

Б. Гончар, д-р іст. наук, проф. (Київ. ун-т), І. Семеніст, асп. (Київ. ун-т)

ПОДОЛАННЯ ЯПОНІЄЮ ОБМЕЖЕНЬ НА ВИКОРИСТАННЯ СИЛ САМООБОРОНИ ЗА МЕЖАМИ КРАЇНИ В 1990-ТІ РР.

Висвітлено проблему подолання Японією обмежень на використання сил самооборони за межами країни як фактора посилення американсько-японського союзу безпеки у 1990-ті рр.

The article pays attention to the overpass the limitation of using abroad Japan's Self-Defense Force as a factor of strengthening US-Japan Security Alliance (1990s).

Останнім часом в Україні з'явилося чимало публікацій, що тією чи іншою мірою висвітлюють тему розвитку американсько-японському союзу безпеки у постбіполярну добу. При цьому вітчизняними дослідниками значна увага приділяється політиці США відносно Японії, у той час як "японська складова" союзу та посилення Японією власної обороноздатності як фактора посилення американсько-японського союзу практично не досліджується. Заповнити дану прогалину і має на меті дана стаття.

Після завершення "холодної війни" оборонна політика Японії почала зазнавати кардинальних змін, що видавалося неймовірним у попередні десятиріччя. Під впливом змін у загальностратегічній ситуації в Азійсько-Тихоокеанському регіоні Японія почала робити перші кроки до трансформації своєї оборонної політики та відносин зі США [8]. Зміни в світі та регіоні дали поштовх для процесу трансформації військової доктрини країни, що позначилося на наповненні новим змістом оборонного законодавства країни. У 1990-ті рр. було покладено початок перегляду законодавчої бази в галузі національної безпеки Японії. В результаті змінився статус та функції сил самооборони, були зроблені заходи щодо розширення географічних рамок їх діяльності.

Подією, що дала імпульс дискусіям стосовно нової ролі сил самооборони, стала Кувейтська криза 1990-1991-х рр., яка різко висвітлила необхідність повномасштабної участі країни в міжнародних зусиллях із забезпечення миру та стабільності. Під час кризи перед Японією постала дилема – поступитися тиску США та інших країн Заходу й брати участь у міжнародній коаліції, не маючи ні законодавчої бази, ні відповідного досвіду в цій сфері, або відреагувати пасивно та залишитися в певній ізоляції. Японія виділила значні кошти на проведення операції в Перській затоці, а після завершення бойових дій направила туди чотири мінінги тральщика та два допоміжні кораблі. В результаті японська участь у миротворчих зусиллях із врегулювання кризи не виправдала сподівань учасників коаліції та не заступила навіть подяки Кувейта.

Критики з-за кордону розцінили японський внесок під час війни у Перській затоці як "дипломатію чекової книжки". Це шокувало більшість японців, які довго розцінювали безпеку та мир як справу обмежену лише їхньою територією. Ця критика полегшила консолідацію суспільної думки на шляху "міжнародного вкладу" [14].

Криза в Перській затоці продемонструвала негнучкість процесу ухвалення політичних рішень в Японії. Вона зіграла роль каталізатора в розгляді питання щодо внеску країни в миротворчу діяльність ООН. До початку бойових дій у жовтні 1990 р. уряд подав на розгляд парламенту законопроект про співробітництво з ООН у справі миротворчої діяльності, однак, його не було схвалено [13]. Тільки після завершення операції в Перській затоці, спираючись на висновки, зроблені з невеликого досвіду в міжнародній коаліції, японські законодавці пішли на радикальні зміни у сфері, що регулює роль та функції сил самооборони.

У вересні 1991 р. японський уряд, відчувши зміну настроїв у суспільстві, вирішив здійснити нову спробу і

запропонував парламенту проект Закону про співробітництво у проведенні миротворчих операцій ООН. Частина парламентської коаліції, як і раніше, виступила проти законопроекту. Дискусія затягнулася, проте в підсумку аргументи уряду були почуті. Більшість депутатів визнала за необхідне, щоб Японія активізувала свій "вклад у миротворчі зусилля ООН". У червні 1992 р. закон був прийнятий. Однак його зміст відображав суперечливі настрої, які проявилися в ході обговорення законопроекту. З одного боку, питання про направлення персоналу сил самооборони в райони конфліктів на прохання ООН вирішувалося, а з іншого – їх участь у миротворчих операціях обмежувалася дотриманням наступних п'яти принципів:

- 1) досягнення між конфліктуючими сторонами домовленості про припинення бойових дій;
- 2) згода учасників конфлікту на розміщення сил з підтримки миру ООН та участь у них Японії;
- 3) дотримання нейтралітету, що не допускає підтримки якої-небудь сторони;
- 4) збереження за Японією прав на виведення свого контингенту у випадку невиконання любого із названих умов;
- 5) вимога обмеження застосування зброї межею необхідної самооборони [11].

Три з вказаних принципів за змістом аналогічні загальним принципам, що є обов'язковими для всіх учасників операцій ООН з підтримки миру. У другому та четвертому принципах відобразилися ті умови, якими Японія обмежила свою участь в таких операціях. За оцінкою фахівців, суть четвертого принципу зводилася до того, що японський контингент у складі миротворчих сил під час операції не переходить у повне підпорядкування генерального секретаря ООН. Закон встановлював межі чисельності командированого контингенту сил самооборони – 2 тис. військовослужбовців.

Таким чином, з прийняттям Закону про співробітництво у проведенні миротворчих операцій була створена правова основа для участі японських сил самооборони у миротворчих операціях. Було подолано обмеження, закладене в ст. 3 Закону про сили самооборони 1954 р., в якій сформульовано найважливіше завдання, що ставляться перед ними – "захистити державу від прямої та опосередкованої агресії з метою підтримки миру та безпеки держави". В тексті ст.3 допускалося, що "у випадку необхідності сили самооборони можуть бути використані для підтримки громадського порядку". Інші завдання в законі 1954 р. не згадувалися. Варто зазначити, що використання японського військового контингенту в миротворчій діяльності ООН обмежувалося тими її видами, які не мали відношення до застосування сили або демонстрацією загрози її застосування [4]. Відповідно із японським Законом про співробітництво у проведенні миротворчих операцій 1992 р. ряд завдань для виконання силами самооборони було заморожено:

- 1) спостереження за ходом роззброєння конфліктуючих сторін;
- 2) розміщення персоналу та використання його для патрулювання в буферних зонах;

3) збір та будь-яке використання покинутого під час бойових дій зброї [7].

У перелік дозволених видів діяльності включалися: спостереження за ходом виборів, допомога в організації, керівництві та інспектуванні адміністративного управління та поліцейської служби, організація медичного забезпечення, проведення вакцинації населення, допомога в евакуації громадян та повернення їх в місця постійного проживання, облаштування таборів для біженців, відновлення інженерних споруд, допомога в захисті навколишнього середовища; перевезення та збереження матеріальних цінностей, ремонт, будівництво, відновлення систем зв'язку.

Це був докорінний перелом в японській політиці в галузі безпеки. Після прийняття Закону 1992 р. Японія відразу активно включилася в миротворчу діяльність ООН. Вже восени 1992 р. японський персонал (три чоловіки) діяв у складі групи спостерігачів ООН за перебігом виборів в Анголі (UNAVEM-2) [10]. Ще одним "пробним камнем" реалізації нового закону стала відправка в жовтні 1992 р. персоналу сил самооборони в Камбоджу. Після успішного завершення цієї місії критика миротворчої ролі Японії в регіоні та всередині країни ослабла [1].

Незважаючи на гострі дискусії, що точилися в японському суспільстві, на офіційному рівні забезпечення безпеки Японії продовжували пов'язувати зі США. Так, у "Дипломатичній Синій книзі" МЗС Японії за 1991 р. зазначалося: "Тісні відносини між Японією та США, що ґрунтуються на японсько-американській системі безпеки важливі для Японії. Ця очевидність випливає з того факту, що переговори Схід-Захід в Європі прогресували тільки завдяки тісній західній солідарності, яка скріплена НАТО". У "Білій книзі" Управління національної оборони Японії за 1992 р. ці думки висловлено ще виразніше. Зокрема, у ній підкреслюється, що "величезні військові сили колишнього Радянського Союзу... створюють нестабільну ситуацію навколо Японії", а їхня "реорганізація та модернізація" є "фактором нестабільної безпеки в регіоні" [6].

Щоправда, через п'ять років у "Білій книзі" за 1995 р. тональність пом'якшилася: "У суміжному до Японії регіоні кінець "холодної війни" та колапс Радянського Союзу призвели до скорочення рівня озброєнь та зміни воєнного стану на російському Далекому Сході. У той же час ще залишається великомасштабний військовий потенціал, враховуючи ядерні арсенали, і багато країн у регіоні розширюють або модернізують свої військові потенціали на тлі свого економічного розвитку" [9].

Таким чином, зміни глобального та регіонального масштабу, що впливають на безпеку Японії, вимагали оновлення стратегічних положень в галузі безпеки.

Насамперед, на офіційному рівні було визнано, що попередні "Основні напрями" оборонної програми, які діяли з жовтня 1976 р., не відповідають вимогам міжнародної ситуації, що склалася після припинення "холодної війни". За ініціативи прем'єр-міністра М. Хосокава в лютому 1994 р. була створена група з дев'яти експертів для підготовки нових "Основних напрямів". У серпні 1994 р. вони представили свою доповідь на 29 сторінках новому прем'єр-міністрові Японії Т. Мураяма, який, однак, не поспішав дати їй хід. У доповіді, що називалася "Якість безпеки й оборонних можливостей Японії: погляд у XXI ст.", зокрема говорилося, що в передбачуваному майбутньому навряд чи виникне держава, порівнювана з колишнім Радянським Союзом. Але, якщо навіть це й трапиться, Японія повинна вміти "передбачити виникнення такого типу загрози заздалегідь". Далі зазначалося: "У даний час військові загрози змінилися як за формою, так і за змістом. Але думати, що Японія

має зберігати рівень мінімально необхідних базових можливостей як незалежної держави, є в основному неприйнятним" [12].

Зрештою, у листопаді 1995 р., вже за прем'єр-міністра Р. Хашімото, на основі цієї доповіді було затверджено нові Основні напрями програми національної оборони (як стратегічна програма військової політики) і одночасно нова Середньострокова програма оборони (де розписана програма змін якісних і кількісних параметрів сил самооборони). Суть "Основних напрямів" – визначення місця й ролі стратегії національної безпеки в період після "холодної війни", націленої на XXI ст., а зміни стосовно сил самооборони Японії визначаються словами "більшої ефективності і компактності", "розширенням необхідних функцій і поліпшенням їхньої якості". Передбачалося також певне скорочення військового персоналу і заміна старих озброєнь на "технічно розвинені" [16].

Таким чином, ухвалення нового варіанту програми було викликане необхідністю відобразити розуміння тих змін, що відбулися у світі та регіоні й сформованого на цьому розумінні нового підходу до ролі сил самооборони.

"Основні напрями" програми національної оборони 1996 р. містили ряд принципово нових положень. Перш за все підкреслювалася необхідність перегляду функцій сил самооборони Японії. Крім оборони країни, у сферу їх обов'язків увійшов захист населення від масштабних стихійних лих, великих руйнувань, наприклад, у результаті терористичних актів. Сили самооборони мали брати участь у міжнародній діяльності для забезпечення миру, підтримувати миротворчу діяльність ООН. Японія взяла на себе обов'язки сприяти розвитку діалогу безпеки та військових обмінів із сусідніми країнами, підтримувати зусилля ООН та інших міжнародних організацій за здійсненням контролю над озброєнням та процесом роззброєння.

У новій програмі було зафіксовано низку положень, які раніше існували лише у формі парламентських резолюцій. Мова йде про намір уряду проводити курс, чітко орієнтований на самооборону, не ставати військовою державою, яка становить загрозу іншим державам, і далі здійснювати громадський контроль над збройними силами, зберігати прихильність до "трьох без'ядерних принципів". Окремо було обговорено вето на експорт озброєння. У той же час, якщо в попередній програмі говорилося, що сутність військової доктрини полягає в тому, щоб відбити обмежену агресію до приходу на допомогу американських військ, то тепер мова йшла про спільне відбиття нападу. Програма 1996 р. передбачала підвищення ефективності Сил самооборони за рахунок скорочення сухопутних частин та основного озброєння, їх якісного переоснащення та впровадження нових технологій.

В "Основних напрямках" 1996 р., розробка яких велася в тісному контакті зі США, багато уваги було приділено японсько-американським заходам у сфері безпеки. Про них згадується в 13 статтях документу (тоді як у програмі 1976 р. – у двох статтях). Це свідчило про поглиблення характеру японсько-американського співробітництва в умовах невизначеності та непередбачуваності ситуації в Північно-Східній Азії, коли не виключається можливість розвитку ситуації, яка могла б серйозно вплинути на безпеку Японії. На думку японських та американських експертів, поки що не можна очікувати, щоб яка-небудь структура змогла ефективно реагувати на виклики безпеки в Східній Азії, і тому альянс має виявити себе як ефективний інструмент для вирішення найбільш серйозних проблем [2].

Офіційний початок переоцінки ролі та функцій японсько-американського союзу було покладено на початку 1996 р., коли прем'єр-міністр Японії Р. Хашімото у своїй парламентській промові від 22 січня 1996 р. заявив: "...японсько-американські відносини є найбільш важливими двосторонніми відносинами не тільки для Японії, але й для всього світу, і вони є наріжним каменем миру й стабільності в АТР та в усьому світі" [15].

Підписанням у 1996 р. американсько-японської Спільної декларації з питань безпеки Японія дала згоду розширити співробітництво зі США, поширивши його дію на весь регіон АТР. При цьому було подолано попередню заборону на участь країни у "колективній обороні". Враховуючи різко негативну реакцію сусідніх країн, особливо КНР, сторони свідомо ухилилися від деталізації географічних рамок спільних дій, підкреслюючи, що "принципи" орієнтовані на ситуацію, а не на географічні райони [5].

Якщо, відповідно до договору 1960 р. Японія не була зобов'язана брати участь у військових операціях США за межами своєї території, то віднині її роль у підтриманні безпеки регіону зросла, і сам договір набув більшої симетричності. Військове співробітництво двох країн вийшло на рівень спільного моніторингу ситуації в регіоні та можливого одностороннього реагування на надзвичайні ситуації в "районах, що прилягають до Японії". Враховуючи різко негативну реакцію сусідніх країн, особливо КНР, сторони свідомо ухилилися від деталізації географічних меж спільних дій, підкреслюючи, що "принципи" орієнтовані на ситуацію, а не на географічні райони. До категорії "надзвичайних ситуацій" належать: виникнення або загроза виникнення збройних конфліктів у районах навколо Японії; нестабільність у районі, де збройний конфлікт призупинений; переростання внутрішньополітичної кризи в певній державі в регіональну проблему; масовий відхід біженців у результаті політичної нестабільності в якій-небудь державі та можливість їх напливу в Японію; визнання якої-небудь держави агресором та відповідно – введення економічних санкцій. Рішення про реалізацію "Керівних принципів" ухвалюється урядом Японії за згодою США. В екстреній ситуації японський уряд може отримати схвалення парламенту на такі дії постфактум. Формулювання "надзвичайних ситуацій" достатньо розмиті й не виключають широкого трактування в разі їх застосування. Відсутність географічних меж дії закону відкриває можливості для гнучкого трактування понять "районів, що прилягають до Японії". З одного боку, підвищується ефективність захисту японської території в разі конфліктних ситуацій в регіоні. З іншого боку, американські війська отримують законне право втручання в конфлікти в районах, не визначених географічно, а Японія опиняється ще більш втягнутою в глобальну американську військову стратегію [6].

Вслід за підписанням нового союзного договору, 23 вересня 1997 р. відбулося підписання нових "Керівних принципів двостороннього співробітництва в галузі оборони", що прийшли на зміну попередньому варіанту 1978 р. та концептуально змінили характер військових зобов'язань Японії та США. Новий документ переорієнтував їх з "вузького" завдання відповіді на пряму агресію проти Японії на широкі орієнтири спільного забезпечення стабільності в АТР, попередження та врегулювання регіональних конфліктів. У рамках "Керівних принципів" у випадку виникнення кризових ситуацій Японія бере на себе зобов'язання по матеріально-технічному забезпеченню та здійсненню тилової підтримки збройним силам США.

Для реалізації нових "Керівних принципів" у 1999 р. були внесені зміни в чинне законодавство. Зокрема, був змінений Закон про сили самооборони в частині, що стосується використання ВМС Японії за межами територіальних вод, а також ухвалено Закон про заходи у разі надзвичайних ситуацій у районах, що прилягають до Японії. Поправки до Закону про сили самооборони підтвердили право військово-морських сил здійснювати мінно-тральні операції за межами японських територіальних вод. Військовим кораблям та вертольотам ВМС було надано офіційне право евакуювати японських громадян із "небезпечних зон" закордоном. Закон про заходи у разі надзвичайних ситуацій в районах, що прилягають до Японії, 1999 р. зазначає, що в кризових ситуаціях за межами своєї території, в прилеглих до Японії районах, сили самооборони зобов'язані надавати збройним силам США тилову підтримку (здійснювати транспорті перевезення, мінно-тральні операції, патрулювати морські комунікації).

Одночасно із закріпленням японсько-американського співробітництва почала проводитися робота з "укріплення" власного оборонного законодавства. Мова йшла про розробку детальної схеми дій у разі збройного нападу на Японію, а також заходів у ситуації, коли напад імовірний. Робота в цьому напрямі почалася кілька десятиліть тому, але активізувалася тільки після завершення "холодної війни".

Таким чином, можна прийти до наступних висновків:

1) У 1991-2001 рр. відбулися реформи, що змінили півстолітній уклад в оборонній політиці Японії. Нова епоха та нові виклики безпеці, за переконанням політичного керівництва Японії, вимагали швидких рішень та ефективного управління в кризових ситуаціях. Однак, перегляд законодавства в означений хронологічний період стосувався в основному середньо- та довгострокових програм розвитку збройних сил, і не стосувався перегляду фундаментальних принципів оборонної політики, що ґрунтуються на Американсько-японському союзі безпеки. Проте в головному були подолані існуючі раніше перепони ідеологічного, політичного та правового характеру для використання персоналу сил самооборони за кордоном.

2) Принциповий момент полягає у тому, що були зняті попередні законодавчі обмеження на використання сил самооборони виключно в межах національних кордонів. Одночасно розширився і перелік завдань, що поклалися на сили самооборони. В подальшому розширення правової бази застосування сил самооборони в обхід конституційних норм було продовжено: після 1992 р. було прийнято більше 20 законодавчих актів, що стосувалися сил самооборони.

3) Внаслідок подолання обмежень на використання сил самооборони Японії американсько-японський союз безпеки набув більшої симетричності. Японія почала активніше розширювати військове співробітництво зі США, вживати заходів до легітимації, легалізації та розширення сфер використання сил самооборони за межами японської території.

Разом з тим, у 1990-ті рр. фундамент японської оборонної політики, а саме 9 стаття Конституції Японії так і залишилися без змін. Параграф 2 якої чітко заявляє, що "відтепер ніколи не будуть створюватися сухопутні, морські та військово-повітряні сили, рівно як і інші засоби війни. Право на ведення державою війни не визнається". А тому ключове питання легітимації сил самооборони залишилося не вирішеним. Незважаючи на зміни в оборонному законодавстві, японські Сили самооборони й досі фактично залишаються поза законом. Наразі в японському суспільстві визріла необхідність перегляду