационной политики в странах Восточной Азии, как известно, стал в середине 2000-х гг. причиной существенного охлаждения отношений Японии с Китаем и Северной Кореей.

Особенность правительственной системы послевоенной Японии заключается в более сильном, чем в других странах, элементе межведомственной разобщенности, секционализме, внутриведомственном эгоизме, относительной слабости общего координирующего начала в лице кабинета министров и премьер-министра. Широко распространенным является представление о том, что ведомства

преследуют собственные цели, которые не обязательно коррелируют с общенациональными интересами. Характерным примером является расхождение позиций ведомств по вопросам тарифной политики: если МИД и МЭТП выступают за снижение импортных пошлин, являющееся необходимым шагом в русле общего процесса либерализации мировых внешнеторговых связей, то Минсельхоз – за продолжение протекционистской политики в отношении национального рынка сельхозпродукции. Например, Р. Смит в своем исследовании показывает «интервенционистскую» роль министерства сельского, лесного хозяйства и водного промысла, которая не всегда исходила из понятия «национального интереса» или «патриотического долга»³.

При этом, хотя МИД страны формально выступает головным ведомством в вопросах внешней политики, роль отдельных ведомств при принятии ключевых решений может быть различной в зависимости от конкретного контекста. Так, в 1956 г. именно Минсельхоз, а не МИД, выступил движущей силой процесса восстановления дипотношений с СССР, что было связано в первую очередь с нерешенностью вопроса о заключении рыболовной конвенции, имевшего огромное значение для продовольственной безопасности страны. Это проявилось, в частности, в том, что предварительные переговоры с советской стороной вел не представитель внешнеполитического ведомства, а министр сельского хозяйства И. Коно. Что касается периода последнего десятилетия, то позиция Минсельхоза, выступающего против либерализации внутреннего рынка, нередко существенно блокировала возможности маневров японских переговорщиков политического маневрирования в ходе переговоров по вопросу о заключении соглашения о зонах свободной торговли. В свою очередь, минздрав продавливал ограничения в соглашении об экономическом партнерстве с Филиппинами, не допуская свободный импорт в Японию рабочей силы. Позиция указанных ведомств имела принципиальные расхождения с позицией МИД и МЭТП, которые проводят стратегическую линию на расширение и развитие форматов соглашений свободной торговли и об экономическом партнерстве.

В целом эксперты сходятся на том, что межведомственные распри являются негативным фактором, снижающим эффективность работы правительства. С 2001 года в рамках административной реформы проводится системное усиление роли канцелярии кабинета министров *найкакүфу*, которая должна стать главным органом правительства в деле политической координации деятельности

Научные школы МГИМО

отдельных министерств и ведомств во всех сферах государственного управления, включая внешнеполитическую.

Большое значение для понимания внешнеполитического процесса современной Японии имеет правильное представление о процедурно-институциональных характеристиках этого процесса. Речь идет об особенностях организационной структуры, кадровой политики, процесса принятия решений, определяемых спецификой национального характера, управленческой культуры, деловой этики и т.д.

Несмотря на существование ряда различий между отдельными ведомствами, имеются общие для всех базовые характеристики бюрократического процесса. Прежде всего, это касается кадровой системы бюрократии, которую характеризует элитарность, корпоративная солидарность, однородность, закрытость и кастовая замкнутость, слабый уровень «обратной связи» с обществом, относительная независимость статуса от политической ситуации. Во многом указанные черты не являются специфическими только для Японии и могут в той или иной степени быть идентифицированы в других странах. Однако именно в Японии формирование бюрократии как особого «сословия», возвышающегося над обществом, проявляется во всей своей полноте.

По мнению британского исследователя Г. Хука, к числу системных характеристик внешнеполитической бюрократии относится существование системы особых неформальных связей внутри управленческой элиты (т.н. *human networks*, или по-японски *дзиньяку*), позволяющих достаточно быстро найти нужные контакты для поиска решения нестандартных проблем. Эти связи не замыкаются только на работниках каких-либо отдельных ведомств, а охватывают широкий круг лиц, представляющих т.н. «железную триаду» – бюрократию, политический мир и деловые круги. Кроме того, одной из таких характеристик является наличие уз солидарности между выпускниками одного учебного заведения (*закубацу*). Речь идет специфическом для Японии «образовательном цензе» – традиции возвращения бюрократической элиты в ограниченном числе учебных заведений, и прежде всего на юридическом факультете Токийского государственного университета⁴.

Оценивая степень участия бюрократии в ВПП, следует заключить, что оно носит ключевой, системообразующий характер, вытекая из главной особенности системы государственного управления Японии, в которой бюрократическая компонента занимает центральное положение. Вместе с тем возможности бюрократии существенно

ограничиваются внутриведомственными конфликтами, соперничеством между ведомствами, узковедомственным эгоизмом и секционализмом, порождающими перманентный конфликт интересов внутри самой бюрократии. Кроме того, следует учитывать, что независимость внешнеполитических ведомств от политиков носит относительный характер. Прежде всего, это определяется спецификой того или иного ведомства. К категории «политических», т.е. достаточно сильно инкорпорированных в «железную триаду» и имеющих сильные неформальные связи в политическом мире, в числе прочих относится министерство финансов, а также министерство сельского, лесного хозяйства и водного промысла. Что касается МИД и, отчасти, МЭРТ, они не входят в состав «политических министерств» и потому слабо участвуют в процессах закулисного лоббирования, сопровождающего все стадии законодательного процесса⁵.

Во многом по этой причине, МИД, ограниченный в своих возможностях политического «прикрытия» в парламенте, оказывается сильно уязвимым в отношении вмешательства политической власти. Особенно это проявилось в период кабинетов Дз. Коидзуми, когда на министерский пост была назначена М. Танака, деятельность которой сильно дезорганизовала и даже парализовала внешнеполитическое ведомство страны. Вмешательство политиков нередко приводило к тому, что целые внешнеполитические направления оказывались лишенными всяких ориентиров, а МИД самоустранился от каких бы то ни было инициатив, довольствуясь работой технического оформления и реализации уже принятых решений. Для примера можно привести отношения Японии с Россией, переживающие, по мнению многих экспертов, застой с того момента, как в 2002 году из МИД в связи со скандалами, связанными со вмешательством политиков в дела внешнеполитического ведомства, с российского направления было изгнано несколько ведущих специалистов по России.

По сравнению со многими другими странами МИД Японии, по мнению некоторых экспертов, достаточно сильно ограничен в своих кадровых и финансово-организационных возможностях. Так, например, численность сотрудников МИД в 2006 году составляла 5 289 чел., что соответствовало примерно четверти количества работников внешнеполитического ведомства Великобритании и двум третям – США⁶.

Как и во многих странах с развитой парламентской демократией, министерство иностранных дел в Японии возглавляет профессиональный политик. (Согласно конституции, кабинет министров

формируется преимущественно из числа депутатов парламента). В руководство МИД, как и прочих министерств, входят еще по несколько представителей депутатского корпуса, формирующих т.н. «политическую номенклатуру». В их число входят, в частности, парламентские заместители министра (*фукудайджин*) и политические советники министра (*дайджин сэймукан*). Первые могут замещать министра в случае его отсутствия в стране, реально участвуя в процессе принятия решений, вторые консультируют министра по внешнеполитическим вопросам и могут представлять министра на заседании парламентских комиссий⁷. Как правило, в МИД эти посты занимают достаточно опытные политики из т.н. «клана внешней политики». Высшей ступенькой роста кадровой дипломатической службы является пост административного заместителя министра (*гайму дзикан*), носители которого в реальности осуществляют оперативное руководство министерством. Этот пост занимают наиболее опытные дипломаты, имеющие за своими плечами многолетнюю карьеру в МИДе и хорошо понимающие тонкости ведомственного процесса принятия внешнеполитических решений.

Что касается вопросов внутренней структуры МИД страны, то для нее, как и во многих других странах, характерно разделение функций между географическими и функциональными подразделениями департаментами. В структуре МИД имеется пять географических департаментов: департамент Северной Америки, департамент Азии и Океании, департамент Латинской Америки и стран Карибского бассейна, департамент Европы, департамент Ближнего Востока и Африки. К числу функциональных относятся департамент внешней политики, департамент экономических вопросов, департамент экономического сотрудничества, департамент международных правовых вопросов и консульский департамент. Кроме того, в министерстве имеются также департамент информации и анализа, а также департамент разоружения, нераспространения ядерного оружия и науки⁸.

Наибольший вес и влияние на политическое звено управления среди географических департаментов имеют департамент Северной Америки и, далее, департамент Азии и Океании. Во многом это отражает распределение внешнеполитических приоритетов, среди которых выделяется традиционная ориентация Японии на стратегический союз с Соединенными Штатами, а также усиление значения Китая в международной и региональной политике⁹.

В условиях сильного элемента внутриведомственного сепаратизма, определяемого соперничеством отдельных структурных единиц (департаментов), большое значение для управленческой целостности министерств и ведомств имеют т.н. «координирующие структуры». Их роль заключается в согласовании разноплановых интересов отдельных департаментов, предоставлении информации, согласовании позиций и т.д. Для МИД Японии подобными структурами являются секретариат министра, департамент международных правовых вопросов, служба информации и анализа, которая занимается сбором и обработкой данных по широкому кругу международных проблем, а также департамент экономического сотрудничества, курирующий вопросы экономического и научно-технического сотрудничества Японии с зарубежными странами, а также вопросы предоставления помощи.

Японские исследователи Хидэаки Сирояма и Дзюн Цубоути отмечали, что характерной чертой структурной организации японского МИДа является т.н. «чрезмерность» (*redundancy*) – термин, отражающий большую по отношению к другим ведомствам степень кадрово-организационной самостоятельности отдельных структурных подразделений, меньшую степень единоначалия, индивидуальность подхода к принятию решений, связанному с многообразием и сложностью региональных международных процессов. Кроме того, обращает на себя внимание относительная слабость координирующих подразделений, наблюдаемая в некоторых региональных департаментах. Особенно характерным примером в этом отношении является департамент Азии, где отделы Китая, отдел Северо-Восточной Азии и отдел стран АСЕАН пользуются большой самостоятельностью при принятии решений, а их деятельность подвергается взаимному согласованию относительно слабо¹⁰.

Воздействие неправительственной компоненты на внешнеполитический процесс проявляет себя в Японии путем восприятия международной политики через призму личных и корпоративных интересов неправительственных акторов и артикулирования их позиций с помощью формальных и неформальных механизмов воздействия на правительство. В рамках тенденции последнего десятилетия происходит некоторое смещение субъектной базы процесса внешнеполитического планирования и анализа в пользу неправительственной компоненты, и прежде всего политических структур.

В целом данная тенденция наращивает обороты в русле общего вектора политического развития

Научные школы МГИМО

Японии последних пятнадцати лет, который направлен в сторону повышения значимости политических партий в деле выработки государственной политики. Усиление роли партий как субъектной базы политического процесса, составлявшее важнейшую цель политической реформы 1994 года, призвано обеспечить преодоление узковедомственных и установление приоритета общенациональных интересов, добиться повышения открытости и транспарентности процесса принятия решений, что оказывается категорическим императивом в свете стоящих перед страной глобальных вызовов.

Указанная тенденция проявила себя в форме усиления роли органов политического планирования политических партий и роли т.н. «манифестов» – предвыборных программ, выдвигаемых политическими партиями в ходе борьбы на парламентских выборах. Кроме того, объективно повышается значение персонифицированной внешней политики, проводимой от имени конкретных политических деятелей (глав правительства, министров иностранных дел и экономики торговли и промышленности, лидеров оппозиционных партий). Часто инициативы этих деятелей выдвигаются от них не как от носителей определенной должности в государственном аппарате, а именно как от политических деятелей, представляющих конкретную политическую партию.

Следует отметить, что в связи с деидеологизацией внешнеполитической сферы, произошедшей после краха т.н. «системы 1955 года», существенные отличия всеми, за исключением КПЯ, политическими партиями по принципиальным международным вопросам утратили свою актуальность. Если до начала 1990-х гг. линия водораздела в идеологическом противостоянии между партиями правящего блока и оппозицией партиями проходила именно по внешнеполитическим вопросам (ЛДП ориентировалась на союз с Америкой, оппозиция, главным образом в лице СПЯ – на страны социалистического блока), то с окончанием «холодной войны» политическое противостояние переместилось в область внутренней политики. Таким образом, деидеологизация политического процесса, явившаяся следствием становления постбиполярного мира, проявилась в том, что внешнеполитические вопросы утратили идейную подоплеку, позиции партий в целом нивелировались, а споры между ними утратили принципиальный характер.

Характерным примером является унификация позиций партий по отношению к вопросам обеспечения безопасности. В середине 1990-х гг. важность военно-политического союза с Америкой

признали все партии, включая даже Социалистическую партию Японии, которая на протяжении десятилетий выступала за 9-ю статью конституции и против «договора безопасности» с Соединенными Штатами. Для СПЯ, помимо утраты идеологических ориентиров, сыграл свою роль и переход, хоть и на непродолжительное время, в лагерь правящей коалиции. Как отмечал японский исследователь А. Миясита, «СПЯ придерживалась пацифизма в значительной степени по причине того, что в период холодной войны она находилась в постоянной оппозиции... Степень приверженности пацифистским нормам, иными словами, определялась дистанцией партии от власти: чем больше дистанция, тем больше пацифизма могла себе позволить СПЯ»¹¹.

Что касается различий между основными политическими партиями, составляющими костяк формирующейся двухпартийной системы – Либерально-демократической и Демократической, то споры между ними по основным международным проблемам не имеют принципиального характера. Для примера можно привести различия в позициях по поводу отправки «сил самообороны» за рубеж. Обе партии признают легитимность участия японских военных в миротворческих операциях. Но ЛДП, в отличие от ДПЯ, не считает мандат ООН обязательным условием для принятия Японией на себя военных обязательств перед антитеррористической коалицией.

Проведению более умеренной, проооновской и пацифистской политики в области национальной безопасности, при сохранении неизменных принципов, объективно способствовала партия Коэйто, до недавнего времени неизменно входившая в коалицию с Либерально-демократической партией. Вместе с тем, по принципиальным вопросам безопасности, например, вопросам отправки «сил самообороны за рубеж», ЛДП действовала без оглядки на позицию своего партнера по коалиции¹².

Особую роль в деле формирования внешнеполитической платформы ЛДП принадлежит секции внешней политики *гайко букай* Совета по политическим вопросам. Эта структура в период нахождения партии у власти выступала субъектом координации интересов и согласования позиций между правительством и предпринимательскими организациями. Аналогичные структурные подразделения (Совет по политическим вопросам и Международный департамент) имеются и внутри ДПЯ. Кроме того, в ЛДП нередко создавались рабочие исследовательские структуры с неформальным статусом для проведения ситуативных анализов и «мозговых атак» на возникающие проблемы.

Их рекомендации в некоторых случаях учитывались органами политического планирования ЛДП, приводя к существенному изменению внешнеполитического курса. Например, влиятельная исследовательская группа внутри ЛДП выступила в начале 1990-х гг. с докладом, который сыграл важную роль в деле отхода Японии от «дипломатии чековой книжки», которую она проводила в отношении антииракской коалиции западных стран в 1990 году, в пользу более активной военно-политической позиции¹³.

Свое право голоса на принимаемые решения имеют внутрипартийные фракции и группировки. Говоря о ЛДП, следует отметить, что они играли различную роль на разных исторических этапах, а их позиция находила отражение в ВПП в зависимости от роли и места фракции в партийном руководстве. Например, фракции т.н. «главного течения» ЛДП (например, Мики и Охира) чаще выступали с более прагматических и гибких позиций по военно-стратегическим вопросам, в то время как «побочное течение» в лице фракций Фукуда и Накасонэ было заметно более жестким и близким к «ястребиному крылу». Различные позиции отдельных фракционных лидеров могут вносить существенные коррективы во внешнеполитическую линию. Так, И. Хатояма вступил в середине 1950-х гг. в прямой конфликт с лидером другой фракции С. Есида по вопросу о восстановлении отношений с СССР и после ожесточенной борьбы одержал победу. Стоит отметить, что в последние годы по мере утраты фракциями своего значения в качестве базового структурообразующего элемента в кадрово-организационной системе ЛДП их воздействие на решение вопросов внешней политики практически не проявляется.

Фракционная составляющая присутствует и в политике Демократической партии, представляющей собой конгломерат выходцев из политических партий различной внешнеполитической ориентации, включая такие полярные по своей направленности партии, как СПЯ и ЛДП. Так, если фракция Сэйдзи Маэхара (исследовательское общество *Реункай*) известна своими правонационалистическими взглядами, то группировка бывших членов умеренного крыла ЛДП, возглавляемое нынешним ее главой Ю. Хатояма, занимает центристские позиции, в то время как бывших социалистов, возглавляемых Такахиро Екомити, характеризуют левые и пацифистские взгляды. В результате внутри партии постоянно разгораются споры по основным международным проблемам¹⁴.

В связи с приходом к власти кабинета Демократической партии, возглавляемого Ю. Хатояма,

внимание экспертов переключилось на особенности подготовки решений в рамках партийного аппарата ДПЯ. Будет ли существенная корректировка ВПП в связи со сменой администрации и активного формирования двухпартийной системы? Пока ясно, что ДПЯ не имеет опыта, а также разветвленной и хорошо институализированной инфраструктуры для подготовки внешнеполитических решений. Сильная вероятность, что ДПЯ в большей, нежели ЛДП, степени будет полагаться на альтернативные бюрократии структуры политического планирования¹⁵. Одним из основополагающих органов подобного рода, как ожидается, станет «Агентство государственной стратегии», которое будет официально встроено в систему государственного управления, оставаясь при этом в своей основе небюрократическим органом¹⁶.

Становление двухпартийной системы достаточно радикально меняет механизмы ВПП. В т.н. «перекрученном парламенте», где парламентское большинство в палате представителей и палате советников принадлежало разным партиям (как это было до выборов 30 августа 2009 года), оппозиционная партия имела дополнительные процедурные возможности воздействия на законодательный процесс, связанные с правом верхней палаты, в случае расхождения ее мнения с нижней, задерживать вступление в силу принятые нижней палатой законопроекты сроком на 60 дней. Правящей партии не удавалось, несмотря на все свои старания, провести через парламент законопроект об участии Японии в антитеррористической коалиции, позволявший «силам самообороны» на постоянной основе осуществлять дозаправку американских боевых кораблей в Индийском океане. Теперь же ДПЯ, сформировав коалиционное правительство и имея стабильное большинство в обеих палатах, чувствует себя гораздо более уверенно в реализации своей внешнеполитической программы. Вместе с тем многое будет зависеть от итогов выборов в палату советников летом 2010 года: если ЛДП удастся взять реванш, это приведет к повторению ситуации «перекрученного парламента», что не замедлит сказаться и на ВПП, который вновь станет менее непредсказуемым. В этом случае позиция Японии будет в большей степени определяться итогами переговоров двух ведущих политических партий страны.

Важным субъектом внешнеполитического процесса является бизнес-сообщество, составляющая одну из составных элементов т.н. «железной триады». В Японии особый характер воздействия деловых кругов на ВПП обусловлен повышенным

Научные школы МГИМО

значением внешнеэкономических связей в международной деятельности правительства, которое определяется ограниченностью ресурсной базы японской экономики и экспортной ориентацией промышленности в послевоенный период. С 1990-х гг. в связи с переходом Японии на постиндустриальную стадию развития и переноса японскими компаниями производств в зарубежные страны произошло смещение приоритетов внешнеэкономических связей, в которых внешнеторговая составляющая стала уступать место инвестиционной. По этой причине вопросы внешнеэкономических связей со странами Восточной и Юго-Восточной Азии, ставшими ключевыми реципиентами японских инвестиций, вышли на передний план и во внешнеполитическую повестку дня двусторонних отношений. Например, вопросы правовых гарантий прав японских инвесторов неизменно ставятся в ходе политических контактов Японии с КНР, странами АСЕАН, Ближнего и Среднего Востока. Отчетливо выраженный политический характер традиционно всегда и вопросы тарифной политики, часто отравлявшие атмосферу двусторонних отношений Японии даже с ее геополитическими союзниками, и в первую очередь США (достаточно вспомнить «текстильные войны», «автомобильные войны», недавний конфликт вокруг ввоза американской говядины и т.д.). Нередко официальная позиция на переговорах с ведущими внешнеторговыми партнерами подвергалась существенной корректировке с учетом интересов фермеров и рыбопромышленников, составляющих важную электоральную базу поддержки партий правящего блока.

Имеются хорошо налаженные и институализированные форматы участия деловых кругов в ВПП. Представители бизнеса, как правило, крупного, входят в состав и активно участвуют в работе различного рода консультативных комитетов (*сингикай* и *тесакай*) и исследовательских структур, действующих как под эгидой премьер-министра, так и при отдельных министерствах и ведомствах. К числу таких структур, действующих при МИД Японии, относятся Консультативный совет по дипломатическим кадрам, а также Консультативный совет по международным обменам.

Механизмы воздействия деловых кругов на ВПП носят исключительно многогранный характер. Помимо упомянутых формализованных механизмов этого воздействия, имеется также комплекс неформальных связей крупнейших компаний с ведущими политическими партиями, который включает в себя личные связи, а также подпитку компаниями политических фондов партий и отдельных депутатов. В свою очередь, депутаты парламента из числа

членов т.н. «внешнеполитического клана» оказывают прямое давление на внешнеполитическую бюрократию, нередко заставляя ее модифицировать официальную позицию по той или иной деликатной проблеме, часто в сторону узкокорпоративных интересов в противовес общенациональным. Наиболее характерный пример деятельности «групп по интересам» – позиция Японии по вопросам либерализации мировой торговли: если общенациональные интересы требуют максимальной либерализации режимов внешне-торгового регулирования, то узкокорпоративные – принятия различного рода изъятий и исключений, затрагивающих т.н. «чувствительные товары». В результате японская позиция в международных экономических организациях становится непоследовательной и аморфной.

Иногда вмешательство политических брокеров в дела внешнеполитических ведомств принимает достаточно изощренный, а порой – и грубый характер, приводя к политическим потрясениям. Наиболее известный пример – т.н. «дело М. Судзуки». Влиятельный депутат ЛДП Мунэо Судзуки, выступая «агентом влияния» рыбопромышленного сообщества и деловых кругов Хоккайдо, заинтересованных в нормализации политических отношений с Россией, осуществлял в начале 2000-х гг. прямое вмешательство в процесс принятия решений в МИД страны на российском направлении. В конечном счете, это вмешательство стало причиной происшедшего в 2002 году внутриполитического скандала, который привел к отставке ряда высокопоставленных японских дипломатов и аресту самого М. Судзуки. В ходе скандала вышли на поверхность подробности коррупционных связей политика с деловыми кругами, в частности, системы «откатов», получаемых им за лоббирование государственных заказов на строительство объектов инфраструктуры на островах Южно-Курильской гряды.

В качестве субъектной базы консолидации и артикулирования многоплановых и нередко противоречивых интересов деловых кругов во внешнеполитической сфере выступает ряд предпринимательских ассоциаций и иных экономических организаций, объединяющих в своих рядах корпоративный сектор самого разного уровня – от крупнейших корпораций до мелких и мельчайших предприятий. Наиболее крупными из них являются Федерация предпринимательских организаций *Ниппон Кэйданрэн*, Торгово-промышленная палата *Ниссе*, Ассоциация экономических единомышленников *Кэйдзай доюкай*. Лоббистская деятельность этих структур достигается путем представления правительству собственного видения стоящих перед страной

во внешнеполитических проблем и путей их решения, личными контактами авторитетных бизнесменов с представителями зарубежных правительств, совместным с правительственными органами участием в переговорах с зарубежными партнерами и т.д.¹⁷ В каждой из указанных структур имеется собственная институциональная база для сбора информации, обсуждения и подготовки решений во внешнеполитической сфере. Так, например, в *Ниппон Кэйданрэн* имеется два департамента (по международным делам и по международному сотрудничеству), в составе которых насчитывается более двух десятков профильных комитетов по отдельным региональным и функциональным аспектам международных связей¹⁸. Кроме того, внешнеполитической проблематикой занимаются и созданные *Ниппон Кэйданрэн* «мозговые центры», например, Инициатива Японии (Косо Нихон).

Определенное воздействие на внешнеполитический процесс оказывает также экспертное сообщество. В Японии действует несколько сотен т.н. «мозговых центров», имеющих большие различия по масштабам, юридическому статусу, степени влияния и кадрово-экспертному потенциалу. Некоторые из таких центров действуют непосредственно при премьер-министре, облегчая ему задачу выдвижения программных инициатив в тех сферах, где официальным структурам выдвижение свежих идей оказывается затруднительным. Нередко центры выступают с интересными аналитическими материалами и оценками, которые учитываются в работе официальными структурами, например, министерством иностранных дел. Так, множество материалов по внешнеполитической проблематике содержится в ежемесячном журнале «мозгового центра» NIRA «NIRA сэйсаку кэнкю» («NIRA Policy Research»).

Вместе с тем возможности влияния «мозговых центров» на ВПП носят достаточно ограниченный, особенно по сравнению с зарубежными странами, характер. Как подчеркивал российский исследователь А. Сенаторов, «роль существующих центров, их влияние на формирование японской политики недостаточны, а их исследования не всегда носят самостоятельный, независимый характер, зачастую лоббируя частные интересы или вовсе оставаясь невостребованными»¹⁹.

Все большее воздействие на внешнеполитический процесс оказывает в последнее время общественное мнение страны. Во многом это связано с усилением значения популизма как важного политического ресурса как действующей власти, так и оппозиционного лагеря. Ослабление закулисного характера процесса принятия решений

произошло после 2001 года, когда кандидат на пост председателя ЛДП Дз. Коидзуми рискнул обратиться за поддержкой напрямую к партийным массам – шаг, совершенно нехарактерный для традиционной политической культуры Японии. Получив мандат из рук «народа», Дз. Коидзуми активно использовал ресурс популистской политики и во внешнеполитической сфере – например, по отношению с КНДР. Тема похищенных японских граждан активным образом раскручивалась для повышения рейтинга администрации, имея в большей степени внутривластное, нежели международное звучание.

В Японии имеется достаточно мощная инфраструктурная исследовательская база по изучению общественного мнения по отдельным аспектам международной политики, позволяющая политическому руководству страны получать представление о внешнеполитическом сознании японцев и использовать полученную информацию в собственных имиджевых интересах. В числе субъектов социологических исследований канцелярия премьер-министра и министерство иностранных дел, выступающие как заказчики опросов, и их исполнители – телеграфные агентства Дзидзи цусин и Кедо цусин, ряд крупнейших медиа-корпораций («Асахи», «Йомиури», «Майнити» и др.). Например, опросы агентства Цзидзи цусин, проводимые на протяжении десятков лет с регулярностью раз в три месяца, позволяют с высокой степенью точностью судить о флуктуациях японского общественного мнения по отдельным внешнеполитическим проблемам и отношениям Японии с отдельными странами.

К числу системных особенностей внешнеполитического сознания, оказывающих свое влияние на ВПП, следует отнести пацифизм (сохранение уникального невоенного статуса страны), «азиатизм» (принадлежность Японии к восточноазиатскому культурно-цивилизационному ареалу), а также западное миссионерство – осознание себя Японией как члена западного сообщества и ее особой роли в Азии как носителя западной системы ценностей. Общим вектором развития внешнеполитического сознания последнего времени является ослабление пацифистской компоненты, связанное со сменой поколений и ослаблением памяти о тяготах военного времени, и одновременное усиление элементов «азиатизма» и «миссионерства». Отражением первой тенденции в ВПП явился отход Японии от многих антивоенных положений (запрет на отправку вооруженных сил за рубеж, на экспорт вооружений и т.д.). С середины 80-х гг. прошлого столетия во внешнеполитическом сознании японцев

Научные школы МГИМО

произошло усиление националистической компоненты, отражающее тенденцию к активизации политической роли Японии в мире.

Формирование общественного мнения по внешнеполитическим вопросам является результатом действия целого комплекса культурологических, национально-психологических и иных факторов. Огромную роль здесь играют, безусловно, система гуманитарного образования и воспитания, формирующая мировоззренческие ориентиры японцев. Вместе с тем трудно переоценить роль «четвертой власти» в формировании отношения японцев к определенным конкретным проблемам. Особенность воздействия СМИ на общественное мнение внешнеполитическим вопросам заключается в том, что масс-медиа являются (в отличие от проблем внутренней политики, где важную роль играет эмпирический опыт) главным и фактически монопольным источником информации. Для примера можно привести отношение общественного мнения к проблеме т.н. «северных территорий», которое во многом сформировалось под воздействием многолетнего освещения этой проблемы в СМИ и которое определяет в целом негативное отношение японцев к России²⁰. В то же время достаточно негативный образ Кореи сильно улучшился в глазах японцев в 2000-е гг. в результате трансляции на телевидении южнокорейского телесериала «Зимняя соната». Важную роль в формировании внешнеполитических взглядов также играют т.н. «лидеры общественного мнения», к числу которых относят ведущих экспертов по определенным внешнеполитическим вопросам, а также политических комментаторов из ведущих СМИ. Их комментарии, интерпретация ими международных событий создают определенную тональность в восприятии этих событий рядовыми гражданами.

Конечно, как и в любой другой демократической стране, механизмы экстраполяции общественного мнения в плоскость внешнеполитических решений носят опосредованный характер, проявляясь в ходе парламентских выборов в форме поддержки той или иной политической партии, использующей (или не использующей) внешнеполитические инициативы в своей политической платформе. В целом аналитики едины во мнении, что воздействие общественного мнения на ВПП существует, однако с аптекарской точностью реально определить, до какой степени это воздействие проявляется, оказывается невозможным. Вероятно, типичным примером того, что позиция общественного мнения определено учитывается официальным Токио, является вопрос о 9-й статье конституции, запрещающей Японии иметь собственные

вооруженные силы, а также официальная политика по отношению к ядерному оружию.

Вместе с тем следует признать, что внешнеполитическая проблематика в целом находится на периферийных, по сравнению с внутриполитической, позициях в политической повестке дня современной Японии. Данная тенденция активно проявляется в постбиполярную эпоху, когда идеологические противоречия утратили свое значение в политической жизни. Политически более значимыми для Японии оказываются вопросы внутренней политики: проблемы социального обеспечения, образования, найма и т.д. Усилия правящей партии по апеллированию к общественности через внешнеполитическую повестку дня (вопросы участия Японии в антитеррористической коалиции, отношений страны с Китаем и Южной Кореей, «договора безопасности» и т.д.), принятые в условиях проблемной социально-экономической ситуации середины 2000-х гг., оказались малоэффективными и не привели к сокрушительному поражению правящей партии на выборах в 2007 и 2009 гг.

В последние годы повышается роль т.н. «народной дипломатии», которая в некоторых случаях способна оказывать прямое воздействие на внешнеполитический процесс. Это особенно заметно в отношениях Японии со странами, которые по той или иной причине имеют естественные ограничения для своего развития – например, Тайвань, Ирак, Россия, Беларусь, некоторые страны Африки, в отношениях с которыми официальный Токио оказывается несколько связанным в своих действиях. Здесь усиливается значение неправительственных и некоммерческих организаций, например, действующих в гуманитарной или культурной сфере, которые позволяют позиционировать место Японии во внутренней политике страны, улучшить ее имидж и облегчить в дальнейшем продвижение межгосударственных взаимоотношений. Например, гуманитарные организации, работающие в Ираке, во многом дополняли и развивали ту миссию, которую выполняли «силы самообороны», действовавшие в рамках миротворческого контингента. Наиболее сильно позиции НПО артикулированы в таких сферах, как вопросы ядерного оружия и ядерного разоружения, американских военных баз на японской территории, участия Японии в войнах и вооруженных конфликтах, вопросов экологии, «культурной дипломатии»; двусторонних отношений с некоторыми странами (США, Китай, страны Западной Европы, Россия).

Можно выделить целый ряд отличительных характеристик внешнеполитического процесса

в современной Японии. Прежде всего, это относительно низкий уровень правовой регламентации. В Японии отсутствует базовый закон о внешней политике страны, который бы распределял ответственность отдельных акторов ВПП на различных его этапах. Что касается «законов об учреждении», на основе которых ведут свою деятельность отдельные звенья исполнительной власти (министерства и ведомства), то они носят достаточно общий характер, что переводит вопрос о нормативной регламентации ВПП в плоскость подзаконных актов. В результате в процессе подготовки и имплементации внешнеполитических решений в большей, чем во многих зарубежных странах, степени проявляется сильная роль бюрократической компоненты и слабость политического начала. Обращает на себя внимание смещение ВПП в сторону исполнительной власти, а внутри нее – в сторону отдельных ведомств, ведущих между собой постоянное соперничество, при относительной слабости общекоординирующей роли кабинета министров. В этой связи большую проблему для исследователя ВПП продолжает составлять его теневой характер, являющийся, впрочем, системной проблемой всей административной сферы Японии.

Вместе с тем в последние годы наблюдается рост значения политической компоненты ВПП. В связи с приходом к власти ДПЯ и ускорением процесса формирования двухпартийной системы старые методы взаимоотношений бюрократии и политиков находятся в процессе существенного реформирования. Неясно пока, сможет ли ДПЯ найти оптимальную схему взаимодействия с внешнеполитической бюрократией. Вряд ли следует ожидать коренной реформы базовых схем внешнеполитического процесса, а также его субъектной основы. Вместе с тем, как было указано выше, роль альтернативных структур внешнеполитического планирования, вероятно, будет возрастать.

Важной особенностью ВПП Японии является приоритетный характер внешнеэкономических интересов страны в ее международных связях, отражающий большую зависимость факторов экономического роста от внешних источников. По мере развития мирового финансово-экономического кризиса эта зависимость, несмотря на все усилия переориентировать экономику на внутренний спрос, только усилилась. В результате во внешнеполитическом истеблишменте происходит явное усиление позиций «интернационалистов» по отношению к партии «изоляционистов». Существенную роль в этом отношении играет также стратегическая зависимость Японии от внешних поставок сырьевых ресурсов, в условиях которой японская политическая и экономическая элита оказывается жизненно заинтересованной в установлении стабильной и безопасной международной среды. Вместе с тем по отдельным аспектам внешней политики, как было показано, в правящей партии наблюдается борьба интересов соперничающих группировок, каждая из которых имеет собственное видение путей решения внешнеполитических проблем. В результате этого во внешнеполитическом курсе Японии, вероятно, в течение некоторого времени будет проявляться элементы неустойчивости, непоследовательности, а в некоторых случаях – и противоречивости.

Dmitry V. Streltsov. Foreign Policy Process in Contemporary Japan

In Japan the process of foreign policy decision-making is characterized by the priority role of executive power. Especially strong is the role of separate ministries competing among each other, while the coordinating function of the cabinet of ministers is comparatively weak. Along with that, the influence of public opinion has recently become much more evident, which to a large extent can be explained by the growing role of populism as an important political resource of the incumbent administration.

Ключевые слова

Япония, кабинет министров, премьер-министр, программные выступления, «железная триада», общественное мнение, пацифизм, «народная дипломатия»

Keywords

Japan, cabinet of ministers, prime-minister, program speeches, «iron triangle», public opinion, pacifism, «people's diplomacy»

1. Панов А. Н. Японская дипломатическая служба М. 1988. С. 103.
2. <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>.
3. Food Roger, Smith D. Security and International Fisheries Policy in Japan's Postwar Planning. Social Science Japan Journal 2008 Vol. 11. № 2. P. 259–276.
4. Japan's International Relations. Politics, Economics and Security. Ed. by G. Hook. Routledge, 2007. P. 48.

Научные школы МГИМО

5. Подробнее о т.н. «политических ведомствах» см.: Система государственного управления Японии в послевоенный период (монография). М., МАКС Пресс, 2002. С. 198.
6. См.: Внешняя политика Японии. История и современность. М., 2008. С. 301; Japan's International Relations. Politics, Economics and Security. Ed. by G. Hook. Routledge, 2007. P. 49.
7. См. Внешняя политика Японии. История и современность. М., 2008. С. 302.
8. См.: <http://www.mofa.go.jp/about/hq/chart.html>.
9. Japan's International Relations. Politics, Economics and Security. Ed. by G. Hook. Routledge, 2007. P. 48.
10. См.: Тьюо сете-но сэйсаку кэйсэй катэй. Нихон какуре-но кайбо (Процесс формирования политики в министерствах и ведомствах: анатомия японской бюрократии). Токио, 1999. С. 253—259.
11. Akitoshi Miyashita. Where do norms come from? Foundations of Japan's postwar pacifism // International Relations of the Asia-Pacific Volume 7 (2007). P. 115.
12. Подробнее см.: Takashi Inoguchi and Paul Bacon Japan's emerging role as a «global ordinary power» // International Relations of the Asia-Pacific Volume 6 (2006). P. 13.
13. Rynhold Jonathan. Japan' cautious new activism in the Middle East: a qualitative change or more of the same? // International Relations of the Asia-Pacific Volume 2 (2002). P. 251.
14. Подр. см. Weston S. Konishi. The Democratic Party of Japan: Its Foreign Policy Position and Implications for U.S. Interests. http://assets.opencrs.com/rpts/R40758_20090812.pdf.
15. Например, у ДПЯ имеется собственный «мозговой центр» – Институт по изучению публичной политики Платон.
16. Асахи симбун. 30.08.2009.
17. Подробнее см.: Япония: некоторые аспекты внешней политики на пороге XXI века. М., 2003. С. 27.
18. См. структуру: <http://www.keidanren.or.jp/english/profile/secretariat.pdf>.
19. См.: Актуальные проблемы современной Японии. Выпуск 23. М., 2007. С. 38.
20. Подробнее см.: Россия и Япония: соседи в новом тысячелетии. Москва, «АИРО-XXI», 2004. С. 74—97.