

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ
ПРОЦЕСС В СТРАНАХ
ВОСТОКА



Общей тенденцией последнего десятилетия стало усиление в Японии роли профессиональных политиков в сфере государственного управления в целом и в процессе принятия стратегических решений в частности. Во многом на постепенное вытеснение бюрократов с позиций главного субъекта государственной политики были направлены попытки административных реформ, проводившихся кабинетами Р. Хасимото в 1997–1998 гг. и Дз. Коидзуми в 2002–2006 гг. Хотя реформы проводились непоследовательно и часто сопровождалась отступлениями от общей генеральной линии, значение политического звена в госуправлении в целом существенно возросло. Посты министров, политических заместителей министров, политических советников и иные должности «политической номенклатуры» стали в действительности ключевыми с точки зрения формирования политического курса в отдельных областях управления. В то же время чиновники, даже из числа носителей высших должностей в государственном аппарате, очевидно, переходят на второстепенные, во многом вспомогательные, позиции.

Проблему противостояния политической и бюрократической компоненте системе государственного управления в новом ракурсе высветил приход к власти кабинета Ю. Хатояма в августе 2009 г. Находясь с момента своего рождения в системной оппозиции, Демократическая партия Японии не могла похвастаться прочными связями с правительственной бюрократией, какими обладала Либерально-демократическая партия, построившая «партийно-правительственную» систему принятия решений. Перед демократами встала дилемма: либо спешно строить собственную смычку с бюрократами, заранее соглашаясь на второстепенные позиции в системе власти, либо создавать альтернативную систему подготовки государственной стратегии.

На этом фоне большой интерес вызывает вопрос о внутренних факторах внешнеполитического процесса в современной Японии. Какой

вклад вносит каждая из составляющих в общую его картину? Как формируется внешнеполитический курс и как принимаются ключевые внешнеполитические решения в рамках правительства, а в его составе — отдельных ведомств и структурных подразделений? В чем конкретно проявляется политическая компонента внешнеполитического процесса? Наконец, какую роль в процессе формирования внешней политики играет само японское общество в лице деловых кругов, экспертного сообщества или общественного мнения? Именно эти вопросы являются главным предметом рассмотрения в настоящей работе.

Нормативно-правовая основа внешнеполитического процесса

Согласно действующей конституции, сфера внешней политики является 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 представителей и палате советников — имеется постоянная комиссия по международным делам, в задачу которой входит обсуждение законопроектов и вопросов внешней политики Японии. Для рассмотрения некоторых важных вопросов нередко создаются специальные (непостоянные) комиссии, работающие над отдельными внешнеполитическими проблемами (например, такая комиссия создавалась и в связи с международными аспектами возвращения Окинавы в 1971 г.). 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.

Положениями конституции 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).

¹ Настоящая глава подготовлена при содействии Японского фонда.

Премьер-министр располагает большими конституционными и нормативными возможностями в сфере внешней политики. Являясь руководителем исполнительной власти, глава правительства должен выступать с периодическим отчетом по вопросам внешней политики перед высшим законодательным органом страны — парламентом, которому принадлежит решающее слово в вопросах, связанных со стратегическим планированием и реализацией 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.

В Японии по сравнению с другими западными странами премьер-министр 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 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 характерна и для либерально-демократической партии (ЛДП), и для демократической партии (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. Таковыми были в послевоенный период лишь «сильные», т.е. достаточно активно применяющие фактор личного руководства, премьер-министры: И. Хатояма, добившийся в середине 50-х годов XX в. 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

¹ Панов А. Н. Японская дипломатическая служба М., 1988. С. 103.

КНР, Дз. Коидзуми, прославившийся принятием антитеррористического законопроекта и отправкой в 2003 г. «сил самообороны» в Ирак, а чаще 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 — концепции «евразийской дипломатии», Дз. Коидзуми — «доктрине Коидзуми»), которые не всегда последовательно воплощались в жизнь, но позволяли Токио обозначить некоторые внешнеполитические приоритеты. Следует отметить, что спектр возможностей главы правительства во внешнеполитической сфере может быть существенно расширен в начале 2000-х годов в результате реализации административной реформы, предполагающей передачу главе правительства больших прерогатив в вопросах выдвижения новых инициатив в сфере государственной политики.

Персонифицированное начало ВПП необязательно представлено главой кабинета министров. Субъектом крупных внешнеполитических инициатив, включая выдвижение внешнеполитических доктрин, нередко выступает министр иностранных дел, реже — министр экономики, торговли и промышленности. Например, с именем министра экономики, торговли и промышленности ассоциируется так называемая «доктрина Никай», предполагающая новое видение зоны свободной торговли в АТР.

Вместе с тем по сравнению с другими странами персонификация ВПП оказывается в Японии менее выраженной. Слабость «личностного элемента внешней политики» нередко связана с проблемами институционального характера, а именно — с недостаточной для подобных задач функциональной инфраструктурой. Лишь в начале 2000-х годов в результате административной реформы 2001 г. у главы правительства появился аппарат специальных советников, призванных оказывать ему поддержку в деле подготовки политических инициатив. Впрочем, поскольку эти советники обычно являются выходцами из соответствующих министерств и ведомств, они чаще выражают узковедомственные интересы.

В Японии отсутствует специальная «концепция внешней политики» или 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 г. — мае 2007 г.: его выступлении по случаю 20-й годовщины основания Японского форума по международным отношениям 12 марта 2007 г., выступлении на семинаре Института международных проблем «Дуга свободы и процветания: расширяющиеся перед Японией внешнеполитические горизонты» 30 ноября 2006 г. 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 Японии¹.

Роль правительства

Участие правительственных учреждений в ВПП происходит 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 и прочих учреждений правительства. Так, министерство экономики, торговли и промышленности (МЭТП) занимается такими вопросами, как тарифная политика, внешнеторговые связи, инвестиционная политика Японии за рубежом, а также участие страны в работе международных экономических организаций. За министерством финансов закреплена 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 решающий голос при рассмотрении вопросов, связанных с международной финансовой интеграцией, своп-соглашениями с восточноазиатскими странами, деятельностью Азиатского банка развития, в котором Япония играет ключевую роль.

Среди прочих министерств и ведомств следует выделить министерство сельского, лесного, рыбного хозяйства и водного промысла (далее: министерство сельского хозяйства), ведающее вопросами импорта сель-

хозпродукции, сельскохозяйственных тарифов. В ведении министерства здравоохранения, труда и благосостояния находятся вопросы миграции иностранной рабочей силы, в ведении 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 и 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. Интерпретация в этих учебниках японской оккупационной политики в странах Восточной Азии, как известно, стала в середине 2000-х годов 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 распространено представление о том, что ведомства преследуют собственные цели, которые не обязательно соответствуют общенациональным интересам. Характерным примером является расхождение позиций ведомств по вопросам тарифной политики: если МИД и МЭТП выступают за снижение импортных пошлин, что является необходимым шагом в русле общего процесса либерализации мировых внешнеторговых связей, то министерство сельского хозяйства — за продолжение протекционистской политики в отношении национального рынка сельхозпродукции. Например, Р. Смит в своем исследовании показывает «интервенционистскую» роль министерства сельского, лесного, рыбного хозяйства и водного промысла, которое не всегда исходило из понятия «национального интереса» или «патриотического долга»¹.

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 министерство сельского хозяйства, а не МИД, выступило движущей силой процесса восстановления дипотношений с СССР, что было связано в первую очередь с нерешенностью вопроса о заключении рыболовной конвенции, имевшего ог-

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>.

¹ Food R. D. Smith Security and International Fisheries Policy in Japan's Postwar Planning // Social Science Japan Journal. 2008. Vol. 11. No. 2. P. 259–276.

ромное 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 последнего десятилетия, то позиция министерства сельского хозяйства, выступающего против либерализации внутреннего рынка, нередко блокировала возможности японской стороны на переговорах по вопросу о заключении соглашений о зонах свободной торговли. В свою очередь, министерство здравоохранения и труда продавливало 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 форматов соглашений о свободной торговле и об экономическом партнерстве.

В целом эксперты сходятся на том, что межведомственные распри являются негативным фактором, снижающим эффективность работы правительства. С 2001 г. в рамках административной реформы проводится системное усиление роли канцелярии кабинета министров (*най-какуфу*), которая должна стать главным органом правительства в деле координации деятельности 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 обнаружены и 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 особых неформальных связей внутри управленческой элиты

(*human networks*, по-японски *дзиммяку*), позволяющих достаточно быстро найти нужные контакты для поиска решения нестандартных проблем. Эти связи не замыкаются только на работников каких-либо отдельных ведомств, а охватывают широкий круг лиц, представляющих так называемую «железную триаду» — бюрократию, политический мир и деловые круги. Кроме того, одной из таких характеристик является наличие уз солидарности между выпускниками одного учебного заведения (*гакубацу*). Речь идет о специфическом для Японии «образовательном цензе» — традиции взращивания бюрократической элиты в ограниченном числе учебных заведений, и, прежде всего, на юридическом факультете Токийского государственного университета¹.

Оценивая степень участия бюрократии в ВПП, следует заключить, что оно весьма высоко, что вытекает из особенностей 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 ведомств, в числе прочих относятся министерство финансов, а также министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства и водного промысла. Что касается МИД и, отчасти, МЭТП, они не входят в состав «политических министерств» и потому слабо участвуют в процессах закулисного лоббирования, сопровождающего все стадии законодательного процесса².

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 отчасти парализовала работу этого ведомства. Вмешательство политиков нередко приводит к тому, что целые внеш-

¹ Japan's International Relations. Politics, Economics and Security / Ed. by G. Hook. Routledge, 2007. P. 48.

² Подробнее о так называемых «политических ведомствах» см.: Стрельцов Д. В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М.: МАКС Пресс, 2002. С. 198.

неполитические направления иногда оказываются лишенными всяких ориентиров, а МИД самоустранился от каких бы то ни было инициатив, довольствуясь техническим оформлением и реализацией уже принятых решений. Для примера можно привести отношения Японии с Россией, переживающие, по мнению многих экспертов, застой с того момента, когда в 2002 г. из МИДа в связи со скандалами, связанными с вмешательством политиков в его дела, было изгнано несколько ведущих специалистов.

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 МИДа в 2006 г. составляла 5289 человек, что соответствовало примерно четверти количества работников внешнеполитического ведомства Великобритании и двум третям — США¹.

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 МИДа, как и прочих министерств, входят еще по несколько представителей депутатского корпуса, формирующих так называемую политическую номенклатуру. В их число входят, в частности, парламентские заместители министра (*фукудайдзин*) и политические советники министра (*дайдзин 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 его на заседании парламентских комиссий². Как правило, в МИДе эти посты занимают достаточно опытные политики из так называемого «клана внешней политики». Высшей ступенькой кадровой дипломатической службы является пост административного заместителя министра (*гайму дзикан*), обладатели 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 МИДа страны, то для нее, как и во многих других странах, характерно разделение функций между географическими и функциональными подразделениями и департа-

ментами. В структуре МИДа 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 департамент информации и анализа, а также департамент разоружения, нераспространения ядерного оружия и департамент науки¹.

Наибольший вес и влияние на политическое звено управления среди географических департаментов имеют департамент Северной Америки, а также департамент Азии и Океании. Во многом это отражает распределение внешнеполитических приоритетов: традиционную ориентацию Японии на стратегический союз с Соединенными Штатами, а также усиление значения Китая в международной и региональной политике².

В условиях сильного внутриведомственного сепаратизма, предопределяемого соперничеством отдельных структурных единиц (департаментов), большое значение для управленческой целостности министерств и ведомств имеют «координирующие структуры». Их роль заключается в согласовании разноплановых интересов отдельных департаментов, обеспечении информацией, 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, и вопросы предоставления им помощи.

Японские исследователи Хидэаки Сирояма и Дзюн Цубоути отмечают, что характерной чертой структурной организации японского МИДа является «чрезмерность» (*redundancy*) — термин, означающий большую по сравнению с другими ведомствами степень кадрово-организационной самостоятельности отдельных структурных подразделений, меньшую степень единоначалия, индивидуальный подход к принятию решений, связанный с многообразием и сложностью региональ-

¹ 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.

² См.: Внешняя политика Японии. История и современность. М., 2008. С. 302.

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/about/hq/chart.html>.

² Japan's International Relations. Politics, Economics and Security / Ed. by G. Hook. Routledge, 2007. P. 48.

ных и 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, Северо-Восточной Азии и стран АСЕАН пользуются большой самостоятельностью при принятии решений, а их взаимное согласование позиций выражено относительно слабо¹.

Неправительственная компонента: роль политических структур

Влияние неправительственной компоненты на внешнеполитический процесс проявляется в Японии через артикулирование позиций корпоративных интересов неправительственных факторов и их формальном и неформальном воздействии на правительство. В последнее десятилетие происходит некоторое смещение субъектной базы процесса внешнеполитического планирования и анализа в пользу неправительственной компоненты, и прежде всего политических структур.

В целом данная тенденция соответствует общему вектору политического развития 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 крайне важно в свете стоящих перед страной глобальных вызовов.

Указанная тенденция проявила себя в усилении роли органов политического планирования в рамках политических партий и роли так называемых «манифестов» — их предвыборных программ, выдвигаемых 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 ими не как носителями определенной должности в госу-

¹ См.: Тюо сетэ-но сэйсаку кэйсэй катэй. Нихон какуре-но кайбо (Процесс формирования политики в министерствах и ведомствах: Анатомия японской бюрократии). Токио, 1999. С. 253–259.

дарственном аппарате, а именно как политическими деятелями, представляющими конкретную политическую партию.

Следует отметить, что в связи с деидеологизацией внешнеполитической сферы, произошедшей после краха «системы 1955 года», существенные отличия между всеми политическими партиями (за исключением КПЯ) по принципиальным международным вопросам утратили свою актуальность. Если до начала 1990-х годов линия водораздела в идеологическом противостоянии между партиями правящего блока и оппозицией проходила именно по внешнеполитическим вопросам (ЛДП ориентировалась на союз с Америкой, оппозиция, главным образом в лице Социалистической партии Японии (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 вопросам обеспечения безопасности. В середине 1990-х годов важность военно-политического союза с Америкой признали все партии, включая даже СПЯ, которая на протяжении десятилетий выступала в поддержку 9-й статьи конституции и против «договора безопасности» с Соединенными Штатами. В случае с СПЯ, помимо утраты идеологических ориентиров, сыграл свою роль и ее переход, хотя 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»¹.

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

¹ Miyashita A. Where do norms come from? Foundations of Japan's postwar pacifism // International Relations of the Asia-Pacific. 2007. Vol. 7. P. 115.

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 в рамках антитеррористической коалиции.

Проведению более умеренной, проооновской и пацифистской политики в области национальной безопасности объективно способствовала партия Комэйто, до недавнего времени неизменно входившая в коалицию с ЛДП. Вместе с тем по принципиальным вопросам безопасности, например, вопросам отправки «сил самообороны за рубеж», ЛДП действовала без оглядки на позицию своего партнера по коалиции¹.

Особая 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 ситуационных анализов и «мозговых атак» на возникающие проблемы. Их рекомендации в некоторых случаях учитывались органами политического планирования ЛДП, приводя к существенной корректировке внешнеполитического курса. Например, влиятельная исследовательская группа внутри ЛДП выступила в начале 1990-х годов с докладом, который сыграл важную роль в деле отхода Японии от «дипломатии чековой книжки», которую она проводила в отношении участия в антииракской коалиции западных стран в 1990 г., в пользу более активной военно-политической позиции².

Свое право голоса в принятии решений имеют и внутрипартийные фракции и группировки. Говоря о ЛДП, следует отметить, что они играли различную роль на разных исторических этапах, а их позиция оказывала влияние на ВПП в зависимости от роли и места фракции в партийном руководстве. Например, фракции так называемого «главного течения» ЛДП (в частности, Мики и Охиро) в 1970–1980-е годы чаще выступали с более прагматическими и гибкими позициями по военно-стратегическим вопросам, в то время как «побочное течение» в лице фракций Фукуда и Накасонэ было заметно более жестким, близким к «яст-

ребиному крылу». Различные позиции отдельных фракционных лидеров могут вносить существенные коррективы во внешнеполитическую линию. Так, И. Хатояма вступил в середине 1950-х годов 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 ослабевает.

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, фракция Сэйдзи Маэхара (исследовательское общество *Рёункай*) известна своими правонационалистическими взглядами, группировка бывших членов умеренного крыла ЛДП, возглавляемая Ю. Хатояма, занимает центристские позиции, а бывших социалистов, во главе с Такахиро Ёкоми, характеризуют левые и пацифистские взгляды. В результате внутри партии постоянно разгораются споры по основным международным проблемам³.

В связи с приходом к власти Демократической партии внимание экспертов переключилось на особенности подготовки решений в рамках партийного аппарата ДПЯ. Произойдет ли существенная корректировка процесса ВПП в связи со сменой администрации формирования двухпартийной системы? Пока ясно, что ДПЯ не имеет опыта, а также разветвленной и хорошо институализированной инфраструктуры для подготовки внешнеполитических решений. Сильна вероятность, что ДПЯ будет в большей, нежели ЛДП, степени полагаться на альтернативные бюрократии структуры политического планирования². Одним из основополагающих органов подобного рода, как ожидается, станет «Агентство государственной стратегии», которое планируется встроить в систему государственного управления, но которое при этом останется в своей основе небюрократическим органом³.

Становление двухпартийной системы достаточно радикально меняет механизмы ВПП. В так называемом «перекрученном парламенте», где

¹ Подробнее см.: Inoguchi T. and Bacon P. Japan's emerging role as a 'global ordinary power' // International Relations of the Asia-Pacific. 2006. Vol. 6. P. 13.

² Rynhold J. Japan's cautious new activism in the Middle East: A qualitative change or more of the same? // International Relations of the Asia-Pacific. 2002. Vol. 2. P. 251.

¹ Подробнее см.: Weston S. Konishi. The Democratic Party of Japan: Its Foreign Policy Position and Implications for U.S. Interests. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://assets.opencrs.com/rpts/R40758_20090812.pdf.

² Например, у ДПЯ имеется собственный «мозговой центр» — Институт по изучению публичной политики «Платон».

³ Асахи симбун. 2009. 30 авг.

парламентское большинство в палате представителей и палате советников принадлежало разным партиям (как это было в период 2007–2009 гг. вплоть до выборов 30 августа 2009 г.), 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. Когда же ДПЯ получила стабильное большинство в обеих палатах парламента, она почувствовала себя гораздо более уверенно в реализации своей внешнеполитической программы. В 2010 г. с утратой ДПЯ большинства в верхней палате парламента вновь возникла ситуация «перекрученного парламента». В такой ситуации повышается роль таких методов, как закулисные переговоры, торги, силовые игры и иные формы непубличной борьбы.

Неправительственная компонента: роль деловых кругов

Важным субъектом внешнеполитического процесса является бизнес-сообщество, составляющее один из составных элементов «железной триады». В Японии особый характер воздействия деловых кругов на ВПП обусловлен повышенным значением внешнеэкономических связей в международной деятельности правительства, которое определяется ограниченностью ресурсной базы японской экономики и экспортной ориентацией промышленности. С 1990-х годов в связи с переходом Японии на постиндустриальную стадию развития и переноса японскими компаниями производств в зарубежные страны произошло смещение приоритетов внешнеэкономических связей, в которых внешнеторговые проблемы стали уступать место вопросам инвестиционной политики. Вопросы внешнеэкономических связей со странами Восточной и Юго-Восточной Азии, ставшими ключевыми реципиентами японских инвестиций, вышли на передний план и во внешнеполитической повестке дня двусторонних отношений. Например, проблемы правовых гарантий прав японских инвесторов неизменно поднимаются в ходе политических контактов Японии с КНР, странами АСЕАН, Ближнего и Среднего Востока. Ярко выраженный политический характер всегда имели и вопросы тарифной политики, часто отравлявшие атмосферу двусторонних отношений Японии даже с ее геополитическими союзниками, и в первую очередь США (доста-

точно вспомнить «текстильные войны», «автомобильные войны», недавний конфликт по поводу 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 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 и исследовательских структур (*сингикай* и *тесакай*), 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 отличаются большим многообразием. Помимо упомянутых формализованных институтов, имеется также комплекс неформальных отношений крупнейших компаний с ведущими политическими партиями, который включает в себя как личные связи, так и подпитку компаниями политических фондов партий и отдельных депутатов. В свою очередь, депутаты парламента из числа членов «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 внешнеторгового регулирования, то узкокорпоративные — принятия различного рода изъятий и исключений, затрагивающих «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 — «дело М. Судзуки». Влиятельный депутат ЛДП Мунэо Судзуки, выступая «агентом влияния» рыбопромышленного сообщества и деловых кругов Хоккайдо, заинтересованных в нормализации политических отношений с Россией, проводил в начале 2000-х годов прямое вмешательство в процесс принятия решений в МИД страны на российском направлении. В конечном счете, это вмешательство стало причиной происшедшего в 2002 г. 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, система «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 осуществляется путем представления правительству собственного видения стоящих перед страной внешнеполитических проблем и путей их решения, через личные контакты авторитетных бизнесменов с представителями зарубежных правительств, в форме участия совместно с правительственными органами в переговорах с зарубежными партнерами и т.д.¹ В каждой из указанных предпринимательских 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 связей². Кроме того, внешнеполитической проблематикой занимаются и созданные *Ниппон Кэйданрэн* «мозговые центры», например Инициатива Японии (*Косо Нихон*).

Неправительственная компонента: экспертное сообщество и общественное мнение

Определенное воздействие на внешнеполитический процесс оказывает также экспертное сообщество. В Японии насчитывается несколько сот «мозговых центров», существенно различающихся по масштабам, юридическому статусу, степени влияния и кадрово-экспертному

¹ Подробнее см.: Япония: Некоторые аспекты внешней политики на пороге XXI века. М., 2003. С. 27.

² См. структуру: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.keidanren.or.jp/english/profile/secretariat.pdf>.

потенциалу. Некоторые из таких центров действуют непосредственно при премьер-министре, облегчая ему задачу выдвижения программных инициатив в тех сферах, где официальным структурам это оказывается не под силу. Нередко эти 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»¹.

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 г., когда кандидат на пост председателя ЛДП Д. Коидзуми рискнул обратиться за поддержкой напрямую к партийным массам — шаг, совершенно нехарактерный для традиционной политической культуры Японии. Получив мандат из рук «народа», Д. Коидзуми активно использовал ресурс популистской политики и во внешнеполитической сфере — например, в отношении КНДР. Тема похищенных японских граждан активным образом раскручивалась для повышения рейтинга администрации, имея в большей степени внутривнутриполитическое, 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 крупней-

¹ См.: Актуальные проблемы современной Японии. Вып. XXIII. М., 2007. С. 38.

ших медиа-корпораций («Асахи», «Йомиури», «Майнити» и др.) и социологических служб. Например, опросы агентства Цзидзи цусин, проводимые на протяжении десятков лет с регулярностью раз в три месяца, позволяют с высокой степенью точности судить о флуктуациях японского общественного мнения по отдельным внешнеполитическим проблемам и вопросам отношений 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 Японией себя как члена западного сообщества и своей 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 явился отход Японии от многих антивоенных положений (запрет на отправку вооруженных сил за рубеж, на экспорт вооружений и т.д.). С середины 80-х годов прошлого столетия во внешнеполитическом сознании японцев 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 играет, безусловно, система гуманитарного образования и воспитания, формирующая мировоззренческие ориентиры японцев. Вместе с тем трудно переоценить и роль «четвертой власти» в формировании отношения японцев к определенным конкретным проблемам. Особенность воздействия СМИ на общественное мнение по внешнеполитическим вопросам заключается в том, что здесь масс-медиа являются главным и фактически монопольным источником информации (в отличие от проблем внутренней политики, где важную роль играет эмпирический опыт). Для примера можно привести отношение общественного мнения к так называемой проблеме «северных территорий», которое во многом сформировалось под воздействием многолетнего освещения этой проблемы в СМИ и которое определяет в целом негативное отношение японцев к России в целом¹. В то же время достаточно негативный образ Кореи сильно улучшился в глазах японцев в 2000-е годы в

¹ Подробнее см.: Россия и Япония: Соседи в новом тысячелетии. М.: АИРО-XXI, 2004. С. 74–97.

результате демонстрации южнокорейского телесериала «Зимняя соната». Важную роль в формировании внешнеполитических взглядов также играют так называемые «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, в Японии 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 общественное мнение оказывает воздействие на ВПП, однако определить с аптекарской точностью степень этого влияния оказывается невозможным. Вероятно, типичным примером того, что общественное мнение учитывается официальным Токио, является вопрос о 9-й статье конституции, запрещающей Японии иметь собственные вооруженные силы, а также официальная политика в отношении обладания ядерным оружием.

Вместе с тем следует признать, что в постбиполярную эпоху, когда идеологические противоречия утрачивают свое значение в политической жизни, внешнеполитическая проблематика переходит на периферийные, по сравнению с внутривнутриполитической, позиции. Более значимыми становятся вопросы внутреннего характера: 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, отношения страны с Китаем и Южной Кореей, «договор безопасности» и т.д.), принятые в условиях сложной социально-экономической ситуации середины 2000-х годов, оказались малоэффективными и привели к сокрушительному поражению правящей партии на выборах в 2007 и 2009 гг.

В последние годы повышается роль «народной дипломатии», которая в некоторых случаях способна оказывать прямое воздействие на внешнеполитический процесс. Это особенно заметно в отношениях Японии с такими странами, как Тайвань, Ирак, Россия, Беларусь, некоторыми странами Африки, в отношениях с которыми официальный Токио оказывается несколько связанным в своих действиях. Здесь усиливается значение неправительственных и некоммерческих организаций (НПО), например, действующих в гуманитарной или культурной сфере, которые

позволяют улучшить имидж страны 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, вопросы экологии, «культурной дипломатии», а также 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 определял бы сферы ответственности 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 несут 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 «смещенность» ВПП в сторону исполнительной власти, а внутри последней — постоянное соперничество между отдельными ведомствами 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 переформатирования. 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 приоритет внешнеэкономических интересов страны в ее международных связях, отражающий большую зависимость экономического роста от внешних факторов. 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 высокая 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 соперничающих группировок, каждая из которых имеет собственное видение путей решения внешнеполитических проблем. В результате этого во внешнеполитическом курсе Японии, вероятно, в течение некоторого времени будут проявляться элементы неустойчивости, непоследовательности, а в некоторых случаях — и противоречивости.

Роль и место России во внешнеполитическом процессе Японии

На российский вектор японской внешнеполитической стратегии оказывает свое воздействие целый комплекс противоречивых и разнонаправленных факторов. Усилению роли России во внешнеполитической стратегии Японии способствует наметившаяся в последние годы тенденция в сторону большей самостоятельности и самостоятельности Японии в международных делах, повышения ее веса в мировой политике. Во внешнеполитической программе Демократической партии Японии, сформировавшей в сентябре 2009 г. правительство, важное место занимает тезис о том, что Япония стремится к построению мира во всем мире путем проведения активной дипломатии¹. Россия, являющаяся важнейшим актором мировой политики и не имеющая с Японией принципиальных различий по глобальным проблемам, объективно становится ее ключевым партнером на международной арене. Важно и то, что с начала 1990-х годов Япония в своих военных доктринах не рас-

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.dpj.or.jp/english/policy/basic.html#b_04.

смачивает Россию в качестве потенциального военного соперника. Тезис о военной угрозе со стороны России устранен из «Белой книги по обороне» и иных официальных документов.

Японское руководство осознает, что дружественные отношения с Москвой отвечают ее национальным интересам. Такие отношения жизненно необходимы Японии и в силу их географического соседства, а также по той причине, что Япония заинтересована в стабильности и сбалансированности нового регионального порядка. Как подчеркивается в «Голубой книге по дипломатии» за 2009 г., «развитие отношений сотрудничества и партнерства между Японией и Россией в Азиатско-тихоокеанском регионе не только отвечает стратегическим интересам двух стран, но и способно внести вклад в стабильность и процветание всего региона»¹.

Кроме того, для Японии Россия является важнейшим поставщиком энергетических ресурсов, цветных металлов, морепродуктов, леса, с недавних пор — и топлива для атомной промышленности, а также и других сырьевых товаров, имеющих стратегическое значение. По этой причине Япония с пониманием относится к задаче по включению регионов Сибири и Дальнего Востока в интеграционные процессы в АТР. Об этом, в частности, свидетельствует инициатива японского правительства, выдвинутая в 2007 г. во время встречи на высшем уровне стран «Большой Восьмерки» в Хайлигендамме, о налаживании японо-российского взаимодействия в регионах российского Дальнего Востока и Восточной Сибири по восьми направлениям: энергетика, транспорт, связь, охрана окружающей среды, здравоохранение и медицина, совершенствование торгово-инвестиционного климата, развитие межрегиональных обменов. Особенно важно, что эта инициатива, по сути, была увязана с принятой в августе 2007 г. Правительством России Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Как подчеркивается в документе МИД Японии, Токио надеется на то, что «Россия будет играть конструктивную роль в стратегической стабильности, достижении устойчивого и взаимовыгодного развития в АТР»².

Стимулирующее воздействие на российское направление внешней политики Японии оказывает также энергетическое сотрудничество двух стран. С 2006 г. Россия наращивает поставки нефти с Сахалина. В фев-

рале 2009 г. на юге Сахалина вступил в эксплуатацию завод по сжижению природного газа, построенный при инвестиционном и технологическом содействии Японии. Как ожидается, в рамках этого самого долгосрочного российско-японского проекта в сфере энергетики (проект рассчитан на 20 лет) 60% производимого заводом СПГ будут поставлены в Японию, обеспечивая до 8,5% потребностей Японии в газе¹. Новый импульс энергетическому сотрудничеству будет дан с завершением строительства второй очереди нефтепровода Восточная Сибирь—Тихий океан, который позволит отгружать сибирскую нефть в Японию непосредственно на океанском побережье. Усиление присутствия России на японских рынках энергоносителей, наблюдаемое со второй половины 2000-х годов, несомненно, имеет позитивный эффект в отношениях с Россией и в политической сфере.

Однако существует и ряд противодействующих указанной выше тенденции центробежных факторов, оказывающих сдерживающий эффект в отношении японо-российских связей. В политическом отношении Россия, согласно распространенной в японской политической элите точке зрения, пока еще не является полноправным членом западного сообщества, к которому себя причисляет Япония. Свою роль играет и наличие в отношениях между двумя странами нерешенной территориальной проблемы, суть которой, в интерпретации Токио, заключается в том, что Россия «незаконно оккупировала» так называемые «северные территории» — четыре острова Южно-Курильской гряды — и продолжает удерживать за собой «исконно японские территории».

Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что Россия занимает периферийное положение в шкале внешнеэкономических приоритетов Токио. Россия не является пока для Японии полноправным стратегическим партнером, и прежде всего в силу низкого уровня своей интегрированности в экономику Восточной Азии и не очень высокой инвестиционной привлекательности. Токио по-прежнему рассматривает потенциал России главным образом в контексте ее возможностей как поставщика сырья для японской экономики. Из России в Японию вывозятся преимущественно энергоносители, металлы, лес и иные сырьевые ресурсы. Например, в 2008 г. доля минерального топлива в общем объеме российского экспорта в Японию составляла 58,8%, цветных и черных металлов — 24,4%, морепродуктов — 9,6%, лесоматериалов — 4,2%. Что же касается импорта из Японии, то почти 80% составили автотранспортные средства².

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2009/chapter2.pdf>.

² См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/initiative0706.html>.

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rian.ru/analytics/20090217/162361693.html>.

² См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.jetro.go.jp/cgi-bin/trade/view2.cgi?point=2008_12&c=ru&span=ct&vec=double.

Ставя перед собой цель усилить значение России в качестве поставщика ресурсной базы в рамках диверсификационной стратегии экономической безопасности, Япония в то же время добивается и того, чтобы не попасть от нее в одностороннюю зависимость, рассматривая Россию как важного, но не единственного партнера. В реальности российские поставки, с точки зрения Японии, не имеют «российской специфики», закупаются по мировым ценам и на мировых же рынках и могут быть с относительной легкостью заменены поставками из других стран.

Слабый интерес к России также связан с особенностями участия Японии в интеграционных процессах восточноазиатского региона, принимающих форму внутрисекторальной интеграции. Наибольшее распространение получила схема, по которой низкотехнологичные и трудозатратные производственные процессы технологических цепочек японских корпораций выносятся за пределы Японии в те страны, где существуют наиболее адекватные условия для их размещения¹. Россия (и прежде всего ее восточные регионы), не обладая необходимой инфраструктурой и иными логистическими возможностями, а также дешевой рабочей силой, не имеет в этом отношении каких-либо конкурентных преимуществ.

Пока не получил распространения такой формат соглашений России с зарубежными партнерами, как соглашения о свободной торговле и об экономическом партнерстве, представляющие собой «столбовую дорожку» восточноазиатской экономической интеграции. Малая роль России во внутрирегиональных связях, ее неготовность полностью открывать свои рынки и идти на соглашения о свободной торговле и об экономическом партнерстве подрывают потенциальные возможности и для развития японо-российских экономических отношений. Во многом это связано с тем, что Япония в последние годы отдает приоритет в развитии экономического сотрудничества странам, которые имеют хороший багаж соглашений о свободной торговле и экономическом партнерстве с максимально дифференцированным составом участников. Япония активно использует эти соглашения для выхода на рынки третьих стран. Например, на страны, с которыми Японией уже подписаны или вступили в силу соглашения об экономическом партнерстве, приходится около трети всего объема ее внешней торговли. Таким образом, низкий уровень участия России в экономических процессах, имеющих для Японии первостепенное значение, во многом сдерживает и развитие политических взаимоотношений.

¹ Подробнее см.: *Караиванов А. А.* Проблемы и перспективы торговых отношений между Россией и Японией в начале XXI в. // Актуальные проблемы современной Японии. Вып. XVIII. М., 2007. С. 84–85.

Политика Японии по отношению к России формируется в первую очередь в министерстве иностранных дел, министерстве экономики, торговли и промышленности (МЭТП) и других министерствах и ведомствах. Наибольшую роль в структуре правительства играет министерство иностранных дел, в рамках которого российским направлением занимается Отдел России Департамента Европы, который насчитывает несколько десятков сотрудников¹. Кроме того, в Департаменте Европы имеются небольшой Сектор помощи России, в задачи которого входит координация деятельности Японских центров, действующих в российских регионах, а также Сектор программ японо-российских обменов. В МЭТП, в свою очередь, имеется Сектор России, входящий в состав Отдела Европы Управления торговой политики. В прочих министерствах и ведомствах, как правило, отсутствуют профильные подразделения, которые бы занимались только Россией, однако имеется штат сотрудников, являющихся специалистами по российским делам.

В сфере экономического сотрудничества с Россией на правительственном уровне имеется межведомственная инфраструктура. Например, для обмена мнениями на правительственном уровне двух стран по широкому кругу вопросов, связанных с японо-российскими экономическими отношениями, в ноябре 1994 г. была создана Японо-Российская межправительственная комиссия по торгово-экономическим вопросам. Для развития инвестиционного сотрудничества с Россией в декабре 2003 г. был принят Меморандум о создании Японо-Российской организации по содействию торговле и инвестициям.

Вместе с тем следует констатировать, что в правительстве не сложилось достаточно влиятельных группировок и центров давления, которые стали бы проводниками курса на активизацию отношений с Россией². Функции министерств и ведомств в основном ограничиваются техническим оформлением и старательным претворением в жизнь решений, принимаемых политическим руководством страны. Тенденция к «технократизации» роли министерств и ведомств особенно усилилась с 2009 г. в связи с проводимой ДПЯ реформой системы принятия политических решений, в рамках которой субъектная база формирования

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/index.html>.

² Например, подобная группировка существовала МИД Японии в 1990-х — начале 2000-х годов. Однако после ее разгрома в 2002 г., учиненного в связи с так называемым «делом Судзуки» (скандалом, связанным с откровенным вмешательством одного из депутатов парламента в дела внешнеполитического ведомства), японским дипломатам пришлось подалеже спрятать свое личное мнение по вопросам развития отношений с Россией.

государственной политики перемещается из бюрократических структур правительства в политические органы кабинета министров.

В политическом мире Японии существуют группировки, заинтересованные в установлении более тесных отношений с Россией. В целом пророссийски был настроен бывший премьер-министр Японии Ю. Хатояма, являющийся выходцем из мощного политического клана, представители которого занимают традиционно активную позицию по вопросу о сближении с Россией. Достаточно вспомнить, что И. Хатояма, дед Ю. Хатояма, подписывал в 1956 г. Совместную декларацию, положившую конец состоянию войны и открывшую путь к восстановлению полноценных политических и экономических отношений Японии с Советским Союзом. Сам же Ю. Хатояма длительное время возглавлял Японо-российскую ассоциацию дружбы, а после занятия поста главы правительства передал эту миссию своему младшему брату Кунио Хатояме, являющемуся одной из ключевых фигур оппозиционного лагеря.

Активно проявляют себя депутаты парламента, представляющие те регионы Японии, которые имеют устойчивые связи с Россией. Речь в первую очередь идет о Хоккайдо и префектурах побережья Японского моря, имеющих давнюю историю региональных отношений с Российским Дальним Востоком. Объективные факторы (общие интересы в сфере региональной торговли, инвестиционного сотрудничества, борьбы с браконьерством, экологии, спасения на море и оповещения в случае масштабных стихийных бедствий и т.д.) заставляют эти регионы лоббировать на политическом уровне проактивную политику в отношении Москвы. Во многом усилиями этих депутатов, например, еще в конце 90-х годов XX в. была создана депутатская Лига содействия строительству газопровода Сахалин—Хоккайдо.

В некоторых случаях уровень политических и экономических отношений между регионами оказывается выше того, что сложился между правительствами двух стран. Как подчеркивал британский исследователь Г. Хук, «...японское правительство как актор международных отношений во многих случаях оказывается неспособным осуществлять договоренности, достигнутые на национальном уровне, без привлечения региональных, в том числе негосударственных структур»¹. Хороший пример представляет Хоккайдо, у которого сложился целый комплекс связей с Сахалинской областью и иными регионами Российского Дальнего Востока в экономической, культурной, экологической, гуманитарной и иных областях.

¹ Япония в Азиатско-тихоокеанском регионе. М., 2009. С. 66.

Имеются свои специализированные органы по развитию отношений с Россией в отмеченных выше предпринимательских организациях и экономических группировках. Например, в составе Федерации экономических организаций Японии имеется Японо-российский комитет по экономическому сотрудничеству, который занимается широким кругом вопросов, связанных с развитием японо-российских экономических связей. Неоценимые услуги в организационном и информационном обеспечении компаний, выходящих со своей продукцией на российский рынок, оказывает Ассоциация внешней торговли — Джетро. Будучи полуправительственной организацией, Джетро осуществляет сбор и обработку зарубежной экономической информации, проводит консультационную и посредническую деятельность по оказанию помощи в налаживании экспортных и импортных операций, занимается проведением выставок и выставок-продаж российских товаров, организует контакты между представителями делового мира Японии и России. Следует также назвать основанную в 1967 г. Японскую ассоциацию по торговле с Россией и Восточной Европой (Ротобо), цель которой заключается в содействии развитию делового сотрудничества между японскими предприятиями и предприятиями из России.

Во многом в силу слабого развития экономических отношений, в Японии не сложилось сколько-нибудь влиятельного лобби, продвигающего на политическом уровне усиление российского вектора внешней политики, подобного тому, что существует на китайском или американском направлениях. Стратегические решения по России, принимаемые в рамках внешнеполитического истеблишмента, в основном определяются конъюнктурными внутривнутриполитическими интересами. Логика их принятия в основном лежит вне контекста общих внешнеполитических доктрин, определяющих базовые внешнеполитические интересы Японии. Россия находится на отдельном положении и почти не фигурирует при формулировании базовых подходов по вопросам внешней политики и национальной безопасности.

На российском направлении японский политический мир находится в существенной зависимости от настроений избирателей. В послевоенный период Россия, как и Советский Союз, ни разу в ходе опросов общественного мнения не выступала в качестве страны, вызывающей среди японцев в основном положительные эмоции. Из опросов общественного мнения видно, что в 1990–2000-е годы имидж России в целом практически не изменялся, оставаясь на устойчиво низком уровне. В качестве «любимой» страны Россию никогда не называли более 1,5–2% респондентов, что свидетельствует о ее устойчиво низком авторитете во всех слоях японского общества. Негативно оценивает большинство

японцев (в разные годы от 50 до 70%) и нынешнее состояние японо-российских отношений. Например, согласно социологическому опросу, проведенному Центральной социологической компанией в октябре 2009 г., 68,2% респондентов выбрали на этот счет варианты ответа «Не считаю эти отношения хорошими» либо «Не считаю эти отношения особенно хорошими»¹. В то же время мнения о «хорошем» либо «в целом хорошем» состоянии японо-российских отношений придерживались лишь 21,7% опрошенных². В социологическом отчете отмечается, что точка зрения о «хорошем» состоянии отношений относительно чаще встречается среди мужчин, чем среди женщин, и среди более молодых возрастных групп населения (до 50 лет).

Почти половина участников опросов проявляет скептицизм и в отношении будущности этих отношений, считая маловероятным их улучшение, в то время как более трети опрошенных выражают на этот счет осторожный оптимизм. Явное большинство японцев не считает Россию «важным для Японии» регионом, отдавая предпочтение другим крупным державам, и прежде всего США и Китаю. Только чуть больше трети японского общества полагает, что развитие отношений с Россией вообще может принести Японии какую-либо пользу. На прямой вопрос о том, в каких областях такое сотрудничество все же целесообразно, относительно большинство опрошенных выбирает освоение топливно-энергетических ресурсов, а также культурный обмен³.

Итоги общественного мнения отчетливо демонстрируют, что сложившийся в Японии образ России в целом окрашен в негативные тона. Подавляющее большинство японцев относятся к России если не враждебно, то пассивно. Они не чувствуют, что Россия сможет быть по-крупному полезной Японии и что будущее наших стран — в их дружбе и тесном сотрудничестве. У многих японцев сформировался по поводу отношений с Россией стереотип, что в центре повестки дня этих отношений стоит территориальная проблема, от прогресса в решении которой зависит будущее этих отношений в целом.

Во многом усилиями официального Токио территориальная проблема получила мощное пропагандистское обеспечение и была выведена на уровень проблемы, затрагивающей национальный престиж страны. С начала 80-х годов XX в. при поддержке властей была начата кампания по сбору подписей в поддержку требования о возвращении «северных территорий», в результате проведения которой к началу 1990-х годов

было собрано более 50 млн подписей. 7 февраля, в годовщину подписания Симодского трактата 1855 г., в стране стал ежегодно отмечаться «день северных территорий», церемония празднования которого превратилась в шумный пропагандистский спектакль с участием премьер-министра Японии. По сути, само восприятие СССР на протяжении десятков лет происходило через призму территориальной проблемы, что позволило стереотипировать отрицательный образ СССР в качестве «вора на пожаре», под шумок отхватившего от Японии кусок ее исконной территории. В результате среди японской общественности сформировалось стойкое представление об СССР как о «стране-агрессоре».

Во многом взгляды разделяются значительной частью японской интеллигенции, среди которой выделяется группа профессиональных русистов, оказывающих существенное влияние на настроения общественности. Стараниями «лидеров общественного мнения» в Японии сложился набор определенных стереотипов по поводу нынешнего состояния японо-российских отношений, а также ситуации в современной России. Согласно одному из таких устойчивых стереотипов, России от Японии требуются только инвестиции и технологии, тогда как Японии не нужно от России ничего, кроме «северных территорий»¹.

Интересно взглянуть, какой сложился механизм воздействия позиции общественного мнения на политику правительства по отношению к России. Как уже отмечалось, все крупные решения на российском направлении принимаются политическим руководством страны, которое, в свою очередь, является «заложником» общественного мнения. Это связано с усилением фактора популизма, все чаще выступающего в качестве внутривластного ресурса действующей администрации. В Японии отход от традиционной «теневой политики» и прямое апеллирование к народным массам — метода, нехарактерного для японской политической традиции — стал наблюдаться с приходом с начала 2000-х годов, когда к власти пришел кабинет Дз. Коидзуми. Популизм выступает важным ресурсом и администрации Демократической партии, приход к власти которой в сентябре 2009 г. многие связывают именно с умелым использованием в ходе предвыборной борьбы популистской риторики, в том числе применительно к внешнеполитической сфере, где эта риторика приобрела националистическую окраску.

Этим во многом объясняется, например, тот парадоксальный факт, что с приходом в 2009 г. кабинета ДПЯ во главе с Ю. Хатояма — сторонника политического сближения с Россией, в политике правительства на деле происходило усиление антироссийской компоненты, которая

¹ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.crs.or.jp/57512.htm>.

² Там же.

³ Подробнее см.: Россия и Япония: Соседи в новом тысячелетии. М., 2004. С. 81.

¹ Hasegawa Tsuyoshi. The Northern Territories Dispute... P. 243.

12. Внешнеполитический процесс в современной Японии

выразилась в ужесточении требований по территориальной проблеме. Та же логика лежит и в позиции некоторых влиятельных депутатов японского парламента, усилиями которых летом 2010 г. была создана депутатская Лига за возвращение «северных территорий».

Таким образом, место России в шкале внешнеполитических приоритетов Токио остается достаточно скромным. Помимо слабой роли России в японских внешнеэкономических связях, следует учитывать также консерватизм японского общественного мнения, которое на обозримую перспективу вряд ли откажется от комплекса «пострадавшей нации», а политическое руководство — от возможности эксплуатировать этот комплекс в интересах повышения своих политических рейтингов. Поскольку Россия представляет уже хорошо пристрелянную «пропагандистскую мишень», возникает постоянный соблазн сохранить проблему «северных территорий» в центре повестки дня двусторонних отношений. В результате этого постоянно генерируется ресурс искусственного подмораживания отношений с Россией.

В то же время в японском руководстве хорошо понимают, что стабильные отношения с Москвой жизненно необходимы Японии, как в силу географического соседства, так и по той причине, что Япония заинтересована в стабильности и сбалансированности регионального порядка, который невозможно обеспечить без участия России. Кроме того, усилению позиций России способствует расширение спектра форм и направлений двустороннего сотрудничества, его диверсификация. Помимо торгово-экономических связей, взаимодействие с Россией становится для Японии важным аспектом политики обеспечения национальной безопасности в таких сферах, как борьба с распространением оружия массового поражения, терроризмом, браконьерством и морским пиратством, инфекционными заболеваниями и иными видами «новых угроз»; совместные операции по спасению терпящих бедствие в море, и т.д. В этой связи следует заключить, что значение России во внешнеполитической стратегии Токио в исторической перспективе будет возрастать.