

«Законодательство об обеспечении мира и безопасности»: глобальное, региональное и национальное значение

О. А. Добринская

Законодательство по обеспечению мира и безопасности, принятое в сентябре 2015 г., существенным образом меняет не только формат зарубежной деятельности Сил самообороны, но и затрагивает принципы, годами определявшие развитие послевоенной Японии. Глобализация японо-американского союза, а также расширение участия в мероприятиях по коллективной безопасности увеличивают глобальное и региональное влияние Японии, одновременно повышая риск вовлечения в конфликты за рубежом.

Ключевые слова: С. Абэ, безопасность, Силы самообороны, японо-американский альянс, миротворчество, Восточная Азия.

В марте 2016 г. вступил в силу пакет законов, регулирующих деятельность сил самообороны в различных операциях за пределами страны, известный под названием «Законодательство об обеспечении мира и безопасности». Новое законодательство создает юридическую базу применения права на коллективную самооборону, добровольный отказ от которого долгое время служил «визитной карточкой» оборонной политики Японии. Оно меняет парадигму участия Японии в операциях за пределами своей территории, закрепляя глобализацию японо-американского союза и снимая некоторые ограничения на действия в рамках международных усилий по обеспечению коллективной безопасности.

Новое законодательство фактически разделило японское общество, вызвало ожесточенные дебаты по поводу необходимости расширения полномочий вооруженных сил. Противники заклеили его как «законодательство войны», на улицы вышли многочисленные толпы демонстрантов с пацифистскими лозунгами. Не меньший резонанс оно вызвало и за пределами страны, особенно у соседних государств Восточной Азии. Анализ содержания нового законодательства позволяет сделать вывод о том, что его алармистские оценки несколько преувеличены. В то же время оно, безусловно, приведет к существенным изменениям с точки зрения глобального и регионального статуса страны, а также имеет особое значение для японского общества.

История инициатив С. Абэ

Идеи, лежащие в основе нынешних преобразований, были озвучены С. Абэ еще в период его первого премьерского срока. Это во многом объясняет оперативность принятия уже в июле 2014 г. решения о пересмотре трактовки конституции и подготовки изменений в законодательстве, касающемся обеспечения безопасности. С. Абэ провел осно-

вательную подготовительную работу, позволившую ему оперативно приступить к реализации давно задуманных реформ, обратившись к фактически уже готовым рекомендациям экспертов.

Занимая пост премьер-министра, С. Абэ в апреле 2007 г. созвал Комиссию по восстановлению юридических основ безопасности для изучения возможных ответных действий и применения существующих правовых механизмов при наиболее вероятных сценариях, которые могут возникнуть в меняющихся международных условиях. К таким сценариям были отнесены: 1) защита кораблей США, подвергнувшихся нападению в открытом море во время проведения совместной операции; 2) перехват баллистической ракеты, направляющейся в сторону США; 3) защита иностранных военных контингентов, участвующих в операциях по поддержанию мира совместно с Силами самообороны; 4) тыловая поддержка иностранных вооруженных сил, участвующих в миротворческих операциях, связанных с применением силы. В итоговом докладе, подготовленном в июне 2008 г., Комиссия пришла к выводу о необходимости признания права Японии участвовать в мероприятиях по коллективной самообороне и коллективной безопасности. Правительству было рекомендовано принять новую интерпретацию ст. 9 Конституции. Выводы комиссии, представленные уже после того как С. Абэ покинул свой пост, были отложены в долгий ящик, поскольку вопрос о праве на коллективную самооборону перестал занимать приоритетное место в политической повестке дня последующих премьер-министров.

Идея принятия постоянного закона об отправке Сил самообороны за рубеж также вынашивалась нынешним премьером уже давно. Еще в августе 2006 г. на посту секретаря кабинета министров С. Абэ упомянул о возможности принятия подобного закона (*кокю хоан*). Став главой государства, он вернулся к этой теме. Выступая в январе 2007 г. перед Советом НАТО, С. Абэ заявил, что «японские граждане впредь не будут уклоняться от обязательств по обеспечению международного мира и стабильности, включая отправку сил самообороны за рубеж¹. Это заявление, сделанное в разгар афганской кампании, зародило на Западе надежды на то, что Токио в ответ на просьбы из Вашингтона и Брюсселя увеличит военный вклад в продолжающуюся антитеррористическую операцию в Афганистане. Оценив риски, связанные с ситуацией в сфере безопасности в этой стране, а также внутривнутриполитическую конъюнктуру в самой Японии, правительство отказалось от идеи увеличения помощи международной коалиции, ограничившись расширением сотрудничества по проектам в сфере безопасности человека с натовскими Группами восстановления провинций. Сменивший С. Абэ на посту премьер-министра Я. Фукуда в начале 2008 г. занялся изучением возможности принятия

¹ Выступление премьер-министра С. Абэ в Совете НАТО. 12.01.2007. URL: www.mofa.go.jp

закона, который бы, с одной стороны, позволил расширить участие в афганской операции, а с другой стороны, способствовал достижению компромисса с ДПЯ по поводу того, какие международные обязательства должны выполнять Силы самообороны. В январе 2008 г. была создана целевая группа по изучению возможности внесения в парламент законопроекта об отправке Сил самообороны за рубеж. Законопроект предполагал, что деятельность сил самообороны будет осуществляться в пределах, обозначенных конституцией, в ответ на просьбу со стороны ООН и других международных организаций, и будет ограничена зоной, где не ведутся боевые действия². Однако к концу 2008 г. стало очевидно, что Я. Фукуда вряд ли добьется одобрения такого законопроекта, поскольку на фоне ухудшающейся ситуации в Афганистане и сами либерал-демократы, и их партнер по коалиции Новая Кэмпбелл не могли гарантировать, что японские военные не будут втянуты в военные действия. Было решено отказаться от дальнейшего изучения законопроекта, а участие в афганской операции было компенсировано значительными финансовыми вливаниями.

Повторный приход к власти в 2012 г. позволил С. Абэ вернуться к своим давним планам. Благоприятный расклад политических сил, сложившийся после выборов в палату советников в июле 2013 г., гарантировал кабинету С. Абэ стабильность, необходимую для реализации намеченного, а наличие серьезных предварительных наборок обеспечило оперативность его реформ. Повторно созданная Комиссия по изучению юридических основ политики обеспечения безопасности весной 2014 г. доработала рекомендации прежнего доклада с учетом новых сценариев возможного применения вооруженной силы и подтвердила, что 9-я статья запрещает использование силы как средства решения международных споров, в которых участвует Япония, однако не отрицает ее использования в целях самообороны. Действия, осуществляемые в рамках международного права, такие, как миротворчество и меры по коллективной безопасности, не подпадают под конституционные ограничения³. На основании рекомендаций комиссии 1 июля 2014 г. была принята резолюция правительства «О совершенствовании законодательства в сфере безопасности с целью обеспечения выживания Японии и защиты ее населения». В документе были определены основные задачи – обеспечение внутриведомственного взаимодействия и сотрудничества с американскими ВС в ситуациях «серых зон» безопасности, пересмотр критериев участия Сил самообороны в международных операциях, в том числе оказания тыловой поддержки, признание права на коллективную самооборону. Резолюция правительства дала старт процессу внесения изменений в оборонное законодательство.

² Christopher Hughes. Japan's remilitarization. Routledge. London. 2009. P. 86.

³ Report of the advisory panel on reconstruction of the legal basis for security. May 15, 2014. The advisory panel on reconstruction of the legal basis for security. P. 24. URL: www.kantei.go.jp

Соответствующие проекты были представлены в правительство в мае 2015 г., и в течение лета 2015 г. прошли обсуждение в парламенте. Содержание законопроектов отражало доводы, представленные комиссией, хотя и было более умеренным.

Содержание принятых законов

Рассматриваемое законодательство расширяет спектр действий Сил самообороны в различных ситуациях, включающих мирное время, «серые зоны» и военные действия, повышает вероятность их использования, как в региональном, так и в международном масштабе. Оно развивает два ключевых направления деятельности Сил самообороны, сопряженных с применением силы, – обеспечение коллективной безопасности, предполагающее участие в международных операциях по поддержанию мира и урегулированию конфликтов, и осуществление коллективной самообороны, связанное с обязательствами в отношении США и функционированием альянса безопасности.

Пакет включает в себя новый Закон о поддержании международного мира, а также поправки к десяти существующим законам: Закону о Силах самообороны, Закону о ситуациях в районах, прилегающих к Японии, переименованному в Закон о ситуациях, оказывающих серьезное влияние на безопасность Японии, Закону о деятельности по инспекциям судов, Закону о содействии миротворчеству, Закону о реагировании на ситуации (так называемому чрезвычайному законодательству, Закону об учреждении Совета национальной безопасности, Закону об использовании общественных объектов.

Закон О поддержании международного мира впервые предусматривает создание перманентного правового механизма участия сил самообороны в международных коалициях, действующих в целях урегулирования вооруженных конфликтов. Речь идет о так называемых ситуациях, требующих совместных мер по обеспечению международного мира (*кокусай хэйва кёдо тайкё дзитай*), то есть операциях международных сил, участвующих в урегулировании конфликта в соответствии резолюцией ГА ООН или СБ ООН, при согласии иностранного государства, на территории которого проводится операция. Эти операции не подпадают под определение ООНовских Операций по поддержанию мира (ОПМ). Японское участие ограничено вспомогательными функциями – снабженческая поддержка, включающая поставки воды, топлива, осуществление перевозок, оказание медицинской помощи, обеспечение коммуникации и др., а также поисково-спасательная деятельность. Прописанная в законе тыловая поддержка включает в себя поставки боеприпасов и не запрещает, например, заправку топливом самолетов, направляющихся на боевые задания. Предусмотрена возможность осуществления досмотра морских судов в рамках поддержки международных коалиций, для чего были внесены соответствующие поправки в Закон об инспек-

циях судов. При этом установлены четкие рамки: запрещена деятельность Сил самообороны в районах, где в настоящее время ведутся военные действия, запрещено применение вооруженной силы или угроза ее применения. Каждый случай отправки японских военных за границу подлежит одобрению со стороны парламента⁴.

Если ранее каждая зарубежная миссия, за исключением участия в ОПМ, требовала принятия отдельного закона, что усложняло и замедляло процедуру отправки Сил самообороны за границу, то теперь такая необходимость исчезла. Япония может беспрепятственно участвовать в «коалициях единомышленников» подобно тем, что действовали в Афганистане и Ираке. В то же время по существу границы японского участия остались, как и прежде, жестко определены. Силы самообороны не имеют права участвовать в военных действиях, применение оружия ограничено самозащитой, отправка японских контингентов невозможна в районы, где ведутся боевые действия. Необходимость получения одобрения парламента оставляет в силе систему политического контроля. Можно предположить, что тот механизм «перестраховки» от втягивания в конфликты за рубежом, который существовал у Японии ранее, сохраняется и по-прежнему дает возможности для политического маневрирования в ситуациях, требующих какой-либо формы участия японских военных в зарубежных операциях.

Второй блок законодательства представляет собой комплекс поправок к десяти законам, регулирующим деятельность сил самообороны. Их содержание можно условно разделить на три части.

Первая – это поправки к Закону о содействии миротворчеству, принятому в 1992 г. в ответ на кризис в Персидском заливе. Согласно закону 1992 г. Силы самообороны впервые получили возможность участвовать в ОПМ, хотя и в ограниченном формате – при наличии перемирия, согласия сторон на японское присутствие, без права применения оружия. Поправки, внесенные в 2001 г., позволили японским военным применять оружие для самозащиты, охраны оружия, а также для защиты «лиц, находящихся под их опекой». Несмотря на наличие этих поправок, участие Японии в ОПМ по-прежнему выглядело «однобоко»: в то время как иностранные контингенты должны были защищать японских военнослужащих, они не могли рассчитывать на взаимную защиту вследствие запрета на использование ими вооруженной силы. Нынешние поправки разрешают Силам самообороны прийти на помощь подвергнувшемуся нападению миротворческому контингенту, или персоналу ООН, или неправительственных организаций, участвующему в той же ОПМ (*какэцукэ кэйго*). В новом варианте закон предусматривает возможность

⁴ Хэйва андзэн хосэй сэйби хоан ёмо то кокусай хэйва сизэн хоан дзэмбун : [Краткое содержание законопроектов об обеспечении мира и безопасности и полный текст законопроекта о содействии международному миру]. URL: <http://www.jiji.com/jc/v?p=houan201505a-01>

участия Японии в гуманитарном восстановлении и обеспечении безопасности, даже если они осуществляются не ООН, а силами международной коалиции. Кроме того, расширен спектр операций, к которым могут быть привлечены японские военнослужащие, а также смягчены ограничения на использование оружия: если раньше было возможно применять его только в целях самозащиты, то теперь разрешено его использование в соответствии с мандатом, выданным для осуществления конкретной миссии.

Таким образом, Закон направлен на приведение деятельности Сил самообороны в соответствие с международными стандартами миротворчества и на более масштабное участие в постконфликтном урегулировании, что немаловажно с учетом амбиций Японии в ООН. Одновременно проведение новых операций, включая патрулирование, инспекции на контрольно-пропускных пунктах, сопровождение, повышает риски для японских военных. Речь идет как о возможном нападении со стороны боевиков, так и о вероятности того, что при исполнении обязанностей японские миротворцы могут причинить смерть местным жителям.

Вторая часть поправок касается новых полномочий военных по защите японских граждан за границей. Теперь Силы самообороны могут быть отправлены на миссии по спасению соотечественников, оказавшихся в чрезвычайной ситуации за рубежом. Захват заложников в Алжире в январе 2013 г., а также казнь двух японцев боевиками ИГИЛ в начале 2015 г. шокировали японское общество и послужили наглядным аргументом в пользу необходимости укрепить механизмы защиты и спасения соотечественников за границей. После инцидента в Алжире в Закон о Силах самообороны были внесены поправки, расширяющие их полномочия по осуществлению транспортировки граждан из мест возникновения кризиса, однако персонал Сил самообороны по-прежнему не мог прийти на помощь соотечественникам в связи с ограничениями на использование оружия. В новом варианте разрешено применять оружие для спасения японских граждан (а в некоторых случаях и граждан других государств) в кризисных ситуациях за рубежом, при наличии согласия государства, на территории которого произошел кризис, и при соблюдении ряда других условий.

И, наконец, *третья*, ключевая часть поправок направлена на обеспечение правового механизма реализации Руководящих принципов оборонного сотрудничества между Японией и США. В новом варианте этого документа, подписанном в апреле 2015 г., были устранены географические рамки военного взаимодействия двух стран, создана совместная координационная структура, расширены области сотрудничества. Переименование Закона о ситуациях в районах, прилегающих к Японии, в Закон о ситуациях, оказывающих существенное влияние на безопасность Японии, позволяет осуществлять тыловую поддержку, включая транспортировку боеприпасов, в любых точках земного шара, если речь идет

об угрозе безопасности Японии. Объектом этой тыловой поддержки являются ВС США, однако новая формулировка Закона подразумевает возможность оказания поддержки и другим государствам. Таким образом, во-первых, Закон снимает географические ограничения на деятельность японо-американского альянса, а во-вторых, допускает возможность оказания тыловой поддержки не только США, но и другим потенциальным союзникам.

Закон о Силах самообороны предусматривает, что в особых случаях при нападении на войска союзника (или союзников) японские военные смогут применять силу для их защиты, то есть осуществлять коллективную самооборону. Право на осуществление коллективной самообороны ограничено тремя условиями: явная угроза существованию Японии или вероятность существенным образом отразиться на реализации конституционных прав ее граждан на жизнь, свободу и стремление к счастью (так называемая ситуация угрозы существованию – *сондзай кики дзэтай*); отсутствие другого способа отражения нападения и защиты страны и ее граждан; сведение к минимуму использования силы⁵. Кроме того, в мирное время Силы самообороны получают право использовать оружие для охраны вооружений США или других стран, осуществляющих действия, имеющие отношение к безопасности Японии, например, военные учения. С учетом понятия «ситуации угрозы существованию» были внесены коррективы в Закон о чрезвычайных ситуациях, а также дополнен Закон о Совете национальной безопасности, на который ложится ответственность по определению критериев такой ситуации.

В ходе парламентских дебатов С. Абэ назвал два наиболее вероятных сценария применения права на коллективную самооборону – минное траление в случае блокады Ормузского пролива (в отличие от кризиса в Персидском заливе, когда минные тральщики прибыли уже после подписания соглашения о перемирии, речь идет о проведении разминирования до прекращения огня) и защиту американских кораблей, эвакуирующих японских граждан из зоны конфликта на Корейском полуострове. Логика правительства основана на том, что по Ормузскому проливу проходит значительная часть японского импорта нефти и его блокада может спровоцировать мощный энергетический кризис в стране. Соратники по коалиции из партии Комэйто раскритиковали премьер-министра за намерение применять право на коллективную самооборону для защиты экономических интересов. Второй сценарий применения права на коллективную самооборону незамедлительно вызвал возмущение в Сеуле, заявившем, что без его согласия никаких подобных операций проводиться не будет.

⁵ Хэйва андзэн хосэй надо но сэйби ни цуйтэ: [О законодательстве в области обеспечения мира и безопасности] / Секретариат кабинета министров. URL: http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html

Поправки оставляют немало белых пятен в определении необходимости применения права на коллективную самооборону. Решение об отнесении той или иной ситуации к «угрозе существованию» принимается кабинетом министров. При этом сама формулировка «ситуации угрозы существованию» достаточно размыта и предполагает широкое поле для ее интерпретации. То же самое касается и понятия страны, с которой у Японии существуют тесные отношения. Критерии определения этих «тесных отношений» законодательно не прописаны и остаются на усмотрение лиц, участвующих в принятии политических решений, что дает еще одну возможность маневрирования при рассмотрении ситуаций, требующих осуществления коллективной самообороны.

Новое законодательство: за и против

Законодательство было неоднозначно воспринято как внутри страны, так и за рубежом. Несмотря на то, что оно было принято большинством в 148 голосов при 90 голосах против, обстановка в парламенте была накалена до предела, во время голосования представители оппозиционных партий покинули парламент. Общественное мнение отнеслось к инициативе С. Абэ довольно прохладно. Например, результаты опроса населения, проведенного газетой «Асахи» в сентябре 2015 г., показали, что 31 % респондентов поддерживают принятие законодательства, тогда как против выступают 50 %. Тогда же рейтинг кабинета С. Абэ понизился до рекордных 35 %⁶, продемонстрировав, что население страны не готово к той международной роли, которую продвигает С. Абэ под лозунгом «активного пацифизма».

Противники законодательства уверены, что, несмотря на длительные парламентские дебаты и многочисленные телевизионные программы, посвященные разъяснению права на коллективную самооборону, С. Абэ так и не смог убедить население в необходимости принятия этого законодательства и признания права на коллективную самооборону для безопасности страны. Неясность формулировки «угрозы выживанию» дает правительству большой простор для ее интерпретации и развязывает руки при принятии решения о применении военной силы⁷.

Много нареканий вызвало и обсуждение понятия «тыловая поддержка». Правительство считает, что оно не включает предоставление вооружений, однако и оппозиция, и часть правящей коалиции возражали, что тыловая поддержка означает роль «тылового подразделения», а поскольку при применении военной силы передний край и тыл пред-

⁶ Асахи симбун. 20.09.2015. URL: <http://www.asahi.com/articles/ASH9N4TWP9NUZPS004.html>

⁷ Стрельцов Д. В. Закон о расширении полномочий Сил самообороны: конец японскому пацифизму? // Российский совет по международным делам. 31.03.2016. URL: www.russiancouncil.ru

ставляют собой единое целое, этот подход неминуемо поставит Силы самообороны под угрозу⁸.

По мнению тех, кто высказался против законодательства, оно не только не способствует безопасности, но, напротив, несет риски для Японии, поскольку разрешает участие в глобальных операциях США и их союзников, в том числе не имеющих отношения к японским национальным интересам. Это свидетельствует о том, что приоритет правительства заключался в закреплении новых японских обязательств в рамках союза безопасности. Особое возмущение общественности вызвал тот факт, что еще в апреле 2015 г. во время визита в Вашингтон С. Абэ пообещал американским конгрессменам обеспечить принятие законов, хотя на тот момент они даже не были представлены на рассмотрение правительства.

Критики указывают и на более глубокие метаморфозы, которые могут стать последствием принятых законов. В условиях, когда новая трактовка ст. 9 была признана неконституционной многими юристами, в том числе приглашенными ЛДП в качестве экспертов, одобрение законов, основанных на этой трактовке, подрывает доверие к Конституции и к правовой системе в целом, а также противоречит духу пацифизма, в соответствии с которым шло развитие послевоенной Японии. Наиболее радикально настроенные оппоненты С. Абэ поспешили заявить об опасности возвращения милитаризма, им вторили многие наблюдатели за рубежом. Оппозиция озвучила предположение, что введение новых законов приведет к появлению системы обязательного призыва в армию, с тем чтобы обеспечить численность Сил самообороны в условиях сокращения рождаемости и вероятного падения их популярности.

Главные аргументы сторонников принятых законов сводятся к тому, что они укрепляют механизмы предотвращения и отражения различных угроз, что крайне необходимо в условиях роста напряженности в Восточной Азии, появления новых вызовов безопасности. Они приведут к повышению уровня японо-американского глобального и регионального взаимодействия, включая ситуации мирного времени и «серые зоны» безопасности. За счет усиления союзнической роли Токио обеспечит эффективность альянса, что будет способствовать наращиванию потенциала сдерживания Китая и препятствовать его попыткам изменить статус-кво в регионе. По словам советника премьер-министра эксперта С. Китаока, нельзя придерживаться старых правил, когда идет развитие военных технологий, а КНДР и Китай набирают мощь. Кроме того, с учетом агрессивной политики КНДР, возможность защищать себя только с правом на индивидуальную самооборону означала бы для Японии необходимость самой стать ядерной державой. Взаимопомощь с надежным союзником – лучший и более эффективный способ для Японии

⁸ URL: <http://www.nippon.com/ru/nipponblog/100128/>

поддержания минимальной военной мощи и способностей обеспечения своей потребности в обороне⁹.

Существенным аргументом в пользу нового законодательства является его значение для повышения международного статуса Японии благодаря увеличению ее вклада в деятельность по поддержанию мира и безопасности на основании принципа «активного пацифизма». По мнению японского ученого Н. Митисита, было бы преувеличением говорить о японском пацифизме, поскольку Токио всегда поддерживал те войны, которые вели США. Принятие же нынешнего законодательства позволяет Японии преодолеть присущий ей изоляционизм и двигаться в сторону интернационализма¹⁰.

Несмотря на шквал критики, касающийся процесса обсуждения и принятия законопроектов, сторонники С. Абэ отмечают его стремление к максимальной демократичности этого процесса. Многие ожидали, что премьер-министр воспользуется «Правилем 60 дней», гласящим, что если палата советников не смогла принять решение на своем пленарном заседании, через 60 дней со дня передачи в верхнюю палату законы могли быть утверждены повторным голосованием в палате представителей. Но С. Абэ предпочел пойти по пути переговоров с оппозиционными партиями и договориться об усилении роли парламента при направлении Сил самообороны за пределы страны¹¹.

Приверженность демократическим принципам является в определенной степени гарантом того, что законодательство не приведет к каким-либо радикальным переменам в оборонной политике страны. Сохраняется система гражданского контроля над военными, что делает невозможным возврат к милитаризму. Маловероятным считают и введение системы обязательного воинского призыва. Овладение особыми знаниями, соответствующими высокому технологичному уровню новых вооружений, требует много времени и высокого уровня квалификации, присущего именно профессиональным военным, а непрофессиональные военные вряд ли способны справиться с новыми задачами. Кроме того, введение призывной системы потребует дополнительных расходов и будет невыгодно по финансовым причинам¹².

Международные оценки нового законодательства также разделились. Госдепартамент США заявил о том, что приветствует усилия Японии,

⁹ *Shinichi Kitaoka: Abe adviser to recommend lifting ban on collective self-defense // Asahi shimbun Japan watch.* 10.08.2013. URL: http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201308100058

¹⁰ *Defense bills expand self defense parameters // Defense news.* 16.07.2015. URL: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2015/07/16/japanese-bills-expand-self-defense-parameters/30260333/>

¹¹ URL: <http://www.nippon.com/ru/nipponblog/100128/>

¹² Seeking early passage of the security legislation: interview with Masahisa Sato, Director of the National Defense Division. 17.07.2015. URL: jimin.go.jp

направленные на укрепление альянса и активизацию роли в деле обеспечения региональной и глобальной безопасности. Законодательство позитивно восприняли в Австралии, на Филиппинах. С этими странами Японию связывает не только стратегическое партнерство, но и успешно развивающиеся военные связи. В то же время у непосредственных соседей новые законы вызвали осторожную и даже порой негативную реакцию. Как можно было ожидать, наиболее резко отреагировал Пхеньян, обвинив Токио в возврате к милитаризму. Китай и Южная Корея призвали Японию придерживаться мирного пути развития и вносить вклад в обеспечение мира и стабильности в регионе. Российское внешнеполитическое ведомство озвучило сдержанную позицию, однако отметило озабоченности соседних азиатских стран, а также параллельный процесс наращивания военного присутствия США в АТР¹³. Несмотря на декларацию лозунгов «активного пацифизма», изменение военного профиля Страны восходящего солнца воспринимается ее азиатскими соседями настороженно, через призму исторических и территориальных проблем. Это бросает тень на отношения Токио с Вашингтоном, а также приводит к отчуждению между азиатскими соседями.

Значение принятия нового законодательства

В результате одобрения законов были устранены географические ограничения на деятельность Сил самообороны, а также снижен порог применения ими силы, что отразится на глобальном и региональном статусе Японии. Возможные последствия принятия нового законодательства носят как позитивный, так и негативный характер.

Проведенные реформы приближают Японию к мировым стандартам в сфере миротворчества, позволяют более полно реализовать международные обязательства, связанные с урегулированием конфликтов. Этому будет способствовать большая оперативность принятия решений, касающихся реагирования на вызовы безопасности. Более полноценным становится участие в миротворческих операциях ООН, расширяются обязательства по гуманитарному восстановлению, что идет в актив японской дипломатии в свете амбиций получения постоянного кресла в Совете Безопасности ООН.

Законодательство закрепляет глобализацию японо-американского союза безопасности и создает новые возможности для многостороннего взаимодействия. Силы самообороны получили право более свободно участвовать в операциях США по всему миру, оказывать тыловую поддержку не только Вашингтону, но и его союзникам. Создана основа для более тесного взаимодействия с НАТО, де-факто являющейся основным участником урегулирования вооруженных конфликтов во всем мире. Япония становится более привлекательным глобальным партне-

¹³ Пресс конференция С.В. Лаврова и Ф. Кисиды 25 сентября 2015 г. URL: www.mid.ru

ром по военному сотрудничеству, поскольку обладает возможностью оказывать тыловую поддержку силовым операциям.

Это, безусловно, повышает риск вовлечения японцев в зарубежные конфликты, в том числе не имеющие отношения непосредственно к ее национальным интересам. Однако ограниченный характер возможной поддержки не позволяет считать ее полноценным участником международных коалиций единомышленников, как, например, Великобритании или Франции. Кроме того, с учетом сохраняющихся пацифистских норм, а также комплекса внутренних проблем, таких, как стареющее население, снижение рождаемости, растущий внутренний долг, сложно представить кризис, за исключением нападения на Японию, который бы мобилизовал поддержку всего населения¹⁴.

Одновременно с этим Япония может беспрепятственно осуществлять вспомогательные функции в случае проведения различных военных операций США и НАТО, осуществляемых под лозунгом необходимости установления мира в разных уголках земли. Большая степень вовлеченности в урегулирование конфликтов по всему миру ставит Японию перед лицом новых вызовов, связанных с допустимостью участия в операциях, неоднозначно воспринимаемых мировым сообществом. Американский исследователь М. Мак Леллан Росс в связи с этим задается вопросом, будет ли Япония использовать аргументы о гуманитарной ответственности за спасение других как оправдание военной интервенции, подобно США в Ливии¹⁵.

Региональное значение принятого законодательства определяется тем, что оно наделяет Японию широкими возможностями реагирования на вызовы различной интенсивности. Это позволяет более эффективно влиять на формирование среды безопасности в регионе. Безусловно, ключевым элементом этого влияния является усиление интеграции в военно-политическом альянсе. Принятие нового законодательства является реакцией на угрозу, которую Япония видит в набирающем военно-политическую мощь Китае. Обострение этой угрозы диктует необходимость повышения вклада в альянс безопасности с тем, чтобы не допустить отчуждения со стороны США. В свою очередь, стремление не остаться без союзной поддержки приводит к повышению уровня обязательств Токио, а значит, и вероятности быть втянутыми в военные акции Вашингтона. Оно вписывается в логику многолетней модели существования альянса, в котором Япония предпочитает опираться на США в деле обеспечения своей безопасности, и только во время обострения угроз безопасности в регионе или неясности в отношении амери-

¹⁴ Stephen Nagy. How Abe is losing the narrative on Japan's new security laws // East Asia Forum, 09.10.2015. URL: www.eastasiaforum.org

¹⁵ Marta McLellan Ross. The Abe Restoration: Pushing Past Japan's Wartime Legacy and Restoring a Responsible Use of Force // Issues & Insights. Vol. 15. No 14. Honolulu, Hawaii. P. 5.

канских обязательств готова увеличить вклад в деятельность альянса¹⁶. В то же время дальнейшая трансформация союза усугубляет дилемму, связанную с необходимостью балансировать между поддержанием уровня союзнической приверженности и стремлением избежать чрезмерного «втягивания» в проблемы, касающиеся интересов союзника.

Американцы положительно восприняли повышение роли Японии в союзе. Смягчение ограничений Сил самообороны позволит Японии защищать не только свою территорию, но и прилегающие воды, и воздушное пространство. По словам специалистов, Токио мог бы снизить зависимость от американского флота и создать противовес Китаю в СВА, тем самым позволяя США переключиться на другие горячие точки, находящиеся южнее¹⁷.

С одной стороны, укрепление японо-американского союза как противовеса Китаю способствует поддержанию баланса сил, обеспечивающего региональную стабильность. Более сильная в военном плане Япония может побудить Китай проявлять больше сговорчивости при обсуждении вопросов регионального порядка. По мнению некоторых ученых, с гораздо большей вероятностью к конфликту в Азии может привести политика инертности, разоружения и изоляционизма, поскольку она создает вакуум силы¹⁸. С другой стороны, наращивание усилий по сдерживанию Китая может усугубить дилемму безопасности в регионе, что спровоцирует новый виток гонки вооружений в Восточной Азии. Американцы опасаются, что более решительная политика Японии может спровоцировать Китай и привести к возникновению острой ситуации, в которой интересы Японии и США в отношении Китая не будут совпадать. Поэтому и их поддержка не должна носить безусловный характер¹⁹. Можно сказать, что повышение военного профиля Японии несет Вашингтону не только преимущества, связанные с распределением ролей по обеспечению региональной стабильности, но и новые вызовы, требующие особого внимания при осуществлении политики в Восточной Азии.

Принятое законодательство создает новый рычаг давления на КНДР и может придать импульс взаимоотношениям Японии и Южной Кореи, поскольку оно позволяет американцам более эффективно и оперативно

¹⁶ J. Lind. Japan's security evolution // Cato institute. No 788. February 2016. P. 2.

¹⁷ J. Holmes. A stronger Japan is helpful for the US, but has delicate implications // New York times. 18.08.2015. URL: <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2015/08/18/should-japan-allow-its-military-to-fight-in-foreign-wars/a-stronger-japan-is-helpful-for-the-us-but-has-delicate-implications>

¹⁸ Daniel Twining. As America's rivalry with China grows, Japan is becoming a better ally // Foreign policy. 23.09.2015. URL: foreignpolicy.com

¹⁹ The U.S.– Japan Alliance in the Twenty-First Century. U.S.–Japan Symposium: The Future of U.S.–Japan Relations. Council on foreign relations. October 29, 2015. URL: <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/us-japan-alliance-twenty-first-century/p37158>

использовать расположенные на территории Японии военные объекты в случае возникновения чрезвычайной ситуации на Корейском полуострове. Некоторые эксперты считают, что принятие этого законодательства может побудить корейскую сторону искать возможности для сотрудничества и наращивать усилия по налаживанию доверия в военной области²⁰. Напротив, профессор Дж. Холмс отмечает, что японская стратегия и морские силы, выступающие балансиrom Китая, напоминают Южной Корее о прошлых японских завоеваниях и попытках уничтожить корейскую государственность. То, что может сработать против Китая, может быть когда-нибудь направлено против Кореи²¹. Кризис доверия в японо-корейских отношениях, связанный с историей, по-прежнему ведет к восприятию японской оборонной политики через призму милитаристского прошлого и является препятствием на пути установления более тесных военно-политических связей. Одновременно в условиях японо-китайской борьбы за влияние в регионе новая конфигурация сил усложняет положение Сеула, для которого позиция Пекина важна с точки зрения ослабления межкорейских трений и объединения Кореи.

Прохладное отношение со стороны непосредственных соседей к изменениям в японской оборонной политике во многом связано с тем, что они сопровождаются националистическими и ревизионистскими высказываниями премьер-министра. По мнению британского профессора Хьюза, доктрина Абэ во многом уменьшает автономию страны в международных делах, поскольку ревизионизм приводит к ее изоляции в Восточной Азии и ограничивает число других реальных региональных партнеров, даже с учетом развивающихся отношений с Австралией²².

На фоне пробуксовки процесса нормализации с Южной Кореей Япония продолжает движение в сторону установления новых партнерств. На это направлено и новое законодательство, которое предусматривает диверсификацию связей в сфере безопасности, прежде всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе. У Японии налажено плотное военно-политическое взаимодействие с Австралией, вырисовываются перспективы более тесного сотрудничества с Филиппинами, Индией, Малайзией. Хотя в обозримой перспективе говорить о появлении новых военно-политических союзов с участием Японии преждевременно, можно предположить, что принятие новых законов придаст импульс развитию военных связей, укрепит сеть стратегических партнерств Японии в регионе и в мире, одновременно способствуя консолидации сетевого формата военно-политического присутствия США в регионе.

²⁰ New security era begins with Japan's «collective self defense» / Yonhap news agency. 21.09.2015. URL: English.yonhapnews.co.kr

²¹ J. Holmes. A stronger Japan...

²² C. Hughes. An «Abe doctrine» as Japan's new grand strategy: new dynamism or dead end? // Asia Pacific Journal. 21.07.2015.

Значение законодательства с точки зрения национальной безопасности можно рассматривать многопланово. Оно расширяет возможности практического использования мощных и оснащенных по последнему слову техники Сил самообороны. Предусмотренное законами более тесное военное взаимодействие не только с США, но и с другими государствами должно способствовать развитию военно-промышленного комплекса страны. В то же время сохраняющееся ограничение военного бюджета относительно ВВП, экономические трудности, демографические проблемы являются препятствиями на пути усиленного развития оборонной сферы и значительного укрепления Сил самообороны, что могло бы дать повод говорить о милитаризации страны.

Важность инициатив С. Абэ в области обороны состоит в том, что они придали импульс широким дискуссиям в обществе относительно того, что дозволено и приемлемо для Японии в военной сфере. Американский политолог Р. Хаасс отмечает, что в Японии давно не было дебатов такого масштаба по поводу национальной безопасности. И хотя многие вопросы обсуждались и ранее, именно при С. Абэ дискуссии по вопросам обороны вышли на новый уровень. То, о чем еще 10–20 лет тому назад было немыслимо говорить, стало обычной темой для открытого обсуждения, например, роль Японии, выход оборонной политики за пределы узкой концепции самообороны, пересмотр Конституции, призыв к США больше проявлять свое присутствие и силу²³.

В политическом плане процесс обсуждения инициатив С. Абэ высветил слабые стороны оппозиции, которая не смогла представить жизнеспособной альтернативы законопроектам правящей коалиции. Свой вариант, касающийся отправки сил самообороны за рубеж, выдвинула Партия оживления Японии, а крупнейшая оппозиционная сила – ДПЯ не смогла достичь внутреннего консенсуса и выступить с реальным проектом, который мог бы составить альтернативу инициативе правительства. Дебаты в парламенте в основном были сведены к обвинениям правящей партии в том, что она открывает дорогу к вовлечению Японии в войну²⁴. В условиях расширения возможностей применения вооруженной силы повышается значение системы сдержек и противовесов, гарантирующей соответствие тех или иных решений национальным интересам и интересам граждан страны. Особое значение при этом имеет наличие влиятельных оппозиционных сил, способных инициировать и поддерживать на высоком уровне дискуссии о безопасности страны. От этого во многом будет зависеть судьба одобренных в сентябре 2015 г. законов.

²³ The U.S.– Japan Alliance in the Twenty-First Century. U.S.–Japan Symposium: The Future of U.S.–Japan Relations. Council on foreign relations. October 29, 2015. URL: <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/us-japan-alliance-twenty-first-century/p37158>

²⁴ Marta McLellan Ross. The Abe Restoration... P. 11.

Вопреки пессимистическим предсказаниям, принятие законодательства не привело к политическому кризису в стране, а рейтинг премьера со временем вернулся к удовлетворительным показателям 53,7 % (в январе 2016 г.)²⁵. Опросы общественного мнения, проведенные в феврале–марте 2016 г., свидетельствуют о том, что число сторонников нового законодательства растет и, по некоторым данным, уже превышает число его противников²⁶. Таким образом, после того, как эмоции улеглись, население страны постепенно начало свыкаться с необходимостью пересмотра военного профиля страны. Усилия С. Абэ направлены на изменение отношения общества к понятию «пацифизм», на котором во многом была построена послевоенная идентичность Японии. «Пассивному» пацифизму, предполагающему неприменение силы, он противопоставляет «активный», разрешающий ее использование в целях поддержания международного мира и безопасности. Этот коренной сдвиг в восприятии вооруженной силы позволяет, продолжая декларировать приверженность пацифистскому развитию, реализовывать инициативы, направленные на повышение военной роли Японии в мире. Реакция на нынешнее законодательство может свидетельствовать о некотором сдвиге в принятии японской общественностью новой модели политики безопасности, предполагающей приближение к статусу «нормального государства».

* * *

Одобрение парламентом законодательства об обеспечении мира и безопасности стало логическим итогом провозглашенной С. Абэ реформы. Предпосылки его принятия сформировались еще во время первого премьерского срока и получили дальнейшее развитие под влиянием совокупности внешних и внутренних факторов. Международная среда, а именно давление со стороны США с целью заставить Японию увеличить вклад в деятельность военно-политического союза, набирающий военно-политическую мощь Китай, агрессивные высказывания и непредсказуемое поведение КНДР, равно как и оценки других угроз безопасности в регионе, способствуют трансформации оборонной политики Японии. В то же время глубинные причины этого процесса стоит искать и внутри страны. Действия администрации С. Абэ отражают давно существующие и глубоко укоренившиеся представления о том, что Японии следует быть способной самостоятельно защитить себя. Под лозунгом необходимости противостоять китайской угрозе либерал-демократы реализуют давно сформировавшуюся повестку дня, посте-

²⁵ The Japan times. 31.01.2016. URL: <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/31/national/politics-diplomacy/abe-support-rate-rises-despite-amari-scandal-half-oppose-changing-constitution/>

²⁶ URL: <http://www.fnn-news.com/yoron/inquiry160425.html>; URL: <http://www.komei.or.jp/km/kawaguchi-hagiwara-kazuhisa/2016/03/27/%>

ленно двигаясь в сторону большей автономии в военной сфере и равноправия в японо-американском альянсе.

Законодательство, безусловно, является историческим шагом, поскольку пересматривает годами существующие запреты. Оно повышает уровень японо-американского взаимодействия и служит укреплению альянса. Повышая уровень своих обязательств по возможной поддержке США в регионе и в мире, Япония ожидает, что и Вашингтон будет готов проявлять большую приверженность интересам союзника в вопросах, касающихся защиты ее национальных интересов. История покажет, следует ли его рассматривать как очередной этап циклического развития альянса, продиктованный необходимостью сближения с США в условиях растущей неопределенности в регионе, или же это итог давно назревающего стремления избавиться от послевоенного комплекса неполноценности и приобрести большую независимость за счет наращивания военных мускулов.

Усиливающаяся глобализация японо-американского альянса более плотно вписывает Японию в сеть американских союзников по всему миру, повышает ее привлекательность как военного партнера в глазах других государств и организаций, прежде всего, Австралии и НАТО. Наличие законов, прописывающих все степени использования Сил самообороны и их взаимодействия с вооруженными силами США, дают Японии больше возможностей влиять на среду безопасности. Установление тесных отношений с новыми партнерами, с одной стороны, создает новые форматы многостороннего сотрудничества с участием США, дополняющие японо-американское взаимодействие и закрепляющие дальнейшее присутствие Вашингтона в Азии. С другой стороны, это позволяет Токио создать «страховой механизм» на случай, если США снизят присутствие в Восточной Азии и предпочтут договариваться с Китаем в ущерб японским интересам. В то же время непростые отношения с ближайшими соседями, состояние которых усугубляют ревизионистские настроения С. Абэ, делают позиции Японии в регионе уязвимыми, несут в себе опасность дальнейшей изоляции и чрезмерной зависимости от США в осуществлении внешней и оборонной политики.

Приближение Японии к статусу нормальной державы и ее новые международные обязательства подогревают опасения, что Япония будет вовлечена в новые конфликты, в том числе не соответствующие ее национальным интересам. На протяжении всей послевоенной истории политика обеспечения национальной безопасности всегда характеризовалась определенной гибкостью и амбивалентностью, которые позволяли, с одной стороны, производить постепенное наращивание военного потенциала, с другой – избегать вовлечения в международные конфликты на невыгодных для Японии условиях. Эта гибкость по-прежнему остается, хотя и в измененном виде. В законодательстве существуют жесткие ограничения на использование вооруженной силы, а неопределенность

формулировок дает широкое поле для их толкования как в пользу участия, так и в пользу неучастия в различных военных операциях. Скорее можно говорить о прагматичном подходе, позволяющем наращивать потенциал защиты своих интересов, в том числе за счет более тесного сотрудничества с союзником, одновременно используя жесткие ограничения и различные лазейки в новом законодательстве, обеспечивать сохранность механизма перестраховки от рисков чрезмерной вовлеченности в дела союзника.

Реакция общества на новое законодательство показала, что население постепенно принимает новую парадигму обеспечения национальной безопасности, продвигаемую правыми консерваторами во главе с С. Абэ. Значение сентябрьских законов в контексте проводимых С. Абэ реформ определяется тем, что они не только затрагивают основополагающие элементы политики обеспечения безопасности, но и бросают вызов устоявшимся социально-политическим нормам, установкам, определявшим курс развития послевоенной Японии. Они придали импульс дебатам национального масштаба о целесообразности сохранения послевоенных ограничений в условиях стремительной трансформации среды безопасности, о понимании пацифизма и о новой региональной и глобальной роли Японии.

Новое законодательство допускает возможность применения силы как внешнеполитического инструмента, хотя и с максимальными ограничениями. И коллективная безопасность, и коллективная самооборона могут осуществляться только при определенных условиях, ограниченных положениями Конституции. Повышение значимости военной силы как инструмента осуществления внешней политики влечет за собой большую ответственность лиц, принимающих решения в сфере обеспечения национальной безопасности, ставит вопрос о транспарентности процесса принятия политических решений. Речь идет не только о правительстве, но и об оппозиции, на которую ложится обязанность более конструктивно корректировать повестку дня в сфере безопасности, а также влиять на рассмотрение вопросов участия сил самообороны в зарубежных операциях.