

ПРОБЛЕМА УЧАСТИЯ СИЛ САМООБОРОНЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ ОПЕРАЦИЯХ В ПОЛИТИКЕ ЯПОНИИ В 1990–1992 гг.

Рассматривается Закон о сотрудничестве в операциях по поддержанию мира и других операциях ООН, принятый в Японии в 1992 г. Этот акт заложил юридическую основу для направления подразделений Сил самообороны Японии за рубеж. Механизм коллективной безопасности ООН был использован ревизионистски настроенными политиками для обоснования легитимности зарубежной деятельности Сил самообороны. В статье предпринята попытка анализа причин, предпосылок, последствий и значения Закона, процесса его принятия.

Ключевые слова: Силы самообороны Японии; миротворчество; безопасность; международное сотрудничество; ООН.

Проблема определения статуса и функций Сил самообороны (ССО) Японии объективно следует из общего вектора развития оборонной политики страны в последние два десятилетия. В ближайшем будущем изменения в данной сфере будут состоять, вероятно, не столько в пересмотре самой концепции использования ССО, сколько в институциональном логическом ее завершении. Предпосылки для этого уже существуют: корректировка Японией концепции национальной обороны началась в 1990-х гг., и уже ко второй их половине сформировались основы новой оборонной стратегии страны. Формирование нового миропорядка, снижение интенсивности старых угроз (в частности, снижение российской военной угрозы) и появление новых (усиление КНР, осложнение ситуации на Корейском полуострове) заставили японское руководство искать новые подходы к проблеме обеспечения национальной безопасности. Кроме того, Япония, занимая третье место после США и КНР в мировой экономике, была заинтересована в обеспечении своих интересов как в регионе, так и в мире. В этих условиях был принят курс на «нормализацию Японии», цель которого состояла в том, чтобы, являясь экономическим гигантом, перестать быть политическим карликом, полагающимся на США (показательно в этом плане и то, что, ввиду особых японо-американских отношений в области безопасности, официальные документы японской стороны публикуются как на японском, так и на английском языках), и занять приличествующее экономически сильной державе влиятельное положение в мировой политике, для чего, помимо прочего, необходимы мощные современные вооруженные силы. В этой связи можно выделить два направления развития ССО: их укрепление в целях повышения обороноспособности страны в целом и расширение географии присутствия ССО в мировом масштабе. Дискуссии в правящих и научных кругах страны по проблемам развития ССО продолжаются по сей день.

Изначально статус ССО определялся Конституцией 1947 г., в статье 9 которой заявлено: «...никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны» [1. С. 271]. Однако, согласно Статье 51 Устава ООН, в которой утверждено «неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону» [2], запрет на создание вооруженных сил в Японии стал трактоваться в пользу обладания «правом на самооборону». Более того, в заключенном в 1951 г. японо-

американском договоре о безопасности прописано, что хотя основная задача обороны Японии возлагается на США, «сама Япония будет все в большей мере принимать на себя ответственность за собственную оборону в случаях прямой и косвенной агрессии» [3]. В результате в 1954 г. были созданы Силы самообороны Японии. Согласно Закону о Силах самообороны 1951 г. «сухопутные, морские и воздушные силы должны защищать мир и независимость нации, а также обеспечивать национальную безопасность, проводя операции на суше, море и в воздухе, защищать страну от прямой и косвенной агрессии» [4].

Изменения в концепции использования ССО начались с принятия в июне 1992 г. Закона о сотрудничестве в операциях по поддержанию мира и других операциях ООН. Именно с этого акта началась зарубежная деятельность ССО Японии. Предложение о законодательном акте, который санкционировал бы отправку ССО за рубеж, было выдвинуто в 1990 г. влиятельным представителем Либерально-демократической партии Одава Ичиро, чему благоприятствовала сложившаяся к тому времени обстановка как во внутренней, так и во внешней политике Японии. Во-первых, стало ясно, что доктрина Ёсида, определявшая развитие страны в период после Второй мировой войны, не подходила для новой ситуации в мире после окончания холодной войны. Курс на ускоренное экономическое развитие под защитой США неоднократно подвергался критике, однако только после окончания холодной войны сторонники «нормализации» Японии смогли заявить о себе в полный голос.

Во-вторых, разразившийся в 1991 г. кризис на Ближнем Востоке послужил дополнительным импульсом к трансформации политики Японии в области безопасности. Участие в миротворческой миссии в составе многосторонних сил коалиции, возглавляемой США и санкционированной ООН, могло стать для Японии реальной возможностью создать прецедент и преодолеть сопротивление сторонников доктрины Ёсида. Безусловно, Одава и его единомышленники понимали, что любые зарубежные экспедиции ССО запрещены конституционно, однако настаивали на том, что в данном конкретном случае отправка частей ССО на Ближний Восток не будет противоречить Преамбуле Конституции, так как будет являться вкладом Японии в дело «вечного мира» и позволит ей «занять почетное место в международном сообществе, стремящемся сохранить мир» [5. С. 269]. По мнению Одава, «коллективная безопас-

ность» в данном случае допускала участие Японии наряду с другими странами, не нарушая при этом запрета на «коллективную самооборону» [6. С. 66].

Против подобной интерпретации выступил премьер-министр Кайфу Тосики, последователь доктрины Ёсида, и на открывшейся в октябре 1990 г. сессии Парламента, на которой обсуждался этот законопроект, возобладала точка зрения о «конституционной неприемлемости» участия ССО в войне в Персидском заливе. Позиция, согласно которой ССО Японии не могли участвовать в миссии ООН (даже миротворческой), в рамках которой предполагалось использование оружия, стала официальной позицией японских властей. Правительство поддерживало и общественное мнение: две трети японцев высказались против возможной отправки ССО на Ближний Восток [7. С. 263]. Парламентом были отвергнуты также предложения Управления обороны Японии об отправке транспортных самолетов для эвакуации беженцев на том основании, что они могли отправляться за рубеж только в учебных целях. В результате удалось добиться только участия японских Военно-морских ССО в тралении мин в Персидском заливе, обосновав это наличием проблемы безопасности морских коммуникаций. Япония подверглась критике со стороны международного сообщества, несмотря на выделение ею около 13 млрд долл. экономической помощи пострадавшим ближневосточным странам и на нужды миссии ООН [8].

Таким образом, первая попытка расширить географию деятельности ССО не удалась, Японию критиковали за дипломатию «чековой книжки». Однако главным итогом стало осознание японским руководством неадекватности существовавшей системы стратегическим целям «нормализации» Японии, а также дифференциация понятий «использование силы» и «применение оружия», что впоследствии позволило конституционно оправдать участие ССО в миротворчестве ООН.

Ревизионистские устремления в правящих кругах Японии усилились и канализировались в попытки добиться легитимизации зарубежной деятельности ССО. К ним добавилось и определенное давление со стороны США, которые настаивали на необходимости последовательного и более активного участия Японии в международных делах, что подразумевало участие ССОЯ в совместных операциях и последовавших «коалициях доброй воли» именно в качестве военной силы. Одзава и его сторонникам пришлось столкнуться с консерваторами и пацифистами, позиции которых еще были довольно сильны, но впервые ревизионисты стали одерживать верх. Одзава, занимавший пост генерального секретаря Либерально-демократической партии, выдвинул в сентябре 1991 г. проект закона, который позволил бы ССО участвовать в миротворческих операциях ООН [9]. По его мнению, участие ССО в многосторонних силах, действующих под командованием или с санкции ООН, не противоречило статье 9 Конституции, но при необходимости он не исключал возможности пересмотра традиционного толкования этой статьи. Против выступил премьер-министр Миядзава Киити, его сторонники из рядов ЛДПЯ, а также пацифистское крыло – Коммунистическая партия и Социалистическая партия Японии. Последняя придержива-

лась собственного проекта закона, который содержал запрет на «участие служащих и резервов ССО в миротворческой деятельности ООН» и исключал «возможность угрозы силой или ее применения» [10], а для участия в миротворческих операциях ООН предлагалось создать отдельную структуру, задачи которой сводились к мониторингу прекращения огня и материально-технической поддержке. Многие противники законопроекта Одзавы расценивали его как уступку США, которая могла повлечь за собой нежелательные для Японии обязательства в области безопасности. Парламентские дебаты по законопроекту велись в течение трех сессий и затянулись почти на 9 месяцев.

15 июня Палата представителей одобрила законопроект 329 голосами «за» и 17 «против» [11]. В итоге, после почти 90 часов обсуждения в Палате представителей и более 100 часов в Палате советников, Закон о сотрудничестве в операциях по поддержанию мира и других операциях ООН (Закон) был принят 15 июня 1992 г., но с существенными ограничениями. По новому закону Правительство Японии могло отправлять ССО за рубеж при первой необходимости, но Закон запрещал японским военным применять оружие для выполнения задач миссий ООН. Это позволило добиться поддержки консерваторов ЛДПЯ и пацифистов в Парламенте. Малые центристские партии потребовали больших ограничений, что привело к введению запрета для ССО на выполнение таких задач, как мониторинг прекращения огня, разоружение, патрулирование буферных зон, т.е. основных задач, выполняемых миссиями ООН. Несмотря на это, первая зарубежная командировка ССО в составе миссии ООН в Камбоджу (UNTAC) состоялась в сентябре 1992 г. и показала недостаточный уровень подготовки и обеспечения подобных операций ССО, но в целом была оценена как успешная, что сделало возможным дальнейшие преобразования (Закон пересмотрен в 2001 г.). После отправки в Камбоджу (1992–1993) ССО участвовали в миссиях ООН в Анголе (1992), Мозамбике (1993–1995), Сальвадоре (1994), Восточном Тиморе (1999, 2002), на Голанских высотах (1996), Тимор-Лесте (2007, 2010), Непале (2007), Судане (2008), Гаити (2010). Всего с 1992 г. в операциях ООН приняли участие около 7 000 человек из ССО [12].

После того как стало ясно, что миссия в Камбодже не вызвала значительных перемен в восприятии Японии международным сообществом, «ястребы» из рядов высших чиновников стали настаивать на участии японских служащих в операциях ООН в Сомали и Мозамбике. Какидзава Кодзи, парламентский заместитель министра иностранных дел, выступил представителем тех, кто отстаивал более амбициозные, глобальные планы участия Японии в миссиях ООН. По его мнению, отправка контингента в Мозамбик не только стала бы откликом на призыв Генерального секретаря Бутрос-Гали о японском участии, но и создала бы прецедент для отправки ССО в неазиатские страны, таким образом подтвердив стремление Японии расширять свое участие в миссиях ООН в глобальном масштабе. Оппоненты этой инициативы, возглавляемые генеральным секретарем Кабинета министров Коно Ёхэй, высказывали опасения, что слишком быстрое

движение Японии в этом направлении может привести к нежелательным последствиям и подорвет хрупкую внутреннюю поддержку со стороны населения. Решение Миядзава в апреле 1993 г. об отправке около 50 служащих ССО в Мозамбик стало неожиданностью для многих, учитывая отсутствие на тот момент даже приблизительного консенсуса в его Правительстве.

В 1992 г. была заложена юридическая база для отправки ССО за рубеж, а Закон стал первым в целом ряду последовавших актов в области безопасности. Активное участие в международном сотрудничестве в данной области, включая миротворчество, стало целью политики Японии в 1990-е гг. В этой связи необходимо отметить позицию сопредельных стран, которые расценивали любые изменения статуса ССО как попытки реанимировать японский милитаризм. Поэтому Министерство иностранных дел Японии организовывало консультации с соседями, но напряжение сохранялось: особенно активно выражали несогласие КНР и Южная Корея. В поддержку Японии выступали США, заинтересованные в активизации роли своего союзника в рамках альянса, включая совместную ответственность за безопасность в Восточной Азии. Правительство США ожидало от Японии большего, чем только финансовый вклад в общее дело. В самой Японии общественное мнение все более склонялось к поддержке участия ССО в миссиях ООН: в конце 1991 г. только 33% опрошенных высказалось в поддержку отправки ССО за рубеж, в 1992 г. – уже 52%, в 1994 г. количество респондентов, высказавшихся за активизацию участия Японии, составило 58,9% опрошенных, а в 2010 г. выросло до 85,2% [12].

Закон о сотрудничестве в операциях по поддержанию мира и других операциях ООН установил три основных направления японского участия в международном сотрудничестве: участие в операциях по поддержанию мира, участие в международных гуманитарных операциях и наблюдение на выборах под эгидой ООН. В нем также оговорено, что действия Японии согласуются с пятью основными принципами: 1) между сторонами конфликта должно быть достигнуто соглашение о прекращении огня; 2) конфликтующие стороны и страны, принимающие миротворческие миссии ООН, должны дать свое согласие на деятельность миссии ООН, включая японский контингент; 3) операции должны проводиться на беспристрастной основе, не отдавая предпочтений какой бы то ни было из конфликтующих сторон; 4) если любое из этих условий перестает выполняться, то японский контингент приостанавливает свою деятельность. До тех пор, пока эти требования снова не будут выполняться, Правительство Японии также приостанавливает отправку персонала; 5) использование оружия должно быть сведено к минимуму, необходимому для защиты жизни персона-

ла и т.д. [13]. Географически область использования ССО в данных операциях установлена как территории и государства вне пределов Японии, включая открытое море (статья 3), что свидетельствует о стремлении расширять влияние в глобальных масштабах.

Статьей 18 установлен максимум общего количества персонала, который может быть задействован в операциях ООН, – 2 000 человек. Особо оговорено использование оружия служащими ССО (наряду с другим персоналом): они могут иметь только стрелковое оружие и легкое вооружение и применять их только в пределах, необходимых в конкретных обстоятельствах, когда существует необходимость защищать жизни других людей или предотвратить нанесение вреда собственному здоровью, здоровью других служащих ССО или персонала, находящихся в непосредственной близости, или частных лиц, которые находятся под их защитой во время исполнения их обязанностей (статья 24). То есть Закон устанавливает возможность использования оружия исключительно в оборонительных целях. Закон также предусматривал структурную реформу: для координации данного направления деятельности ССО учрежден Штаб международного сотрудничества в составе Секретариата Кабинета министров (статья 4).

Новые бюджетные ограничения, а также очень хрупкое на тот момент молчаливое согласие японской общественности с изменениями в национальной политике безопасности, проводившейся Правительством, означали, что Япония будет расширять свое участие в миссиях ООН очень медленно. Обострение ситуации в Камбодже в начале 1993 г. вызвало бурные дебаты: должна ли Япония вернуть свой контингент, чтобы успокоить общественные волнения, которые возникли в связи с присутствием японских граждан в опасных зонах. Тем не менее, как показало будущее, прецедент был создан и активно использовался в дальнейшем.

Принятие в 1992 г. Закона о сотрудничестве в операциях по поддержанию мира и других операциях ООН было обусловлено несколькими причинами: 1) необходимость внутривластного консенсуса; 2) необходимость «нормализации» Японии и 3) давление со стороны США. Закон имел не столько военное значение, сколько политическое. Отправляя ССО за рубеж, ЛДПЯ нашла этому новое и более приемлемое функциональное обоснование – японские граждане участвуют в общем деле во имя мира и безопасности. Цели и задачи ССО расширились: не только оборона Японии, но и борьба за «мир во всем мире». Принятие Закона демонстрировало намерение Японии отказаться от традиционного изоляционизма в оборонной политике и, по замыслу его инициаторов, должно было помочь созданию позитивного имиджа миролюбивой нации, которая использует свои возможности и ресурсы для поддержания безопасности в мире.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Современные зарубежные конституции* : сб. документов / под ред. В.В. Маклакова. М. : Междунар. юрид. ин-т, 1992. 290 с.
2. *Устав ООН* // Веб-сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/> (дата обращения: 12.02.2013).
3. *Security Treaty between the United States and Japan*; September 8, 1951 // Yale law school Lillian Goldman law library Website. URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/japan001.asp (дата обращения: 12.02.2013).
4. *Jieitaiho* (Закон о Силах самообороны 09.06.1951 #165). URL: <http://www.houko.com/00/01/S29/165.HTM#s1> (дата обращения: 12.02.2013).
5. *Маклаков В.В.* Современные зарубежные конституции : сб. документов. М. : МЮИ, 1992. 290 с.
6. *Samuels Richard J.* Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of East Asia. USA : Cornell University Press, 2007. 277 p.

7. *Takashi Inoguchi*. Japan's Response to the Gulf Crisis: An Analytic Overview // *Journal of Japanese Studies*. Vol. 17, № 2 (Summer, 1991). P. 257–273.
8. *Speech* by Mr. Yasuhisa SHIOZAKI, Senior Vice-Minister for Foreign Affairs of Japan, at the 42nd Munich Conference on Security Policy // Ministry of Foreign Affairs of Japan Website. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/security/speech0602.html> (дата обращения: 12.02.2013).
9. *Asahi Shimbun*. Tokyo. 15.09.1991.
10. *Yomiuri Shimbun*. Tokyo. 30.05.1991.
11. *Asahi Shimbun*. Tokyo. 16.06.1992.
12. *Interim Report of the Study Group on Japan's Engagement in UN Peacekeeping Operations*. 4 July 2011 // Secretariat of the International peace cooperation headquarters, Cabinet Office Website. URL: http://www.pko.go.jp/PKO_E/info/pdf/20110711_report.pdf (дата обращения: 12.02.2013).
13. *Act on Cooperation for United Nations Peacekeeping Operations and Other Operations* (Act No. 79 of June 19, 1992) // Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office Official website. URL: http://www.pko.go.jp/PKO_J/data/law/pdf/law_e.pdf (дата обращения: 12.03.2013).

Статья представлена научной редакцией «История» 16 декабря 2013 г.

DOI: 10.17223/15617793/379/25

Ukhanova Erkeley V. Saint Petersburg State University (Saint Petersburg, Russian Federation). E-mail: erkeley9@mail.ru

THE PROBLEM OF JAPAN'S SELF-DEFENCE FORCES PARTICIPATION IN U.N. PEACEKEEPING OPERATIONS IN 1990–1992.

Key words: self-defence forces of Japan; peacekeeping; security; international cooperation; the UN.

The article is devoted to a significant event in the military history of Japan in the post-Cold War era, paving the way for the transformation of the security policy of this state. Due to the nature of the defence policy of Japan regarding the constitutional limitations, the Self-Defence Forces (SDF) of Japan since their inception in 1954 had had very specific status and functions. The situation began to change in the early 1990s, when the transforming international environment and domestic political processes contributed to the passage of the Act on cooperation for United Nations peacekeeping operations and other operations in 1992. With that Act overseas activities of the SDF started. The legislative procedure for the Act was very complicated and took a long time because the positions of pacifism in Japan are traditionally strong, but the revisionist-minded politicians led by Ichiro Ozawa managed to achieve their goal. The situation in the domestic and foreign policy of Japan at the time played favourable for them. First, it became clear that the Yoshida doctrine (accelerated economic development under the protection of the United States), which determined the development of the country after World War II, did not fit the new situation in the world. Second, the 1991 crisis in the Middle East served as an impetus for the transformation of Japan's policy in the security realm. Participation in the peacekeeping mission in the multilateral coalition forces led by the United States and sanctioned by the United Nations could be a real opportunity for Japan to set a precedent and overcome the resistance of the supporters of the Yoshida Doctrine. After a long debate period in the Diet the Act passed, but with significant restrictions forbidding the Japanese soldiers to execute basic tasks of peacekeeping forces. But most important was the fact that a political precedent was finally set. Thus, the legal basis for sending the SDF abroad was founded in 1992. The Act was the first in a series of those concerning security and international stance of Japan (for example, acts authorising the dispatch of the SDF to Afghanistan and Iraq in support of U.S. military operations). The Act demonstrated Japan's intention to abandon the traditional isolationism in defence policy, as well as the political will and political capital of the Japanese leaders, sufficient for such a significant change.

REFERENCES

1. *Sovremennye zarubezhnye konstitutsii* : sb. dokumentov / pod red. V.V. Maklakova. M. : Mezhdunar. yurid. in-t, 1992. 290 s.
2. *Ustav OON* // Veb-sayt OON. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/> (data obrashcheniya: 12.02.2013).
3. *Security Treaty between the United States and Japan*; September 8, 1951 // Yale law school Lillian Goldman law library Website. URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/japan001.asp (data obrashcheniya: 12.02.2013).
4. *Jieitaihō* (Zakon o Silakh samooborony 09.06.1951 #165). URL: <http://www.houko.com/00/01/S29/165.HTM#s1> (data obrashcheniya: 12.02.2013).
5. *Maklakov V.V.* *Sovremennye zarubezhnye konstitutsii* : sb. dokumentov. M. : MYul, 1992. 290 s.
6. *Samuels Richard J.* *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of East Asia*. USA : Cornell University Press, 2007. 277 p.
7. *Takashi Inoguchi*. Japan's Response to the Gulf Crisis: An Analytic Overview // *Journal of Japanese Studies*. Vol. 17, № 2 (Summer, 1991). P. 257–273.
8. *Speech* by Mr. Yasuhisa SHIOZAKI, Senior Vice-Minister for Foreign Affairs of Japan, at the 42nd Munich Conference on Security Policy // Ministry of Foreign Affairs of Japan Website. URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/security/speech0602.html> (data obrashcheniya: 12.02.2013).
9. *Asahi Shimbun*. Tokyo. 15.09.1991.
10. *Yomiuri Shimbun*. Tokyo. 30.05.1991.
11. *Asahi Shimbun*. Tokyo. 16.06.1992.
12. *Interim Report of the Study Group on Japan's Engagement in UN Peacekeeping Operations*. 4 July 2011 // Secretariat of the International peace cooperation headquarters, Cabinet Office Website. URL: http://www.pko.go.jp/PKO_E/info/pdf/20110711_report.pdf (data obrashcheniya: 12.02.2013).
13. *Act on Cooperation for United Nations Peacekeeping Operations and Other Operations* (Act No. 79 of June 19, 1992) // Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office Official website. URL: http://www.pko.go.jp/PKO_J/data/law/pdf/law_e.pdf (data obrashcheniya: 12.03.2013).