

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ПОЛИТОЛОГИЯ РЕГИОНОВЕДЕНИЕ

УДК 32

СИСТЕМА ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ОРГАНОВ СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

© 2008 г.

А.А. Корнилов, И.А. Маслов

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

fmo@fmo.unn.ru

Поступила в редакцию 01.07.2008

Последовательно анализируются функции и внешнеполитические полномочия важнейших государственных органов Японии. Авторы фокусируют внимание именно на системе государственных органов, занимающихся разработкой, принятием и реализацией внешнеполитических решений, которая включает как внутренние государственные органы Японии, так и разветвленную систему заграничных представительств.

Ключевые слова: Япония, внешнеполитические органы, заграничное представительство.

Разработка и определение внешнеполитического курса государства является одной из важнейших задач руководства любой страны. Именно от принятого решения во многом будет зависеть жизнеспособность, устойчивость и благополучие нации. Тщательно продуманная внешняя политика является залогом процветания государства. Все эти утверждения становятся ещё более актуальными в контексте современного миропорядка: растущая угроза терроризма, поспешное изменение вековых норм международного права, вытеснение ООН на вторые роли.

В настоящий момент внешнюю политику Японии можно охарактеризовать как «многовекторную», что подразумевает её разнонаправленность и всестороннюю заинтересованность практически во всех точках на политической карте мира. Например, развитие отношений со странами Латинской Америки, Индией, возросший теоретический и практический интерес к реализации различных программ в области военно-технического сотрудничества и т.д.

Предметом рассмотрения настоящей статьи являются органы, занимающиеся внешнеполитической деятельностью в Японии, то есть те, которые имеют влияние на разработку, принятие и формирование внешнеполитического курса страны в целом. От органов внешних сношений (термин международного публичного пра-

ва) органы, занимающиеся внешнеполитической деятельностью, отличаются своими задачами. Главная задача органов внешних сношений – реализация дипломатическими средствами внешнеполитического курса страны. В отличие от этого органы, занимающиеся внешнеполитической деятельностью, могут использовать не только дипломатические средства, поэтому к ним можно отнести и военное ведомство (в нашем случае Министерство национальной обороны Японии).

Естественно, что для эффективной реализации законодательных концепций необходима чёткая и отлаженная система государственных органов, занимающихся внешнеполитической деятельностью.

Систему государственных органов, занимающихся внешнеполитической деятельностью в Японии, возглавляет император, несмотря на то что он и не обладает полномочиями государственной власти (ст. 4 Конституции Японии) и все его действия, связанные с государственными делами, осуществляются только по совету и с согласия Кабинета министров (ст. 3 Конституции Японии) [1, с. 172]. Однако императору всё же принадлежат некоторые полномочия во внешней политике страны. В соответствии со ст. 7 Конституции Японии он выполняет, главным образом, церемониальные функции внешнеполитического характера, такие как, напри-

мер, подтверждение полномочий послов и посланников, прием иностранных послов и их верительных грамот, подписание ратификационных грамот; на основании решения Кабинета министров промульгирует поправки к Конституции и законы, публикует указы правительства, международные договоры, заверяет назначения и отставки министров (в том числе и министра иностранных дел), по решению парламента назначает премьер-министра. В этом и заключается особенность императорского титула в Японии: чрезвычайная ограниченность полномочий в сочетании с тем, что все выполняемые им функции обычно характерны для главы государства. Для наглядной иллюстрации выделенной особенности сравним внешнеполитические полномочия императора Японии, президента Российской Федерации и президента Соединённых Штатов Америки. Согласно Конституции РФ президент определяет основные направления внешней политики государства¹ [2, ст. 80, п. 3], в частности, он (как и император Японии) подписывает ратификационные грамоты, назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях [2, ст. 83, п. «м»], а также представляет страну во внешних сношениях² [2, ст. 80, п. 4], проводит переговоры с главами иностранных государств во время их визитов в Россию или когда совершает зарубежную поездку, подписывает международные договоры [2, ст. 86, п. «б»], является Верховным Главнокомандующим Вооружёнными силами РФ. Среди внешнеполитических полномочий президента США можно выделить следующие: он является главнокомандующим армии и флота Соединённых Штатов и призванной на действительную службу Соединённых Штатов милиции отдельных штатов (ст. II, раздел 2 Конституции США)³ [1, с. 81], он назначает на должности и по совету и с согласия сената вводит в должности послов, других официальных представителей и консулов, принимает послов и других официальных представителей (ст. II, раздел 3) и т.д. Таким образом, президент РФ и Президент США обладают гораздо более широкими правами по проведению внешнеполитического курса страны, чем император Японии. Однако многие из вышеназванных функций являются общими.

Вторым в системе органов, осуществляющих внешнеполитическую деятельность в Японии, можно считать высший исполнительный орган власти – Кабинет министров. Полномочия и порядок его работы были официально определены Конституцией и Законом «О Кабинете

министров» от 16 января 1947 года. В настоящее время Кабинет министров Японии действует в следующем составе: глава кабинета (премьер-министр) и 20 министров. В непосредственном подчинении у главы кабинета находится Канцелярия премьер-министра, а в непосредственном подчинении у министров – 13 министерств, среди которых есть и министерство иностранных дел [3]. Наряду с общими функциями управления Кабинет министров наделён следующими полномочиями, имеющими отношение к внешней политике страны (в соответствии со ст. 73 Конституции Японии):

- руководство внешней политикой страны;
- заключение международных договоров (при этом требуется предварительное или последующее одобрение парламента);
- организация гражданской службы и руководство ею в соответствии с нормами, установленными законом, и др.

Как уже отмечалось выше, Кабинет министров возглавляет премьер-министр страны, по предоставленным ему правам и полномочиям этот пост самый высокий в государственном аппарате Японии. В соответствии со ст. 72 Конституции Японии премьер-министр в качестве представителя Кабинета вносит на рассмотрение парламента законопроекты (в том числе и проект бюджета), докладывает парламентау об общем состоянии государственных дел и внешних сношений.

Важное место среди органов, занимающихся внешнеполитической деятельностью, в Японии занимает Министерство иностранных дел. По градации органов внешних сношений, принятой в теории международного публичного права, ведомство иностранных дел относится к внутригосударственным органам внешних сношений и выполняет следующие основные задачи:

- разработка общей стратегии внешней политики государства;
- реализация внешнеполитического курса страны;
- обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности и других интересов государства на международной арене;
- защита прав и интересов граждан и юридических лиц своей страны;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений страны с иностранными государствами и международными организациями [4].

Кроме того, МИД отвечает за ведение повседневной дипломатической работы: сбор сведений из средств массовой информации и из зарубежных представительств, отслеживание

событий политической жизни иностранных государств, выполнение консульских и дипломатических функций, таких как выдача виз и заграничных паспортов и т.д. Министерство состоит из 10 бюро, 3 департаментов, секретариата и службы. Каждое бюро или департамент возглавляются генеральным директором и имеют несколько подразделений во главе с директором. Министр иностранных дел – обычно политик, член парламента, высокопоставленный карьерный дипломат. У него один парламентский вице-министр, два вице-министра и несколько десятков советников, которые по служебному положению находятся между генеральным директором и директором и приписаны к бюро или департаменту [5].

На формирование правильного и адекватного внешнеполитического курса огромное влияние оказывает так называемая «людская составляющая». Человеческий фактор во многих областях является определяющим, поэтому подготовка высококвалифицированных кадров для Министерства иностранных дел любого государства, в частности и Японии, – одна из первоочередных задач. В этой связи необходимо обратить внимание на существование Института подготовки специалистов по международным отношениям, который официально входит в структуру МИДа Японии.

Ещё одним обстоятельством, которое оказывает непосредственное влияние на внешнюю политику государства и на которое хотелось бы обратить внимание, является наличие разветвленной сети постоянных зарубежных органов внешних сношений (дипломатических представительств (посольства или миссии), консульских представительств, представительств при международных организациях). Основными функциями посольства в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях являются: представительство своего государства; защита интересов своего государства и граждан; ведение переговоров с правительством государства пребывания; выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них своему правительству; поощрение дружественных отношений между своим государством и государством пребывания и развитие их взаимоотношений в области экономики, культуры, науки и др. [6, ст. 3, п. 1].

Вопросы, связанные с функционированием консульских представительств, регулируются Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года, а также консульскими конвенциями, заключаемыми между государствами, и кон-

сульскими уставами отдельных стран. Таким образом, внешнеполитические функции консульских представительств Японии сводятся в основном к следующему: изучение и анализ всеми законными способами экономической, торговой, культурной и иной жизни консульского округа и сообщение этих сведений своему правительству; защита интересов своего государства и его граждан (физических и юридических лиц); содействие развитию экономических, культурных, научных, торговых и иных связей между двумя государствами; выдача виз на въезд в представляемую консулом страну [7, ст. 5], и др.

Говоря о представительствах Японии при международных организациях, необходимо отметить, прежде всего, что они создаются, главным образом, при Организации Объединенных Наций, а также при её специализированных учреждениях, при региональных организациях и т.д. Функции таких представительств определены в Венской конвенции 1975 года «О представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера» и заключаются в следующем: обеспечение представительства посылающего государства и охрана его интересов; поддержание связей с международной организацией; сообщение своему правительству информации о её деятельности [8, ст. 6].

Япония имеет разветвленную сеть заграничных представительств в большинстве государств мира.

В системе органов, занимающихся внешнеполитической деятельностью в Японии, в частности среди министерств, отвечающих за формирование и осуществление внешней политики, наряду с Министерством иностранных дел Японии необходимо отметить отдельные полномочия недавно созданного Министерства национальной обороны. Одной из его задач является обеспечение защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности и других интересов государства на международной арене, но уже не дипломатическими средствами, а с применением Сил Самообороны Японии, но только в строго оговорённых случаях. В конце 2006 года Министерство национальной обороны было преобразовано из Управления национальной обороны (УНО) с расширением функций, в частности в области внешней политики. Среди наиболее ярких нововведений можно выделить следующие:

– перевод из категории «вспомогательно-потенциальных» в «основные» таких обязанностей, как потенциальная помощь Ираку японскими военными, участие в миротворческих

операциях под эгидой ООН и действия японских военных вне территории собственной страны в случае необходимости самообороны;

– оказание помощи союзникам, прежде всего США.

«Министерский» статус дает военным возможность законодательной инициативы и большую независимость в использовании имеющихся в его распоряжении средств.

В скором времени в рамках Министерства национальной обороны Японии планируется создать специальное информационно-разведывательное подразделение численностью около 600 человек, основными задачами которого будет установление личных контактов с местным руководством и населением при выполнении японскими военнослужащими миротворческой миссии за рубежом.

К концу 2009 года в рамках нового подразделения министерства предполагается создать учебное заведение, которое будет готовить специалистов по различным странам. К 2014 году оно должно подготовить около 1300 специалистов офицерского и 1900 человек сержантского состава.

Следующим звеном в системе органов, занимающихся внешнеполитической деятельностью в Японии, можно назвать парламент Японии, который согласно ст. 41 Конституции является единственным законодательным органом в Японии (даже император в законодательстве не участвует и не обладает правом вето в отношении принятых законов). Структурно парламент состоит из двух палат – палаты представителей (нижняя) и палаты советников (верхняя). Парламент одобряет заключение международных договоров, осуществляемое Кабинетом министров (предварительно или в зависимости от обязательств уже после заключения соответствующего международного договора), а также рассматривает бюджет. Кроме того, в обеих палатах парламента созданы постоянные специализированные комиссии: в палате представителей – 18, в палате советников – 16 [9]. Их профиль обычно соответствует различным сферам общественной жизни и управления, поэтому среди них есть и комиссии по иностранным делам. В Японии они тесно связаны с работой Министерства иностранных дел. Одним из главных внешнеполитических полномочий таких комиссий является то, что они вправе контролировать работу министерств. К тому же, как и в большинстве других стран, комиссии в Японии играют решающую роль при рассмотрении законопроектов, можно сказать, что их судьба обычно предопределяется именно решением комиссии.

С недавнего времени система органов, принимающих внешнеполитические решения в

Японии, становится все более похожей на американскую. Так, разработкой и проведением американской внешней политики, согласованием позиций различных ведомств и координацией их международной деятельности занимается Совет национальной безопасности (СНБ) под непосредственным руководством президента США. Вопрос о необходимости создания подобной структуры в Японии начал обсуждаться на правительственном уровне во время запуска Северной Кореей баллистических ракет средней и большой дальности в июле 2006 года. Именно тогда выявилась недостаточная согласованность действий на тот момент ещё Управления национальной обороны, МИДа и правительства. А уже 27 февраля 2007 года национальные СМИ Японии опубликовали результаты заключительного доклада правительственной комиссии, в котором эксперты одобрили инициативу тогдашнего премьер-министра Синдзо Абэ по учреждению Совета национальной безопасности при Кабинете министров Японии [10]. Однако различия между Советами национальной безопасности двух стран видны, прежде всего, при анализе их внутренней структуры. Так, в США ядро СНБ составляют глава государства – президент, государственный секретарь, советник президента по национальной безопасности, глава Пентагона, председатель Объединённого комитета начальников штабов и директор ЦРУ, который предоставляет участникам этой группы текущую и аналитическую информацию о событиях в мире. Аналогичный состав СНБ Японии уже изначально невозможен, исходя из того, что главой государства фактически является император (хотя по Конституции Японии император не является главой государства, однако большая часть полномочий церемониального характера традиционно присуща главе государства), функции императора Японии существенно ограничены – он юридически безвластен, не занимается государственной политикой, но по традиции оказывает влияние на политическую и идеологическую жизнь страны (в частности, это касается и его полномочий, связанных с внешней политикой). Более того, в Японии нет и на настоящий момент не может существовать должности (исходя из ст. 9 Конституции Японии), аналогичной американскому председателю Объединённого комитета начальников штабов. Таким образом, ядро СНБ Японии составляют четыре главных члена правительства – премьер-министр (по аналогии с главой государства – президентом США), генеральный секретарь Кабинета министров (по аналогии с советником президента США по национальной

безопасности)⁴, министр иностранных дел (по аналогии с государственным секретарем США) и министр обороны (по аналогии с главой Пентагона) [11].

Сопоставляя функции СНБ Японии и США, следует отметить на первый взгляд некоторые незначительные различия в их распределении. В американском варианте СНБ госсекретарь через свой аппарат руководит повседневной международной деятельностью и решает оперативные вопросы внешней политики в качестве главного советника президента в этой области. Решение стратегических, концептуальных, наиболее важных вопросов внешней политики, непосредственно затрагивающих интересы национальной безопасности, возложено на СНБ. В отличие от американского варианта решения СНБ Японии, согласно законодательству, должны быть утверждены Кабинетом министров.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать следующий вывод: современная «многовекторная» внешняя политика Японии имеет прочную институциональную основу. Она опирается на четко отлаженный, с характерным разграничением полномочий государственный аппарат, который по установленной схеме разрабатывает, принимает и формирует внешнеполитические решения, а также заграничные органы внешних сношений Японии, расположенные по всему миру, на которых лежит обязанность по непосредственной реализации внешней политики своего государства.

Примечания

1. Здесь и далее в данном абзаце ссылки на Конституцию Российской Федерации, принятую всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

2. Согласно международному праву Президент РФ реализует данное полномочие в силу занимаемого им положения (*ex officio*) без необходимости представления каких-либо специальных полномочий. В Конституции РФ прямо говорится, что Президент

«как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях» (ст. 80, п. 4).

3. Здесь и далее в данном абзаце ссылки на Конституцию Соединённых Штатов Америки 1787 года.

4. Создание СНБ Японии было одним из основных обещаний премьер-министра Синдзо Абэ после вступления в должность, полагавшего, что решение вопросов именно национальной безопасности страны «должно быть выведено из влияния бюрократов по причине неповоротливости существующей системы принятия решений, которая от них и зависит».

Список литературы

1. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1997.
2. Конституция РФ. М.: Норма-ИНФРА-М, 1999. 47 с.
3. Кабинет министров Японии. Официальный сайт Кабинета министров Японии: www.kantei.go.
4. Международное публичное право: Учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекашев. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2003. С. 228.
5. Министерство иностранных дел Японии. Интернет-ресурс о Японии: www.japantoday.ru.
6. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года. Сайт документов по правам человека: www.echr.ru
7. Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года. Сайт документов по правам человека: www.echr.ru
8. Венская конвенция «О представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера» от 14 марта 1975 года. Сайт документов по правам человека: www.echr.ru
9. Парламент Японии. Интернет-ресурс о Японии: www.japantoday.ru.
10. Япония создаёт Совет национальной безопасности. Сайт публикаций иностранной прессы на русском языке: www.inopressa.ru
11. Речи и выступления премьер-министра Японии Синдзо Абэ. Официальный сайт Министерства иностранных дел Японии: www.mofa.go.jp

THE SYSTEM OF FOREIGN POLICY AGENCIES IN MODERN JAPAN

A.A. Kornilov, I.A. Maslov

The authors analyze the functions and responsibilities of Japan's most important state bodies in the field of foreign policy. The focus is made on the system of particular state bodies that plan, adopt and realize foreign policy. This system includes state bodies in Japan itself and a wide network of foreign policy agencies abroad (embassies, consulates, etc.).