

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВРЕМЕННОЙ
ЯПОНИИ**

**МОСКВА
2003**

ББК 66 4 (5Я)+67 99 (5Я)
А 43

*Рекомендовано к публикации Ученым Советом
Института Дальнего Востока РАН*

Рецензенты:

д.и.н., проф. Яковлев А.Г. (председатель), д.и.н. Бунин В.Н.,
к.и.н. Козлов А.А., с.н.с. Демченко М.В.

Ответственные редакторы:

*к.и.н. Павлятенко В.Н.
к.и.н. Цветова И.А.*

**Актуальные проблемы современной Японии. – М.: Институт
Дальнего Востока РАН, 2003. – 190 с.**

Настоящий выпуск ежегодного сборника статей по актуальным проблемам современной Японии объединяет материалы по внутренней и внешней политике, экономике этой страны. В статьях содержится анализ нынешнего процесса структурных реформ в Японии, прежде всего административной реформы и перестройки финансовой системы, рассматриваются разные аспекты отношений Японии с КНР, КНДР, Республикой Корея, некоторые другие вопросы.

ББК 66.4 (5Я)+67.99 (5Я)

ISBN 5 – 8381 – 0060 – 5

© Институт Дальнего Востока РАН, 2003

ТРУДНЫЙ СТАРТ ПРАВИТЕЛЬСТВА КОИДЗУМИ

В апреле 2001 г. коалиционное правительство Японии возглавил новый председатель Либерально-демократической партии (ЛДП) Дзюньитиро Коидзуми. В смене председателя наиболее влиятельной политической партии, пост которого ведет к избранию его главой исполнительной власти, не было ничего необычного. В последние годы в Японии привыкли к частой смене либерал-демократов на посту премьер-министра и формированию ими очередного коалиционного кабинета. Тем не менее появление в премьерском кресле Д. Коидзуми было воспринято в стране как событие знаковое. Многие избиратели связывали с ним надежды на выход страны из длительного экономического застоя, а в самой ЛДП полагали, что это было необходимым условием для укрепления ее властного положения и спасения либерал-демократов от маячившего политического кризиса.

Рассмотрим, как развивалась политическая и экономическая обстановка в стране за время полуторагодичной деятельности кабинета Коидзуми и с какими проблемами правительство столкнулось за этот относительно короткий срок. Но сначала напомним, какое наследие получил Д. Коидзуми от прежнего председателя ЛДП и премьер-министра Ёсиро Мори.

Второй кабинет Мори

Предшественник Коидзуми оказался не очень удачливым премьером. Вокруг правительственных чиновников его кабинета не утихали коррупционные скандалы. Сам Ё. Мори нередко допускал некорректные политические высказывания, подрывавшие авторитет правительства. Многие из заявленных ранее структурных реформ на практике не продвигались, не наблюдалось признаков оживления японской экономики.

Положение Мори было шатким и внутри ЛДП, ярким свидетельством чего явился так называемый «мятеж Като» в ноябре 2000 г. Тогда депутаты парламента от фракции Коити Като заявили о своем желании поддержать внесенное в парламент оппозиционными партиями требование об отставке премьер-министра. Реализация на практике этого намерения была бы достаточна для одобрения парламентом предложения оппозиции.

Под давлением генерального секретаря ЛДП Хироми Нонака и других влиятельных деятелей партии Като и его сторонники не отважились на решительные действия, ограничившись тем, что не явились на голосование по проекту оппозиции.

Мятеж обернулся для Като крупным поражением: впоследствии он и его ближайшее окружение подверглись взысканиям за нарушение партийной дисциплины, а его фракция раскололась на две части. Преследования со стороны Мори, опиравшегося на сильную поддержку наиболее влиятельной фракции Хасимото, распространились также на Гаку Ямадзак и Д. Коидзуми, известных своими выступлениями совместно с Като против доминирующего положения в партии этой фракции, созданной в свое время Н. Такэсита.

Были и другие последствия «мятежа Като»: недовольство руководством Мори вышло за рамки ЛДП, еще более обострились отношения Мори с малыми внутрипартийными фракциями, стремившимися активно участвовать в руководстве партией, а также в работе правительства. Все это нанесло дополнительный удар по престижу премьер-министра.

В конце 2000 г. Мори предпринял последнюю попытку для исправления положения — реорганизовал свой кабинет в соответствии с его новой структурой, вводимой с января 2001 г. Основу второго кабинета Мори составили ведущие политики из его собственной фракции и фракции Хасимото. Наиболее характерным моментом нового правительства было участие в нем бывшего премьера Рютаро Хасимото. Правительство Мори строило планы дальнейшего проведения административной реформы, для реализации которых требовалась авторитетная политическая фигура, какой являлся Хасимото как инициатор объявленного в январе 1997 г. курса на проведение «шести больших реформ» (административной, бюджетной, системы денежного обращения, экономической структуры, социального обеспечения, образования). Хасимото согласился принять пост государственного министра по делам административной реформы при условии назначения членов его фракции на посты пяти министров в правительстве. Внутри ЛДП фракция Хасимото не стала требовать получения руководящего поста генерального секретаря партии, удовлетворившись следующим по значимости постом председателя Совета по общим вопросам.

В обновленном правительстве продолжили свою деятельность бывший премьер К. Миядзава (министр финансов) и бывший председатель ЛДП Ё. Коно (министр иностранных дел). В него были включены также

политики среднего влияния из всех фракций, рассматривающиеся в ЛДП как лидеры следующего поколения.

В японской прессе второй кабинет Мори называли правительством «всех звезд из окружения Мори». Необходимость его формирования из влиятельных лиц состояла не столько в стремлении продлить власть премьер-министра Мори, сколько в объективной потребности ускорения принятия решений в сложной внутренней обстановке. 5 декабря 2000 г. на пресс-конференции Мори заявил: «Это будет кабинет дела и ответственности, он приложит все силы к осуществлению структурных реформ экономики и общества, направленных на возрождение Японии»¹.

Стремясь продемонстрировать свою способность к реальному продвижению либеральных преобразований, правительство Мори отдало приоритет административной реформе. Этот выбор был обусловлен опасениями, что принятие кабинетом радикальных решений по другим обсуждавшимся планам, например, реформе систем налогообложения и социального обеспечения, которые предполагали увеличение финансового бремени большой массы избирателей, отрицательно скажется на парламентских позициях ЛДП (помимо предстоявших выборов в палату советников летом 2001 г. не исключалась возможность проведения досрочных выборов в палату представителей).

В декабре 2000 г. правительство утвердило трехлетнюю программу административной реформы, которую в отличие от предыдущих программ оно само (а не совещательные органы) и разработало. Наиболее важные решения касались так называемых общественных предприятий – подведомственных министерствам и управлениям особых юридических лиц и санкционированных юридических лиц, которые было намерено сократить, рационализировать, приватизировать, перевести на статус особых административных юридических лиц до 2005 г. Через эти предприятия проходят огромные финансовые средства в виде дотаций, капиталовложений, целевых вложений, кредитов; из этих средств служащие получают заработную плату и выходные пособия; здесь идет сращивание политиков и чиновников, порождающее коррупцию. О необходимости реформы юридических лиц, учреждаемых под контролем министерств и управлений, говорилось неоднократно, но ее последовательное проведение тормозилось сильным сопротивлением ведомств и парламентских кланов.

В дополнение к уже осуществленной значительной перестройке правительственной структуры под руководством министра Р. Хасимото

была начата разработка плана «реформы системы общественной службы», касающейся государственных служащих и служащих органов местного самоуправления. В частности, намечалось стимулировать повышение эффективности работы и служебного рвения чиновников путем усиления конкурентного начала в организации службы и использования в системе оплаты их труда принципов поощрения по личному вкладу и строгой ответственности за результаты работы («воздаяние за заслуги, кара за преступление»).

Принимая меры, направленные на преодоление экономического застоя, правительство Мори делало особый акцент на создание условий для активного использования достижений революции в информационно-коммуникационной технологии.

Однако надежд на быстрое преодоление экономических трудностей, в том числе связанных с расстройством финансовой системы, на выход из рецессии не было. В ЛДП продолжались споры, чему отдать приоритет в экономической политике: срочным антикризисным мероприятиям, включая поощрение общественных работ, или форсированному проведению структурных реформ. Да и на практике не наблюдалось реального продвижения на большинстве направлений реформирования.

Принятие очередной программы административной реформы отнюдь не гарантировало ее беспрепятственной реализации, тем более что она нуждалась в законодательном обосновании путем принятия соответствующих законов. Кроме того, единого мнения по ее конкретным пунктам не было даже среди депутатов парламента из правящих партий. Нормальной же работе парламента мешали вскрывшиеся факты причастности депутатов и правительственных чиновников к различным незаконным действиям.

Было очевидно, что преодоление экономических трудностей, с которыми столкнулась Япония, без существенных перемен в переживаемой кризис главной правящей партии – ЛДП представляется весьма проблематичным. За полвека почти бессменного правления партия превратилась в весьма инертную структуру. Начатая в 80-х годах при премьер-министре Я. Накасонэ либеральная реформа была ограниченной, не могла серьезно укрепить позиции Японии в мировой экономике. Пришедшая на смену реальному росту производства спекулятивная экономика лопнула как мыльный пузырь, одновременно с этим развеялся миф о ЛДП как единственной и незаменимой политической силе, способной обеспечить экономическое процветание страны. Отстранение

либерал-демократов. от власти в 1993 г. оказалось весьма кратковременным. Возврат их к правящему положению путем коалиции с другими партиями не сопровождался пересмотром прежнего стиля и существования деятельности партии в соответствии с внутренней и международной обстановкой. ЛДП не смогла также избавиться от глубоко проникшей в среду ее политиков коррупции.

После того как «экономика мыльного пузыря» взорвалась, основные усилия ЛДП были направлены на «самосохранение». По мнению видного японского журналиста К. Кобаяси, который отнюдь не принадлежит к числу противников этой партии, ЛДП присущи следующие черты стиля политики:

- отстаивание возможности проведения политики, руководимой узкоэгоистическими интересами; тесное сращивание политиков, бюрократии, деловых кругов; как результат того и другого – продолжающиеся коррупционные скандалы, торможение реформ, расточительное использование финансовых средств на общественные предприятия под предлогом антикризисной политики;

- окостенение партии вследствие назначения руководящих кадров «по старшинству» и в соответствии с политическим весом и ролью внутрипартийных фракций парламентариев; семейственность, засилье потомственных политиков;

- беспринципное формирование правящих коалиций с другими партиями как средство спасения от длительного упадка; силовое управление парламентом, основанное на использовании численного преимущества; своевременная корректировка выборной системы в интересах ЛДП и ее стратегии;

- «двойная структура власти», основанная на господстве фракции Такэсита – Обути – Хасимото внутри ЛДП и ее доминирующем влиянии на формирование состава правительства и определение его политики; как результат – снижение авторитета премьер-министра и политическая безответственность в политике⁴.

Такого рода характеристика ЛДП довольно широко распространена в японском обществе. Немало политиков, особенно молодых, среди самих либерал-демократов также согласны с такой оценкой и считают, что исправить положение в партии можно, только «начав все заново», вернувшись к отправным принципам времен создания ЛДП.

Весной 2001 г. публичная критика в адрес Мори, в том числе из рядов ЛДП, за его недостатки в управлении страной и многие неосторож-

ные высказывания достигла беспрецедентного размаха. Будучи ординарным главой правительства, Мори не обладал способностями к осуществлению решительных перемен в стране. К тому же, став лидером либерал-демократов благодаря поддержке со стороны фракции покойного Обути, он изначально был вынужден ориентироваться на сотрудничество с этой фракцией, возглавляемой теперь Хасимото, которая в основном и определяла обстановку в ЛДП. Партия срочно нуждалась в фигуре, которая бы выступила антиподом ее инертному лидеру.

Выборы председателя ЛДП

Вскоре, после неудавшейся попытки оппозиции выразить парламентское недоверие правительству, Мори заявил о собственном желании покинуть пост премьер-министра.

Еще до отставки Мори в Японии высказывались предположения, кто может сменить его на постах председателя ЛДП и премьер-министра. В одном из прогнозов наиболее вероятными кандидатурами назывались бывший генеральный секретарь ЛДП Х. Нонака, бывший премьер-министр, государственный министр по делам административной реформы в правительстве Мори Р. Хасимото, а также Д. Коидзуми, занимавший в свое время посты министра здравоохранения и социального обеспечения и министра связи и телекоммуникаций.

Уже тогда средства массовой информации характеризовали Коидзуми как «лидера, который, став премьер-министром, мог бы способствовать перестройке ЛДП». Отмечалось, что он сформировал собственную концепцию власти, дважды выдвигая свою кандидатуру на выборах председателя ЛДП, и, кроме того, пользуется популярностью в народе. Вместе с тем указывалось и на то, что политические позиции Коидзуми во многом расходятся с официальной политикой ЛДП, а сам он не склонен к компромиссам, без которых в политике трудно обойтись. Его слабое место – натянутые отношения с «основным течением» в ЛДП, прежде всего с фракцией Хасимото, малочисленность друзей внутри партии. Коидзуми выступал за приватизацию принадлежащих государству трех почтовых дел (собственно почты, почтовых сбережений и простого страхования), а это напрямую затрагивало интересы «основного течения», так как широкая сеть почтовых отделений по всей стране являлась его опорой в выборных кампаниях. С другой стороны, он имел довольно тесные связи в «антиосновном течении», с его лидерами К. Като и Т. Ямадзаки, что еще более настораживало сторонников Хасимото.

На пост председателя ЛДП выдвинули свои кандидатуры от фракции Хасимото – Р. Хасимото (63 года, государственный министр по делам административной реформы, бывший премьер-министр и генеральный секретарь партии, ранее назначавшийся на другие важные посты в правительстве и партии, 13 раз избирался в парламент), от фракции Мори – Д. Коидзуми (59 лет, дважды назначался министром, имел опыт работы парламентским заместителем министра финансов, заместителем генерального секретаря партии и т.д., 10 раз избирался в парламент), от фракции Это–Камэи – Сидзука Камэи (64 года, председатель Совета по изучению политики ЛДП, бывший министр транспорта, министр строительства и т.д., 8 раз избирался в парламент), от фракции Коно – Таро Асо (60 лет, государственный министр экономики и финансов, бывший начальник управления экономического планирования, заместитель генерального секретаря партии и т.д., 7 раз избирался в парламент). Основными соперниками рассматривались Хасимото и Коидзуми; Камэи и Асо на победу не рассчитывали, желая лишь обозначить себя как перспективных политиков.

В предвыборной полемике Коидзуми в отличие от других претендентов на пост главы партии обещал «изменить ЛДП», в сильных выражениях критиковал ее недостатки, особенно фракционные методы продвижения кадров и формирования политики. Он демонстрировал решимость к глубоким преобразованиям экономики и общества, выступал за «экономическое возрождение через форсирование структурных реформ», тогда как другие кандидаты, не отрицая необходимости реформ, весьма осторожно высказывались по проблемам экономической политики, большее внимание уделяли чрезвычайным антикризисным мерам.

Расстановка фракционных сил партии среди парламентариев казалась благоприятной для Хасимото, выступавшего от крупнейшей фракции, которая могла опираться на поддержку менее влиятельных фракций. Однако на предварительном этапе выборов, когда голосование проводилось по местным партийным организациям, убедительную победу одержал Коидзуми, который занял первое место в 41 префектуре, включая Токио и Осака. Хасимото имел преимущество в пяти префектурах (Киото, Окаяма, Тоттори, Симанэ, Окинава), Камэи – в одной (Хиросима)¹. Рядовым либерал-демократам, ощущавшим кризис в своей партии, импонировали критика Коидзуми фракционной политики и его обещание решительно обновить партию.

Не дожидаясь окончательного результата выборов, японские газеты написали, что «впервые со времени председательства Сато (Эйсаку Сато возглавлял ЛДП и японское правительство с ноября 1964 г. по июль 1972 г. – Прим. автора) в ЛДП будет сформировано руководство, выступающее против самой крупной фракции», а победу Коидзуми над Хасимото называли «исторической переменной»⁴.

Превосходство Коидзуми над другими кандидатами было подтверждено 24 апреля 2001 г. на общем собрании депутатов ЛДП, где он был избран председателем партии, получив поддержку 298 голосов из 487 (Хасимото – 155, Асо – 31, недействительны – 3)⁵.

Для реализации планов Коидзуми необходимо было в первую очередь укрепление позиций его сторонников на важнейших партийных должностях. Он назначил «руководящую тройку» из числа членов малых внутрипартийных фракций практически без традиционного согласования с лидерами фракций. Генеральным секретарем ЛДП был назначен Т. Ямадзаки, с которым у Коидзуми были давние доверительные отношения. Председателем Совета по общим вопросам стал Мицуо Хориути, лидер группы парламентариев, возникшей после выше упомянутого раскола фракции Като. Пост председателя Совета по изучению политики получил Т. Асо.

Новая «руководящая тройка» заявила о намерении поддержать курс Коидзуми на решительные реформы, Ямадзаки и Хориути, кроме того, подчеркнули свою готовность к партийной реформе, направленной на отказ от кадровых назначений по числу избраний в парламент и по фракционной очередности⁶. Необычным явлением для либерал-демократов стал выход Коидзуми и Ямадзаки из своих фракций.

Ядром руководства правительством соответственно должен был стать треугольник – «премьер-министр, председатель ЛДП Коидзуми – генеральный секретарь кабинета Фукуда – генеральный секретарь ЛДП Ямадзаки».

Формирование кабинета Коидзуми

Парламентское большинство либерал-демократов и их созников по правлению обеспечило избрание 26 апреля 2001 г. председателя ЛДП Д. Коидзуми премьер-министром. В тот же день Коидзуми сформировал коалиционный кабинет министров вновь с участием представителей Комэйто и Консервативной партии.

Среди политиков и чиновников Коидзуми резко выделялся не только своим внешним видом (завитая прическа, светлые костюмы), о нем

сложилось мнение как о «своевольном человеке», «оригинале», «одиноким волке» и «отчаянном реформаторе». Он умеет говорить просто, «без бумажки», владеет английским языком, любит современную поп-музыку. Вопреки известному принципу жизни японцев «не выделяться из толпы», Коидзуми стремился привлечь к себе внимание, чтобы стать предметом всенародного обожания и символом обновления нации. Действительно, в начале его деятельности в качестве премьер-министра популярность Коидзуми была феноменальной. Согласно опросам, уровень общественной поддержки его кабинета в июле зашкаливал за рекордные 80% и более полугода оставался не ниже 70%.

Японская общественность не могла не заметить, что премьер-министр внес новые моменты в формирование кабинета. Во-первых, он включил в него рекордное число женщин – пять (в кабинете Хосокава – три), предоставив им посты министров иностранных дел, юстиции, просвещения и науки, государственной территории и транспорта, экологии. Тем самым была учтена стремительно набирающая в Японии темп тенденция к усилению роли женщин в жизни общества. Во-вторых, было произведено определенное омоложение состава кабинета – введены два молодых по японским меркам политика, получивших посты министра по особым поручениям, ответственного за проведение административной реформы (Н. Исихара, 44 года), и начальника управления национальной обороны (Г. Накатани, 43 года). Впрочем, существенного «омоложения» не наблюдалось, средний возраст членов кабинета остался довольно высоким, составив 61,5 года. В-третьих, на три поста членов кабинета, включая министра по особым поручениям, ответственного за экономическую и финансовую политику, были приглашены беспартийные лица, к тому же не являющиеся депутатами парламента. Главным же было то, что правительство было сформировано, вопреки фракционным порядкам и обычаю строго учитывать соотношение численности внутрипартийных фракций парламентариев и рекомендации их лидеров. В кабинет вошли от крупнейшей фракции Хасимото всего двое, от фракции Мори – трое, фракций Ямадзаки, Это-Камэи, Като, Хориути, Комото – по одному, М. Танака, назначенная министром иностранных дел, а также Н. Исихара в группировках не состояли.

В составе 17 членов кабинета Коидзуми оставил семерых, входивших в прежнее правительство, в том числе двоих от Комэйто и Консервативной партии, союзников ЛДП по коалиционному правительству. Он не стал следовать примеру своих предшественников, обычно назначав-

ших на пост генерального секретаря кабинета, который считался «правой рукой» премьер-министра, видного политика из собственной фракции, а оставил Я. Фукуда, принадлежащего к фракции Мори.

Проанализировав состав нового кабинета, в прессе заговорили об отлучении фракции Хасимото от руководства ЛДП и правительством. Сообщалось также о том, что руководство этой фракции расценило указанные кадровые назначения как проявление «нового фракционного правления», на этот раз Коидзуми совместно с его единомышленниками Ямадзаки и Като⁷. На первый план в руководстве ЛДП выдвинулись фракции, принадлежавшие прежде к «неосновному течению». Это предопределило потенциальную неустойчивость правительства Коидзуми, поскольку с самого начала во «внутренней оппозиции» ему оказалась влиятельная фракция, за десять лет привыкшая направлять деятельность парламента и правительства.

Противовес Коидзуми сложился главным образом из лагеря Хасимото и третьей по величине фракции Это–Камэи во главе с бывшим председателем Совета по изучению политики ЛДП С. Камэи. Оба лидера этих группировок выступали противниками Коидзуми на апрельских выборах председателя партии, но проиграли. Они были весьма обеспокоены его действиями, подрывающими возможности использования фракционных методов управления партией. Однако фракции – отнюдь не главный и не единственный пункт, по которому они расходились с премьер-министром. Основные противоречия были сосредоточены вокруг блока экономической политики и структурных реформ, которые как раз и являлись основой провозглашенного Коидзуми курса.

Основы курса деятельности правительства Коидзуми

Задачей своего правительства Коидзуми провозгласил «непрерывные реформы», проводимые под девизом: «Мы изменим ЛДП. Мы изменим Японию». В первой парламентской речи премьер-министр заявил о решимости проводить «структурные реформы без запретных зон». С их помощью он пообещал за три года вывести страну из экономического тупика.

Одним из ключевых элементов оздоровления японской экономики Коидзуми назвал борьбу за повышение эффективности японского бизнеса, включая жесткое отношение к компаниям-должникам, чтобы заставить их сокращать издержки. Это означало значительный рост безработицы в ближайшей перспективе. Коидзуми прямо заявил, что первые

для-три года никакого существенного экономического роста в стране не будет, так что японцам следует запастись терпением⁸.

Изложенные премьер-министром планы деятельности его кабинета чаще всего критиковались в Японии по следующим двум направлениям. Во-первых, заявление о намерении проводить «структурные реформы без запретных зон» было недостаточно подкреплено реальным содержанием, звучало абстрактно, нуждалось в конкретизации. Во-вторых, проведение реформ, сопровождающихся немалыми тяготами для населения, требовало «твердого политического руководства».

Без сомнения, Коидзуми вполне осознавал необходимость как разработки конкретного курса деятельности правительства, так и настойчивого преодоления всех помех радикальному реформированию. В интересах решения этих задач он обратился в первую очередь к активному использованию новаций механизма государственного управления, введенных в результате осуществленной его предшественниками реформы правительственной структуры. Речь идет о расширении полномочий премьер-министра путем законодательного закрепления за ним права самостоятельно предлагать кабинету «принципиальный курс по важным политическим делам» и об усилении структур, оказывающих непосредственную помощь премьер-министру, в том числе осуществляющих планирование и выработку предложений по «принципиальному курсу»⁹.

Для разработки концепции выхода страны из самого длительного за ее послевоенную историю экономического застоя Коидзуми сформировал под собственным председательством Консультативный совет по экономической и финансовой политике, учреждение которого предусматривалось в рамках новой правительственной структуры. Повидимому, он возлагал большие надежды на поддержку своих замыслов со стороны включенной в состав совета, помимо нескольких министров, группы влиятельных «гражданских лиц»: председателя Японской федерации предпринимательских организаций (Никкэйрэн) Окуда (президент компании «Тоёта дзидося», ныне, после слияния Никкэйрэн и Кэйданрэн, возглавляет Японскую федерацию бизнеса), президента компании «Усио дэнки» Усио, профессора Осацкого университета Хомма, профессора Токийского университета Ёсикава.

Опора Коидзуми при разработке экономического курса страны на сформированный и руководимый им консультативный орган означала, что премьер-министр игнорирует установленный в ЛДП порядок предварительно обсуждать в партийном Совете по изучению политики все

политические решения, особенно определяющие принципиальный курс правительства, а затем получать их одобрение в партийном Совете по общим вопросам. Так возникло одно из серьезных противоречий между Коидзуми и ЛДП.

Необходимость быстрой конкретизации предложенных премьер-министром основных направлений деятельности правительства определялась и таким фактором, как приближавшиеся выборы в палату советников. 21 июня 2001 г. Консультативный совет по экономической и финансовой политике официально доложил премьер-министру и опубликовал для ознакомления общественности «Основной курс управления экономикой и финансами». Через несколько дней, 26 июня правительство одобрило этот документ и приняло его к исполнению под названием «Основной курс экономической и финансовой политики и реформ экономической и социальной структуры».

Ближайшие два-три года были определены в документе как «период интенсивного упорядочения японской экономики». Начать планировалось с оздоровления банковской системы, проблемы которой признавались основным фактором длительной стагнации. Первоочередной задачей было названо избавление банков от огромной суммы «плохих кредитов»¹⁰. Имелось в виду побуждение банков к списанию «плохих кредитов» в течение двух-трех лет путем их скупки специально созданным органом – Корпорацией по проблемным кредитам¹¹.

Было предусмотрено значительно сократить ассигнования бюджетных средств полугосударственным компаниям, уменьшить объемы строительных и других «общественных работ», традиционно считавшихся одной из основ национального хозяйства. С целью предотвращения дальнейшего роста государственного долга, который за десять лет вырос практически с нуля до 130% ВВП, устанавливался предел годовых кредитных обязательств правительства – не выше 30 трлн. иен.

Поскольку меры по контролю за расходами неизбежно должны были вызвать масштабные сокращения работников предприятий, в документе декларировалась задача создания более 5,3 млн. новых рабочих мест.

Премьер-министр придавал особое значение той части «Основного курса», в которой излагалась «программа семи реформ», которую он без лишней скромности стал называть «реформами Коидзуми». К структурным реформам, которые должны были проводиться незамедлительно, одновременно с решением задач «периода интенсивного упоря-

дочения японской экономики» относились следующие направления преобразований:

1. «Приватизация и реформа регулирования». Акцент делался на приватизацию общественных предприятий, имеющих статус особых юридических лиц, ставилась задача изучения прочих объектов приватизации, особенно государственной почтовой службы, играющей также важную роль в приеме от населения денежных средств на сбережение и в страховании.

2. «Поддержка выбора». Имелось в виду создание благоприятных условий в налогообложении для вложения капитала в акции, для создания новых предприятий и налаживания производства новых товаров и услуг. Здесь же ставилась задача укрепления аппарата Комитета по справедливому и честным сделкам и расширения его функций, определяемых антимонопольным законодательством.

3. Расширение возможностей страхования, в частности, за счет введения личных счетов социального обеспечения и осуществления программы повышения эффективности страхового медицинского обслуживания.

4. «Удвоение интеллектуального капитала». Излагалась концепция содействия развитию таких перспективных направлений, как информационно-коммуникационная технология, экология и т.п. Ставились задачи доведения высших учебных заведений до уровня лучших мировых стандартов путем внедрения в их деятельность конкурентного начала, а также изучения возможности установления льготного налогообложения в целях привлечения инвестиций в развитие научно-технических исследований на базе вузов.

5. «Обновление жизни». Выдвигалась идея принятия комплекса мер, направленных на приближение мест жительства к рабочим местам, ликвидацию дискриминации по полу при найме на работу, проживание в экологически чистых районах и т.д.

6. Активизация местного самоуправления. Предусматривались содействие ускоренному укрупнению первичных звеньев местного самоуправления (городов, поселков, деревень) путем их слияния, укрепление самостоятельной финансовой базы органов местной власти за счет пересмотра «местного передаваемого налога» (порядка перераспределения центром части государственных налогов на места) и увеличения доли местных налогов в государственном налогообложении.

7. Проведение бюджетной реформы. Ее главными моментами определены пересмотр «особых источников финансирования» общественных предприятий (переход к обычному использованию средств от ряда специальных налогов, ныне использующихся по целевому назначению, например, на строительство дорог), а также пересмотр долгосрочных планов развития общественных работ с целью сокращения бюджетных расходов¹².

Один из главных разработчиков «Основного курса» – министр по особым поручениям Х. Такэнака предупреждал, что «период интенсивных реформ» будет сопровождаться болезненными последствиями – рост ВВП на некоторое время остановится, без работы останутся около 200 тыс. человек. Вместе с тем он был солидарен с премьер-министром Коидзуми в том, что только с помощью жестких мер можно вывести Японию из «десятилетия застоя» в «десятилетие большого скачка»¹³.

Выборы в палату советников

Обещания роста безработицы и банкротств не испугали японцев и не уменьшили их симпатии к премьеру. Об этом красноречиво свидетельствовали результаты состоявшихся 29 июля 2001 г. выборов в палату советников парламента, на которых переизбранию подлежал 121 депутат этой палаты.

Правящая ЛДП добилась впечатляющего успеха, получив 65 депутатских мандатов (53,7%). Главная партия коалиции резко увеличила свое представительство в верхней палате, имея теперь 111 мест из 247. Однако этого оказалось недостаточно для прикрытия «ахиллесовой пяты» либерал-демократов. Они так и не смогли восстановить утраченное ранее, в том числе в результате крупного провала на выборах в 1999 г., единоличное большинство в палате советников.

Комэйто, союзница ЛДП по правящей коалиции, провела в палату 13 депутатов, подтвердив третье место среди политических партий. Другой партнер либерал-демократов – Консервативная партия смогла обеспечить избрание только одного депутата. Тем не менее такой исход выборов обеспечивал трем партиям коалиции господство в палате советников: их общее представительство там составило внушительное большинство – 140 депутатов. В целом результаты выборов позволяли сделать вывод, что доминирующие позиции либерал-демократов в коалиции еще более укрепились; ни Комэйто, ни, тем более, Консервативная партия по существу не могли рассчитывать на серьезное влияние в определении политики правительства.

Демократическая партия (ДП) подтвердила свой политический вес в качестве главной силы оппозиции, заняв по результатам выборов второе место. Она отстала от ЛДП более чем в два раза по числу избранных депутатов (26 против 65 у ЛДП), что нанесло еще один мощный удар по ее надеждам стать единоличным соперником либерал-демократов в борьбе за власть.

Другие партии оппозиции выступили на выборах еще более неудачно. Либеральная партия (ЛП) добилась избрания шести депутатов, Коммунистическая партия Японии (КПЯ) – пяти, Социал-демократическая партия (СДП) – трех. Причем большинство из них были избраны по пропорциональной системе, в мажоритарных избирательных округах социал-демократы успеха не имели, а коммунисты получили только один мандат.

Таким образом, по результатам выборов ЛДП получила возможность более твердо проводить собственный политический курс, мало считаясь как со своими союзниками по коалиции, так и с оппозиционными партиями, особенно находящимися на левом фланге.

Без преувеличения можно сказать, что своей убедительной победой либерал-демократы обязаны лидеру партии Д. Коидзуми. Ведь к выборам в палату советников ЛДП шла вплоть до избрания ее председателем Коидзуми в условиях шквальной критики со стороны политической оппозиции, общественности, средств массовой информации. В этих условиях важным фактором успеха ЛДП явилась смена ее лидера, избрание им Коидзуми, который не стал защищать свою партию, а сделал акцент на обещания решительно обновить ее, отказаться от пороков фракционного ведения партийных дел, обеспечить политическое руководство страной, исходя из общенациональных, а не ведомственных или корпоративных интересов. Вторым фактором явилось то, что избиратели не видели альтернативы ЛДП среди оппозиционных партий. Политика оппозиционной ДП по существу мало отличалась от политики правящих партий, к тому же авторитет этой партии снижало распространенное представление о ней как о прибежище разнородных политических сил, начиная от консерваторов, покинувших ЛДП, до бывших социал-демократов. На данном этапе была очевидна невозможность как самостоятельной, так и подкрепленной сотрудничеством с другими партиями оппозиции конкуренции ДП с либерал-демократами.

Таким образом, правительство, обеспечив себе прочный «тыл» в парламенте, по-видимому, могло спокойно приступить к реализации

намеченных планов. Однако победу ЛДП вряд ли стоило переоценивать. Это понимали и внутри главной правящей партии. Без решительного проведения правительством последовательного курса, прежде всего в экономической политике, успех мог оказаться сугубо временным, проходящим.

Условия проведения «реформ Коидзуми»

Высокий уровень поддержки кабинета Коидзуми, подтверждаемый опросами общественного мнения, а также результаты выборов в палату советников свидетельствовали о наличии благоприятной ситуации для начала реализации намеченных премьер-министром либеральных структурных реформ. Этому способствовало также широкое распространение в последние десять лет в Японии идей неолиберализма, провозглашавших, в частности, расширение сферы действия рыночного механизма как одного из условий нового подъема в стране. Премьер-министр Коидзуми мог рассчитывать на мощную поддержку со стороны главного штаба японских предпринимателей – Федерации экономических организаций (Кэйданрэн), выступавшей за радикальные реформы не только в экономике, но и в социальной сфере. Большая часть средств массовой информации также позитивно откликнулась на «реформы Коидзуми». Наконец, реформистский курс правительства с самого начала получил международное одобрение, в частности, на саммите «восьмерки» в Генуе.

Значительные трудности создавала проблема выбора способов реализации реформ, что в первую очередь было связано с объективным состоянием японской экономики. Правительству необходимо было найти вариант оптимального сочетания структурного реформирования и неотложных антикризисных мер. Не случайно, поэтому, с одной стороны, в его адрес раздавались предостережения не допускать повторения ошибок премьер-министра Р. Хасимото, который в свое время, объявив план бюджетной реформы, был вынужден отказаться от его осуществления, поскольку предусмотренное планом сокращение государственных расходов лишь ухудшило экономическую конъюнктуру в стране. С другой стороны, правительству не следовало забывать о том, что принятие кабинетами Обути и Мори дополнительных бюджетов для оживления экономики, не решив этой проблемы, отодвинуло сроки начала глобального реформирования.

Хотя высокий рейтинг позволял Коидзуми толковать его как согласие народа вытерпеть предстоящие трудности, в правительстве не могли

не задумываться над тем, каким образом сделать реформы менее болезненными для основной массы населения, как остановить безработицу, которая уже достигла непривычного для японцев уровня в 4,7 % и продолжала расти.

Коидзуми приходилось принимать решения во все более усложнявшейся политической обстановке, связанной главным образом с ситуацией внутри ЛДП. Он мог не опасаться серьезного противодействия со стороны оппозиции как в силу численного превосходства в парламенте ЛДП и ее союзников по коалиции, так и вследствие неразрешимых противоречий между оппозиционными партиями. Однако в самой ЛДП разногласия, касающиеся способов и объектов реформирования, усугублялись борьбой внутрипартийных фракций за руководящее положение в партии и правительстве. Стремление Коидзуми отказаться от прежнего порядка выработки принципиальных государственных решений и предварительного одобрения правительственных законопроектов в партийных органах было воспринято многими влиятельными либерал-демократами как принижение роли партии и признак стремления премьер-министра к авторитарному правлению. Авторитет ЛДП в качестве руководящей политической силы подрывали не только внутренние разногласия, но и выявление все новых фактов коррупции партийных деятелей.

Наконец, международная поддержка либеральных структурных реформ в Японии, в первую очередь со стороны США, имела обратную сторону — некоторые воспринимали ее как давление извне, диктуемое отнюдь не заботой о национальных интересах японцев.

Таким образом, деятельность кабинета Коидзуми в части осуществления провозглашенных премьер-министром реформ началась в весьма сложной политической обстановке, не допускающей промедления, сопряженного с утратой возлагаемых на новое правительство надежд избирателей.

Стремясь ускорить проведение структурных реформ, Коидзуми выдвинул на первый план задачи реорганизации общественных предприятий и подготовки очередного годового бюджета, опираясь на новый подход в распределении государственных расходов. Продвижение реформирования на данном направлении и ранее тормозилось ввиду острых противоречий и отсутствия единого мнения по данной проблеме в главной правящей партии.

Планы крупной приватизации госсобственности и сокращения масштабов финансирования строительного сектора, которые должны были привести к массовым увольнениям, вызывали тревогу значительной части либерал-демократов. Они опасались, что это больно ударит по партии, для которой служащие почт и строительных фирм традиционно составляли солидную опору на выборах.

Эти и другие разногласия по проблемам структурных реформ и путей вывода страны из экономического застоя в канун выборов старательно маскировались, но неизбежно должны были обостриться в конце сентября – начале октября. На первой после выборов пресс-конференции 30 июля 2001 г. Коидзуми заявил, что реформы будут осуществляться в три этапа, причем первый, связанный с формированием бюджета, начнется осенью, на парламентской сессии.

Однако в сентябре – декабре 2001 г. на чрезвычайной сессии парламента проблемы экономической политики отошли на второй план. Их актуальность была временно приглушена активной реакцией японского правительства на беспрецедентные в истории человечества по числу жертв террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне. И все же в своей парламентской речи Коидзуми сформулировал «пять целей структурных реформ», придав им сильный пропагандистский акцент. Результатом реформирования, по словам Коидзуми, должно стать построение: 1) «общества вознаграждения усилий и реализации новых возможностей»; 2) «жизнеспособного и процветающего общества, в котором разумно используются возможности частного сектора и органов местной власти»; 3) «общества, заботящегося о человеке, его спокойной и безопасной жизни»; 4) «общества, в котором красота окружающей среды приносит радость и комфорт в жизнь»; 5) «общества, в котором сбываются детские мечты и надежды»¹⁴.

На пути реализации намеченных правительством реформ, особенно при разработке Плана упорядочения особых и санкционированных юридических лиц, конкретизирующего содержание реформы общественных предприятий, возникли большие трудности. Премьер-министр Коидзуми настаивал на том, чтобы упор в этой реформе сделать на ликвидацию и приватизацию публичных корпораций, в первую очередь занятых строительством дорог и прочей инфраструктуры, а также подведомственных правительству банков и других кредитных учреждений, в которых участвует государственный капитал. Это предложение внутри ЛДП воспринималось негативно, а в правительственном аппарате

саботировалось. В конце концов, в декабре 2001 г. план был утвержден в компромиссном варианте, утратив свою первоначальную радикальность.

В январе 2002 г. состоялся очередной съезд ЛДП. Несмотря на внутрипартийные разногласия на нем была выражена «полная поддержка» правительственного курса структурных реформ, 2001 г. назван «годом исторического поворота к правлению Коидзуми», а также сделан призыв «следовать за премьером», «популярность которого необходима для укрепления влияния ЛДП»¹⁵.

Обстановка в ЛДП по-прежнему оставалась сложной. Разногласия и межфракционная борьба внутри партии усугубились из-за серии публичных скандалов вокруг видных политиков – либерал-демократов.

К серьезным последствиям неожиданно привел инцидент, когда в январе 2002 г. по указанию МИД Японии несколько неправительственных организаций не были допущены на проходившую в Токио международную конференцию по проблеме помощи Афганистану. Министр иностранных дел М. Танака утверждала, что такое решение было связано с вмешательством в дела МИДа депутата палаты представителей от ЛДП Мунэо Судзуки, который в свою очередь это отрицал. Споры в связи с этим инцидентом, перенесенные в парламент, остановили принятие срочного решения по второму дополнительному бюджету. В итоге Коидзуми решил наказать обе стороны: Танака была снята с министерского поста, а Судзуки отстранен от руководства процедурным комитетом палаты представителей.

Отставка М. Танака, которая пользовалась большой популярностью среди женщин, не состояла ни в одной из внутрипартийных группировок либерал-демократов, активно поддерживала Коидзуми, привела к снижению популярности правительства, по результатам ряда опросов общественного мнения, сразу на 20–30 %.

Конфликт между Танака и Судзуки нанес заметный урон не только авторитету Коидзуми, но и фракции Хасимото, к которой принадлежал Судзуки. В Японии отмечают, что последовавшие затем партийное, парламентское, наконец, уголовное расследования деятельности Судзуки имели иную подоплеку, суть которой связана прежде всего с борьбой за главенство в ЛДП. В наметившихся за последние годы расхождениях во взглядах правящих кругов на проблему «северных территорий» Судзуки считался сторонником гибкой политики по отношению к России. Предъявленные ему обвинения в злоупотреблении служебным положе-

нием при распределении финансовых средств, выделяемых правительством на «поддержку северных территорий», вынудили его покинуть ряды ЛДП, а впоследствии он был арестован по подозрению во взяточничестве. Одновременно были отстранены от должностей и понесли различные наказания, в том числе взяты под арест, другие деятели, включая дипломатов, в разное время работавших на российском направлении японской внешней политики.

Другой крупный скандал развернулся весной 2002 г. вокруг бывшего генерального секретаря ЛДП, в свое время претендента на пост председателя ЛДП К. Като. Уличенный в незаконном сборе денежных средств через своего парламентского секретаря он был вынужден выйти из ЛДП, а в апреле отказаться от депутатского мандата. Пресса писала, что крах его политической карьеры означает «окончательный распад триады Ямадзаки – Като – Коидзуми», объединившихся в 1991 г., чтобы отстранить фракцию Такэсита от власти в ЛДП¹⁶.

В противозаконных действиях депутатов парламента, совершаемых через их секретарей, оказались замешанными не только либерал-демократы. По этой же причине М. Кано, бывший заместитель председателя ДП, был вынужден покинуть свою партию (февраль), а беспартийный Ю. Иноуэ сначала отказаться от важного поста председателя палаты советников, затем снять с себя депутатские обязанности (апрель – май)

В обстановке снижения доверия к правительству, правящей партии и в целом к парламенту от премьер-министра Коидзуми требовалось принятие конкретных действий.

Проблема нового подхода к обеспечению безопасности

Следует отметить, что в планы премьер-министра Коидзуми входило не только проведение структурных реформ. Еще на этапе борьбы за пост главы ЛДП и правительства он высказывался за пересмотр конституции Японии и новый подход к обеспечению безопасности государства. Перед избранием на пост премьер-министра Коидзуми пообещал официально посетить синтоистский храм Ясукуни в день окончания второй мировой войны, которым в Японии принято считать 15 августа, когда в 1945 г. был оглашен императорский рескрипт о принятии условий капитуляции. Храм Ясукуни был построен в 1869 г. для поминовения погибших на полях сражений японцев, к которым в нынешнее время причислены и осужденные Токийским судом военные преступники. Ранее, в 1985 г., на официальный визит сюда в качестве премьер-

министра отважился только Я. Накасонэ, но и он в дальнейшем воздерживался от этого с тем, чтобы «не волновать народы соседних стран».

Коидзуми выполнил свое обещание, правда, посетив храм не 15, а 13 августа. И на этот раз негативной реакции за рубежом, особенно в КНР и Республике Корея, избежать не удалось.

В самой Японии отношение к действиям Коидзуми было противоречивым: одни сочли их нежелательными, особенно с точки зрения отношений с соседними странами; другие, напротив, критиковали премьер-министра за отсутствие должной решимости. В такой обстановке японскому правительству пришлось объяснять компромиссный характер решения премьер-министра (посещение храма не в день окончания войны) как принимающего во внимание беспокойство соседних стран, а также подчеркивать, что цель посещения состояла в «новом выражении стремления к миру», а не в оправдании военных преступлений.

Трагические события 11 сентября 2001 г. в США, союзном для Японии государстве, благоприятствовали внесению новых моментов в японскую политику обеспечения безопасности, способствовали преодолению «пацифизма одной страны», как японцы часто называют отстраненность Японии от участия в международных акциях с использованием вооруженных сил для разрешения разного рода локальных конфликтов.

Свою речь на открытии чрезвычайной сессии парламента премьер-министр Коидзуми начал с сообщения о встрече с президентом США Дж. Бушем: «Я передал, что Япония полностью поддерживает США и примет все возможные меры против массового терроризма. Борьба с терроризмом – это проблема нашей страны. В сотрудничестве с мировым сообществом Япония примет собственные эффективные меры»¹⁷.

К началу октября 2001 г. правящие партии и правительство согласовали основные моменты трех законопроектов, которые открывали для Японии возможность поддерживать силами самообороны вооруженные силы США в их антитеррористических операциях. Непосредственное участие Японии в боевых действиях не предусматривалось, имелась в виду главным образом тыловая поддержка американских войск, причем на срок, ограниченный двумя годами. Тем не менее многие намеченные мероприятия были для Японии беспрецедентными, по существу, противоречащими положениям конституции.

В парламенте законопроекты вызвали возражения со стороны оппозиционных партий, особенно их левого крыла. Коммунисты указывали,

что тыловая поддержка американских войск должна рассматриваться как часть вооруженных действий, участие в которых конституция не допускает. Они также ссылались на международное законодательство, не дающее оснований для участия в «войне возмездия». Социал-демократы возражали против направления сил самообороны за рубеж, опираясь на действующую конституцию, не признающую за Японией права на коллективную оборону. Либеральная партия не поддержала правительственные законопроекты по иным соображениям. Она настаивала на изменении правительственного толкования конституции (официально правительство отрицает участие японских военнослужащих в боевых действиях) как условия направления контингентов сил самообороны для действий за рубежом, а также считала, что функцию охраны американских объектов на территории Японии можно выполнять и при существующих законах. Наиболее влиятельная среди оппозиции ДП не исключала возможности достижения согласия с правящими партиями на определенных условиях: неучастии Японии в транспортировке оружия и боеприпасов; недопущении применения оружия при действиях по спасению людей, терпящих бедствие; ограничении применения Закона об особых антитеррористических мерах одним годом; обязательном предварительном одобрении парламентом принципиальных моментов конкретного плана действий правительства¹⁸.

29 октября 2001 г. парламент принял правительственное предложение. Закон об особых антитеррористических мерах, разрешающий сотрудничество с США и их поддержку в антитеррористических операциях, включая транспортировку оружия и боеприпасов, охрану американских военных сооружений на территории Японии и некоторые другие действия в течение двух лет, получил одобрение голосами трех правящих партий. Предложенный ДП проект поправок, содержащий предложение об обязательности получения предварительного согласия парламента на участие сил самообороны в антитеррористических действиях, был отвергнут.

В то же время ДП, наряду с правящими партиями, поддержала поправки к Закону о силах самообороны. Согласно одной из поправок виды деятельности японских войск дополнялись конвоированием и охраной с целью недопущения террористических акций. Было также внесено дополнение в закон, определяющий функции управления морской безопасности. Оно допускало обстрел подозрительных судов во время действий по контролированию обстановки на море.

Таким образом, политика Японии в области обеспечения безопасности совершила заметный поворот, открыв путь к действиям сил самообороны за пределами собственной территории с целью участия, хотя и в ограниченных рамках, в военных операциях. На практике правительство Японии выразило готовность оказать США в развернувшейся на территории Афганистана антитеррористической операции тыловую поддержку в форме транспортировки кораблями сил самообороны различных материалов на американские базы в Индийском океане, посылки туда же новейшего корабля «Идзису» для охраны и патрулирования. Для сотрудничества с американскими войсками, ведущими боевые действия в Афганистане, Япония выделила 6 кораблей и транспортных судов и 1500 военнослужащих из военно-морских и военно-воздушных сил¹⁹. На территории Японии американским войскам оказывалась помощь в воздушных перевозках между военными базами, ремонте и оснащении военных кораблей.

Успешное принятие законов, снимающих ограничения для сотрудничества с США в борьбе против терроризма за пределами Японии, правительство Коидзуми использовало для расширения японского участия в миротворческой деятельности ООН.

Напомним, что в 1992 г. после ожесточенных дебатов между политическими партиями парламент принял Закон об участии в действиях ООН по поддержанию мира, но реальное участие сил самообороны в решении основных задач, выполняемых военным контингентом ООН, было заморожено. Ему препятствовали так называемые «пять принципов» – весьма строгие нормы, установленные в этом законе²⁰.

В ноябре 2001 г. правящие партии приняли решение разморозить участие Японии в действиях вооруженных сил ООН, согласовали проект поправок к существующему закону, которые, в частности, изменяли «пять принципов» в сторону их некоторого послабления. 7 декабря 2001 г. голосами депутатов не только трех правящих партий, но и оппозиционной ДП, поправки были приняты в парламенте.

Влиятельная японская газета «Иомиури» дала оценку чрезвычайной сессии парламента, завершившейся незадолго до начала 2002 г., как «исторической», знаменующей «известный поворот» в послевоенной политике обеспечения безопасности. Такая оценка сопровождалась призывами не останавливаться на достигнутом, идти в направлении утверждения статуса Японии как «обычного государства», в том числе на основе пересмотра конституции²¹.

Итоги очередной сессии парламента

Сложившаяся в Японии расстановка политических сил не сулила кабинету Коидзуми легкого осуществления его планов. Принятие правительственных законопроектов на сессии парламента, начавшей работу в январе 2002 г., шло медленно из-за возражений депутатов и разногласий в правящих кругах. Работа парламента тормозилась различными скандалами вокруг законодателей, сопровождавшимися иногда бойкотом со стороны оппозиции. Наконец, повестка дня сессии оказалась чрезмерно загруженной из-за того, что правительство решило дополнительно внести на обсуждение парламента законопроекты, определяющие полномочия и действия правительства в чрезвычайных обстоятельствах.

Недостаточность юридической базы для принятия решений в случае возникновения опасности нарушения суверенитета страны является для Японии застарелой проблемой. Еще четверть века назад, в 1977 г., премьер-министр Фукуда предпринял попытку решить ее, дав указание управлению национальной обороны приступить к разработке необходимых законов. Однако с того времени никаких сдвигов не произошло, хотя эта проблема либерал-демократами неоднократно поднималась, в том числе и в последние годы. В ЛДП, вероятно, рассчитывали, что теперь, после принятия Закона об особых антитеррористических мерах, серьезного противодействия законам на случай чрезвычайных обстоятельств не возникнет. В феврале 2002 г. премьер-министр Коидзуми, получив согласие трех правящих партий, сообщил о намерении внести в парламента соответствующие законопроекты. В апреле предложения были подготовлены и переданы в парламента.

Центральным среди них был законопроект о действиях в условиях вооруженного нападения, содержащий определение чрезвычайной обстановки, устанавливающий порядок принятия государственных решений, нормы отношений между правительством и органами местной власти в такой обстановке. Кроме того, были представлены поправки к законам о силах самообороны и об учреждении совета обеспечения безопасности. Принятие этих трех законопроектов означало бы значительное расширение полномочий главы государства, а силы самообороны, действуя на основании приказов правительства, по существу получили бы возможность нарушать некоторые права граждан, закрепленные в действующих законах.

В связи с перегруженной повесткой дня правительство настояло на продлении сессии, несмотря на возражения парламентариев, в том числе из правящих партий, полагавших, что не нужно спешить, а следует тщательно изучить и обсудить правительственные предложения. Продление работы парламента не привело к ускорению принятия указанных законопроектов. В процессе их обсуждения звучало много возражений и требований внесения поправок. До голосования дело не дошло. После окончания работы сессии Коидзуми заявил о намерении добиваться их принятия на чрезвычайной сессии парламента²².

За семь месяцев работы парламента принял 88 законопроектов из 104, внесенных правительством, а также 13 законопроектов, предложенных парламентариями.

В начале работы сессии парламента одобрил второй дополнительный бюджет, который правительство было вынуждено представить вопреки намерению делать акцент на реформы, а не на антикризисные меры. Бюджет на 2002 финансовый год был принят своевременно в соответствии с предложениями правительства, предусматривающими, в частности, десятипроцентные сокращения ассигнований на общественные предприятия и на официальную помощь развитию.

Часть принятых законов направлена на продвижение реформ. В сфере социального обеспечения правительство настояло на увеличении доли личных расходов в медицинском обслуживании работников предприятий и учреждений, а также лиц старше 70 лет.

Большие споры возникли при принятии законов, касающихся преобразования в 2003 г. государственной почты в общественную корпорацию, как это было намечено ранее при реорганизации правительственной структуры. Премьер-министр ставил цель уже на этом этапе реформирования заложить основу для последующей скорейшей приватизации, однако это намерение было лишь частично реализовано. Согласно закону, Корпорация почтовой службы будет по-прежнему заниматься приемом от населения денежных сбережений и страхованием, но в сфере почтовых услуг будет внесен новый элемент — участие при получении соответствующей лицензии частных предприятий, которые будут заниматься только почтовыми отправлениями.

Практическим сдвигом в реформе общественных предприятий можно считать принятие Закона об учреждении Комитета по проблеме приватизации четырех дорожных корпораций. Согласно этому закону пре-

мьер-министр должен сам формировать состав комитета, которому надлежит определить сроки, формы и способы приватизации.

В отношении требований общественности незамедлительно принять дополнительные меры по предотвращению коррупции в политических кругах премьер-министр Коидзуми занял пассивную позицию, в результате чего инициативу перехватили депутаты парламента, но и она оказалась малорезультативной. В принятый Закон о наказании за корыстное посредничество была лишь внесена поправка, распространяющая его действие на личных секретарей парламентариев.

В канун закрытия сессии, 30 июля 2002 г., Демократическая, Либеральная, Коммунистическая и Социал-демократическая партии совместно внесли в палату представителей проект резолюции с выражением недоверия кабинету Коидзуми. Эта акция мотивировалась тем, что правительство не способно вывести страну из экономического застоя, а премьер-министр не проявляет должной настойчивости в искоренении коррупции. Однако этот проект был отвергнут большинством голосов депутатов правящих партий как в палате представителей, так и на следующий день в палате советников.

Критика Коидзуми и его правительства со стороны внешней и внутренней оппозиции

Практика послевоенной политической жизни Японии свидетельствует, что после значительного снижения рейтинга правительства повышения его до прежней высокой отметки, как правило, не бывает. Кабинет Коидзуми не является исключением. С февраля 2002 г., то есть после отставки министра иностранных дел М. Танака, опросы общественного мнения фиксировали продолжение снижения уровня поддержки правительства, причем главной причиной охлаждения к Коидзуми, судя по ответам опрошенных, являлось «отсутствие реальных успехов». Соответственно стал ослабевать мажорный тон освещения деятельности премьер-министра средствами массовой информации. Стала более жесткой критика в его адрес со стороны оппозиционных партий. Появились публичные негативные оценки деятельности Коидзуми со стороны «внутренней оппозиции» в ЛДП.

Журнал «Тюо корон» опубликовал две серии статей, подводящих итоги первого года работы правительства Коидзуми.

В написании первой серии участвовали руководители оппозиционных партий: Ю. Хатояма (Демократическая партия), И. Одзава (Либеральная партия), К. Сии (КПЯ), Т. Дои (СДП).

Демократическая партия, пишет Ю. Хатояма, в свое время, как и многие, «возлагала надежды на осуществление реформ Коидзуми»²³, поскольку структурные реформы являются ее целью с момента образования: Однако, по его мнению, ничего не изменилось по сравнению с периодом правления кабинета Мори. По существу правильно формулируя задачи, связанные со структурными реформами, Коидзуми не указывает направления их решения. Лидер ДП обвиняет премьер-министра в «бесхребетности» и компромиссе с «силами сопротивления». Реформы остановились на полпути, экономическая обстановка остается напряженной, нет признаков оздоровления экономики. Правительство, как утверждает Хатояма, уклонится от решения проблемы «плохих долгов», более того, ее решение не возможно при сохранении у власти ЛДП, которая порождает «структуру сращивания политиков, чиновников и бизнесменов».

«Для выхода Японии из нынешнего кризиса, – заключает Хатояма, – нет иного пути, кроме продолжения начатых реформ. Нет надежды, что Коидзуми и правящая ЛДП доведут реформы до конца... Без смены правления подлинные реформы не возможны». Для осуществления смены власти необходимо, во-первых, настойчиво разъяснять ограниченность «реформ Коидзуми», отсутствие прогресса в их продвижении, указывать, что «правление Коидзуми – есть власть либерал-демократов»; во-вторых, укреплять солидарность оппозиционных партий путем совместных действий в парламенте и упрочивать фундамент самой Демократической партии. Хатояма утверждает, что в его партии «нет оснований для идеологических разногласий, подобных тем, которые были между либерал-демократами и социалистами». Общими целями партии являются «либеральная экономика» и «сохранение японо-американского союза», а также «свержение власти либерал-демократов», поэтому ДП расколоться не может²⁴.

Глава Либеральной партии И. Одзава также заявляет, что реформы в стране не проводятся, принятие решений и осуществление реальных шагов откладываются, сущность политики ЛДП совсем не изменилась. ЛДП – политическая партия без принципов и идеологии. Действия Коидзуми ограничены рамками, дозволенными ему в ЛДП.

Одзава возмущается «незаслуженной популярностью в народе» Коидзуми, который так и не форсировал процесс реформирования в Японии. Он считает, что в этом вина оппозиции, включая Либеральную партию. Если в ЛДП не произойдет коренных изменений, то к власти в

стране должны придти те, кто противостоит этой партии, заведшей Японию в тупик. Власть либерал-демократов еще сильна, поэтому необходимо формирование коалиции, способной «в нужном направлении аккумулировать народную энергию». Но это сделать не просто. ДП еще не освободилась от иллюзий, что «сторонники Коидзуми, выступающие за реформы, выйдут из ЛДП» и что с ними можно будет объединиться. Другие партии оппозиции, по мнению Одзава, не выдвигают «убедительных требований», которые народ поддержит. Нужен не «птичий базар», а организация, хоть и небольшая, но четко ориентированная на «строительство обновленной Японии». Сам Одзава в данной статье не раскрывает своего видения «обновленной Японии», но подчеркивает, что для достижения этой цели путем сотрудничества оппозиционных партий требуется, как минимум, единство по проблеме безопасности²⁵.

Председатель ЦК КПЯ К. Сии считает, что вопреки ожиданиям народа Коидзуми не внес принципиальных изменений в курс ЛДП. Правление Коидзуми, по его мнению, – продукт тупика политики либерал-демократов, характеризующейся двумя основными моментами: «пляской под чужую дудку» – ориентацией во всем, в военной политике, экономике на мнение США и «беспардонностью капитализма без правил» – экономической политикой, не ориентирующейся на защиту жизни человека в сферах занятости, экологии, малого бизнеса, социального обеспечения. Суть «реформ Коидзуми», делает вывод Сии, – «поощрять сильных, подавлять слабых». При этом он ссылается на массовую ликвидацию местных кредитных кооперативов, ведущую к банкротству малых предприятий, как результат правительственной политики в решении проблемы «плохих долгов». Критикует он также намерение ликвидировать Корпорацию жилищного финансирования, приватизировать государственную почтовую службу с тем, чтобы заставить население отдавать свои сбережения крупным банкам.

Сии утверждает, что сценарий проведения структурных реформ при нынешнем правительстве оказался неудачным, причем больше всех сопротивляется «подлинным переменам» сам Коидзуми. По мнению Сии, народ осознает подлинную сущность деятельности премьера, но не видит реальной альтернативы кабинету Коидзуми. КПЯ по-прежнему остается малой фракцией в парламенте. Другие оппозиционные партии выступают с более радикальными, чем у Коидзуми, программами, но это создает условия лишь для ограниченного сотрудничества с ними (по проблеме борьбы с коррупцией и т.п.), по главным же проблемам взаи-

монимания достичь не удастся. Выход из создавшегося положения Сии видит как в настойчивых дискуссиях с правительством в парламенте, так и в поисках пути подъема народного движения, например, против произвола властей на предприятиях в период их реструктуризации²⁶.

Председатель Социал-демократической партии Т. Дои обращает в своей статье внимание на свидетельства неискоренимой коррупции среди либерал-демократов и считает первоочередной задачей проведение политической реформы. Коидзуми, который называет себя «своевольным», в этом вопросе воли не проявляет, не выполняет своего обещания «ликвидировать фракции», не реагирует на требования СДП запретить предприятиям и организациям делать денежные пожертвования непосредственно местным отделениям политических партий.

Экономическая политика правительства Коидзуми, считает Дои, основывается на концепции глобализации и абсолютизации рыночных принципов. Вместо политики занятости проводится политика поощрения увольнений. Как и лидер КПЯ, Дои склонна считать, что налицо политика «поощрения сильных, подавления слабых».

Альтернативой политике кабинета Коидзуми, «правильным путем к возрождению экономики», по мнению Дои, является «создание условий для спокойной работы предприятий по шведскому образцу, возрождение социальной базы на основе политики, отдающей приоритет обеспечению стабильной жизни».

Внешней политике правительства, базирующейся, как и во времена «холодной войны», на двусторонних отношениях Японии и США (чрезмерное внимание японо-американскому союзу и политике безопасности), лидер социал-демократов противопоставляет идею многосторонних соглашений. СДП призывает поддерживать мир путем учреждения Организации комплексного обеспечения безопасности в Азии. Для этого необходимо более тесное сотрудничество Японии со всеми странами Азии, и прежде всего с Китаем.

Будучи лидером СДП, которую в Японии часто называют «женской партией», Дои уверена в больших возможностях влияния женщин на политические перемены²⁷.

Во вторую подборку критического анализа деятельности Коидзуми и его правительства включены статьи видных деятелей ЛДП – бывших генеральных секретарей партии Х. Нонака и М. Кога, нынешнего и бывшего председателей партийного Совета по изучению политики Т. Асо и С. Камэи.

Х. Нонака, до сих пор сохраняющий большое влияние в партии, считает «реформы Коидзуми» чрезмерно радикальными («поощрение сильных, подавление слабых»), обвиняет правительство в недостаточных антикризисных мерах. По его мнению, под лозунгом проведения структурных реформ ликвидируются даже вполне жизнеспособные предприятия.

В стремлении Коидзуми игнорировать предварительное обсуждение правительственных решений внутри ЛДП Нонака видит претензии главы правительства на «методы президентского правления, не соответствующие японской парламентско-кабинетной системе правления». По его мнению, отказ от прежнего порядка прохождения законопроектов пользы не принесет.

Нонака высоко оценивает решимость премьер-министра и советует ему укреплять основы стабильного правления в ближайшие годы. Он считает, что популярность Коидзуми нередко используется в узких интересах различных ведомств, включая министерство финансов. Вместе с тем он предостерегает Коидзуми от «диктаторских замашек», которые могут привести к обострению противоречий внутри ЛДП, и рекомендует поддерживать союзные отношения с Комэйто и Консервативной партией.

Выражая мнение тех, кого Коидзуми называет «силами сопротивления» внутри ЛДП, Нонака пишет: «Мы не отрицаем всего, к чему призывает премьер-министр. Мы понимаем, что Коидзуми не намерен полностью подорвать «силы сопротивления». Нонака одобряет принятые правительственные решения, касающиеся реформы общественных предприятий. Он считает, что противоборствующим сторонам внутри ЛДП и впредь «нужно искать точки соприкосновения в целях достижения компромисса и стремиться двигаться в перспективном направлении».

Признавая важность укрепления союзнических отношений Японии с США, Нонака указывает на необходимость прислушиваться к мнению соседних стран. Он сетует на то, что направление военно-морских сил самообороны в Индийский океан было осуществлено без предварительного разъяснения японской позиции Китаю. «Если ориентироваться только на США, то не будет гарантий от повторения прошлого. Гордостью сил самообороны является то, что за пятьдесят лет с момента их создания они не убили и не ранили ни одного человека на территории

других государств. Силы самообороны непреложно защищают собственную страну», — подчеркивает Нонака²⁸.

Бывший генеральный секретарь ЛДП М. Кога называет некоторые моменты «реформ Коидзуми», с которыми он не согласен (например, полная приватизация в сфере строительства инфраструктуры), но в целом одобряет «структурные реформы без запретных зон», которые «должны определить роль Японии в XXI веке». Кога обращает внимание на опасность принятия правительством популистских решений и развития авторитарных тенденций в деятельности премьер-министра в условиях чрезмерно высокого уровня поддержки кабинета Коидзуми. Вместе с тем он подчеркивает, что для «возрождения Японии» необходима прежде всего стабильная власть, поэтому «правление Коидзуми следует по возможности поддерживать»²⁹.

Т. Асо входит в «руководящую тройку» ЛДП. Он высказывается в поддержку Коидзуми, но желает ему «не увлекаться словами», рекомендует правительству заниматься не только «разрушением», но и «созданием». Отмечая необходимость ликвидации «бюрократического руководства», в том числе путем реформы общественных предприятий, он в то же время выступает за тщательно продуманные решения по ее конкретным объектам³⁰.

С. Камэи, лидер одной из фракций ЛДП, бьет тревогу по поводу нарастания трудностей, сопутствующих структурным реформам. В частности, он указывает, что политика сохранения только сильных кредитно-финансовых учреждений, сопровождающаяся банкротством местных и малых банков, перекрывает «артерии, питающие мельчайшие, мелкие и средние предприятия». За такого рода политикой Камэи видит «поворот в сторону глобализации по американскому образцу». «Механическое применение американских стандартов выльется в стратегию силового искоренения мелких и средних предприятий, которые составляют фундамент экономики Японии», — предупреждает Камэи. Отмечая «очевидность» ошибок курса структурных реформ, он призывает Коидзуми не стесняться исправлять допущенные ошибки³¹.

На основе вышеизложенных взглядов лидеров оппозиционных партий и так называемых «сил сопротивления» из числа либерал-демократов на деятельность Коидзуми и его правительства можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в настоящее время оппозиция не обладает значительными возможностями влиять на правительственную политику. Ее лиде-

ры признают свою слабость и неготовность к широкому сотрудничеству всех ее сил в противостоянии ЛДП и правящей коалиции. Главная причина отсутствия готовности оппозиции к сплочению состоит в разном понимании ими задач противодействия правительству Коидзуми. Либеральная партия и Демократическая партия критикуют «реформы Коидзуми» справа (упреки в медлительности и нерадикальном характере реформирования и т.п.), а КПЯ и СДП – слева (за игнорирование последствий реформирования для определенных слоев населения).

Во-вторых, критика Коидзуми деятелями из его собственной партии определяется не только соперничеством за главенствующее положение в ЛДП и правительстве, но и наличием принципиальных расхождений в выработке политического курса, за которыми кроется желание воспрепятствовать ослаблению электоральной базы партии (осуждение политики, не отражающей интересы малого бизнеса и т.п.). На данном этапе поражение Коидзуми было бы не выгодно «внутренней оппозиции» ЛДП. Считая сохранение на ближайшие годы правительства Коидзуми и политической стабильности в стране необходимыми условиями как для выхода Японии из полосы экономических трудностей, так и для упрочения правящих позиций ЛДП, деятели «сил сопротивления» предлагают Коидзуми идти по пути реформирования на основе достижения компромиссов.

* * *

Став лидером ЛДП и главой кабинета министров, Д. Коидзуми обещал сосредоточить свои усилия на решении трех главных задач: выводе страны из экономической рецессии, ускоренном и радикальном проведении структурных реформ, решительном обновлении руководимой им партии.

Старт Коидзуми и его правительства свидетельствует, что добиться существенных успехов на этих направлениях чрезвычайно трудно. Первые полтора года деятельности кабинета Коидзуми не привели к появлению заметных признаков оздоровления японской экономики. Структурные преобразования несколько ускорились, но идут далеко не теми темпами и не в таких масштабах, как того требует глава правительства. Не произошло и «обновление» ЛДП. По-прежнему актуальной остается задача изжития коррупции среди ее политиков, внутрипартийные фракции парламентариев сохраняются, принятие правительственных решений без учета их интересов встречает в ЛДП резкое сопротивление.

По сравнению с первыми месяцами деятельности кабинета Коидзуми уровень его общественной поддержки намного снизился, но остается довольно высоким для Японии – 40%. При всех разногласиях в главной правящей партии либерал-демократы, безусловно, заинтересованы в продолжении работы кабинета Коидзуми, а оппозиционные партии не способны эффективно противостоять ему.

Есть основания полагать, что в ближайшей перспективе важным фактором определения правительственной политики в Японии останется соперничество внутри ЛДП, которое побуждает к принятию компромиссных правительственных решений, касающихся нахождения способов стабилизации экономического развития, проведения структурных реформ, обеспечения безопасности Японии, определения ее ориентации на международной арене.

РЕФОРМА ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ЯПОНИИ

В Японии продолжается начатая в 1994 г. глубокая административная реформа, имеющая цель адаптировать страну к громадным внутренним и международным переменам, произошедшим во второй половине XX в., обновить систему государственного управления, сделать ее более эффективной и менее громоздкой, нежели прежняя, отличавшаяся исключительной централизацией, широким государственным вмешательством в разные стороны жизни гражданского общества, командно-бюрократическим стилем руководства.

Главными направлениями японской административной реформы определились основательное дерегулирование, относительно ограниченная децентрализация, перестройка структуры центральных органов исполнительной власти, реорганизация общественных предприятий.

В настоящей статье рассматривается одно из направлений реформы, а именно: реорганизация общественных предприятий, вышедших на первый план, наряду с активным плановым продвижением административного дерегулирования.

Место и роль общественных предприятий в послевоенной Японии

Универсального определения понятия «общественное предприятие» не существует. Очевидно, что имеется в виду организация, в которой в разной степени могут сочетаться общественный и предпринимательский характер ее деятельности. Российский экономист А.И. Кравцевич, исследовавший общественное предпринимательство в Японии, определяет «общественное предприятие» как «хозяйственную ячейку капиталистического общества, являющуюся полностью или частично государственной собственностью, осуществляющую под общественным контролем социально полезную деятельность в форме автономного по отношению к государственному аппарату и финансам предприятия»³².

Конкретные формы общественного предпринимательства в Японии многообразны. Существует классификация общественных предприятий по форме собственности (капитал государственный, смешанный, частный), по институционально-юридическому оформлению (административные, особые, санкционированные, общественно-полезные юридиче-

ские лица и по другим признакам, включая их подведомственность (правительственную, органам местного самоуправления).

В процессе нынешней административной реформы общественные предприятия как объекты реорганизации группируются по признакам институционально-юридического оформления и их подведомственности.

В центре дискуссий, касающихся общественного предпринимательства, стоит в первую очередь проблема дальнейшей судьбы так называемых особых юридических лиц. Сложность решения этой проблемы становится очевидной из краткого обзора истории возникновения и развития данного типа общественных предприятий.

Особые юридические лица (токусю ходзин, ОЮЛ) – это общественные предприятия, учреждаемые непосредственно государством на основе специальных законов и замещающие правительство в исполнении порученных им дел под контролем определенного министерства или другого центрального ведомства. Помимо общенациональных ОЮЛ, создаваемых на основе отдельных законов по каждому предприятию, существуют также местные, учреждаемые в соответствии с национальными законами об общественных корпорациях местного значения (последние в данной статье не рассматриваются).

Этот институт общественного предпринимательства формировался в течение длительного времени, исходя из конкретных задач национального развития страны. Так, еще в 1923 г. был учрежден Центральный банк сельского и лесного хозяйства (в настоящее время частное юридическое лицо), в 1936 г. учрежден и функционирует до сих пор Центральный банк торговых и промышленных кооперативов. В 1943 г., в военное время создана Японская ассоциация поощрения образования.

Формирование особых юридических лиц для решения конкретных задач правительственной финансовой, промышленной, научно-технической, социальной и прочей политики приняло широкие масштабы в послевоенное время, после проведения глубоких демократических реформ.

Индивидуальный подход в учреждении ОЮЛ привел к появлению многообразия видов общественных предприятий, различающихся не только по назначению, специфике решаемых задач, но и по форме собственности, организационной структуре, степени самостоятельности управления. Действительно, образованию каждого из ОЮЛ предшествовало публичное, многоуровневое обсуждение их необходимости и

конкретных видов: в консультативных органах при министерствах и управлениях, при подготовке детализированных правительственных законопроектов, в парламенте. Тем самым открывалась возможность поиска оптимальных вариантов ОЮЛ, имеющих перед собой сугубо конкретные цели и обладающих необходимыми капиталами, достаточной самостоятельностью в практической деятельности, но оставшихся под финансовым и административным контролем правительства.

Наиболее представительными видами общенациональных особых юридических лиц, согласно классификации, используемой в российской научной литературе³³, являются государственные, общественные, финансовые, исполнительные корпорации, специальные банки и специальные компании. Они могут учреждаться также в виде ассоциаций, фондов, научно-исследовательских учреждений, комитетов содействия, кооперативных банков, кооперативов взаимопомощи.

От императорской Японии было унаследовано лишь несколько ОЮЛ, два из которых уже упомянуты выше.

Наиболее крупные, государственные корпорации (железнодорожная, телеграфно-телефонная, табачной и соляной торговой монополии) были образованы в первые послевоенные годы путем изменения статуса прежних государственных предприятий, функционировавших до того времени в рамках соответствующих министерств под их полным административным руководством. К концу первого пятилетия были учреждены Японский экспортный банк, позже ставший экспортно-импортным, Японский банк развития, общественная корпорация жилищного строительства, Японская радиовещательная корпорация.

После окончания американской оккупации, в 1952–1956 гг., когда Япония завершала восстановление разрушенного и деформированного войной народного хозяйства, основываются общественные корпорации и другие виды ОЮЛ, призванные расширить производство электроэнергии, обеспечить устойчивое снабжение страны нефтепродуктами, развернуть дорожное строительство, организовать мелиоративные работы, содействовать развитию некоторых малоосвоенных территорий, особенно северного острова Хоккайдо. Были образованы организации, имеющие целью оказывать поддержку мелким и средним торговым и промышленным предприятиям, а также в сфере сельского, лесного и рыбного хозяйства. Тогда же в Японии предприняты энергичные усилия к созданию прочной базы научно-технического прогресса. Со статусом ОЮЛ учреждаются Организация комплексного освоения новых видов

энергии, НИИ атомной энергии, Корпорация развития ядерного топлива и реакторов.

С вступлением Японии в полосу быстрого экономического подъема число ОЮЛ непрерывно возрастало. В отдельные годы по представлению правительства парламент принимал от трех до семи законов об их учреждении. Вновь создаваемые организации получали задание содействовать развитию перспективных отраслей промышленности, поощрять научные исследования и внедрение технических достижений (Японский центр научно-технической информации, НИИ физики и химии, Корпорация новой техники, Японский комитет содействия развитию науки и техники, Национальное агентство освоения космоса). По-прежнему не ослаблялась забота о малом бизнесе: на учрежденную в 1963 г. Корпорацию мелких и средних предприятий возложена работа по разнообразной поддержке этих предприятий, особенно технической и кадровой. В области сельского хозяйства появилась Корпорация содействия развитию животноводства.

Целый ряд ОЮЛ формировался для совершенствования инфраструктуры, включая оснащение страны сетью скоростных автомобильных дорог, строительство гигантского моста, связывающего острова Хонсю и Сикоку, и новых международных аэропортов. Продолжалось учреждение предприятий для содействия внешней торговле, зарубежному экономическому сотрудничеству с развивающимися странами, международному туризму, культурному обмену.

Быстрый экономический рост в Японии сопровождался усилением социальной политики, совершенствованием механизма ее осуществления, приближением к населению. Этому отвечало учреждение общественных корпораций и прочих видов ОЮЛ, имеющих цель содействовать занятости, организовать пенсионное обслуживание и другие формы социальной поддержки, в том числе инвалидов, проводить специальные исследования в области трудовых отношений и социального обеспечения. Культурному подъему способствовало создание Японской ассоциации поощрения искусства и культуры, государственного Дома образования.

Интенсивное развитие промышленного производства привело к резкому загрязнению окружающей среды. И в этом случае правительство прибегало к учреждению общественных корпораций, специализирующихся на решении экологических проблем.

Таким образом, Япония получила большой набор разнообразных общественных предприятий со статусом особых юридических лиц. В 1976 г. в стране насчитывалось 113 ОЮЛ. В последующие годы их учредение продолжалось, но стало относительно редким явлением.

Используя многочисленные ОЮЛ, действующие под контролем правительства, а также в определенной степени остающиеся и в поле зрения парламента, государство располагало важным инструментом проведения в жизнь целенаправленной политики, ориентированной на ускоренное решение многих задач, труднодостижимых в условиях рыночной экономики силами одних частных предприятий или непосредственно правительственных учреждений. ОЮЛ внесли большой вклад в создание производственной и общественной инфраструктуры, развитие перспективных отраслей экономики и научно-технический прогресс, формирование благоприятных условий для малого бизнеса и сельского хозяйства, освоение отдельных территорий, общий подъем общественного благосостояния с акцентом на малоимущие слои населения, поощрение образования, науки и искусства, расширение торгово-экономических и культурных связей с мировым сообществом.

Учреждение ОЮЛ, которые брали на себя значительную часть работы правительственного аппарата, предупреждало его превращение в громоздкий бюрократический механизм, сдерживало чрезмерный рост численности государственных служащих. Поручение ОЮЛ исполнения многих государственных дел способствовало более полному учету общественных потребностей и оперативному реагированию на изменения в экономической и социальной обстановке.

В дополнение к ОЮЛ в послевоенной Японии получила развитие практика формирования так называемых санкционированных юридических лиц (нинка ходзин). Они учреждаются на основе законов, регулирующих определенную сферу или вид деятельности, и, в отличие от ОЮЛ, путем добровольного объединения частных и других заинтересованных лиц в качестве самостоятельных организаций. В 1994 г. насчитывалось 88 санкционированных юридических лиц, занятых самыми разнообразными делами. К ним относятся, например, Банк Японии, различные фонды, ассоциации, торгово-промышленная и сельскохозяйственная палаты, общенациональные кооперативные центры, научно-исследовательские учреждения, всеяпонские кооперативы взаимопомощи работников по определенным занятиям и т.д. Санкционированные юридические лица, тесно взаимодействуя с правительственными ведом-

ствами, подобно ОЮЛ, вносили свой полезный вклад, способствуя общественному участию в решении многообразных задач экономического и социального развития страны.

Вместе с тем в практической деятельности японских общественных предприятий отнюдь не все представлялось благополучным. Их не без оснований критиковали за расточительство, неоправданно завышенные расходы, нерентабельное ведение дел. В японской прессе периодически появлялись публикации о том, что многие ОЮЛ становились выгодной кормушкой для отставных правительственных чиновников. Пользуясь прежними служебными связями с подконтрольными общественными корпорациями, отставные высокопоставленные государственные служащие получали в них руководящие должности с окладами, нередко превышающими министерские, да к тому же им назначались крупные выплаты по увольнению с прежней работы. Естественное возмущение налогоплательщиков вызывали не только расточительность ОЮЛ в расходовании выделяемых им финансовых средств, но и формирование внутри них тепличной обстановки для распространения семейственности, коррупции.

В 80-е годы, характерные нарастанием экономических трудностей, в частности, углублением дефицита государственных финансов, критика неэффективности работы предприятий общественного сектора, особенно государственных железных дорог, функционировавших с хроническим убытком, резко усилилась. В ходе административно-финансовой реформы, проведенной при кабинете Я. Накасонэ, часть ОЮЛ подверглась приватизации.

Японская государственная железнодорожная корпорация преобразована в семь акционерных компаний: шесть для эксплуатации региональных пассажирских линий и одну для грузовых перевозок. Функционируя уже в качестве других видов ОЮЛ, «особых компаний», они получили возможность распоряжаться чистой прибылью, продавать принадлежащие дорогам земельные участки, создавать дочерние предприятия и т.д. Предоставление несравненно большей самостоятельности новым железнодорожным компаниям все же не было безграничным. В частности, за министерством транспорта сохранено право на утверждение тарифов перевозок, лицензирование капитальных работ, разностороннюю инспекцию.

Японская государственная телеграфно-телефонная корпорация преобразована в акционерную компанию, одновременно ликвидирована ее

монополия на предоставление услуг в общественной электрической связи³⁴.

При аналогичном преобразовании Японской корпорации торговой монополии установлено, что за государством будет сохранено более 50% акций. Импорт и продажа зарубежных табачных изделий либерализованы, но право на монополию в производстве табачных изделий внутри страны за ней осталось, сохранена и соляная монополия.

Приватизации подверглись и некоторые другие ОЮЛ. Определенное сокращение их численности тогда было достигнуто главным образом за счет слияния.

К началу 90-х годов в Японии насчитывалось 92 общенациональных ОЮЛ, включая десять проходящих процедуру приватизации. На этих предприятиях было занято 570 тыс. человек.

Критика общественных предприятий как слабого звена в экономике и управлении страной не только продолжалась, но и нарастала. Тем не менее официально признание необходимости принятия практических шагов по решительному устранению их недостатков, не исключающих ликвидацию или приватизацию многих из них, произошло лишь в 1993 г., после отстранения Либерал-демократической партии (ЛДП) от длительного монопольного правления.

Первый этап реорганизации общественных предприятий

Реорганизация общественных предприятий стала одним из звеньев начавшейся более широкой, чем в 80-е годы, административной реформы.

В сентябре 1993 г. Консультативный совет по административной реформе рекомендовал пришедшему к власти семипартийному коалиционному правительству во главе с М. Хосокава осуществить глубокое и всестороннее обследование всех ОЮЛ и по его результатам принять следующие решения:

- ликвидировать либо сократить размеры, ограничить сферы деятельности тех ОЮЛ, общественное значение которых снизилось;
- ликвидировать либо приватизировать, сократить масштабы деятельности ОЮЛ там, где их могли бы успешно заменить частные предприятия;
- часть общенациональных ОЮЛ передать в ведение органов местного самоуправления;

– в соответствии с тенденцией интернационализации повысить качество услуг ОЮЛ, занятых в сфере отношений с зарубежными странами;

– обеспечить поворот ОЮЛ к большему вниманию нуждам и требованиям пользователей их услуг;

– исключить дублирование функций, провести комплексную рационализацию всех ОЮЛ;

– ограничить государственное вмешательство, четко определить ответственность ОЮЛ за порученные им дела³⁵.

Конкретные предложения по упорядочению и рационализации ОЮЛ активно выдвигали политические партии, предпринимательские организации, широкая дискуссия по этой проблеме развертывалась в средствах массовой информации.

С наиболее радикальным проектом реформы ОЮЛ выступила Сакигакэ, одна из правящих партий, предлагавшая 22 особым юридическим лицам приватизировать, а три ликвидировать³⁶. В свою очередь, Федерация экономических организаций (Кэйданрэи), помимо конкретных предложений о слиянии, приватизации и закрытии ряда ОЮЛ, особое внимание обратила на необходимость усиления общественного контроля за деятельностью и потребовала обеспечить открытость финансового состояния ОЮЛ, сократить их штаты, активизировать систему надзора, сократить государственные дотации и субсидии³⁷.

В редакционной статье газеты «Нихон кэйдай симбун», отражающей мнение деловых кругов, указывалось: «Эта группа юридических лиц отгорожена от рыночной конкуренции, беззаботно растрачивает средства налогоплательщиков, не имеет четко определенной ответственности за управление собственными делами, считая эффективность своей работы чем-то второстепенным»³⁸.

Показательно, что министерства и управления, которым было поручено тогда изучить состояние подведомственных ОЮЛ, заняли весьма осторожную позицию. В рекомендациях практически каждого из ведомств преимущественно аргументировалась общественная необходимость сохранения конкретных ОЮЛ, хотя одновременно высказывались и конкретные соображения о способах повышения эффективности их работы. Японская пресса немедленно реагировала на это призывом к премьер-министру социалисту Т. Мураяма, который к тому времени возглавил коалиционное правительство с участием ЛДП, не считаться с мнением чиновников, проявить «твердое политическое руководство»,

решиться на основательную реорганизацию общественных предприятий.

В сложной обстановке существенного различия взглядов в правящих кругах, кабинет Г. Мураяма в 1995 г. принял курс на «упорядочение и рационализацию» особых юридических лиц, включая объединение 16, ликвидацию или приватизацию 5. В 1996 г. по представлению правительства парламент принял законы о слиянии шести ОЮЛ, ликвидации одного и приватизации двух³⁹.

В декабре 1996 г. коалиционное правительство, на этот раз во главе с либерал-демократом Р. Хасимото, приняв Программу административной реформы, наметило завершение планов предыдущего кабинета, а также несколько расширило круг мер, направленных на реорганизацию общественных предприятий. Однако по-прежнему предусматривалось главным образом слияние ОЮЛ, решающих однородные или близкие по своему характеру задачи. В частности, было решено Комитет содействия внешней торговле Японии в 1998 г. слить с Институтом развивающихся экономик. На 1999 г. планировалось объединение Экспортно-импортного банка Японии с Фондом зарубежного экономического сотрудничества и т.д.

Семь особых акционерных компаний, созданных в результате приватизации государственной железнодорожной корпорации в 80-х годах, было намечено путем операций с акциями постепенно сделать полностью частными предприятиями. Планировалась дальнейшая реорганизация Японской телеграфно-телефонной компании и Компании международной телеграфно-телефонной связи. К 2000 г. правительство должно было забрать свой капитал из учреждений связи и радиовещания, допустить их полностью самостоятельное хозяйствование.

По мере завершения порученных работ общественные корпорации, занятые строительством скоростных автомобильных дорог, мостов, аэропортов, имелось в виду преобразовывать в другие виды ОЮЛ, более близкие по самостоятельности управления к частным предприятиям. У корпорации содействия земледелию и животноводству к 1999 г. решено изъять функции, касающиеся продажи и закупок отечественной сельскохозяйственной продукции⁴⁰.

В 1997 г. был принят закон об открытости финансовой деятельности ОЮЛ, действие которого распространялось и на создаваемые ими дочерние компании. Ожидалось, что повышение прозрачности движения

капиталов позволит предупредить их неэффективное применение, разрушить атмосферу, благоприятствующую казнокрадству и коррупции.

В канун принятия кабинетом Р. Хасимото Плана административной реформы в японских экономических кругах выражалось недовольство, что до тех пор преобразование общественных предприятий «не продвинулось дальше простого слияния особых юридических лиц»⁴¹. Однако и меры, включенные в новый план, предпринимателей удовлетворить не могли, они желали быстрой приватизации или ликвидации многих ОЮЛ.

Разумеется, Р. Хасимото хорошо знал настроения в могущественной Федерации экономических организаций. Выдвигая в начале 1997 г. курс на осуществление «шести больших реформ», премьер-министр одним из грех главных направлений административной реформы назвал изучение «возможности передачи в частные руки тех сфер обслуживания, которые представлены сейчас общественным сектором, государственными предприятиями, особыми юридическими лицами и т.д.»⁴².

В дальнейшем проблема общественных предприятий оставалась предметом горячих дискуссий в политических партиях, парламенте, правительстве, в разных кругах населения.

Поскольку объектом наиболее жесткой критики за расточительство и неэффективность оставались особые юридические лица и другие общественные предприятия, занятые созданием и совершенствованием инфраструктуры для повседневной жизни народа, то естественно возникли вопросы, кто в случае ликвидации или приватизации этих предприятий может обеспечить продолжение этой необходимой работы, готов ли, а если готов, то на каких условиях, взять на себя частный сектор.

В этой связи в Японии возник большой интерес к зарубежному опыту так называемой «частной финансовой инициативы» (PFI), концепция которой в 90-е годы в Великобритании первоначально пропагандировалась правительством консерваторов, а затем получила одобрение сменивших их у власти лейбористов.

Одним из активных сторонников внедрения PFI на японской почве был начальник управления экономического планирования Т. Сакаяя. Примерно за четверть века, отмечал Сакаяя, Япония, вложив громадные финансовые средства, пополнила «общественный капитал». Появились не только дороги и канализация, но также музыкальные холлы в городах, поселках, деревнях, построены музеи, выставочные здания. По всей

стране появился «расточительный общественный капитал». Но теперь уже не время «строить, что угодно – все пригодится». Настало время акцента на умелое и эффективное управление общественным капиталом. Следовательно, стоит обратить внимание на PFI как «способ продвижения общественного строительства посредством частного капитала».

Конкретно имеется в виду широкое привлечение частных компаний к строительству и эксплуатации инфраструктуры и других сооружений общественного пользования на основе долгосрочных контрактов с государством, органами местного самоуправления, либо представляющими их организациями. В этих контрактах должны быть четко прописаны финансовые и прочие обязательства обеих сторон⁴³.

В Федерации экономических организаций поддерживают идею внедрения «частной финансовой инициативы», считая что это укрепит базу эффективных и качественных общественных услуг, расширит сферу частного предпринимательства, послужит оживлению экономики, разгрузит правительственные функции⁴⁴. В сотрудничестве с Федерацией экономических организаций ЛДП добились принятия парламентом Закона о содействии частной финансовой инициативе. Однако широкого практического применения этого нового способа строительства и эксплуатации дорогостоящих сооружений общественного значения пока не заметно.

Некоторые дополнительные проблемы, касающиеся общественных предприятий, возникли в процессе обсуждения еще одного аспекта административной реформы, проекта перестройки центральных правительственных учреждений, предложенного в 1997 г. по инициативе премьер-министра Р. Хасимото.

Тогда предстояло решить, во-первых, целесообразно ли сохранять непосредственно в составе государственного аппарата функции так называемых «трех почтовых дел». Во-вторых, в стремлении к «малому правительству» следовало определиться, в какой форме должны дальше осуществлять свои обязанности многочисленные вспомогательные учреждения, которыми обросли министерства и учреждения.

Порядок возложения на почтовые отделения обязанностей не только почтовой связи, но также сберегательных касс и простого страхования сложился в Японии еще со времен Мэйдзи. В нынешней системе почтовых дел насчитывается 24,7 тыс. отделений почты, две трети которых называются особыми, являются частью государственного аппарата, ос-

гальные создаются при сельскохозяйственных кооперативах. В целом в почтовой системе аккумулируется громадный капитал (более 240 трлн. иен), поступающий в распоряжение правительства. Именно это обстоятельство послужило главной причиной требования приватизации почтовых предприятий. Утверждается, что государственное управление почтой, особенно почтовыми сбережениями, ведет к исключению чрезмерно большого капитала из рыночного обращения, оказывая негативное давление на деятельность частных финансово-кредитных учреждений.

Кроме того, план реорганизации министерств и управлений на основе концепции «малого правительства» также вызывал желание добиться выведения почтовых дел (в них занято более 290 тыс. государственных служащих) из государственного управления.

Осенью 1997 г. в Совете по административной реформе под руководством Р. Хасимото пришли к предварительному заключению о необходимости приватизации части почтовых дел (приватизации простого страхования и подготовки к приватизации почтовых сберегательных вкладов). Однако это вызвало бурю протеста в ЛДП. Для такой реакции у парламентариев правящей партии были веские основания. Во-первых, депутаты были заинтересованы в том, чтобы у правительства сохранился столь значительный источник капитала, как почтовые сбережения, для удовлетворения требований по финансированию разного рода проектов, привлекательных для жителей районов по месту избрания парламентариев. Во-вторых, среди поддерживающих ЛДП общественных организаций наибольшими агитационными возможностями на парламентских и местных выборах обладает Ассоциация заведующих почтовыми отделениями, близко, повсеместно и повседневно связанная с избирателями. В-третьих, вопреки утверждениям прессы о том, что за приватизацию почтовых предприятий выступает большая часть населения страны, ее же собственные обследования общественного мнения показали: 60% опрошенных считают желательным оставить все почтовые дела в государственном управлении. В обстановке непрерывных банкротств банков и страховых компаний японцы опасались хранить свои сбережения в частных финансово-кредитных учреждениях⁴⁵.

Р. Хасимото пришлось отложить осуществление идеи приватизации почтовых дел. В процессе последующей реорганизации структуры правительства в составе нового министерства общих дел в качестве его внешнего органа учреждено управление почтовых дел, которое в 2003 г.

должно быть выведено из состава министерства и преобразовано в Корпорацию почтовых дел. Но проблема приватизации, особенно в части почтовых сбережений, не была закрыта и осталась предметом пристального изучения и споров в правительстве и политических кругах Японии.

Что же касается многочисленных вспомогательных учреждений, которыми располагали правительственные ведомства, то в процессе реформы министерств и управлений, возможно, найдено рациональное решение. Те из этих учреждений, функции которых не могут быть переданы на исполнение в частный сектор, получают статус самостоятельных административных юридических лиц (докурицу гёсэй ходзин, САЮЛ).

Принятые осенью 1999 г. законы определили взаимоотношения правительственных ведомств с этой новой формой юридических лиц, придав ей большую самостоятельность для гибкого и эффективного исполнения порученных функций. В то же время правительство, принимая меры по предоставлению САЮЛ необходимых источников финансирования, оставляет за собой и определенный, но не повседневный контроль за деятельностью подведомственных учреждений. Соответствующий министр устанавливает для подведомственных ему САЮЛ показатели эффективности и качества работы на три или пять лет, одобряет план достижения этих показателей, составляемый САЮЛ на тот же срок, дальнейшая работа идет по ежегодным планам САЮЛ. По окончании указанного срока министр может пересмотреть задачи и организацию САЮЛ. Большое внимание уделяется обеспечению прозрачности финансовой деятельности САЮЛ. В целях общественного контроля при министерствах и управлениях создаются органы оценки их деятельности.

Учреждены два типа САЮЛ, работники одного из них сохраняют статус государственных служащих, во втором этим статусом не обладают.

Всего на положение САЮЛ переводятся 59 подведомственных министерствам и управлениям учреждений, в том числе 56 с апреля 2001 г., еще три в 2002–2003 гг.⁴⁶

Пожалуй, самым значительным САЮЛ становится Институт комплексных исследований промышленной технологии, созданный путем объединения подведомственных министерству экономики и промышленности восьми НИИ, расположенных в Цукуба (вблизи Токио), и семи

региональных НИИ. В Федерации экономических организаций полагают, что деятельность этих научно-исследовательских учреждений в новой организационной форме послужит их активизации, обеспечивая необходимый обмен между ними и способствуя лучшему учету потребностей промышленности, продвижению в нее достижений технической революции⁴⁷.

Можно констатировать, что вплоть до конца 2000 г. каждое из коалиционных правительств Японии, признавая актуальность реорганизации сложившейся в стране системы общественных предприятий, делала все же лишь небольшие шаги в этом направлении, на существенные преобразования не решаясь.

Поворот в сторону ускоренного и глубокого реформирования

В декабре 2000 г. коалиционное правительство во главе с Ё. Мори утвердило очередную трехлетнюю Программу административной реформы. В части, касающейся общественных предприятий, программа намечала коренной, «с нуля», пересмотр возложенных на особые и санкционированные юридические лица обязанностей и задач с целью определить возможность их ликвидации или приватизации. Те же предприятия, которые будут признаны необходимыми для проведения правительственной политики, преобразовать в разряд самостоятельных административных юридических лиц (САЮЛ), предварительно установив сферу деятельности каждого и приняв другие меры, направленные на повышение качества и эффективности их работы. По результатам индивидуального изучения состояния дел особых и санкционированных юридических лиц, включая их дочерние организации, правительство намечало разработать до конца 2001 г. план их упорядочения и рационализации, который должен быть осуществлен не позднее 31 марта 2006 г.⁴⁸

Программа предусматривала также учреждение Штаба продвижения административной реформы под личным руководством премьер-министра, что должно служить надежному претворению в жизнь всех намеченных преобразований.

В отличие от прежних программ административной реформы, которые принимались на основе рекомендаций соответствующих совещательных органов, данная программа, как отмечают японские обозреватели, явилась результатом «политического руководства», то есть разработана по инициативе кабинета министров⁴⁹.

Принятие третьей Программы административной реформы означало вступление процесса реорганизации общественных предприятий в новую, решающую стадию. Объектом реформирования становились все сохранившиеся на то время 77 особых юридических лиц (лишь на 15 меньше, чем в начале 90-х годов), а также 88 санкционированных юридических лиц. Кроме того, поставлена задача масштабной ревизии общественного предпринимательства в форме так называемых «общественно полезных юридических лиц»⁵⁰.

К практическому осуществлению этой масштабной работы приступило правительство прежнего коалиционного состава (ЛДП, Комэйто и Консервативная партия), но во главе с новым лидером либерал-демократов, которым в апреле 2001 г. стал Д. Коидзуми.

Смена лидера ЛДП символизировала поворот от прежней, пассивной, осторожной позиции главной правящей партии в вопросах реформирования к курсу на форсирование системных преобразований в целом и ускорение и углубление реорганизации общественных предприятий, в частности. Характерно, что Коидзуми добился избрания председателем ЛДП, присоединившись к широкой общественной критике в адрес собственной партии и требуя ее решительного обновления. Учитывая, в особенности, упреки в неспособности ЛДП вывести страну из длительной рецессии и осуществить структурную перестройку, Коидзуми заявлял о твердой решимости приступить к «структурным реформам без каких-либо священных мест». В частности, он обещал немедленно заняться реорганизацией общественных предприятий, в первую очередь приватизацией особых юридических лиц. Помимо того, Коидзуми настаивал и на быстрой приватизации «почтовых предприятий», остающихся в полном государственном управлении.

Обретя пост лидера самой влиятельной партии и главы правительства, Коидзуми уже не мог предать забвению собственные публичные обещания. Реформа общественных предприятий становилась для него делом чести и, действительно, явилась важным, даже ключевым направлением его практической деятельности. Коидзуми не скрывал желания в реформе общественных предприятий прибегнуть преимущественно к самым радикальным мерам – максимальной и скорейшей их ликвидации и приватизации. Однако такому радикальному способу реформы не способствовали реальная экономическая и политическая обстановка.

Во-первых, решаясь на масштабные структурные реформы, следовало одновременно не упускать из виду необходимость принятия неотложных мер, направленных на преодоление длительного экономического застоя. Предыдущие правительства в качестве антикризисной политики практиковали принятие дополнительных бюджетов, по которым крупные ассигнования направлялись в общественные предприятия. Это вело к увеличению дефицита государственных финансов, за что сторонники радикальной реформы жестко осуждали правительство. Вместе с тем объективно антикризисная политика сдерживала, предупреждала еще большее ухудшение экономической конъюнктуры. Это не отрицали и ее противники. Кроме того, депутаты парламента, независимо от партийной принадлежности, не могли игнорировать того, что сокращение строительства и других общественных работ неизбежно вызывало бы рост безработицы и другие отрицательные социальные последствия. Немалые проблемы для правящей партии мог создать уход государства из общественных предприятий типа банков, финансовых корпораций и фондов, обслуживающих интересы малого бизнеса и малоимущих слоев населения. Тем более, в условиях незавершенности процесса восстановления расстроенной системы кредитования, когда к японцам еще не вернулось доверие к частным кредитно-финансовым учреждениям. В конечном счете, существовала объективная экономическая и политическая (с точки зрения обеспечения социальной стабильности) необходимость, по меньшей мере, взвешенного, осторожного подхода в определении глубины, формы и времени преобразования общественных предприятий в каждом конкретном их проявлении.

Во-вторых, к выше названным объективным обстоятельствам, побуждающим к осмотрительности в принятии решений, касающихся реформы общественных предприятий, добавлялась сложная обстановка фракционного соперничества среди либерал-демократов. После избрания председателем ЛДП Коидзуми отодвинул представителей самой крупной фракции, возглавляемой Р. Хасимото, с первого плана в руководстве партии и в кабинете министров. В рядах ЛДП практически возникла сильная «внутренняя оппозиция», по разным причинам оказывающая «тихое сопротивление» радикальным устремлениям главы правительства.

Вместе с тем «реформы Коидзуми» (так премьер-министр именовал собственные планы) пользуются поддержкой крупного капитала в лице Федерации экономических организаций. Кроме того, в Японии большое

распространение получило мнение о том, что возражения части политиков правящей партии против ускоренной ломки всей прежней системы общественных предприятий есть простое проявление политического саботажа, определяемого исключительно их эгоистическими соображениями. Одновременно существует и довольно серьезное общественное недоверие к правительственным ведомствам, где не спешат безоговорочно следовать указаниям премьер-министра, касающимся реформирования. В их поведении также не без определенных оснований усматриваются в первую очередь ведомственные, даже личные интересы, «бюрократический» консерватизм. Мнение о высоком профессионализме японских чиновников, ранее широко признававшееся не только в Японии, но и за рубежом, теперь поколеблено на фоне выявления фактов коррупции среди их высшего эшелона. Формированию таких настроений среди рядовых японцев способствовала развернутая большинством средств массовой информации буквально повседневная жесткая критика реальных недостатков работы общественных предприятий.

Опираясь на фиксировавшуюся до начала 2002 г. опросами общественного мнения небывало высокую (около 80%) поддержку своего кабинета, Коидзуми шаг за шагом настойчиво продвигается в направлении основательной реформы общественных предприятий.

Принципиальная позиция правительства относительно общественных предприятий и места их реорганизации в общих структурных реформах определена в Основном курсе экономической и финансовой политики и реформ экономической и социальной структуры, утвержденном на заседании кабинета министров 26 июня 2001 г.

Этот документ разработан под непосредственным руководством премьер-министра и по его личным «замечкам» в узком кругу Консультативного совета по экономической и финансовой политике – нового органа в рамках канцелярии кабинета министров, созданного в результате недавней реформы структуры правительства. Среди так называемых «семи программ структурных реформ», включенных в Основной курс, на первое место поставлена «программа приватизации и реформы регулирования». Здесь задача реорганизации общественных предприятий без каких-либо околичностей рассматривается в плане их приватизации. Выдвинуто требование осуществить пересмотр особых и санкционированных юридических лиц, активно продвигать их приватизацию, руководствуясь принципом: «то, чем может заниматься частный сектор, поручать по возможности частному сектору». Путем коренного

пересмотра функций общественных финансовых учреждений была поставлена цель расширить сферу деятельности частного сектора и возможности получения прибыли, в первую очередь, частными кредитно-финансовыми учреждениями⁵¹.

Комментируя принятие Основного курса, один из его разработчиков, министр по особым поручениям Х. Такэнака указывает две «позитивные стороны» намеченной приватизации: благодаря пересмотру разбухших и неэффективных общественных предприятий «открываются новые шансы для частного бизнеса»; сокращается финансовый дефицит, поскольку в средне- и долгосрочной перспективе государственное имущество будет продано⁵².

Почти одновременно с утверждением Основного курса, в июне 2001 г. по предложению правительства парламент принял Основной закон о реформе особых и санкционированных юридических лиц. В нем предписывалось правительству, как это намечалось и Программой административной реформы, разработать план рационализации общественных предприятий, указав конкретно форму их преобразования (ликвидация, приватизация, переход на статус самостоятельного административного юридического лица). Помимо того, план должен быть нацелен на пересмотр объема дел остающихся ОЮЛ и других общественных предприятий (прекращение, сокращение, передача другому субъекту) и прочего их упорядочения. Установлен пятилетний срок осуществления реформы, а с целью ее неуклонного проведения предусмотрено учреждение специального штаба во главе с премьер-министром.

Закон прошел через парламент без особых затруднений, поскольку имел рамочный характер, определял лишь общие контуры реформы, абстрагируясь от конкретных объектов реформирования, а к тому же подтверждал курс, намеченный еще правительством. Гораздо сложнее продвигалось составление конкретного плана реорганизации общественных предприятий.

Первостепенными и главными объектами ликвидации и приватизации премьер-министр и его сторонники рассматривали группу общественных предприятий, занимающихся строительством скоростных автомобильных дорог и оснащением прочих объектов инфраструктуры, а также группу кредитно-финансовых учреждений с участием государственного капитала. Именно по этим двум группам общественных предприятий развернулись особенно ожесточенные споры.

Так, например, сторонники скорейшей приватизации «четырех дорожных корпораций» (Японская общественная корпорация дорожного строительства, Корпорация столичных скоростных дорог, Корпорация скоростных дорог района Хансин, Корпорация моста между островами Хонсю и Сикоку) делали акцент на внушительные размеры накопившегося их долга (25,6 трлн. иен), который продолжал расти и в случае оставления неизменным государственного плана строительства дорог к его окончанию (2021 г.) достигнет 34 трлн. иен. В министерстве государственной территории и транспорта, которое контролирует деятельность этих предприятий, напротив, указывали, что приостановка и сокращение строительства дорог может вызвать сильное возмущение на местах (не достроено и не пущено в эксплуатацию около 2500 км дорог из намеченных планом 9342 км). Помимо того, по мнению министерства, осуществить быструю приватизацию этих предприятий практически весьма сложно⁵³.

Гораздо труднее оказалось определиться в отношении кредитно-финансовых учреждений с участием государства или получающих правительственную поддержку. К ним относятся десять банков, общественных фондов и других учреждений, в том числе Банк международного сотрудничества, Японский банк политических инвестиций (бывший Японский банк развития), Корпорация финансирования народной жизни, Корпорация жилищного финансирования, Корпорация финансирования мелких и средних предприятий, Корпорация финансирования сельского, лесного и рыбного хозяйства.

В Японии никто не отрицает позитивной роли этих учреждений как на этапе послевоенного восстановления народного хозяйства, так и в период высоких темпов экономического роста. Но одновременно обращается внимание на то, что сохранившиеся по существу неизменными объекты и способы их деятельности, особенно в форме прямого инвестирования, не отвечают современной японской действительности. Так, например, отмечается, что в ссудах на приобретение жилищ на долю Корпорации жилищного финансирования приходится 40%. Отсюда возникает «давление на частное предпринимательство», а, с другой стороны, сама Корпорация функционирует с большим дефицитом, покрывая его за счет государственных ассигнований. Не обходится без внушительной финансовой поддержки государства деятельность и других общественных кредитно-финансовых учреждений. Сторонники радикальной реформы данной группы особых юридических лиц требуют реше-

тельно покончить с прямым финансированием в сферах внутреннего развития и жилищных ссуд, передать занимающиеся им общественные учреждения в частные руки. Это, по их мнению, послужит активизации посреднической деятельности частных кредитных учреждений, будет способствовать снижению финансового бремени, ложащегося на государство⁵⁴.

В процессе подготовки плана реорганизации общественных предприятий к сентябрю 2001 г. правительственные ведомства представили в Штаб продвижения административной реформы свои соображения. По большинству из обследованных ими особых юридических лиц аргументировалась необходимость сохранения, только четыре из них были определены объектами «ликвидации» или «изучения возможности ликвидации» и шесть – «объектами изучения возможности приватизации». По некоторым из объектов были игнорированы прямые указания премьер-министра признать целесообразность ликвидации или приватизации. Коидзуми публично осудил «сильное» ведомственное сопротивление⁵⁵. Дальнейшая разработка конкретного плана реформы шла путем согласования позиций внутри ЛДП, между правящими партиями и в Штабе продвижения административной реформы. Настояния премьер-министра во многом были учтены. Однако на заключительном этапе согласования вопреки его мнению было решено в условиях трудной экономической обстановки в стране и недоверия к существующей кредитной системе от реорганизации общественных кредитно-финансовых учреждений воздержаться. Окончательно План упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц был сверстан и утвержден кабинетом министров в декабре 2001 г.⁵⁶

Предварительное изучение состояния дел общественных предприятий на основе концепции возможно полной разгрузки государства от тех функций, которые могут эффективно исполняться в частном секторе, открыло возможность определить первоочередные и перспективные объекты приватизации. К первоочередным отнесены главным образом те, которые подведомственны министерству государственной территории и транспорта. Сюда вошли, как и добивался премьер-министр, корпорации, занимающиеся строительством и эксплуатацией скоростных автомобильных дорог. Их приватизация намечена на 2005 г., но ее конкретный порядок и условия предстоит изучить в «третьей инстанции», формируемым правительством. Предопределено, но формально не принято окончательное решение приватизировать корпорации, занимаю-

шиеся строительством международных аэропортов. Должен быть полностью завершен процесс приватизации особых акционерных компаний, созданных при разгосударствлении Корпорации железных дорог более десятилетия тому назад.

Относительно кредитно-финансовых учреждений, имеющих связь с правительством, планом предусмотрено лишь дальнейшее изучение целесообразных форм и методов их функционирования, имея в виду придти к заключению по этой проблеме «в короткие сроки».

Большую группу особых и санкционированных юридических групп намечено перевести на статус «самостоятельных административных юридических лиц», обладающих большей независимостью и ответственностью за порученную правительством деятельность.

Ликвидация значительной части предприятий произойдет на практике за счет их полного или частичного слияния с другими, близкими по роду деятельности. Без изменений останется несколько организаций, относящихся главным образом к типу санкционированных юридических лиц. В японской прессе отмечается, что из имеющихся в стране 163 особых и санкционированных юридических лиц ликвидируется – 17, подлежит приватизации – 15, преобразуются в самостоятельные административные юридические лица – 38, переводятся на режим прочих юридических лиц – 50, в том числе 45 кооперативов взаимопомощи, сохраняются в нынешнем положении – 5, предстоит дальнейшее изучение по 8 (кредитно-финансовые учреждения)⁵⁷.

Реакция японской общественности на принятие Плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц была весьма сдержанной.

Так, «Нихон кэйдзай симбун» констатировала, что в отличие от прежних реорганизаций общественных предприятий, выражавшихся в сокращении их числа посредством слияния, «наблюдается большой прогресс в сторону ликвидации и приватизации», реформа особых юридических лиц начинается. Признавая отсутствие надлежащих социально-экономических условий для немедленной реформы кредитно-финансовых учреждений, имеющих отношение к правительству, газета призывает не уклониться под этим предлогом от их «упорядочения и сокращения». Следует помнить, что доля данных учреждений во внутреннем финансовом долге государства составляет 23%, намного выше, чем у других передовых стран мира. Преобразование части разнообразных организаций в самостоятельные административные юридические

лица рассматривается позитивно, так как может привести к большей открытости и ответственности в их деятельности. В то же время отмечается, что в целом «ликвидация и приватизация», на чем настаивал премьер-министр Коидзуми, остановилась на планке примерно 40%⁵⁸.

Более жесткую оценку правительственному плану дала «Иомиури симбун». В редакционной статье этой газеты обращается внимание на слияние большинства упраздняемых общественных предприятий с другими, решающими схожие задачи, а также на их преобразование в самостоятельные административные юридические лица. «Меняется лишь вывеска, существо остается прежним». Помимо того, выражено недовольство отодвиганием принятия решений по многим важным объектам на неопределенное будущее⁵⁹.

С начала 2002 г. правительство Японии развернуло работу по реализации Плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц, готовя внесение в парламент необходимых для этого законопроектов. Расходы на особые юридические лица заметно сокращены уже по государственному бюджету на 2002 г. Помимо того, активизируется обсуждение проблемы приватизации «трех почтовых предприятий», остающихся до 2003 г. в прямом государственном управлении, в качестве внешнего органа министерства общих дел. Правительство Японии собирается приступить также к реформированию наиболее массовых общественных предприятий в форме общественно полезных юридических лиц, которых в Японии насчитывается около 26 тысяч, в том числе примерно 7 тысяч, имеющих отношение к государству (остальные подведомственны префектурам). Среди них около одной тысячи по поручению правительственных ведомств исполняют различные административные дела (проверки, испытания, экзамены и т.п.). Согласно третьей Программе административной реформы, в первую очередь (до 2005 г.) должна быть осуществлена реформа общественно полезных юридических лиц административного типа, которые исполняют дела по поручению государства и получают от него дотации. Имеется в виду, что, в конечном счете, государство откажется от вмешательства в дела этих организаций, а самые необходимые из поручаемых им ныне функций будут исполняться самим государством или через самостоятельные административные юридические лица. На более длительную перспективу ставится трудная задача «коренной реформы всей системы общественно-полезных юридических лиц», существующей практически без изменений более ста лет со времени принятия Граж-

данского кодекса в 1896 г. На первом этапе этой реформы предстоит определить, нужны ли получение разрешений на учреждение такого рода юридических лиц и непереносное руководство и контроль со стороны правительственных ведомств, найти отвечающие современным требованиям организационные формы и правила их функционирования (транспарентность и т.д.), уяснить, насколько справедливо предоставление им налоговых льгот. Наличие множества подобных проблем затрудняет установление конкретных сроков этой реформы⁶⁰.

Подытоживая обзор событий, которые начиная с 1993–1994 гг. развертывались в Японии вокруг заявленной реформы общественных предприятий, функционирующих с разной степенью участия и под контролем правительства, можно сделать некоторые заключения, представляющие, на наш взгляд, интерес и применительно к российской действительности.

Опыт послевоенного развития Японии – наглядное свидетельство того, что общественное предпринимательство в его разных формах (особые, санкционированные, общественно полезные юридические лица) является важным и эффективным средством в руках государства, дающим возможность целенаправленно проводить в жизнь правительственную экономическую, финансовую, научно-техническую, культурную, социальную политику. Разнообразие видов общественных предприятий, индивидуальный подход к формированию особых юридических лиц дают возможность варьировать участие государственного капитала и прочую финансовую поддержку, степень предоставляемой самостоятельности в зависимости от воздействия рыночной экономики на решаемые с их помощью задачи. Вместе с тем, как видно на примере Японии, для обеспечения эффективности работы общественных предприятий, особенно в форме особых юридических лиц, требуются постоянный и надежный административный и финансовый контроль со стороны правительства и общества, корректировка ставящихся перед ними задач, расширение самостоятельности при одновременном четком установлении ответственности в порученных делах, а по мере созревания необходимых условий ликвидации или приватизации, вплоть до полного преобразования в частные предприятия.

В период высоких темпов экономического роста в Японии правительство форсировало учреждение новых общественных предприятий как проводников собственного политического курса, но в то же время

игнорировало необходимость постоянного внимания проблемам эффективности их функционирования, не принимало своевременные меры по устранению выявлявшихся недостатков.

Проблемы общественных предприятий, а именно: общее определение их места и роли, необходимых и целесообразных границ и эффективных форм и способов деятельности, методов сосуществования с частным сектором, приобрели особую актуальность в 90-х годах на фоне резких перемен во внутренней и международной обстановке. В Японии признана неотвратимость сокращения масштабов и сферы государственного вмешательства в разные стороны жизни общества, а, следовательно, и основательной реформы всей системы общественного предпринимательства. Вместе с тем в стране нет консенсуса в понимании глубины этой реформы; ее осуществление тормозится столкновением двух мнений: радикального и умеренного, осторожного, присущих разным слоям общества, в том числе политикам правящих партий. Неприятие радикальных намерений идти главным образом по пути ликвидации и приватизации общественных предприятий откровенно проявляется и среди правительственных чиновников.

Вступление Японии в XXI в. ознаменовалось поворотом от мало-значимых шагов в реформе общественных предприятий к существенным. Вырисовываются общие рамки реформы, основные мероприятия которой должны быть осуществлены к 2005 г. Разногласия относительно конкретных объектов и сроков реформы не преодолены, конкретизация намеченного плана ее реализации будет сопровождаться острыми дискуссиями в парламенте при обсуждении множества правительственных законопроектов.

Важно отметить, во-первых, что судьба общественных предприятий в Японии решается не за кулисами, а открыто, в процессе многократных публичных обсуждений на разном уровне. Во-вторых, содержание Плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц свидетельствует о том, что в принципе в Японии одновременно с согласием на переход от словопрений к действительной реформе возобладало мнение о необходимости тщательно обоснованного, реалистического ее осуществления с учетом как возможных позитивных, так и негативных последствий. Планом предусмотрены не отказ от института общественного предпринимательства, а сокращение сферы его применения и установление новых правил функционирования.

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЯПОНИИ

Важнейшим следствием суммы мер по демократизации Японии после поражения во второй мировой войне стало рождение современного правового государства. Его правовая система, покоящаяся на конституции 1947 г., воплотила в себе важнейшие принципы современной демократии – представительный характер государственной власти, разделение и взаимный контроль ветвей власти, верховенство закона, либеральные права и свободы человека и гражданина, национальный суверенитет и пацифизм. Правовая система Японии в целом справилась со своей задачей обеспечить стабильное демократическое развитие и процветание страны.

Однако по истечении более полувека со дня принятия послевоенной конституции всё большее число граждан страны приходит к убеждению о необходимости глубоких структурных перемен. Япония вступила в XXI в. как экономическая и культурная сверхдержава, вплотную подошедшая к новым проблемам, возможностям, задачам. Стагнация в её развитии в 90-х годах означала «кризис роста», требовала поиска новых решений для перевода страны на качественно новую ступень развития.

В середине 90-х годов Япония заявила курс на масштабные структурные реформы, приступив в первую очередь к осуществлению административной реформы. Речь идёт о крупных системных преобразованиях, которые в Японии нередко сопоставляют по масштабу и значению с мэйдзийскими преобразованиями, поставившими страну на путь буржуазного развития, и с послевоенными демократическими реформами. Вместе с тем признаётся, что реформа административной организации сама по себе не будет достаточной мерой для развития страны в XXI в.; необходимы также системные решения в области экономики, по проблемам парламента, выборов, организации политических партий, должна быть запущена судебная реформа и т.д.

Нынешняя административная реформа имеет свою предысторию. Её истоки восходят к 80-м годам, когда кабинет Я. Накасонэ осуществил

ограниченную реформу, направленную главным образом на приватизацию государственных предприятий.

В августе 1993 г. о своём намерении провести в стране более широкую административную реформу с целью дерегулирования управления обществом и экономикой заявил кабинет М. Хосокава. Несколько позже решительные шаги в сторону реформы предпринял кабинет Р. Хасимото. В январе 1997 г. он объявил о проведении «шести больших реформ» административной, бюджетной системы, денежного обращения, экономической структуры, социального обеспечения, образования. В проведении административной реформы в дополнение к прежним ее направлениям (дерегулирование, частичная децентрализация, реорганизация общественных предприятий и т.д.) была поставлена задача крупной перестройки правительственных органов. В декабре 1997 г. Совет по административной реформе опубликовал доклад, представивший комплексную концепцию реформы государственно-административного аппарата и управления. Рекомендации совета были поддержаны кабинетом и получили законодательное воплощение в Основном законе о реформе центральных министерств и управлений, принятом в июне 1998 г. Конкретизируя положения этого закона, правительство разработало, а парламент утвердил большой пакет законов, определивших новую структуру и функции центральных органов исполнительной власти.

С января 2001 г. новая структура правительства Японии вступила в действие. Таким образом, реформа административного аппарата страны в основном была реализована.

В ходе административной реформы были поставлены и решались многообразные задачи преобразования структуры административно-государственного аппарата, совершенствования кадровой политики, обновления методов и стиля административного руководства. На идеологию и процесс реформ наложили отпечаток различия и эволюция мировоззрений и концепций, распространённых в руководстве Японии и широких кругах общества.

В целом генеральное направление административной реформы трактуется как либеральное, неоконсервативное, понимаемое как «дерегулирование» и «смягчение регулирования», движение к «малому правительству» путем освобождения его от многих обязанностей, которые развитое гражданское общество может осуществлять без государственного вмешательства.

В процессе реформы часто, в том числе на официальном уровне, ее содержание формулировалось как «преобразование одной канцелярии и 22 министерств и управлений в одну канцелярию и 12 министерств и управлений». Такое выражение, видимо, должно было служить показателем масштабности сокращения правительственного аппарата. На практике задачи реорганизации правительственных учреждений более обширны.

К числу основных задач структурно-функциональной перестройки государственного управления относится совершенствование функций кабинета министров, принятие мер, направленных на усиление руководящей роли премьер-министра. Для поддержки деятельности кабинета и премьер-министра усовершенствованы функции секретариата кабинета и канцелярии кабинета.

Принята и реализована новая структура центральных административных органов. Уточнено распределение обязанностей в новой организационной структуре с тем, чтобы усовершенствовать «горизонтальные» взаимосвязи министерств, подчеркнуть их роль как органов планирования государственной политики и координаторов её реализации.

Значительный объем прежних функций министерств выводится за рамки государственного аппарата путем их передачи так называемым «специальным административным субъектам», независимым от государства, хотя и связанным с ним, а также субъектам частного сектора, и путем расширения полномочий органов местного самоуправления.

Проведена рационализация государственного аппарата, включая сокращение численности его структурных подразделений.

Совершенствуются методы государственного управления: наращиваются возможности объективной и точной оценки деятельности государственного аппарата и подведомственных ему общественных предприятий, устраняется и сокращается государственное регулирование и субсидирование, пересматриваются проекты общественных работ на предмет целесообразности их сокращения, вводится институт транспарентности («прозрачности») административного управления.

Таковы основные направления реорганизации административного аппарата.

Правовой основой реорганизованной системы административного управления остаётся конституция 1947 г. Хотя в обеих палатах парламента работают специальные комитеты по изучению конституции, тем

не менее, в ближайшие годы она будет определять основополагающие формы японской государственности.

Основы формирования и деятельности органов, находящихся под общим руководством кабинета, определяются Законом об административной организации государства (далее – ЗАОГ, принят в июле 1948 г., последняя ревизия в 1999 г.). Принятый в 1947 г. Закон о кабинете министров (далее – ЗКМ) подвергнут пересмотру в 1999 г. и действует в новой редакции. Организация и деятельность каждого из основных административных органов правительства регламентируются специальными законами об их учреждении. К ним, в частности, относится Закон об учреждении канцелярии кабинета (июль 1999 г.). Эти правовые акты имеют основополагающее значение для ныне действующей системы административно-государственного управления Японии.

Административная организация страны, несущая функцию исполнительной власти, построена на разделении административной организации страны центрального (национального) уровня и административной организации местного самоуправления.

Административная организация национального уровня образуется из трёх составляющих.

Во-первых, кабинет министров, являющийся верховным органом исполнительной власти, и входящие в него вспомогательные структуры.

Во-вторых, административные органы высокого ранга – канцелярия кабинета, министерства, управления и комитеты, находящиеся под общим и прямым управлением кабинета.

В-третьих, «специальные административные субъекты», фактически исполняющие часть административных функций. Это «организации, которые по характеру юридического лица отличаются от государственных» органов. К их числу относятся, к примеру, самостоятельные административные юридические лица, особые юридические лица и некоторые другие виды организаций.

Административные органы местного самоуправления принадлежат и подчиняются не кабинету министров, а местным публичным организациям. Местная публичная организация (тихо коке дантай) обладает самостоятельностью, которая качественно отличается её от государства в целом. Её организация и деятельность определяются конституцией страны (ст. 92) и законами о местном самоуправлении, а не законами о кабинете или об административной организации страны. Её основные структурные элементы – префектуры и муниципии (города, посёлки,

В процессе реформы часто, в том числе на официальном уровне, ее содержание формулировалось как «преобразование одной канцелярии и 22 министерств и управлений в одну канцелярию и 12 министерств и управлений». Такое выражение, видимо, должно было служить показателем масштабности сокращения правительственного аппарата. На практике задачи реорганизации правительственных учреждений более обширны.

К числу основных задач структурно-функциональной перестройки государственного управления относится совершенствование функций кабинета министров, принятие мер, направленных на усиление руководящей роли премьер-министра. Для поддержки деятельности кабинета и премьер-министра усовершенствованы функции секретариата кабинета и канцелярии кабинета.

Принята и реализована новая структура центральных административных органов. Уточнено распределение обязанностей в новой организационной структуре с тем, чтобы усовершенствовать «горизонтальные» взаимосвязи министерств, подчеркнуть их роль как органов планирования государственной политики и координаторов её реализации.

Значительный объем прежних функций министерств выводится за рамки государственного аппарата путем их передачи так называемым «специальным административным субъектам», независимым от государства, хотя и связанным с ним, а также субъектам частного сектора, и путем расширения полномочий органов местного самоуправления.

Проведена рационализация государственного аппарата, включая сокращение численности его структурных подразделений.

Совершенствуются методы государственного управления: наращиваются возможности объективной и точной оценки деятельности государственного аппарата и подведомственных ему общественных предприятий, устраняется и сокращается государственное регулирование и субсидирование, пересматриваются проекты общественных работ на предмет целесообразности их сокращения, вводится институт транспарентности («прозрачности») административного управления.

Таковы основные направления реорганизации административного аппарата.

Правовой основой реорганизованной системы административного управления остаётся конституция 1947 г. Хотя в обеих палатах парламента работают специальные комитеты по изучению конституции, тем

не менее, в ближайшие годы она будет определять основополагающие нормы японской государственности.

Основы формирования и деятельности органов, находящихся под общим руководством кабинета, определяются Законом об административной организации государства (далее – ЗАОГ, принят в июле 1948 г., последняя ревизия в 1999 г.). Принятый в 1947 г. Закон о кабинете министров (далее – ЗКМ) подвергнут пересмотру в 1999 г. и действует в новой редакции. Организация и деятельность каждого из основных административных органов правительства регламентируются специальными законами об их учреждении. К ним, в частности, относится Закон об учреждении канцелярии кабинета (июль 1999 г.). Эти правовые акты имеют основополагающее значение для ныне действующей системы административно-государственного управления Японии.

Административная организация страны, несущая функцию исполнительной власти, построена на разделении административной организации страны центрального (национального) уровня и административной организации местного самоуправления.

Административная организация национального уровня образуется из трёх составляющих.

Во-первых, кабинет министров, являющийся верховным органом исполнительной власти, и входящие в него вспомогательные структуры.

Во-вторых, административные органы высокого ранга – канцелярия кабинета, министерства, управления и комитеты, находящиеся под общим и прямым управлением кабинета.

В-третьих, «специальные административные субъекты», фактически исполняющие часть административных функций. Это «организации, которые по характеру юридического лица отличаются от государственных» органов. К их числу относятся, к примеру, самостоятельные административные юридические лица, особые юридические лица и некоторые другие виды организаций.

Административные органы местного самоуправления принадлежат и подчиняются не кабинету министров, а местным публичным организациям. Местная публичная организация (тихо кокё дантай) обладает самостоятельностью, которая качественно отличает её от государства в целом. Её организация и деятельность определяются конституцией страны (ст. 92) и законами о местном самоуправлении, а не законами о кабинете или об административной организации страны. Её основные структурные элементы – префектуры и муниципии (города, посёлки,

деревни), в которых имеются префектуральные, городские, поселковые и деревенские собрания и соответствующая местная администрация во главе с выборными губернаторами, мэрами, старостами поселков и деревень. Самостоятельность местного самоуправления не означает, что между ним и государством нет связей вообще, их взаимодействие определяется специфическими комплексами норм, в частности, нормами «порученного управления» (инин гёсэй).

Кабинет министров

Как установлено ст. 65 конституции, «исполнительная власть осуществляется кабинетом». В соответствии с принципом разделения трёх властей кабинет (найкакү) является высшим органом исполнительной власти.

Кабинет состоит из премьер-министра, который возглавляет его, и государственных министров (кокуму дайджин).

Премьер-министр (найкакү соридайджин) выдвигается из числа депутатов парламента, он должен являться гражданским лицом (ст. 67 конституции). Это выдвижение должно предшествовать всем прочим делам парламента. Когда палаты парламента приняли различные решения о выдвижении и соглашение по кандидатуре премьера не достигнуто на объединенном заседании обеих палат, а также, когда палата советников не приняла своего решения в течение 10 дней после выдвижения премьера нижней палатой (исключая время перерыва в работе парламента), то решением парламента автоматически становится решение палаты представителей (ст. 67 конституции). Премьер-министр назначается императором по представлению парламента (ст. 6 конституции).

Обязанности премьера подразделяются на три группы: он является главным министром (премьером) в отношениях с кабинетом министров, он – ответственный министр – руководитель канцелярии кабинета и в этой части ведет работу, аналогичную министрам – руководителям других министерств. Премьер имеет должностные обязанности в качестве ответственного министра и в отношении вспомогательных отделов, непосредственно входящих в кабинет.

По конституции в качестве премьер-министра он имеет широкие полномочия:

- назначать и отправлять в отставку государственных министров (ст. 68);
- присутствовать и выступать на заседаниях парламента (ст. 63);
- представлять законопроекты парламенту (ст. 72);

– делать доклады парламенту о государственных делах в целом и о внешней политике (ст. 72).

Кроме того, премьер-министр может:

– предлагать на рассмотрение кабинета основные направления политики в важнейших сферах государственной деятельности (ст. 4 Закона о кабинете министров, ЗКМ);

– выполнять арбитражные функции в случае неясности разделения компетенции между отдельными министерствами (ст. 7 ЗКМ),

– приостанавливать приказы и мероприятия любых административных подразделений (ст. 8 ЗКМ);

– возражать против приостановления исполнения административных мер (ст. 27 Закона об административных процедурах);

– назначать временно исполняющих обязанности премьер-министра (ст. 9 ЗКМ);

– назначать временно исполняющих обязанности государственных министров (ст. 10 ЗКМ);

– осуществлять высший контроль и надзор за силами самообороны Японии (ст. 7 Закона о силах самообороны);

– объявлять чрезвычайное положение (ст. 71-72 Закона о полиции),

– объявлять чрезвычайное положение в связи со стихийными бедствиями (ст. 105 Закона о стихийных бедствиях).

Государственные министры должны быть назначены в своем большинстве из числа членов парламента (ст. 68 конституции) и являться гражданскими лицами (ст. 66 конституции). Назначение их производит премьер-министр. Император лишь подтверждает эти назначения (ст. 7 конституции). Таким образом, премьер-министр имеет правовые основания для формирования кабинета по своему усмотрению.

Допустимое число государственных министров в ходе реформы сокращено. По Закону о кабинете министров (ст. 2) оно установлено «в пределах 14» (было «в пределах 20»), с оговоркой о возможности увеличения до 17 в случае особой необходимости⁶¹.

Государственные министры назначаются на должности глав административных органов: генерального секретаря кабинета, министров, начальников некоторых управлений, председателя государственного комитета общественной безопасности. Некоторых государственных министров премьер-министр может по своему усмотрению назначать министрами по особым поручениям.

Наряду с общими функциями управления кабинет выполняет следующие обязанности (ст. 73 конституции):

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководство внешними сношениями государства;
- заключение международных договоров, заручившись предварительным или последующим одобрением парламента;
- организация гражданской службы согласно установленным законами нормам;
- составление бюджета и представление его парламенту на рассмотрение;
- издание правительственных указов с целью реализации положений конституции и законов (однако правительственные указы не могут включать положения об уголовном наказании, если это не предусмотрено законом);
- принятие решений о всеобщих или частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний, восстановлении в правах.

Кроме того, кабинет осуществляет:

- представление на утверждение императора главного судьи верховного суда (ст. 6 конституции), назначение всех других судей верховного суда (ст. 79 конституции), судей судов низших инстанций из списка кандидатур, представляемых верховным судом (ст. 80 конституции);
- принятие решений о созыве чрезвычайных сессий парламента (ст. 53 конституции) и о созыве чрезвычайной сессии палаты советников (ст. 54 конституции).

Функции кабинета многообразны, они определяются также в Законе о кабинете министров (ЗКМ) и в специальных законах, принимаемых по конкретным вопросам:

- кабинет утверждает политический курс в вопросах контроля и надзора за всеми административными органами страны, который затем претворяется в жизнь премьер-министром (ст. 6 ЗКМ);
- кабинет рассматривает информацию премьер-министра в случае разногласий между отдельными министрами и министерствами относительно их компетенции и даёт консультации, исполняя тем самым арбитражные функции в отношениях министерств (ст. 7 ЗКМ);
- кабинет принимает решения в случаях, когда премьер-министр приостановил мероприятия и распоряжения любого административного органа (ст. 8 ЗКМ).

Таким образом, кабинет обладает широкими полномочиями. Ему принадлежит вся полнота исполнительной административной власти в стране, он может оказывать влияние на законодательный процесс, играет важную роль и в формировании судебной власти.

Процедурной формой, в которой кабинет реализует свои полномочия — осуществлять административно-государственное управление страной — является заседание кабинета (какуги).

Традиционная практика такова, что заседания кабинета проводятся еженедельно по вторникам и пятницам; обычное место их проведения — либо комната совещаний кабинета в официальной резиденции премьер-министра, либо комната совещаний кабинета в зале заседаний парламента. При необходимости могут проводиться и чрезвычайные заседания кабинета.

Председательствует на заседаниях премьер-министр. Специальных процедурных особенностей в порядке ведения заседаний нет.

В зависимости от существа и содержания рассматриваемых на заседании вопросов, заключения по ним могут иметь разные формы — «принятие решения», «принятие к сведению», «доклад заседанию».

«Принятие решения» (какуги кэттэй) является установлением воли кабинета в качестве коллегиального органа по тем или иным государственным вопросам. Воля кабинета как административного субъекта по тем или иным рассматриваемым государственным вопросам может принять форму «одобрения» (сёнин) или «совета» (дзёгон).

«Принятие к сведению» (какуги рёкай) практикуется в отношении вопросов, относящихся к компетенции отдельных министерств и управлений. Если министр считает что вопрос, относящийся к компетенции руководимого им министерства, имеет особо важное значение, выходит по своему значению за рамки отдельного министерства и затрагивает интересы других ведомств, он может поставить данный вопрос на обсуждение кабинета. Хотя решение по вопросу принимает министр-руководитель министерства, он, тем не менее, имеет возможность заручиться пониманием и одобрением других государственных министров.

«Доклад заседанию» (какуги хококу) есть представление кабинету важных результатов исследовательской деятельности различных комиссий с целью ознакомления кабинета с теми или иными важными государственными вопросами.

В ходе административной реформы в законодательстве и практике, касающихся деятельности кабинета министров, появились новые существенные моменты.

Япония — страна назначаемого парламентом премьер-министра и его кабинета, коллективно ответственного перед парламентом при осуществлении исполнительной власти. В силу этого статуса исполнительная власть всегда рассматривалась как сумма конкретных полномочий, ясно расписанных каждому отдельному министерству и управлению, административному подразделению. Согласно такой логике кабинет считался всего лишь агрегатом властей, принадлежащих его отдельным частям. Объективно складывалась тенденция считать основным звеном административной власти не кабинет в целом, а его подразделения. Соответственно вопросы внешней политики касались прежде всего министерства иностранных дел, вопросы национальной безопасности — управления национальной обороны. При такой системе не могли не процветать ведомственность и бюрократизм.

В силу тех же причин премьер-министр часто рассматривался среди министров кабинета как всего лишь «первый среди равных» (показательно, что ст. 66 конституция Японии рассматривает его как одного из государственных министров, хотя ст. 2 ЗКМ обособляет его от категории госминистров). Политическая традиция рассматривала любое проявление независимых действий премьера, совершаемых по его личному усмотрению, его лидерских устремлений как нежелательное. Руководящая роль премьер-министра в кабинете была ограничена принципом «коллегальности» и практикой консенсусного принятия решений.

Тенденция доминирования министерств над кабинетом и, соответственно, государственных министров над премьером концентрированно проявлялась в особенностях процесса формирования повестки заседаний кабинета и порядка принятия им решения.

Органом практической подготовки повестки заседаний кабинета являлся секретариат кабинета. Но в предварительном утверждении повестки готовящегося заседания решающую роль играло совещание административных заместителей министров, проводящееся под руководством административного заместителя генерального секретаря кабинета. Это неофициальный, никакими законами не предусмотренный институт, существующий на основании многолетней традиции. Совещание собирается накануне заседания кабинета, на нем достигается окончательное согласие всех министерств и управлений по его повестке. Если

какое-либо министерство или управление высказывает жалобы или недовольство по интересующему его вопросу, то вопрос снимается с повестки предстоящего заседания и отправляется на дальнейшее согласование между заинтересованными ведомствами. Таким образом, через совещания административных заместителей министров фактически реализовывалось право вето бюрократии, доминирование министерств над премьер-министром. Административные заместители (дзиму дзикан) — это карьерные государственные служащие, профессионалы, которые, в отличие от министров, политиков, чаще всего не являющихся специалистами в делах порученных им ведомств, остаются на своем посту независимо от смены кабинета министров, именно они организуют практическую работу министерств и управлений (поэтому их еще называют постоянными заместителями министра).

Нельзя сказать, чтобы подобная неофициальная практика противоречила прежнему законному порядку осуществления власти.

В бывшей редакции Закона о кабинете министров (ст. 4) указывалось: «Кабинет должен осуществлять свои функции при посредстве заседаний кабинета. Премьер-министр председательствует на заседаниях кабинета. Каждый министр, независимо от существа вопроса, может представить его премьер-министру и требовать созыва заседания кабинета». Таким образом, закон предусматривал право министров формировать повестку заседаний кабинета, но не оговаривал специально такое же право для премьер-министра.

Важнейшей новацией нынешней реформы правительственной структуры в Японии признается внесение поправки в Закон о кабинете министров, касающейся «заседаний кабинета». Его ст. 4 сохранена, но положение о том, что премьер-министр председательствует на заседании, дополнено фразой: «В этих случаях премьер-министр может предлагать основной курс по важным направлениям политики кабинета, а также ставить другие вопросы».

В практической деятельности правительства Японии данная поправка воспринимается как отнесение к полномочиям премьер-министра права определения основного курса в области внешней политики, национальной безопасности, менеджмента административных органов и кадров, формирования бюджета. Соответственно теперь инициатива в решении этих вопросов переходит от министерств к премьер-министру, от бюрократии к политическому лидеру.

Еще один элемент реформы, направленный на усиление политического руководства, состоит в ослаблении роли административных заместителей в определении курса деятельности министерств и управлений путем увеличения в составе руководящего ядра последних политических назначенцев, депутатов парламента от правящих партий. В прежней структуре правительства «политиками» являлись, помимо министров, только их парламентские заместители (сэйму дзикан), по одному-два в министерстве, управлении. Теперь же учреждена должность заместителя министра (фуку дайdzин). Установлено, что в административных органах, возглавляющихся государственными министрами, могут назначаться от одного до трех заместителей. Бывшие парламентские заместители теперь именуются парламентскими советниками (сэйму-кан) и должны, в отличие от новой категории заместителей, сосредоточиться на связях ведомства с парламентом.

Расширение представительства в руководстве административных органов дает премьеру-министру большую независимость от поддержки министерской бюрократии. Это означает усиление политического контроля над бюрократией и, в конечном счете, тенденцию к повышению мобильности административной власти.

В целом, роль института премьер-министра в Японии, его полномочия в будущем могут существенно возрасти. В настоящее время в специальных комитетах по изучению конституции, существующих с января 2000 г. в обеих палатах парламента, обсуждается реформа конституции. В числе новшеств, настойчиво предлагаемых сторонниками ее изменения, есть проекты введения прямых всеобщих выборов премьер-министра, или выборов премьер-министра одной палатой парламента — палатой представителей. Реализация подобных предложений означала бы укрепление позиций премьер-министра не только в отношениях с административными структурами, бюрократией, но и в отношениях с политическими кругами страны. Названные комитеты должны представить свои заключительные доклады и предложения к 2005 г.

В структуру кабинета министров входят «подразделения непосредственной помощи кабинету» (найкакү-но тёкудзоку-но ходзё букёку).

Важнейшим среди них является секретариат кабинета (найкакү камбо), который обеспечивает непосредственную помощь и поддержку премьер-министру. В его обязанности, существенно расширенные в результате реформы, входят:

– формирование повестки, подготовка вопросов, выносимых на заседание кабинета;

– планирование, конкретная проработка, общая координация базовых направлений политического курса кабинета (внешняя политика и национальная безопасность, административное и финансовое управление, макроэкономическая политика, формирование бюджета, структура и кадры национальной государственной администрации, управление в кризисных ситуациях), сбор и анализ информации по перечисленным направлениям политики;

– координация, необходимая для обеспечения единства и согласованности в деятельности всех административных подразделений.

Помимо перечисленного, секретариат и его сотрудники по приказу кабинета оказывают помощь в работе кабинета в целом, выходя за круг обязанностей самого секретариата.

Состав секретариата значительно расширен и усилен за счет «политиков» и введения дополнительных должностей высокопоставленных чиновников. Предусмотрена также возможность назначения на эти должности «выдающихся лиц», не являющихся государственными служащими.

Руководит работой секретариата генеральный секретарь кабинета (найкак камбо тэкан) в ранге государственного министра. Особое значение данного поста традиционно подчёркивалось тем, что на него премьер-министр назначал влиятельного и опытного политика из собственной внутрипартийной фракции.

Помощь генеральному секретарю в большом объеме его работы теперь оказывают три заместителя (найкак камбо фукутэкан), несущие ответственность за вопросы внутренней политики, внешней политики, национальной безопасности и кризисного менеджмента при секретариате кабинета. Особенность этой новой структуры – отсутствие жёсткого разделения компетенции заместителей, благодаря чему они получают возможность оперативно решать различные проблемы.

Заместители в свою очередь могут иметь помощников (фукутэкан-хо), которые оказывают помощь генеральному секретарю, его заместителям, а также инспектору кризисного управления.

В секретариате по представлению премьера назначается инспектор кризисного управления (кики канрикан). Он оказывает помощь генеральному секретарю и его заместителям, на основании приказа испол-

няет функции управления в условиях чрезвычайного положения, исключая вопросы, связанные с национальной обороной.

К секретариату относятся советники-помощники премьер-министра (соридайдзин хосакан) (не более пяти). Они подчиняются премьер-министру напрямую, минуя генерального секретаря, разрабатывают рекомендации для него лично и могут по его указанию представлять ему подробное собственное мнение.

В число служащих секретариата входят семь советников-координаторов (найкакү сингикан), отвечающих за координацию вопросов повестки заседаний кабинета и общую координацию с целью обеспечения единства деятельности всех административных подразделений.

39 советников кабинета по организационной работе (найкакү сандзикан) занимаются подготовкой повестки заседаний и рассматриваемых на них вопросов.

Советник кабинета по связям с общественностью (найкакү кохокан) оказывает помощь генеральному секретарю и его заместителям, инспектору кризисного управления в вопросах информационного обеспечения и публикаций. При нём работает офис по связям с общественностью (найкакү кохосицу).

Советник кабинета по информации (найкакү дзёхокан) отвечает за сбор и анализ информации по важным направлениям работы кабинета. При нём функционирует офис по исследованию информации кабинета (найкакү дзёхё тёсасицу).

Личные секретари (хисёкан) заняты непосредственным обслуживанием (по личным и конфиденциальным вопросам) премьер-министра и всех государственных министров, их численность устанавливается правительственным указом. Они могут также привлекаться временно для иной работы секретариата и кабинета.

Делопроизводитель кабинета (найкакү дзимукан) ведаёт делопроизводством секретариата.

В составе секретариата кабинета имеются также управляющий делами официальной резиденции премьер-министра (соридайдзин кантэй дзимутё), советник кабинета по общим вопросам (найкакү сомукан) и его офис (найкакү сомукансицу).

Высокий статус секретариата, тенденция его развития, в частности, создание новых должностей и гибкость штатного расписания, говорят о существенном возрастании роли этого органа непосредственной под-

держки премьер-министра и кабинета в стратегическом планировании, оперативном управлении и координации работы всего административного аппарата.

Закон о кабинете министров позволяет учреждать специальным законом и другие органы помимо секретариата, необходимые для поддержки деятельности кабинета. В качестве таких постоянно действующих органов функционируют совет обеспечения безопасности, правовое бюро кабинета, национальная кадровая палата.

Совет обеспечения безопасности (андзэнхосё кайги) готовит рекомендации по мероприятиям на случай чрезвычайных ситуаций и по вопросам национальной обороны. В его составе работают премьер-министр, министры иностранных дел, финансов, генеральный секретарь кабинета, председатель государственного комитета общественной безопасности, начальник управления национальной обороны.

Правовое бюро кабинета (найкакү хосэйкёку) осуществляет подготовку и экспертизу представляемых правительственных законопроектов, договоров, указов; готовит доклады кабинету, премьер-министру и всем министрам по правовым проблемам; участвует в интерпретации конституции; даёт официальное толкование административных законов.

Национальная кадровая палата (дзиндзин) призвана обеспечить независимую и нейтральную кадровую политику в соответствии с Законом о государственной службе, она работает под общим контролем кабинета.

При кабинете могут учреждаться и действовать временные органы.

К таковым, например, относится Штаб содействия реформе центральных министерств и управлений (Тюо сётё-надо кайкакү суйсин-хомбу), который был учреждён в июне 2001 г. сроком на три года под прямым руководством премьер-министра. Штаб обеспечил трансформацию прежней административной структуры в новую, действующую с 6 января 2001 г., а также разработку необходимых для этого планов и нормативов.

Одним из консультативных органов при кабинете является Комиссия по реформе судебной системы (Сихосэйдо кайкакү сингикай).

Подобные органы призваны заниматься переходящими проблемами, после их решения они упраздняются.

Аудиторская палата (кайкэй кэнсаи). В отечественной научной литературе её название также переводится как ревизионный совет или финансово-ревизионная палата. Это единственный официальный адми-

нистративно-государственный орган, находящийся вне сферы юрисдикции кабинета министров. Аудиторская палата учреждается на основании конституции (ст.90). Её предназначение – финансовая ревизия деятельности правительства. Палата ежегодно подвергает заключительной экспертизе отчёт о государственных расходах и доходах за год и по итогам проверки представляет свой доклад парламенту, доклад прилагается к отчёту кабинета.

Канцелярия, министерства, комитеты, управления

Административные органы высшего ранга – кабинет министров и премьер-министр – осуществляют в отношении административных органов более низкого ранга, находящихся под их общим руководством и юрисдикцией (токацу, канкацу), общую координацию, управление и контроль. К органам, находящимся под началом кабинета и премьера, относятся канцелярия кабинета, министерства, их внешние органы – комитеты и управления. Конституция не разграничивает каким-либо образом их компетенцию, разграничения устанавливаются на основе законов, исходя из конкретных потребностей времени.

Правительственная структура Японии отличается высокой степенью устойчивости. Она оставалась практически неизменной со времени учреждения министерства по делам местного самоуправления в 1960 г.

До 2001 г в стране функционировали канцелярия премьер-министра и 12 министерств: юстиции, иностранных дел, финансов, просвещения, здравоохранения и социального обеспечения, сельского, лесного и рыбного хозяйства, внешней торговли и промышленности, транспорта, связи, труда, строительства, по делам местного самоуправления. В состав канцелярии премьер-министра в качестве внешних органов входили семь управлений, возглавлявшихся государственными министрами, а именно: управления общих дел и координации, национальной обороны, экономического планирования, по науке и технике, по делам окружающей среды, государственной территории, развития Хоккайдо и Окинава. Помимо того, внешним органом канцелярии премьер-министра являлось управление императорского двора. К канцелярии премьер-министра относились также государственный комитет общественной безопасности, комитет по справедливым и честным сделкам и комитет по урегулированию экологических конфликтов. Целый ряд управлений функционировал в качестве внешних органов министерств.

Новая структура представлена канцелярией кабинета министров и 10 министерствами: общих дел; юстиции; иностранных дел; финансов,

просвещения и науки; благосостояния и труда; сельского, лесного и рыбного хозяйства; экономики и промышленности; государственной территории и транспорта; по делам окружающей среды. К ним примыкают два внешних органа канцелярии, фактически приравняемые к министерствам, – управление национальной обороны и государственный комитет общественной безопасности (именно их имеют ввиду японские авторы, употребляя для характеристики новой структуры устойчивое сочетание «1 канцелярия и 12 министерств и управлений». В действительности общее число внешних органов – комитетов и управлений «ст. 3 ЗАОГ» – значительно больше).

Канцелярия кабинета (найкакүфу) является органом, заново учреждённым на базе бывшей канцелярии премьер-министра (сорифу).

Канцелярия кабинета оказывает помощь в работе кабинета и его секретариата. Она осуществляет базовое планирование, конкретное проектирование, общую координацию деятельности всех административных подразделений государства на наиболее важных направлениях политики кабинета.

Помимо этого, канцелярия отвечает за успешное решение вопросов, касающихся императорского двора, должного порядка поощрений и наград, содействия формированию общества равноправия мужчин и женщин, обеспечения стабильности и роста жизненного национального уровня в сфере гражданской жизнедеятельности и потребления, защиты мира и порядка в стране, защиты безопасности страны силами самообороны, защиты населения от стихийных бедствий, обеспечения нормального функционирования финансовой системы и денежного оборота в стране, слаженности работы административной власти в вопросах руководства экономикой, формирования инфраструктуры для реализации экономической, финансовой и научно-технической политики правительства, подъёма и освоения о. Окинава, проблемы «северных территорий» (имеются в виду территориальные претензии к России) и т.д.

Для своевременного и опережающего решения назревающих проблем в канцелярии учреждены советы по важным направлениям политики, а именно: консультативный совет по экономической и финансовой политике (кэйдзай дзайсэй симон кайги); совет по комплексной научно-технической политике (сого кагаку гидзюцу кайги); центральный совет по борьбе со стихийными бедствиями (тёо босай кайги); совет по содействию равноправию полов (дандзё кёдо санкаку кайги). Председательствует в данных советах премьер-министр или генеральный секре-

тарь кабинета, членами их являются соответствующие министры, видные деятели частного сектора и ученые. Советы по важным направлениям политики призваны быть средоточием академических знаний и практического опыта. Учреждение этих совещательных органов непосредственно внутри структуры канцелярии кабинета министров, являясь одной из важнейших новаций нынешней реформы, расширяет возможности инициативы премьер-министра в определении основных направлений деятельности правительства и оперативном реагировании на различного рода изменения в социально-экономической обстановке и кризисные явления.

Характерной чертой канцелярии кабинета является то, что именно к ней относятся функции, связанные с обеспечением государственной и общественной безопасности страны. Ей подчиняются управление национальной обороны и государственный комитет общественной безопасности с подведомственным ему главным полицейским управлением, призванные обеспечить внешнюю и внутреннюю безопасность страны. Входящее сюда же управление по делам кредитно-финансовых учреждений занимается не рутинными вопросами финансового оборота (что отнесено к компетенции министерства финансов), а вопросами реагирования на финансовые банкротства и кризисы, поскольку они представляют угрозу национальной безопасности. За проблематикой о «Окинава» и «северных территорий» проглядывает внимание к специфическим проблемам отношений с США и Россией. Императорский дом традиционно рассматривался как центральное звено национальных устоев Японии, её важнейший идеологический и общественный институт, поэтому сохранение управления императорского двора в составе канцелярии также выглядит органично.

В то же время некоторые общие межотраслевые функции деятельности администрации, не связанные с вопросами безопасности, переданы во вновь учрежденное министерство общих дел, а не сохранены за канцелярией. Тем самым кристаллизуется роль канцелярии кабинета как организатора в решении проблем стратегии и обеспечения безопасности (в широком их смысле).

Повышается и статус канцелярии в общей административной иерархии.

Традиционно, на основании ст. 1 ЗАОГ, канцелярия рассматривалась как объект внешнего управления со стороны кабинета министров, как своеобразное министерство. Однако в недавно принятом Законе об

учреждении канцелярии кабинета сказано: «В кабинете министров учреждается канцелярия кабинета» (ст. 2). Таким образом, последнее и специальное законодательство имеет тенденцию повышать статус канцелярии до уровня подразделения, непосредственно входящего в кабинет. Хотя на практике японские авторы рассматривают ее все-таки как своеобразное министерство.

Высокий статус канцелярии и ранее определялся тем, что её непосредственным руководителем является лично премьер-министр страны. Теперь в канцелярии сосредоточены многие другие ответственные должности. Помимо генерального секретаря кабинета, оказывающего непосредственную помощь премьеру в руководстве осуществлением функций канцелярии, в нее входят министры по особым поручениям (токумэй танто дайджин).

Министры по особым поручениям – новый институт, отсутствовавший в дореформенных структурах правительства. Они назначаются по усмотрению премьер-министра для интеграции политических направлений в деятельности различных административных подразделений. Согласно Основному закону о реформе центральных министерств и управлений, на министров по особым поручениям могут возлагаться такие обязанности канцелярии, как планирование и подготовка предложений, а также общая координация, касающаяся конкретных вопросов, важных с точки зрения государственной политики. В таких случаях им «представляются полномочия для властной координации; кроме того, совершенствуется порядок консультаций и координации между административными органами государства», чтобы они «могли должным образом исполнять свои обязанности». Предусмотрено, что министры по особым поручениям должны стать ответственными также за политику в отношении о. Окинава и «северных территорий» и за вопросы, подведомственные управлению по делам кредитно-финансовых учреждений⁶². Министры по особым поручениям обладают полномочиями «властной координации» над главами административных органов: правом требовать материалы и объяснения, давать рекомендации, требовать отчеты о мерах, принятых по этим рекомендациям, давать предложения премьер-министру по работе данных органов.

Три заместителя генерального секретаря кабинета участвуют в работе канцелярии по формулированию политики по отдельным вопросам и обеспечивают связь с секретариатом, которому принадлежит право окончательной координации. Ввиду большого объема работы канцеля-

рии ей приданы по три административных заместителя министра и парламентских советника.

В целом, преобразованная канцелярия кабинета играет важную и растущую роль как орган поддержки деятельности премьер-министра и кабинета.

Помимо канцелярии кабинета, главными административными органами страны являются министерства, комитеты и управления.

Министерства (сё) учреждаются «в качестве органов, руководящих работой под общим руководством кабинета» (ст. 3 ЗАОГ). Руководители министерств называются ответственными министрами (сюнин-но дайджин). Согласно ЗАОГ, они наделены широкими полномочиями: общее руководство работой и надзор за персоналом, представление проектов законов и правительственных указов, издание министерских приказов, уведомлений, инструкций, циркуляров. Ответственный министр может представлять и требовать материалы, имеющие отношение к деятельности по межминистерской координации.

В каждом министерстве в помощь министру учреждаются от одного до трех должностей заместителей министров. Они назначаются и идут в отставку по представлению ответственного министра, оказывают помощь министру в его работе, могут замещать во время его отсутствия (ст. 16 ЗАОГ).

В каждом министерстве существуют должности парламентских советников от одного до трех, назначение которых и отставка также осуществляются по представлению ответственного министра. Парламентские советники, как и заместители министра, принимают участие в формировании политического курса, планировании мероприятий министерства, а также ведут работу в сфере его связей с парламентом. По предварительному назначению министра они могут его замещать во время его отсутствия (ст. 17 ЗАОГ).

В каждом министерстве существует один пост административного заместителя министра (дзиму дзикан). В его обязанности входит административная работа: поддерживать порядок в работе министерства, контролировать работу внутренних подразделений и внешних органов, местных филиалов и отделений министерства (ст. 18 ЗАОГ).

Министры имеют личных секретарей (хисёкан). Их численность устанавливается правительственным указом. Они ведают конфиденциальной работой, исполняют личные поручения министров, а также помогают работе внутренних подразделений (ст. 19 ЗАОГ).

В ходе реформы число министерств сократилось незначительно, с 12 до 10, но их укрупнение произошло несравненно более заметно, поскольку осуществлялось не только за счет слияния прежних министерств, но также путем поглощения большинства упраздненных управлений из состава бывшей канцелярии премьер-министра. Тем самым реформа породила новые проблемы структуры – гигантизм отдельных министерств (министерство общих дел, министерство государственной территории и транспорта).

Еще одной особенностью реорганизации министерств стало рождение министерства общих дел (сомусё). Будучи образовано путем слияния министерства связи и министерства по делам местного самоуправления, оно, помимо того, выполняет большую долю функций упраздненного управления общих дел и координации, входившего в состав канцелярии премьер-министра и исполнявшего такие межминистерские функции, как инспекция административной деятельности, координация работы правительственного аппарата, урегулирование возникающих в нем конфликтов, статистическая служба и т.п. На министерство общих дел возложена также и обязанность помогать кабинету и премьер-министру в реорганизации структуры правительства и органов местного самоуправления. Не случайно японцы в переводе на английский язык называют этот новый орган описательно, как министерство государственного менеджмента, внутренних дел, почтовой службы и телекоммуникаций. Хотя министерство общих дел не входит в структуры кабинета и является формально обычным министерством, универсальность его руководящих функций, роль в общей межминистерской координации придает ему значительное своеобразие, поднимает его статус по сравнению с другими министерствами до уровня органа непосредственной поддержки кабинета и премьера.

Внутренняя организация министерств и канцелярии имеет сложную структуру. Их костяком являются «собственно министерство или канцелярия» и их «внешние органы» (гайкёку), представленные комитетами и управлениями. «Собственно министерство/канцелярия», а также их «внешние органы» в свою очередь образуются из нескольких групп органов – «внутренние подразделения», «сопутствующие органы», «местные филиалы и отделения».

Внешние органы (гайкёку) – комитеты (иннкай) и управления (тё), учреждаемые на основании ст. 3 ЗАОГ в канцелярии кабинета и министерствах как их внешние органы, в отличие от министерств не являют-

ся органами, непосредственно подчиняющимися кабинету. Их руководители не имеют права напрямую, в обход руководителя министерства издавать приказы, аналогичные министерским, обращаться с докладом к кабинету министров, вносить законопроекты.

В обоснование необходимости учреждения внешних органов обычно приводятся следующие аргументы.

Во-первых, традиционно существуют разнообразные конкретные причины, связанные с объектом управления, а именно, с необходимостью разукрупнить предмет регулирования, если сфера ответственности министерства стала слишком широкой.

Во-вторых, внешние органы учреждаются в тех случаях, когда по каким-либо причинам требуется максимальная объективность, политическая беспристрастность, нейтральность в подходах к решению задач административным органом, его независимость от правительства и бюрократии.

В-третьих, в ходе проводимой в стране реформы центрального административного аппарата осуществляется политика разделения руководящей работы на функцию планирования и наиболее общего руководства и функцию практического проведения политики министерства в жизнь. Как следует из Основного закона о реформе центральных министерств и управлений, функция планирования становится приоритетом деятельности министерства, а на внешние органы возлагается преимущественно ответственность за практическую реализацию политики министерства.

В японском языке наименование «комитет» используется весьма широко. Комитеты есть в исполнительных органах местного самоуправления, в парламенте страны и местных представительных органах, внутри министерского аппарата и т.д. Общеупотребительный смысл понятия «комитет» – это орган по характеру коллегиальный, или орган консультативный, исследовательский. В данном же случае, как таксономическая категория структуры центрального административного аппарата государства, комитет является внешним органом канцелярии кабинета или министерства.

Комитеты «ст. 3 ЗАОГ» следует отличать от административных органов «ст. 8 ЗАОГ», многие из которых имеют в своем названии слово «комитет» как имя собственное. Предназначение комитета «ст. 3 ЗАОГ» состоит в том, чтобы служить реализации задач обеспечения политиче-

ской демократии внутри бюрократического аппарата, приносить в государственную деятельность честность, объективность, нейтральность.

Истоки подобного статуса имеют исторические корни. После разгрома в 1945 г. японского милитаризма и установления американской оккупации в стране в обстановке дезорганизации власти повсеместно в центре и на местах стихийно создавались гражданские комитеты (аграрные комитеты, рабочие комитеты и т.д.). Они возникали не как консультативные органы при администрации, а стремились претендовать на роль органов, изъявляющих государственную волю.

Демократическая тенденция к определенной коллегиальности и в решении некоторых задач исполнительной власти нашла в такой обстановке отражение в принятом в 1948 г. Законе об административной организации государства. Институт комитетов был включен в новую систему административной организации. По сравнению с министерствами и управлениями комитеты имеют большие особенности в формировании, управлении и внутренней организации.

Права, функции и организация каждого из комитетов устанавливаются специальными законами. Так, председатель и члены комитета по справедливому и честному сделкам, учрежденного в 1947 г. по специальному закону антимонopolного содержания, назначаются премьер-министром с согласия обеих палат парламента. Члены государственного комитета общественной безопасности, по Закону о полиции, назначаются премьер-министром также с согласия обеих палат парламента, а его председатель назначается премьер-министром из числа государственных министров.

Есть различия в порядке назначения, увольнения, сроков полномочий, квалификационных требованиях к членам комитета и сотрудникам: в министерствах и управлениях порядок службы определяется общим законом о государственной службе, а в комитетах — порядок свой, особенный.

В отличие от министерств, где имеется сложная структура внутренних органов, в большинстве комитетов создаются только «исполнительные секретариаты» (дзимукёку) или «общие исполнительные секретариаты» (дзимусокёку). Государственный комитет общественной безопасности исполняет обязанности через находящийся под его контролем специальный орган — главное полицейское управление.

Общая динамика развития комитетов показывает, что их число сокращается по сравнению с послевоенным периодом: сегодня существуют один комитет в канцелярии и семь комитетов в министерствах.

Управления являются внешним органом (ст. 3 ЗАОГ), внешним органом канцелярии кабинета или министерства. В первом случае начальником управления назначается государственный министр. Таксономическую категорию «управление» также следует отличать от слова «управление» в ином, общеупотребительном значении, в частности, от обозначения так называемых «органов ст. 8 ЗАОГ». К примеру, управление прокурорского надзора (кэнсацутё) при министерстве юстиции в действительности относится к «органам ст. 8», а именно специальным органам в группе сопутствующих органов собственно министерств или канцелярии. К ним относится и управление императорского двора.

Управления, как и комитеты, призваны быть проводником практической реализации планов министерств, на них также возлагается ответственность за осуществление самостоятельной, независимой, нейтральной политики.

В отличие от комитетов управление – это орган, исторически происходящий «сверху» и потому имеющий соответствующие отличия.

Когда речь идёт о самостоятельности и нейтральности комитетов, то подразумевается в первую очередь требование обеспечения их идейной и политической независимости. Когда же речь идёт об особенностях управлений, то на первый план выходят соображения прагматического характера, связанные с объёмом или технологической спецификой управленческой работы. Так, например, внутри министерства общих дел, имеющего более 300 тыс. сотрудников, обособленно учреждено почти столь же громоздкое по численности управление почтовой службы. В министерстве сельского, лесного и рыбного хозяйства отдельно выделены продовольственное управление, управление лесного хозяйства, управление рыбного хозяйства.

Иногда критерии политического и технологического характера сливаются, разделить их трудно. Таково, к примеру, существующее при канцелярии управление национальной обороны. Оно фактически исполняет обязанности министерства обороны, и поэтому учреждение его должно рассматриваться как правовой механизм, призванный обойти запреты, сформулированные в ст. 9 конституции, запрещающей Японии иметь вооружённые силы и вести войну, следовательно, и иметь министерство обороны. Очевидно, что руководство силами самообороны

Японии в то же время представляет собой достаточно специализированный вид деятельности.

В порядке исключения, в единственном экземпляре существует и «управление внутри управления» – это управление оборонных сооружений, или инженерно-строительное управление внутри управления национальной обороны. Его возникновение, очевидно, обусловлено неофициальным министерским статусом последнего, его косвенным признанием.

Руководителем управления является начальник (тётё), он имеет заместителя (фукутётё). Если пост начальника управления занимает государственный министр, то он имеет заместителя и политического советника, назначаемых из депутатов парламента.

Внутренняя структура управлений в целом является систематичной и регулярной, принципы её организации аналогичны организации собственно министерств.

Наиболее крупными органами управления, имеющими самый универсальный отраслевой профиль деятельности, являются, как говорилось выше, канцелярия и министерства, комитеты и управления. Но для эффективной управленческой работы требуются более компактные и специализированные органы. Одной из групп таких органов являются «внутренние подразделения» собственно министерств и канцелярии

Основные нормы, определяющие их учреждение и деятельность, сформулированы в Законе об административной организации государства. После его ревизии в 1984 г. порядок пересмотра организации и деятельности внутренних подразделений значительно либерализован: законами устанавливаются только органы министерского уровня, а их внутренние подразделения, начиная с секретариатов, бюро и ниже, определяются правительственными указами. Основанием для их учреждения являются объективные потребности работы.

Внутренние подразделения по объёму своей компетенции и размерам своей структуры делятся в порядке убывания сверху вниз на секретариат министра и бюро, далее, департамент, внизу – секции, офисы, уполномоченные/ответственные. Наименьшей единицей в этом ряду является должность (сёку).

Универсальными подразделениями, присутствующими в канцелярии кабинета, в любом министерстве и управлении являются секретариат и бюро как органы верхнего уровня и секции как органы нижнего

уровня. Значительно реже как факультативные органы встречаются департаменты и офисы.

Секретариаты министра (дайлзин камбо) – важнейшие органы внутри министерств. Они учреждаются для руководства работой по исполнению обязанностей административной организации и являются органом, координирующим работу министерства. Как правило, в них входят личные секретари министра. Секретариат исполняет функции планирования, практического проектирования, координации деятельности министерства, решает кадровые и финансовые вопросы, контролирует официальный документооборот и официальные печати, поддерживает международные сношения.

Бюро (кёку) образуются как подразделения высшего уровня при необходимости разделить объём обязанностей министерств и управлений и вести работу, не относящуюся к компетенции секретариата министра.

Секретариат министра и бюро являются сопоставимыми по размеру и объёмам задач подразделениями.

Секция (ка) – основное универсальное подразделение низшего уровня, которое образуется при разделении объёма компетенции секретариата министра и бюро; все бюро и секретариаты министра состоят из секций. Первая секция внутри бюро/секретариата может иметь различные наименования – секция общих дел, административная секция и т.п., но именно она выполняет роль координатора деятельности бюро.

Встречаются приравняемые к секциям подразделения – уполномоченный/ответственный (кан), офис (сицу), но они не обладают свойством универсального распространения.

Департаменты (бу) (иногда переводятся как «отделы») являются промежуточным звеном между бюро и секцией. Они создаются, когда объём работ бюро и количество секций чрезмерно разрослись, и управление стало затруднительным. Департаменты не являются универсальным органом в группе внутренних подразделений.

Как говорилось выше, только в комитетах в качестве их внутренних подразделений встречаются исполнительные секретариаты (дзимукёку) и сводный исполнительный секретариат (дзимү сокёку).

Важнейшим элементом в группе внутренних подразделений являются секретариаты. Все секретариаты министров связаны друг с другом, а также, с «первыми секциями» внутри бюро и с секретариатом кабинета; они образуют в совокупности каркас системы административной организации и управления. Более того, эта иерархическая сеть секретариатов

риатов связана с органами и постоянными комитетами парламента и правящей партии. Благодаря сети секретариатов в японской администрации соединяются политическая работа и административная работа.

В ходе реформ с целью преодоления бюрократизма, повышения эффективности деятельности внутренних подразделений правительство осуществило значительное их сокращение. Общее число секретариатов министра и бюро уменьшено со 128 до 96, а число секций и офисов – с 1200 до 1000.

Сопутствующие органы (фудзоку кикан) представляют собой следующую важную группу органов в структуре собственно министерств и управлений после «внутренних подразделений». К их числу относятся комиссии, учреждения и другие органы (далее – учреждения), специальные органы, учреждаемые на основе ст. 8 ЗАОГ. Сопутствующим органам присущи некоторые общие характерные свойства.

Во-первых, они имеют особую сферу деятельности. Внутренние подразделения успешно справляются с такими задачами как планирование, координация, регулирование административной деятельности, но они не достаточно подходят для работ исследовательского характера, консультаций, предоставления сервиса. Когда необходимы высокие знания и квалификация, которые трудно найти внутри бюрократического аппарата, учреждаются сопутствующие органы. Фактически все научные, консультационные органы правительства принадлежат к этой группе.

Во-вторых, поскольку современное демократическое общество представляет собой сложное переплетение частных интересов, комиссии служат совещательными органами для выявления и согласования этих разнообразных интересов. Кадровые принципы формирования комиссий предполагают, что в них включаются не только высокопрофессиональные специалисты – учёные и практики, но и представители различных социальных контингентов – потребители, предприниматели, деятели местных общин и т.д. С целью ограничения их лоббистской деятельности действует правило отстраненности от решения вопросов, касающихся конкретных субъектов.

В-третьих, сопутствующие органы учреждаются на основе правительственных указов, но строят свои отношения с государством по-разному, отличаясь друг от друга по степени министерского контроля за их деятельностью. Некоторые органы, связанные, к примеру, с финансовой и учётной деятельностью, контролируются министерством

наравне с внутренними подразделениями, но многие органы типа исследовательских, учебных и т.п. учреждений функционируют на основе самоуправления и коллегиального руководства. Закономерно, что многие сопутствующие органы строят свои отношения с государством на коммерческой основе.

Комиссии (сингикай) (в отечественной литературе их часто называют собирательно – «совещательные органы») могут учреждаться канцелярией, министерствами, управлениями и комитетами посредством закона или правительственного указа в пределах их законной юрисдикции «для исследования важных вопросов, рассмотрения административных жалоб и других важных дел, когда требуется коллегиальная деятельность людей, обладающих знаниями и опытом» (ст. 8 ЗАОГ).

Наименования комиссий отличаются значительным разнообразием. Помимо собственно «комиссий» (сингикай) используются и наименования «совет» (кайги), «совет по обследованию/исследованию» (тёсакай), «комитет» (инкай), «инспекционный совет» (синсакай), «конференция» (кёгикай) и другие.

Комиссии отличаются разнообразием по типу деятельности. Например, классификация, предложенная японским правоведом Х. Сионо, выделяет три типа комиссий.

Первый тип – комиссии, назначение которых заключается в подготовке рекомендаций правительству на основании его запросов. Выводы подобных комиссий носят рекомендательный характер, не обладают свойством императивности и могут быть не приняты правительством к исполнению. Правда, в том случае, когда государственный орган, дававший запрос на исследование проблемы, не последовал рекомендациям комиссии, он должен давать объяснение своему негативному решению. К такого рода комиссиям принадлежит, например, совет по обследованию финансовой системы.

Второй тип – комиссии по рассмотрению жалоб, или апелляционные комиссии. Их цель – обеспечить законность и справедливость. Решения этих комиссий носят официальный характер, они доводятся до общественности в качестве императивной государственной воли, имеют правовые последствия. К их числу относятся, к примеру, инспекция по проверке пенсионного обеспечения, центральная конференция по социальному страхованию медицинских услуг.

Третий тип – комиссии, призванные улаживать практические дела. Они занимаются лицензированием, тестированием, арбитражными

функциями. Их решения также являются императивными. К ним принадлежат такие органы, как совет по торговле, комиссия по строительству главных автомагистралей для освоения территории страны и т.п.

Деятельность комиссий нередко подвергается критике в Японии. Основная претензия к этому институту состоит в том, что правительство, учреждая многочисленные комиссии, тем самым стремится переложить на них собственную ответственность за формирование политики и прикрыться ими. Справедливы замечания по поводу бюрократической раздутости комиссий и несовершенства политики подбора кадров.

На основе принятого в ходе реформы Базового закона о перестройке и рационализации комиссий их численность радикально сокращена: из 211, имевшихся в 1999 г., оставлены 90. Наибольшему сокращению подверглись «комиссии, занимающиеся обсуждением основных вопросов политики», из 176 сохранены только 29.

Осуществлены меры по обособлению комиссий от правительства, чтобы общество знало, что ответственность за политические решения лежит на кабинете и государственных министрах, а не на комиссиях. По новым нормам исключается участие в составе комиссий бывших государственных должностных лиц канцелярии кабинета и министерств, действующих государственных министров и других административных руководителей. Важное значение придаётся тому, чтобы руководители комиссий не назначались, а избирались. Введено ограничение сроков полномочий: ни одна комиссия не может действовать больше двух лет, ни один член комиссии не может избираться в одну комиссию на срок более 10 лет подряд.

С целью повышения результативности деятельности комиссий принимаются меры по обеспечению гласности их работы. Предусмотрены «процедура публичного комментирования», открытые слушания. Доклады комиссий должны отражать различные точки зрения их членов и быстро публиковаться.

Работа комиссий подпадает под действие вступившего в силу в мае 2001 г. Закона об опубликовании информации, принадлежащей административным органам, который обязывает государственные органы, хотя и с многочисленными исключениями и оговорками, предоставлять официальную документацию по запросу любого человека, то есть граждан Японии, а также иностранцев.

«Учреждения и другие органы» (сисэцу надо-но кикан) формируются канцелярией кабинета, министерствами, комитетами и управлениями.

Все они «могут посредством закона или указа кабинета, действуя в пределах их законной юрисдикции, учреждать экспериментально-исследовательские органы, органы анализа и испытаний, учреждения для учёбы и повышения квалификации (включая подобные им учреждения), лечебно-оздоровительные, исправительно-приёмные, операционные/рабочие (сагё) учреждения» (ст. 8 ЗАОГ).

В настоящее время большинство из этих учреждений преобразуется в «самостоятельные административные юридические лица». Тем самым учреждения, по крайней мере формально, в основной своей массе выводятся за рамки министерского административного аппарата.

Специальные органы (токубэцу кикан) учреждаются канцелярией кабинета, министерствами и управлениями в случае особой необходимости и на основе специальных законов (ст. 8 ЗАОГ).

Среди них есть органы коллегиальные, например, совет борьбы с промышленным загрязнением среды, совет защиты потребителей, Японская академия наук (Нихон гакусини), Японская академия искусств (Нихон гэйдзюцуин) и другие. Есть и органы единоначального руководства, в том числе главное полицейское управление, управление прокурорского надзора и другие.

Местные отделения и филиалы (тихо сибун букёку) создаются внутри канцелярии, министерств, управлений и комитетов и отвечают за выполнение работы на местах. К ним относятся, например, региональные транспортные бюро министерства государственной территории и транспорта, региональные налоговые бюро государственного налогового управления при министерстве финансов.

Таким образом, канцелярия кабинета и министерства Японии представляют собой развитую, сложную структуру, позволяющую кабинету министров проводить в жизнь курс политико-административного государственного управления.

Специальные административные субъекты

Термин «специальные административные субъекты» (токубэцу гёсэй сютэй) используется в специальной юридической литературе, наряду с термином «публичные корпорации» или общественные предприятия как общее название разнообразных юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на принципах объединения норм публичного и гражданского права, путём соединения административных целей и ресурсов публичной власти с интересами и ресурсами частного сектора.

Традиционный правовой анализ общественных явлений исходит из противопоставления государства и общества, административно-государственного руководства и частного предпринимательства, публичного права и гражданского права.

В японской правовой науке присутствует иной подход: учёные преднамеренно исходят не из противопоставления, а, наоборот, из необходимости и реальности многообразных связей, взаимодействия, взаимопроникновения государства и общества, администрации и бизнеса. Это, можно сказать, есть японский вариант концепции многоукладности экономики и общества: существуют не только государственный и частный секторы, но и «третий сектор», то есть зона пересечения, взаимодействия, взаимопроникновения и сращивания государства и бизнеса.

Собирательное название в правовой литературе различных организаций, представляющих собой симбиоз власти и бизнеса, – «специальные административные субъекты».

Тесное взаимодействие и сращивание государства и частного предпринимательства представляет собой длительную, самобытную историческую традицию японского капитализма. Япония с опозданием вступила на путь буржуазного развития, она вынуждена была строить новую экономику, общество и государство в режиме форсированного «догоняющего развития». В условиях феодализма предпринимательская деятельность находится под монополией государства. В условиях протобуржуазной власти институты прежнего феодального общества, в частности, монополия на предпринимательскую деятельность являются не только исходной точкой развития, но и инструментом форсированного формирования нового общества, государственного руководства процессами становления национального капитализма, первоначального накопления и оптимизации инвестирования. Японский капитализм вплоть до военного разгрома в 1945 г. развивался под опекой военно-феодального режима, проводившего активную и всеохватывающую протекционистскую политику.

После 1945 г. в стране были проведены глубокие преобразования буржуазно-демократического характера, в частности, демократизация, демилитаризация, демонополизация. Тем не менее, нельзя сказать, что государственное регулирование экономики и социальной жизни в новых исторических формах оказалось не востребованным. Японское государство активно участвовало в преодолении послевоенной разрухи и

дезорганизации, оно сыграло решающую роль в организации японского «экономического чуда» 50–60-х годов. Приобретшая популярность в 70–80-х годах доктрина «государства всеобщего благоденствия» также подпитывала японскую историческую традицию, поскольку она отводила государству активную роль в вопросах социально-экономического регулирования.

В 90-х годах доктрина «государства благоденствия» дополняется и вытесняется концепцией государства как гаранта «стабильности поставок». Отдельному гражданину, согласно этой концепции, безразлично, кто именно оказывает ему услуги, предоставляет товары, это может быть и государство, и частное предприятие. Поэтому государство имеет право привлекать для удовлетворения общественных потребностей частных предпринимателей. Однако рыночная экономика и частное предпринимательство не способны гарантировать стабильность поставок жизненно важных для общества товаров и услуг, следовательно, ответственность за надёжность поставок должно взять на себя государство.

И сегодня посредством общественных предприятий, института «публичных корпораций» в Японии соединяются ресурсы государства и частного сектора и реализуются проекты развития регионов и отраслей, науки и техники, создаются условия для завоевания зарубежных и защиты внутренних рынков.

Главными юридическими формами общественного предпринимательства в Японии являются «особые юридические лица» или «особые публичные корпорации» (сэйфу канкэй токусю ходзин); «санкционированные юридические лица», или «санкционированные публичные корпорации» (нинка ходзин), «общественно полезные юридические лица» (козю ходзин), а также учрежденные в процессе нынешней реформы «самостоятельные административные корпорации» (докурицу гёсэй ходзин)⁶³.

В 2001 г. под эгидой государственных административных органов функционировали 77 особых юридических лиц, 86 санкционированных юридических лиц и примерно 7 тысяч общественно полезных юридических лиц, в том числе около одной тысячи, исполняющих административные поручения государства⁶⁴.

Все названные типы квази-административных органов играют важную роль в системе административно-государственного управления Японии, в практическом осуществлении планов правительства. Вместе с

тем их деятельность не свободна от проблем и недостатков принципиального характера.

Все специальные административные субъекты в правовом и организационном отношении обособлены от государства. Отсюда возникает, во-первых, проблема размытия ответственности за неудачи и провалы в их работе, за неоправданную трату государственных капиталов и дотаций. Во-вторых, существует неопределенность рамок демократического контроля за этими организациями: будучи обособленными корпорациями, они имеют возможность игнорировать интересы и мнения населения и законодательной ветви власти. В-третьих, сращивание власти и бизнеса, смешение капиталов, властных ресурсов, обмен кадрами создают благоприятную обстановку для коррупции; публичные корпорации являются частыми героями коррупционных скандалов. Не всегда достигается заявленная цель сосредоточить в общественных предприятиях элитные кадры: они часто функционируют как синекюра для выходящих в отставку министерских чиновников. Не случайно деятельность корпораций в последние годы подвергается все более жесткой критике со стороны общества.

Указанные выше проблемы и недостатки в деятельности особых, санкционированных и общественно полезных юридических лиц, особенно неэффективное использование предоставляемых государством финансовых средств, тем более при наличии определенной возможности передачи многих исполняемых ими дел частным предприятиям, побуждает правительство Японии осуществить пересмотр общей системы учреждения и формирования этих общественных предприятий, а также подвергнуть рационализации каждого из них, в том числе посредством приватизации. Такой подход соответствует и целевой установке нынешней административной реформы в Японии на сокращение масштабов административного регулирования государства и на передачу значительной части полномочий центра на места.

С вступлением Японии в XXI в. происходит поворот от ограниченных, частных мер, имевших место во второй половине 90-х годов, к более глубоким преобразованиям.

В июне 2001 г. в Японии принят Основной закон о реформе особых и санкционированных юридических лиц, установивший для практического осуществления этой реформы пятилетний срок. В декабре 2001 г. правительство на основании данного закона утвердило План упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических

лиц. Имеются в виду разные способы их преобразования: ликвидация, приватизация, объединение, пересмотр решаемых задач, сокращение участия государственного капитала и дотаций, перевод на статус самостоятельных административных юридических лиц. Этим же планом поставлена задача осуществить реформу общественно полезных юридических лиц административного типа, исполняющих дела по поручению государства и получающих от него дотации, а также коренным образом пересмотреть всю систему формирования и функционирования общественно полезных юридических лиц.

Предпринимаемые меры, на наш взгляд, в действительности не ведут к упразднению этих квази-административных органов, а означают их перестройку с целью ликвидации неэффективных звеньев, повышения качества их деятельности.

Порученное управление

Самостоятельную роль в теории и практике управления в Японии играет административный институт «порученного управления» (инин гёсэй).

Порученное управление не образует какой-либо постоянной обособленной структуры органов административного управления, его сущность заключается в том, что административный орган, обладающий полномочиями, может передать исполнение своих обязанностей другому административному органу.

При возникновении отношений порученного управления орган, передающий полномочия, сам утрачивает их в пользу получателя полномочий. С другой стороны, орган, получающий полномочия, не становится представителем поручителя, между ним и поручителем не возникает отношений «законного представительства» (хотэй дайри) или «уполномоченного представительства» (дзюкэн дайри); получатель полномочий исполняет порученные функции от своего имени и под свою ответственность.

Данный тип административных связей («поручение») обладает видовыми особенностями, представлен различными моделями. В частности, утрата полномочий поручителем не является абсолютной, безусловной нормой. Если орган, поручающий исполнение обязанностей, и орган, принимающий поручение, связаны в административной иерархии как руководитель и подчинённый, то поручитель может частично сохранять функции руководства и контроля в отношении получателя поручения.

Если же названные административные субъекты не связаны иерархическими отношениями, то поручитель, безусловно, утрачивает порученные функции в пользу получателя их.

Основной сферой практического применения этого типа административно-государственных отношений до недавнего времени были отношения центральной власти (государства) с местным самоуправлением.

Однако практика широкого использования поручения многообразных государственных дел органам местного самоуправления в Японии воспринимается как неоправданная и наносящая ущерб самостоятельности последних. Это вполне объяснимо, поскольку в 90-х годах в префектурах до 80%, а в муниципиях до 40% всего объема работы приходилось на исполнение поручений правительственных ведомств. Помимо того, порученное управление приводило к постоянным коллизиям между правительственными ведомствами и органами местного самоуправления в сфере определения размеров и оплаты расходов на осуществление порученных работ.

В 1999 г. японский парламент принял пакет поправок к законам, регулирующим взаимоотношения местного самоуправления с государственными органами. Прежняя система исполнения префектурами и муниципиями различных дел по поручению министерств отменена. Часть поручаемых прежде дел классифицирована в качестве дел органов местного самоуправления, осуществляемых ими полностью самостоятельно. К ним отнесены, например, городское планирование, разрешение на открытие больниц и аптек, на отвод участков для землеустроительных работ и т.д. Другая часть дел, исполнявшаяся на местах по поручению центральных ведомств, теперь именуется делами, «доверенными по закону» (хотэй дзютаку дзиму). К таким делам, исполняемым теперь органами местного самоуправления, отнесены выдача и обмен паспортов, статистика, контроль за государственными дорогами и прочее. Наконец, целый ряд поручаемых ранее органам местного самоуправления дел решено исполнять самим государством через местные отделения и филиалы министерств.

В центральном административном аппарате, за рамками отношений «центр – местное самоуправление» институт порученного управления сохраняется, может иметь определенное значение в практике государственного управления, поскольку дает возможность образования динамичных и разветвленных властных конфигураций.

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ ЯПОНИИ

Современная финансовая система Японии переживает период серьезной реструктуризации, связанной с неспособностью банковской системы страны в течение последних 10 лет эффективно осуществлять свою деятельность и самостоятельно обслуживать, а затем списывать невозвратную задолженность, которая возникла после краха экономики «мыльного пузыря» в 1990–1991 гг. и азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг.

Институциональная реорганизация финансовой системы

Сформировавшаяся после окончания второй мировой войны в Японии система финансового регулирования и банковского надзора находилась под административным управлением правительства, прежде всего, министерства финансов. Позднее она послужила моделью для финансовых систем в развивающихся странах Восточной Азии (Республике Корея, странах АСЕАН и др.)⁶⁵

Основными особенностями указанной системы были: отсутствие общепринятой практики банкротства несостоятельных финансовых институтов, функционирование на основе правительственных гарантий, фиксированное распределение акционерного капитала в пределах финансово-промышленных холдинговых структур с «главным» банком в центре, носящих название «кэйрэцу», и практически полное отсутствие обмена капитала между ними, централизованное регулирование банковской системы министерством финансов, выражавшееся в так называемой «конвойной» системе поддержки неплатежеспособных банков более крупными финансовыми структурами в соответствии с указаниями этого министерства.

В результате к концу 80-х годов финансовая система Японии характеризовалась практически полной непрозрачностью: ни акционеры, ни клиенты не имели доступа к информации о текущем финансовом состоянии отдельных банков и финансовой системы Японии в целом. Крах японского фондового рынка в 1990–1991 гг. стал причиной того, что подобная структура финансовой системы, рассчитанная на периодического роста, не могла больше осуществлять поддержание стабильности финансового сектора страны.

При осуществлении финансового надзора регулирующие органы все чаще сталкивались с проблемой выбора: начинать процедуру банкротства неплатежеспособного финансового института или все же использовать все доступные средства для его поддержки, ведь признание несостоятельности того или иного банка (страховой компании, брокерского дома) вело к многократному возрастанию системного риска кризиса всей финансовой системы. В Японии же, где кризис банковской системы сопровождался общим экономическим спадом, принятие надлежащего решения становилось проблемой.

В эволюции подходов японского правительства к регулированию банковской системы и решению проблемы невозвратной задолженности в 90-е годы можно выделить шесть этапов.

Первый этап. В 1991–1994 гг. финансовыми властями Японии отвергалось само существование каких бы то ни было проблем в банковской системе страны. Любые меры по урегулированию откладывались на более поздний срок. Практиковалось полное списание задолженности обанкротившихся финансовых институтов и их принудительное поглощение более крупными платежеспособными банками – «белыми рыцарями». Продолжающееся падение цен на фондовом рынке привело к снижению нефиксированной прибыли и величины акционерного капитала всех финансовых институтов, в связи с чем министерство финансов разрешило банкам выпускать субординированные долговые обязательства, которые выкупались страховыми компаниями для рефинансирования существующей задолженности. Кредитный риск таким образом перекладывался на страховые компании. Небольшие кредитные кооперативы в большинстве своем были объявлены банкротами. Далее произошла их институциональная реорганизация в рамках деятельности Корпорации по страхованию депозитов. Хотя потери превышали суммы, необходимые для выплат вкладчикам, тем не менее несостоятельные финансовые институты не понесли никакого финансового взыскания, что в результате обострило проблему морального риска. Первоначально полное списание возникшей задолженности было осуществлено с расчетом на то, что цены на фондовом рынке и рынке недвижимости вновь поднимутся до уровней 1990–1991 гг.

В этот же период возникли проблемы с некоторыми дочерними компаниями японских банков (в основном лизинговыми), однако только некоторые из них предприняли попытки списать образовавшуюся задолженность.

Второй этап. К 1995–1996 гг. масштаб долгового кризиса был полностью осознан, что, однако, не привело к выработке центральным банком и министерством финансов соответствующей политики, направленной на скорейшее разрешение этого кризиса.

В декабре 1994 г. было объявлено о банкротстве еще двух кредитных кооперативов. Стало понятно, что в рамках существующей схемы Корпорация по страхованию депозитов не сможет урегулировать проблему возврата денег вкладчикам и реорганизации проблемных институтов. Ее руководство было вынуждено обратиться за помощью к банкам, владеющим кредиторской задолженностью несостоятельных кооперативов, например, в случае банкротства кредитных кооперативов «Космо» (июль 1995 г.) и «Кудзу» (август 1995 г.). Были привлечены дополнительные ресурсы Банка Японии для рефинансирования его кредитов банку «Токио Кёдо», выступившему в качестве «белого рыцаря», согласившегося взять на себя ответственность по финансовым обязательствам обанкротившегося кредитно-финансового кооператива.

В августе 1995 г. произошло первое банкротство крупного банка, зарегистрированного на Токийской фондовой бирже. Требовалось более активное вмешательство регулирующих органов, но этого не происходило. Проблема невозвратной задолженности еще более обострилась, так как ресурсы Корпорации по страхованию депозитов оказались недостаточны для того, чтобы привлечь «белого рыцаря».

Долги сельскохозяйственных кооперативов были вынуждены взять на себя головные банки. В результате стабильность всей финансовой системы Японии оказалась под угрозой, что привело к возрастанию «японской премии» на мировых денежных рынках. Представители министерства финансов, Банка Японии и Корпорации по страхованию депозитов не имели права приостанавливать действие кредитных линий для финансовых институтов, испытывавших трудности, то есть в их распоряжении не было достаточно эффективных инструментов воздействия на корпоративный истеблишмент. В это же время Корпорация по страхованию депозитов была реорганизована. Срочный план по корректровке ситуации в финансовой системе Японии был частью общей программы по реформе системы страхования депозитов банковских вкладчиков, а правительственные гарантии по страхованию депозитов в соответствии с намеченными преобразованиями должны были закончить свое действие 31 марта 2002 г.⁶⁶

Третий этап. В ноябре 1996 г. была провозглашена программа реструктуризации и оздоровления финансовой системы Японии под названием «Большой взрыв» («Big Bang»), основная цель которой заключалась в скорейшем списании невозвратной задолженности и урегулировании банковского кризиса. В связи с начавшимся в 1996 г. экономическим подъемом и общим улучшением общемировой конъюнктуры действия министерства финансов, Корпорации по страхованию депозитов и Банка Японии по оздоровлению ситуации в финансовом секторе были ограниченными, так как возникла уверенность, что в более благоприятных внешнеэкономических условиях радикальные меры не понадобятся. Кроме того, в новой программе была политическая составляющая – нежелание министерства финансов брать на себя ответственность в связи с разногласиями его руководства с лидерами ЛДП.

Тем не менее новые поправки к существовавшему законодательству были приняты. Речь шла о либерализации национального валютного регулирования и новом законе о центральном банке Японии. Кроме того, была создана новая контролирующая структура – Управление финансового надзора (УФН), взявшее на себя функции решения проблемы невозвратной задолженности японских банков.

Министерство финансов в значительной степени потеряло контроль над деятельностью частных финансовых институтов и Банка Японии. В его ведении остались государственный бюджет и регулирование рынка государственных облигаций⁶⁷.

Четвертый этап. В ноябре 1997 г. реализация мер в рамках программы «Big Bang» была приостановлена, так как в стране начался новый виток экономического спада в связи с азиатским валютно-финансовым кризисом.

Исследовательская группа под руководством К. Миядзава предложила провести «накачку» банковской системы дополнительными денежными средствами для предотвращения системного банковского кризиса, на что планировалось выделить 30 трлн. иен. Парламент принял это предложение в феврале 1998 г. Министерство финансов и УФН настаивали на более прозрачном ведении финансовой отчетности.

В ноябре 1997 г. было объявлено о банкротстве банка «Хоккайдо Такусёку». Это было первое банкротство крупного городского банка. Для столь значительного финансового института найти «белого рыцаря» не удалось, поэтому было принято решение о закрытии банка и ликвидации его активов. В то же время сообщалось о банкротстве крупной

дилинговой компании по работе с ценными бумагами «Ямайти Секьюритиз». В рамках принятого парламентом решения 21 банк получил в общей сложности 1,8 трлн. иен финансовых вливаний. Тем не менее этот шаг был сделан слишком поздно. Кроме того, на проблемные финансовые институты не было наложено никаких ограничений в качестве условия предоставления дополнительного финансирования. В глазах зарубежных инвесторов, пристально наблюдавших за происходившими событиями, отсутствие отлаженного механизма банкротства финансовых институтов было безусловным фактором дополнительного риска. «Японская премия» на мировых денежных рынках выросла до 1% в ноябре 1997 г. и оставалась высокой в течение всего 1998 г.

Пятый этап. Во второй половине 1998–1999 гг. после завершения наиболее острой стадии глобального валютно-финансового кризиса начался пересмотр правительственной политики в отношении национальной финансовой системы.

Проблемы в финансовом секторе Японии оказались еще более серьезными, чем предполагалось. Проводимая политика полного и безвозмездного списания задолженности финансовых институтов была признана несостоятельной: в больших масштабах стали привлекаться бюджетные средства для разрешения банковского кризиса, были пушены в обращение государственные облигации на сумму 60 трлн. иен с целью консолидации необходимых средств. Для осуществления дополнительного контроля была создана еще одна структура – Комитет по оздоровлению финансовой системы.

Было объявлено о банкротстве Банка долгосрочного кредитования (Long Term Credit Bank) и Японского кредитного банка (Nippon Credit Bank). В действовавшее законодательство были внесены изменения, разрешающие временную национализацию банков-банкротов, а также создание специализированных переходных банков, которые осуществляли бы операции от их имени.

В результате процедуры банкротства Банк долгосрочного кредитования был национализирован, что одновременно явилось скрытым признанием того, что масштабное вливание бюджетных средств в марте 1998 г. не дало ожидаемых результатов.

Шестой этап. В 1999–2000 гг. произошел постепенный переход к новой правительственной политике в отношении урегулирования банковского кризиса, который сопровождался масштабными вливаниями денежных средств в финансовую систему страны и полной сменой «ин-

ституционального ландшафта» за счет осуществления многосторонних слияний и поглощений.

При предоставлении банкам дополнительного бюджетного финансирования в марте 1999 г. были применены более жесткие меры контроля. Началась полномасштабная консолидация банковской системы Японии, которая привела к образованию четырех мега-банков: «Мидзухо фاینэншл груп» (слияние банков «Фудзи», «Дайити кангё:», «Индастриэл бэнк оф Джапэн»), «Сумитомо Мицуи бэнкинг корпорейшн», «Юнайтед фاینенс оф Джапэн Холдингс» (слияние банков «Асахи», «Тоё», «Токай»), «Токио Мицубиси бэнкинг груп»⁶⁸.

Национализация Японского кредитного банка стала еще одним подтверждением того, что практика бесконтрольного вливания бюджетных денежных средств в финансовую систему не является решением проблемы. Фактически было признано, что бюджетные средства и фонды, предоставленные Банком Японии, были израсходованы впустую.

В марте 1999 г. объем дополнительного финансирования был определен в размере 7,5 трлн. иен, почти в четыре раза больше того, что было предоставлено в 1998 г. Комитет по оздоровлению финансовой системы ввел ряд условий для получения дополнительного финансирования. 15 банков-реципиентов должны были предоставить для рассмотрения детализированные планы реструктуризации, получить доступ к получению средств на частном рынке капитала, дать возможность представителям комиссии осуществлять мониторинг их деятельности в режиме реального времени. Большая часть финансирования предоставлялась в виде приобретения привилегированных конвертируемых акций.

В качестве элемента старой системы государственного финансового регулирования правительством было выдвинуто требование к банкам поддерживать ликвидность кредитных линий для малых и средних предприятий, а также осуществлять поддержку правительственных гарантий в отношении вкладов физических лиц⁶⁹.

В результате проведенных преобразований банковская система Японии была полностью рефинансирована, финансовым институтам была дана возможность усилить свои позиции за счет корпоративной реструктуризации и стратегических слияний. В марте 2002 г. правительственные гарантии в отношении депозитов, размещенных в финансовых институтах Японии, были полностью отменены. На смену пришла новая система страхования депозитных вкладов.

Важной частью реформы финансовой системы Японии стала реорганизация государственных структур, контролирующих ее деятельность. УФН начало свою деятельность в июне 1998 г., соединив в одних руках функции, которые до этого момента были распределены, по меньшей мере, между четырьмя департаментами различных министерств. Новое управление было создано в непосредственном подчинении кабинету премьер-министра. Под его эгидой были объединены функции бюро по банковскому надзору, бюро по ценным бумагам и биржам, департамента финансового контроля министерства финансов, отделов министерства внешней торговли и промышленности, которые контролировали деятельность страхового сектора финансовой системы, а также функционирование кредитных и потребительских кооперативов. В обязанности этого административного органа также вошла та часть регулирования сельскохозяйственных кооперативов, которая осуществлялась совместно министерством финансов и министерством сельского, лесного и рыбного хозяйства. Комитет по оздоровлению финансовой системы, образованный в октябре 1998 г., еще в большей степени усилил взаимодействие между премьер-министром и УФН. Этот же комитет осуществлял контроль за деятельностью УФН.

С июля 2000 г. функции контроля над реструктуризацией банковской системы полностью перешли к УФН, с министерства финансов они были официально сняты. УФН предстояло окончательно урегулировать ситуацию с задолженностью кредитных кооперативов, которая должна завершиться для каждого из них либо полной реорганизацией, либо окончательной ликвидацией.

В рамках общей реорганизации правительственной структуры, осуществленной с января 2001 г., Комитет по оздоровлению финансовой системы был ликвидирован, а Управление финансового надзора реорганизовано в Управление по делам кредитно-финансовых учреждений, включено в канцелярию кабинета министров в качестве ее внешнего органа с обязанностями подготовки проектов по системе финансового кризисного контроля и конкретному урегулированию банкротств банков и других кредитных учреждений.

В целом данные институциональные изменения значительно снизили влияние министерства финансов, роль которого, хотя и осталась важной, но ограничивается на данный момент общим планированием дальнейших реформ, подготовкой соответствующих законодательных актов, а также той частью антикризисного управления, которая касается

средств, полученных из государственного бюджета. Министерство финансов предоставило значительную часть своих специалистов в Управление по делам кредитно-финансовых учреждений, тем не менее новая структура в процессе своей деятельности зарекомендовала себя как независимое образование. В особенности это проявилось при оценке реального объема невозвратной задолженности, находящейся на балансах финансовых институтов Японии.

Кроме образования новых регулирующих и контролирующих структур в течение периода с 1998 г. до конца 2001 г. был введен в действие ряд новых законодательных актов, например, Закон о чрезвычайных мерах по оздоровлению финансовой системы Японии, принятый в 1998 г. В соответствии с ним Корпорация по страхованию депозитов располагает тремя независимыми счетами, на которых размещены средства, необходимые для рефинансирования проблемных финансовых институтов: специальный счет (17 трлн. иен), счет финансовой реструктуризации (18 трлн. иен), счет раннего восстановления платежеспособности финансовых институтов (25 трлн. иен). Эти средства дают возможность этой корпорации осуществлять реорганизацию неплатежеспособных финансовых институтов, не рассчитывая на банк, выступавший в качестве «белого рыцаря»⁷⁰.

Реструктуризация финансового сектора еще не предопределяет эффективную работу банковской системы страны в новых условиях, связанных с усилением международной конкуренции на внутреннем и международном рынках финансовых услуг. Японское правительство уже неоднократно в 1998, 1999, 2000 и 2001 гг. проводило «накачивание» национальных банков дополнительной ликвидностью, однако до сих пор это не приводило к ожидаемым положительным результатам. Для получения правительственных кредитов банки обязаны были предоставлять план реструктуризации задолженности и ее списания за счет продажи финансовых активов, большая часть которых представляла собой акции, находившиеся в перекрестном владении по системе «кэй-рэцу».

Вплоть до октября 2000 г., пока продолжался рост японского фондового рынка, реструктуризация финансовой системы шла более или менее успешно. Однако к началу марта 2001 г., когда цены на акции на Токийской бирже опустились к своему абсолютному минимуму за последние 16 лет, ситуация стала угрожающей⁷¹. В средствах массовой информации активно обсуждалась возможность возникновения в Япо-

нии широкомасштабного банковского кризиса. Негативное влияние резкого снижения цен на акции было связано с сокращением собственного капитала японских банков, поставившего под сомнение их реальную кредитоспособность.

Распределение финансовых потоков

Финансовый сектор экономики Японии характеризуется низкой эффективностью ведения бизнеса. Огромный объем невозвратной задолженности стал причиной того, что деятельность большинства японских финансовых институтов на самом деле убыточна (см. таблицу).

Таблица

Финансовое положение различных секторов экономики
индустриально-развитых стран*

	Япо- ния	США	Вели- ко- бри- тания	Гер- мания	Фран- ция
Пассивное сальдо баланса (в % к номинальному ВВП)					
Зарубежные пассивы	2,3				3,1
Правительство	8,3			1,1	1,8
Финансовые институты	1,7				
Статистические погрешности		2,6			
Физические лица		1,8			
Нефинансовые корпорации		1,6	3,3	3,1	
Активное сальдо баланса (в % номинального ВВП)					
Нефинансовые корпорации	5,0				0,6
Физические лица	7,3		1,0	3,4	5,4
Финансовые институты		0,6	0,5	0,5	0,1
Правительство		1,4	0,9		
Зарубежные активы		4,1	0,9	0,3	

*Источник: IMF Working Paper: Points and International Comparison of the Flow of Funds and Accounts. Washington, 2000.

Анализ данных, приведенных в таблице, выявляет значительные отличия в структуре финансовых потоков в Японии и других развитых

странах. Основной показатель, использовавшийся при оценке – это накопленное сальдо по всем финансовым операциям, осуществленным за определенный промежуток времени (в данном случае – за 10 лет). Он характеризует текущее финансовое состояние различных экономических операторов, сгруппированных в соответствии с их юридическим и экономическим статусом. Были выделены следующие группы: правительство, физические лица, юридические лица, подразделенные в соответствии с типом их экономической активности на финансовые и нефинансовые корпорации. Кроме того, анализ финансовых потоков требует учета накопленных зарубежных активов и пассивов независимо от источника их происхождения.

Оказалось, что только в Японии национальные финансовые институты являются нетто-должниками. Во всех других развитых странах экономическая деятельность, связанная с осуществлением финансовых операций, является прибыльной. С другой стороны, нефинансовые корпорации, то есть экономические операторы, осуществляющие реальную производственную деятельность, во всех рассматриваемых странах, кроме Японии, являются убыточными, и финансирование их деятельности осуществляется за счет средств государственных бюджетов, привлечения накоплений физических лиц и иностранных инвестиций. Обе ситуации свидетельствуют о накопившихся диспропорциях в распределении финансовых потоков и требуют регулирующего вмешательства.

Но на данный момент Япония находится в более тяжелом положении.

По сравнению с реальным сектором экономики финансовая система всегда состоит из ограниченного количества институтов, многие из которых являются потенциальными носителями так называемого эффекта «общего кредитора»⁷². Этот эффект возникает тогда, когда несколько заемщиков имеют общего банковского кредитора, становясь уязвимыми к распространению «инфекции» через финансовую взаимосвязь⁷³. Реакция банка на неожиданные потери в связи с банкротством одного или нескольких своих клиентов становится автоматической: стремление сбалансировать свой инвестиционный портфель приводит к сокращению банковского кредитования по другим направлениям и распространению спада на связанные между собой отрасли экономики. Так как банковская система Японии вообще сильно олигополизирована и состоит на данный момент из четырех мега-банков и большого количества относительно небольших финансовых институтов, не сопоставимых с

первыми ни по размерам активов, ни по объему операций, этот риск становится еще более существенным, становясь системным.

* * *

Таким образом, после биржевого краха 1990–1991 гг. японское правительство было вынуждено отказаться от практиковавшейся в послевоенное время системы недопущения банкротств финансовых институтов. Возникла ситуация, требовавшая выработки не только отлаженного юридического механизма осуществления банкротства, но и обеспечения последующей реорганизации неплатежеспособного банка или другой компании, осуществляющей финансовые операции, с целью поддержания общей стабильности финансовой системы.

В 1997 г. была впервые использована схема ликвидации активов крупного кредитно-финансового института, его национализации, назначения внешнего управляющего и последующего проведения аукциона по продаже его долевых активов в частные руки.

Так, Японский банк долгосрочного кредитования после процедуры национализации был продан банковскому консорциуму, во главе с американской инвестиционной компанией «Риплвуд Холдингс» (Ripplewood Holdings). Как было заявлено, Комитет по оздоровлению финансовой системы остановился именно на этой кандидатуре исходя из того, что она предложила план реорганизации, предусматривающий относительно незначительное использование бюджетных средств, по сравнению с конкурирующими программами, представленными компанией «Мицуи» и банком «Тюо»⁷⁴. Этот пример служит наглядной иллюстрацией того, как в перспективе может развиваться ситуация в случае банкротства крупного японского банка.

Опасения, что обанкротившиеся финансовые институты могут перейти под контроль зарубежных финансовых структур были одной из основных причин консолидации банковской системы Японии при активном содействии правительства и государственной финансовой поддержке.

С другой стороны, ясно наметилась тенденция накопления в финансовой системе Японии системных рисков внешнего характера, возникающих вследствие появления новых взаимоотношений между японскими и зарубежными кредитно-финансовыми институтами. Представляется, что в будущем финансовая инфраструктура страны благодаря широкому участию иностранных инвесторов в акционерном капитале ее институтов и через «эффект общего кредитора» может стать более уяз-

вимой к воздействию внешних шоков, более подверженной «заражению» во время глобальных и региональных валютно-финансовых кризисов. Указанная ситуация выдвигает задачу глобальной и региональной финансовой стабилизации в число приоритетных для Японии

КОРЕЙСКИЙ АСПЕКТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ЯПОНИИ

В силу географической близости к Японии Корейский полуостров традиционно имеет первостепенное значение в обеспечении японских национальных интересов в экономической, политической, военно-стратегической и других областях. Тем не менее во всем комплексе аспектов политики Японии в отношении двух корейских государств — КНДР и Республики Корея, волей исторических судеб образовавшихся на пространстве Корейского полуострова, особенно важное место занимают интересы обеспечения военной безопасности Японии.

Япония и КНДР

На протяжении всей послевоенной истории Япония рассматривала ситуацию на Корейском полуострове как одну из серьезных потенциальных угроз своей безопасности. Эта угроза, в трактовке правящих кругов страны персонифицируемая КНДР, в процессе развития военно-политической обстановки в мире и регионе безусловно подвергалась существенной трансформации. Однако для Токио она не меняла своей сути. До окончания «холодной войны», распада СССР и краха социализма на большей части евразийского континента исходящая с Корейского полуострова угроза Японии истолковывалась с позиции глобального противостояния противоположных социально-политических систем, возглавляемых двумя сверхдержавами. Она рассматривалась в Токио с учетом договорных обязательств СССР и Китая по оказанию военной поддержки КНДР как некая комбинированная идеологическая и военная угроза. Однако в условиях относительной стабильности, обеспечивавшихся примерным равенством военных потенциалов СССР и США, степень реализуемости этой угрозы, то есть ее превращения из потенциальной в реальную, оставалась невысокой, и японское руководство отдавало в этом себе полный отчет, довольно умело используя указанное обстоятельство в своей внутренней и внешней политике. В отличие от СССР и США, а также КНР, КНДР и Республики Корея, Японии удавалось избегать милитаризации экономики и обходиться весьма умеренными ассигнованиями на нужды национальной обороны, концентрируя свои усилия на экономическом развитии.

Как ни парадоксально, распад СССР и прекращение «холодной войны» способствовали лишь изменению характера исходящей с Корейского полуострова угрозы для жизненно важных интересов Японии при значительном возрастании ее уровня и степени реализуемости. Это было связано с тем, что в результате нормализации отношений Китая и тогдашнего СССР с Республикой Корея, а также фактического отказа советского, а впоследствии и российского руководства от Договора о мире, дружбе и сотрудничестве, подписанного между СССР и КНДР в 1970 г., был значительно ослаблен рычаг воздействия на Пхеньян. Последний стал еще более неуправляемым и непредсказуемым. Ситуация усугублялась тем, что в это время КНДР начала демонстративно проводить масштабные работы по созданию собственного ядерного оружия и средств его доставки в виде баллистических ракет. При этом шантаж, возведенный в ранг официальной политики, стал одним из главных элементов ее стратегической линии в отношении Японии, США и Республики Корея.

В Японии об усилении северокаорейской угрозы заговорили в начале 90-х годов, когда достоянием разведывательных служб США, Японии и Республики Корея стали факты, свидетельствующие о наличии в КНДР программы создания оружия массового поражения, включая ядерное, и баллистических ракет. Обеспокоенность Японии в связи с ведущимися в КНДР работами по созданию ядерного оружия и его носителей достигла своего пика на рубеже 1993–1994 гг., когда завершились провалом попытки США и ООН убедить северокаорейский режим разрешить инспектирование его ядерных объектов экспертами МАГАТЭ с тем, чтобы предоставить международному сообществу доказательства их неиспользования в военных целях. Фактически одновременно с этим в интересах усиления психологического воздействия Пхеньян заявил о своем желании выйти из режима Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Серьезность таких намерений он подкрепил тем, что в апреле 1994 г. демонстративно демонтировал стержни из отработанного ядерного топлива в исследовательском реакторе в г. Енбён, которые правилами МАГАТЭ разрешались к использованию как непригодные к созданию оружейных расщепляющихся материалов, заменив их на другой тип. Эта специально спланированная акция давала веские основания подозревать, что новые стержни используются для наработки оружейных расщепляющихся материалов.

Хотя решающую роль в разрядке сложившейся кризисной ситуации безусловно играли США, тогдашний президент которых Дж. Картер встретился с северокорейским лидером Ким Ир Сеном, достигнув с ним принципиальной договоренности, обеспечившей в октябре 1994 г. возможность подписания так называемого рамочного соглашения между США и КНДР, значение Японии в этом деле также было весьма велико. Она, в частности, выступила с идеей налаживания японо-американо-южнокорейского сотрудничества в рамках создаваемой для реализации договоренности между Вашингтоном и Пхеньяном некоммерческой Организации содействия развитию энергетики на Корейском полуострове (KEDO)⁷⁵, призванной реализовать на практике основные условия рамочного соглашения, которое предусматривало отказ Пхеньяна от осуществления ядерной программы и соблюдение им буквы и духа Договора о нераспространении ядерного оружия. В контексте указанной договоренности Республика Корея брала на себя обязательство поставить КНДР легководные реакторы, гарантировав частичное финансирование проекта, а США – обеспечивать потребности КНДР в мазуте вплоть до времени введения этих установок в строй действующих. (При общей стоимости проекта, равной 4,6 млрд. долл., Республика Корея выделяла на его реализацию 3,22 млрд. долл., Япония – около 1 млрд. долл.). Сразу же после создания указанной структуры между Японией и КНДР было заключено отдельное соглашение о поставках комплекта оборудования для строительства двух атомных энергетических установок с реакторами на легкой воде.

Другой важной причиной обеспокоенности Японии стала так называемая ракетная угроза со стороны КНДР, связанная с реализацией Пхеньяном программы создания баллистических ракет. Вкупе с ядерными амбициями эта программа также имела своей целью усилить позиции КНДР на переговорах с США, Республикой Корея и Японией с тем, чтобы обеспечить наиболее благоприятные для себя условия решения всех стоящих в их повестке дня вопросов. Однако основу главных стратегических расчетов северокорейского руководства в отношении вышеназванных государств, и в особенности Японии, составляло стремление добиться максимальных финансовых вливаний в находящуюся на грани развала экономику страны в обмен на отказ от реализации указанных программ.

Предназначаясь для решения проблем, существующих между Пхеньяном, с одной стороны, и Вашингтоном и Токио – с другой, эта

стратегия имела своей целью внести раскол в единство США, Японии и Республики Корея в отношении Пхеньяна. Расчет строился на том, что разное восприятие северокорейской ракетной угрозы этими государствами может нарушить их взаимодействие в вопросе отношений с КНДР. В Пхеньяне исходили из того, что для США в силу их большой удаленности от Корейского полуострова создаваемые по примитивной технологии северокорейские баллистические ракеты реальной угрозы представлять не могут, а возможность их применения против Республики Корея не имеет принципиального значения, поскольку большая часть территории последней и так находится в зоне действия северокорейской авиации и ракетно-артиллерийских систем сухопутных войск (реактивных систем залпового огня, гаубичной артиллерии).

Как отмечает японский исследователь Х. Курата, «разный уровень толерантности к северокорейской угрозе явился достаточно серьезной помехой в реализации трехстороннего взаимодействия между США, Японией и Республикой Корея в проведении их скоординированной политики в отношении Пхеньяна»⁷⁶. В частности введение Японией ограниченных санкций в виде приостановки программы оказания продовольственной помощи КНДР, отказа от возобновления переговоров о нормализации японо-северокорейских отношений, а главное, отсрочки подписания соглашения с КЕДО США и Республикой Корея было оценено как слишком жесткая реакция, наносящая ущерб процессу реализации принципиальных американско-северокорейских договоренностей, и на Токио был оказан определенный нажим, который в конечном итоге обеспечил подписание указанного соглашения.

Тем не менее главные надежды Пхеньяна в связи с реализацией стратегии шантажа связывались с Японией как крупнейшим финансово-экономическим донором Восточной Азии. В связи с этим основное, пропагандистское по своей реальной сути острие обеих программ также было направлено против этой страны. При выборе Японии в качестве объекта шантажа учитывалось то, что эта страна стала первой и единственной жертвой ядерного оружия и ее население продолжает испытывать сильнейшую «ядерную аллергию». Кроме того, Япония находится в непосредственной близости от Корейского полуострова и в силу высокой плотности населения, концентрации промышленных предприятий, включая химические и другие потенциально опасные производства, а также наличия большого числа атомных электростанций является чрезвычайно уязвимой в случае нанесения даже одиночных ударов бал-

листическими ракетами в обычном снаряжении, не говоря уже о ракетах с ядерными боеголовками.

Пропагандистская атака на Японию началась в мае 1993 г., когда КНДР осуществила испытательные запуски баллистических ракет «Нодон-1». И хотя руководство Японии имело информацию о планируемых Пхеньяном испытаниях баллистических ракет, эффект их воздействия на политический истеблишмент и население страны был шокирующим. Японцы осознали, что их территория, включая такие мегаполисы, как Осака, находится в зоне досягаемости ракетного оружия, которым располагает неконтролируемое и полностью непредсказуемое тоталитарное государство, каким является КНДР. Второе испытание баллистической ракеты «Тэпходон-1» повышенной дальности, осуществленное в августе 1998 г., имело еще большее психологическое воздействие на Японию: в зону действия северокорейских баллистических ракет попадала фактически вся японская территория.

Ситуация вокруг испытаний усугублялась тем, что как раз в это время достоянием японского правительства стали данные разведывательных спутников США о строительстве в КНДР подземных объектов в интересах создания ядерного оружия, что являлось прямым нарушением подписанного в октябре 1994 г. американо-северокорейского рамочного соглашения. Это обстоятельство совпало по времени с усилением разведывательной активности КНДР против Японии. В японских территориальных водах были обнаружены два северокорейских разведывательных судна, для выдворения которых боевые корабли сил самообороны Японии впервые применили оружие. Таким образом, в иерархии потенциальных угроз национальной безопасности Японии вызовы, исходящие от КНДР, выдвинулись на первое место, и задача их парирования для японской политики стала приоритетной.

Для решения указанной задачи Япония использует весь спектр имеющихся в ее распоряжении средств. Тем не менее в качестве наиболее результативных рассматриваются меры политико-дипломатического и экономического характера. Среди политических мер Токио существенное внимание уделяет проблеме выработки и институализации мер доверия в районе Корейского полуострова, особенно между двумя корейскими государствами. К одной из результативных форм воздействия на Пхеньян Токио относит японо-северокорейские переговоры о нормализации отношений между двумя странами. Начавшиеся в 1990 г. эти переговоры изначально не были нацелены на решение обозначенной в

их названии конечной задачи⁷⁷. Они рассматривались Токио скорее с точки зрения возможности формирования канала влияния на северокорейское руководство и в качестве одного из методов ознакомления с позициями друг друга. Кроме того, японская сторона надеялась решить ряд гуманитарных вопросов, в частности касающихся прав 1800 японских женщин, которые, являясь женами северокорейских граждан, проживали в КНДР и были лишены контактов со своими родственниками в Японии, а также судьбы японцев, похищенных северокорейской разведкой.

Будучи в сущности политическими, эти переговоры, тем не менее, в конечном итоге ориентированы на применение экономических мер, которые, в случае с Пхеньяном, переживающим острейший экономический кризис, признавались японскими экспертами как наиболее эффективное средство договоренности. Это связано с тем, что нормализация отношений представляется Токио как основное условие оказания широкомасштабной экономической и, самое главное, продовольственной помощи КНДР со стороны Японии. Это также является наглядным подтверждением мысли о служебной роли указанных переговоров, выступающих как средство, нацеленное на обеспечение если не контроля, то, по крайней мере, достаточно надежного управления поведением Пхеньяна на международной арене и внутри страны. Несмотря на заверения японских представителей о том, что посулы экономической поддержки и собственно продовольственная помощь КНДР имеют под собой гуманитарные основы и ни в коей мере не обусловлены политическими или иными требованиями, эта продовольственная помощь, учитывая хронический дефицит продуктов питания в КНДР, имеет чрезвычайно большое значение не только для выживания населения, но и для поддержания внутренней стабильности в стране, и поэтому рассматривается как один из самых эффективных инструментов воздействия на северокорейское руководство. Как утверждает один из ведущих японских экспертов по корейской проблеме Х. Идзуми, «размеры гуманитарной продовольственной помощи КНДР со стороны Японии, напрямую не оговариваемой политическими условиями, не должны превышать 100 тыс. т в год, в то время как помощь, превышающая эту цифру, называемая «стратегической», должна предоставляться только в обмен на крупные политические уступки Пхеньяна»⁷⁸.

Возможность оказания Японией полномасштабного экономического содействия КНДР по линии программы Официальной помощи развитию

(ОПР) и широкого инвестирования в северокарекаскую экономику, помимо того тупика, в котором топчутся двусторонние переговоры о нормализации отношений, блокируется принципиальным несомпадением позиций сторон в вопросах, касающихся толкования истории японо-карекаских отношений.

В Токио исходят из того, что Карекя в течение 36 лет с 1910 по 1945 г. являлась колонией Японии, в силу чего комплекс экономических вопросов должен быть разделен на два блока в соответствии с периодами, когда эта страна, включая ее северную часть, находилась под японским управлением и когда она получила независимость.

В свою очередь Пхеньян настаивает на том, что Япония и Карекя находились в состоянии войны, в результате которой Кареккаская освободительная армия под руководством Ким Ир Сена разбила японские войска, и поэтому Япония как побежденное государство, виновное в развязывании агрессии против кареккаского народа, должна выплатить Пхеньяну контрибуцию за нанесенный ущерб. Более того, северокарекаская сторона утверждает, что Япония входит в число государств, виновных в насильственном разделении Карекки, и должна компенсировать КНДР материальные потери, которые она понесла в результате такого разделения.

Япония эту позицию северокарекаского руководства не может принять в принципе, тем более что большинство частных проблем, связанных с периодом японской оккупации Карекки, таких, как статус Договора 1910 г., на основании которого Карекя была включена в состав японской империи, вопросы, касающиеся собственности, уже нашли свое разрешение на основе норм международного права в рамках японо-южнокарекаских отношений. Однако гипотетический размер компенсационных выплат КНДР со стороны Японии представляет реальный интерес. При этом в качестве примера для определения его общей суммы может быть взято. японо-южнокарекаское соглашение о выделении Сеулу 500 млн. долл. в виде правительственных грантов и льготных правительственных кредитов.

Япония считает, что переговоры с Пхеньяном в случае принятия политического решения на их возобновление могут проходить гораздо легче, чем в свое время это было с Сеулом, в силу двух причин: во-первых, Южная Карекя не испытывала таких серьезных экономических трудностей и в первую очередь острой нехватки продовольствия, которые характерны для нынешней Северной Карекки; во-вторых, многие вопросы, стоявшие тогда на повестке дня японо-южнокарекаских пере-

говоров о нормализации двусторонних отношений, такие, например, как проблема рыболовства, еще нельзя было решать на основе соответствующих международно-правовых соглашений, поскольку в тот период времени они не были выработаны международным сообществом.

Реакцией на усиление северокорейской угрозы стало возрастание роли военных средств в японской стратегии комплексного обеспечения безопасности, которые по своей значимости фактически сравнялись с невоенными. В ноябре 1998 г. в Японии вопреки резолюции парламента от 1969 г., запрещающей использование космических технологий в военных целях, было принято решение о создании собственной группировки так называемых многоцелевых искусственных спутников земли (ИСЗ), способных вести наблюдение за территорией КНДР. В марте 1999 г. начальник управления национальной обороны (УНО) Х. Норота заявил в комитете по обороне парламента Японии, что нанесение Японией упреждающего удара в случае неизбежного ракетного нападения не противоречит ее конституции⁸⁹.

Возможность использования боевых самолетов ВВС сил самообороны для уничтожения северокорейских баллистических ракет, нацеленных на Японию, не выглядела как чисто гипотетическая, если учитывать тот факт, что пятилетняя программа развития сил самообороны (1996–2000 гг.) предусматривала проработку вопроса об оснащении японских боевых самолетов оборудованием для дозаправки в воздухе⁹⁰.

В апреле–мае 1999 г. в обеих палатах японского парламента без свойственных для такой процедуры трудностей и проволочек были приняты законы о реализации новых руководящих принципов сил самообороны, регламентирующих взаимодействие между Японией и США в сфере военной безопасности. В августе 1999 г. японское правительство дало принципиальное согласие на проведение совместных с США исследований относительно возможности разработки определения тактико-технических требований и стоимости НИОКР по созданию системы ПРО ТВД для обеспечения противоракетного прикрытия расширенного морского (океанского) ТВД в Восточной Азии, зона действия которого предположительно должна распространяться на весь Корейский полуостров, районы Тайваня и Японии.

В ответ на нарушения северокорейскими разведывательными судами японских территориальных вод руководство УНО инициировало вопрос о необходимости закупки для морских сил самообороны партии высокоскоростных патрульных кораблей, оснащенных противокора-

бельными ракетами и их развертывании на постоянной основе в Японском море с целью предотвращения возможных вторжений в пределы национальных морских границ северокорейских разведывательных судов, в том числе с диверсионными группами на борту, а также создания в структуре сухопутных сил самообороны специальных антидиверсионных подразделений, ориентированных на борьбу с северокорейскими агентами, которые могут засылаться в Японию для ведения разведки и подрывных действий⁸¹. Предполагалось, что уже в следующей среднесрочной программе развития сил самообороны Японии (2001–2005 гг.) такие специальные силы, подготовленные и оснащенные для ведения противопартизанской борьбы и боевых действий в конфликтах низкой интенсивности, будут сформированы и развернуты на всех потенциально опасных направлениях. На 2002 фин. г. планировалось направить большую группу военнослужащих из этих подразделений в США для изучения тактики боевых действий аналогичных специальных формирований в американских вооруженных силах и прохождения совместных с ними тренировок⁸².

Считая КНДР авторитарно-деспотическим государством, находящимся вне сферы действия принятых мировым сообществом международно-правовых норм и поэтому способным на непредсказуемые действия в своей внутренней и внешней политике, Япония воспринимает ее как источник потенциальной опасности. Однако после трезвого анализа экономических, военных, научно-технических, технологических и других возможностей КНДР в Токио постепенно начинают избавляться от драматических оценок ситуации вокруг этой угрозы. Тем более, сам Пхеньян в ответ на прессинг со стороны США, Японии, Республики Корея и некоторых других стран проявил известную податливость, породив надежды на возможность не только нахождения общего языка с ним, но и выстраивания более или менее надежных каналов влияния на северокорейское руководство.

Япония в связи с этим четко осознала, что ей выгодно иметь дело с экономически несостоятельным режимом КНДР, связывающим свое выживание с финансово-экономической помощью индустриально развитых стран Запада. Она стала более активно применять в отношении Пхеньяна политику «кнута и пряника». Сговорчивость северокорейского руководства в вопросах, касающихся приостановки его ядерной и ракетной программ со стороны Японии была отмечена целым рядом «подарков», а именно: в ноябре 1999 г. японское правительство объяви-

ло о частичной отмене санкций в отношении КНДР, в частности запрета на полеты из Японии чартерных авиарейсов в Пхеньян, была восстановлена практика неофициальных контактов с представителями северо-корейских властей, и, самое главное, в августе 2000 г. в Токио дали согласие на возобновление японо-северокорейских переговоров о нормализации двусторонних отношений.

Отдавая себе отчет в том, что северокорейское руководство основные надежды на получение широкомасштабной помощи связывает с Японией, в Токио рассчитывают использовать это для повышения уровня своего влияния в решении проблем Корейского полуострова, способствуя усилению своих позиций в регионе в целом. Поэтому Япония выступает за сохранение существующего на Корейском полуострове статус-кво, не приемля возможности воссоединения двух корейских государств по германской модели. В случае развития ситуации по указанному сценарию Япония через 25-30 лет в лице единой Кореи будет иметь мощного соперника, опирающегося на богатые природные ресурсы Севера и развитую производственную и технологическую базу Юга, способного проводить значительно более активный, чем в настоящее время, курс на сужение традиционной для японских производителей ниши как на региональном, так и на мировых рынках.

В случае блокирования единой Кореи с Китаем, подкрепляемого общим негативным восприятием исторического прошлого в отношениях двух государств с Японией, может возникнуть ситуация, при которой под угрозу будет поставлен весь комплекс ее жизненно важных интересов, включая и те, которые напрямую связаны с обеспечением национальной безопасности.

Отношения Японии с Республикой Корея

Проблемы обеспечения национальной безопасности определяют чрезвычайно большую значимость Республики Корея в системе взаимоотношений Японии со странами Северо-Восточной Азии. Эта значимость Сеула для Японии определяется следующими факторами

Южная Корея является одним из ключевых звеньев созданной под эгидой США в годы «холодной войны» и продолжающей функционировать в настоящее время системы безопасности в Восточной Азии, включающей и саму Японию. Республика Корея и Япония, формально не находясь в союзнических отношениях друг с другом, посредством фактически однотипных договоров о взаимном обеспечении безопасности связаны с США и являются главными опорами американской политики

в регионе, что изначально предполагает довольно высокий уровень их взаимодействия в различных сферах.

Несмотря на предпринимаемые Токио усилия в направлении повышения своей самостоятельности в системе военно-политического взаимодействия с США, Японии в обозримой перспективе будет трудно избавиться от подчиненной по отношению к Вашингтону роли и она еще длительный период времени будет оставаться младшим партнером США, на политику которого последние будут оказывать если не решающее, то, по крайней мере, весьма существенное влияние.

В контексте японо-американских отношений конкретная борьба за влияние на Корейском полуострове является одним из условий дальнейшего повышения самостоятельности внешнеполитического курса Японии и может стать существенным элементом, обеспечивающим прочность японских позиций в не исключаемом в будущем обострении соперничества между США, Китаем и Японией за лидерство как в Восточной Азии, так и в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом.

Имея перспективу такого соперничества, Япония рассматривает Республику Корея, с одной стороны, как одну из первоочередных целей своей экспансии в регионе, а на первом этапе – в качестве объекта вовлечения в орбиту японской экономики путем закрепления за Сеулом подчиненной по отношению к Токио роли в складывающейся в настоящее время глобальной экономической системе, которая закрепляет существующее несправедливое распределение между высокоразвитыми, среднеразвитыми и развивающимися государствами. С другой стороны, учитывая значимость Республики Корея в противостоянии такому непредсказуемому государству, каким является КНДР, Япония вынуждена не только отказываться от применения в отношении Сеула мер, продиктованных законами конкурентной борьбы, которые могли бы ослабить позиции последнего в регионе, но и оказывать ему прямую поддержку в политической, экономической, финансовой, технологической, военной и других сферах.

Во всех вышеперечисленных областях японо-южнокорейские отношения получили заметное ускорение после прихода к власти в Республике Корея путем демократических выборов правительства Ким Дэ Чжуна. По мнению авторитетного американского исследователя Р. Скалапино, приход к власти в Республике Корея Ким Дэ Чжуна, который в качестве основной цели своей внешней политики провозгласил улучшение отношений Сеула с соседними странами, и особенно с Япо-

нией, явился мощным толчком в расширении всесторонних связей и взаимодействия между странами¹³.

Визит Ким Дэ Чжуна в Японию, состоявшийся в октябре 1998 г., стал одним из ключевых этапов на пути формирования новой системы взаимоотношений двух стран. Венцом этой системы была подписанная двумя странами совместная японо-южнокорейская декларация, которая в качестве обоюдной цели двух государств провозгласила «строительство обновленного партнерства, устремленного в XXI век».

Важным фактором, свидетельствующим о стремлении сторон поставить окончательную точку в непрекращающихся спорах в связи с оценкой двумя государствами исторического прошлого своих взаимоотношений, стало официальное извинение японского премьер-министра за тот урон, который нанесла Япония народу Кореи в период своего колониального господства. Подписание совместной декларации создавало базу для установления регулярных контактов как на уровне высшего руководства двух стран – между премьер-министром Японии и президентом Республики Корея, между членами кабинетов министров, в первую очередь между министрами иностранных дел, министрами, отвечающими за экономический блок, главами военных ведомств, так и на уровне законодательной власти – между членами парламентов двух стран, и особенно между молодыми парламентариями – поколением XXI в.

Уникальной формой японо-южнокорейского взаимодействия становились совместные заседания кабинетов министров двух стран.

Весьма важное значение в совместной декларации придавалось военно-политическому аспекту японо-южнокорейского взаимодействия, в частности стороны констатировали обоюдную заинтересованность в продолжении диалога между двумя странами по проблеме безопасности и расширении обменов в области обороны на различных уровнях. При этом было подчеркнуто, что как Республика Корея, так и Япония поддерживают американскую систему безопасности в Восточной Азии и заявляют о необходимости активизации усилий по налаживанию переговорных процессов с подключением возможно большего числа стран в интересах обеспечения мира и стабильности в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Реально такая трактовка позиций обеих стран в военно-политической области означала их согласие на формирование новой, более широкой структуры обеспечения безопасности в регионе, основой

которой стало бы взаимодействие между Японией, США и Республикой Корея, предусматривающее не только совместное противодействие северокорейской угрозе, но и выработку и институализацию мер доверия, особенно между двумя корейскими государствами, способных обеспечить мир и стабильность в регионе.

Осознавая то, что и Республика Корея и КНДР традиционно испытывают недоверие к Японии, существенно ограничивающее ее влияние на обе стороны, она из тактических соображений признает их право решать существующие проблемы на межкорейском уровне и не пытается навязывать свою посредническую роль в этом процессе, отдавая предпочтение коллективным усилиям всех государств, вовлеченных в дела Корейского полуострова. Токио поддерживает как индивидуальные шаги Сеула по налаживанию межкорейского диалога, выраженные в его политике «солнечного тепла», так и четырехсторонний диалог между КНДР, Республикой Корея, КНР и США, не настаивая на своем непосредственном в нем участии. В контексте такого подхода Япония рассматривает в частности и свою деятельность в рамках трехсторонней группы координации и наблюдения (Trilateral coordination and Oversight Group), состоящей из представителей США, Республики Корея и Японии. Эта, созданная под эгидой ведущих научно-исследовательских институтов трех стран, занимающихся проблемами безопасности в Северо-Восточной Азии в интересах координации позиций сторон, выработки их единого подхода в отношении совместных действий по отношению к КНДР, не имеет четкого официального статуса, но ее рабочие встречи, как правило, проводятся на уровне заместителей министров иностранных дел стран-участниц.

С подписанием совместной декларации стороны фактически оформили создание механизма проведения регулярных консультаций на уровне глав внешнеполитических и оборонных ведомств, их заместителей, руководителей департаментов по вопросам обеспечения безопасности двух государств и региона в целом. До настоящего времени имели место три раунда переговоров в рамках японо-южнокорейского диалога по вопросам безопасности, последний из которых состоялся в декабре 2000 г. в Сеуле.

Заложенная в совместной декларации база позволила существенно поднять уровень взаимодействия двух стран по военной линии. В мае 1999 г. между военным руководством двух стран была установлена так называемая «горячая» линия связи, а в августе того же года состоялись

первые японо-южнокорейские военно-морские учения, в которых были задействованы довольно значительные силы: три эсминца японских ВМС, два эминца ВМС Республики Корея, несколько патрульных и разведывательных самолетов двух стран. И хотя в ходе указанных учений формально отрабатывались вопросы поиска и спасения на море, их реальной задачей явилось налаживание взаимодействия боевых кораблей и авиации двух государств.

При всей важности японо-южнокорейских взаимосвязей в политической-дипломатической, военной, гуманитарной, культурной и других сферах базовую основу их отношений составляет экономический интерес: вопросы торговли, финансов, инвестиций, технологического сотрудничества, стандартов и спецификаций, добычи биоресурсов, в том числе в экономических зонах друг друга.

Значение сотрудничества двух стран в финансово-экономической области особенно наглядно обозначилось в период преодоления Республикой Корея последствий финансового кризиса, охватившего страны Восточной Азии в 1997 г.

Как известно, Япония уже в августе 1998 г. через свой Экспортно-импортный банк выделила этой стране на весьма льготных условиях так называемый стабилизационный иеновый кредит в размере 1 млрд. долл., а в октябре того же года во время первого визита в Японию президента Республики Корея Ким Дэ Чжуна было объявлено о предоставлении Сеулу на нужды восстановления экономики еще одного иенового кредита, равного 3 млрд. долл. Именно в это тяжелое для Республики Корея время помимо финансовой помощи со стороны Японии был принят ряд мер по активизации привлечения японских инвестиций в южнокорейскую экономику. В мае 1998 г. в Сеул прибыла группа влиятельных японских экспертов в области экономики и финансов из государственных и частных структур в количестве более 100 человек с целью изучения на месте возможностей для расширения инвестиционной деятельности японских корпораций. В октябре 1998 г. бизнесмены, сопровождавшие президента Республики Корея Ким Дэ Чжуна в ходе его визита в Японию, предложили японскому деловому сообществу конкретную программу инвестиционных проектов с привлечением японских капиталов.

В интересах повышения инвестиционной активности японского бизнеса в декабре того же года в Сеуле была организована специальная конференция, в работе которой приняли участие министр внешней тор-

говли и промышленности Японии и министр торговли, промышленности и энергетики Республики Корея. В ходе состоявшегося в ноябре 1999 г. совместного заседания кабинета министров Японии и Республики Корея соответствующие министры двух стран, ответственные за финансовый и экономический блоки, выразили обоюдное согласие начать предварительные консультации в интересах скорейшего заключения японо-южнокорейского договора об инвестициях. В результате всех этих мер в 1999 г. в южнокорейскую экономику удалось привлечь прямые японские инвестиции на общую сумму 175 млн. долл.

Учитывая то, что доверие к южнокорейской экономике в результате кризиса было во многом подорвано, эта довольно скромная для периода экономического процветания сумма в посткризисных условиях имела большой вес. Она свидетельствовала, что взаимные усилия двух сторон по повышению инвестиционной активности японского капитала в Республике Корея не были безрезультатными. Увеличение японских инвестиций в южнокорейскую экономику создавало благоприятный климат для повышения инвестиционной активности других стран и создавало основу для скорейшего преодоления кризиса и выхода южнокорейской экономики на режим стабильного развития.

Япония и Республика Корея являются важными торговыми партнерами друг друга. В 2000 г. Япония по объему экспорта своей продукции в Республику Корея заняла первое место среди торговых партнеров последней. Этот показатель составил 3,3 трлн. иен, при импорте, равном 2,2 трлн. иен⁸⁴

Основу японского экспорта составили: электромеханическое оборудование, машиностроительная продукция, транспортные средства, роботизированные системы для автомобильной промышленности, продукция точного машиностроения, радиоэлектроника, включая комплектующие для информационно-коммуникационных систем, прокат черных и цветных металлов, продукция химической промышленности.

В свою очередь импортные закупки Японии включали текстиль, продукты нефтепереработки, некоторые виды продовольствия, электрооборудование, радиоэлектронику. Примечательно, что доля Республики Корея в японском импорте радиоэлектронной продукции в 2000 г. достигла 12,2%. Этот показатель, по оценкам экспертов, был достигнут за счет так называемого «эффекта бумеранга», когда продукция функционирующих в этой стране дочерних предприятий ведущих японских кор-

пораций экспортируется в другие страны, включая Японию, уже как южнокорейская.

В качестве элемента хозяйственно-экономического взаимодействия обе стороны рассматривают свои связи в сфере добычи морских биологических ресурсов. Важной вехой на пути налаживания двустороннего сотрудничества в этой области стало вступление в силу в январе 2000 г. после ратификации законодательными органами двух стран нового японо-южнокорейского соглашения по рыболовству. Это соглашение, несмотря на существование спора о принадлежности острова Такэсима в отношениях между Японией и Республикой Корея, регулирует правила добычи морских биоресурсов в исключительных экономических зонах двух стран, создавая правовую базу их сотрудничества в этой сфере.

В контексте японо-южнокорейских экономических отношений в последнее время весьма важное значение приобретает научно-техническое и технологическое сотрудничество, которое рассматривается Сеулом в качестве средства преодоления несбалансированности двусторонней торговли и повышения экспортного потенциала национальной экономики. Одним из направлений такого сотрудничества является упоминавшееся выше налаживание на южнокорейских предприятиях производства оборудования, машин, аппаратуры и технических устройств по японским лицензиям.

Другой важной формой технологического сотрудничества двух стран становится открытие в Республике Корея филиалов, специализирующихся на производстве высокотехнологической, наукоемкой продукции крупных японских компаний, которые используют часть комплектующих местного производства для сборки радиоэлектронной и компьютерной техники под своими торговыми марками. Так, в мире широкую известность приобрели процессоры, мониторы, принтеры, сканирующие устройства, произведенные в этой стране дочерними предприятиями признанных лидеров японской радиоэлектроники, таких, как «Мацусита», «Хитати», «Санъё» и других.

Примером объединения усилий японских и южнокорейских производителей на рынках третьих стран является создание на территории США крупного совместного предприятия с японской компанией «Мицубиси моторс» и американской «Даймлер-Крайслер» по производству двигателей для легковых автомобилей, которое будет выпускать до 1,5 млн. двигателей в год⁵⁵. Знаменательным событием в японо-южнокорейском научно-техническом и технологическом сотрудничестве

ве стало подписание во время второго визита в Японию в сентябре 2000 г. президента Республики Корея Ким Дэ Чжуна так называемой «Инициативы о кооперации в области информационных технологий». В этом документе правительства двух стран, подтверждая положение о важности японо-южнокорейского сотрудничества в сфере высоких технологий, зафиксированное в подписанных во время первого визита Ким Дэ Чжуна в Японию в октябре 1998 г. совместном коммюнике и «Плане действий», брали на себя обязательство продолжать усилия в направлении дальнейшего продвижения отношений сотрудничества между двумя странами по важнейшим направлениям развития информационных технологий, а именно: в сфере электронной торговли как внутри двух стран, так и за их пределами, главным образом в Восточной Азии; в области создания информационных технологий и коммуникационных систем следующего поколения, таких, как гиперскоростные коммуникационные сети, а также спутниковые космические системы и соответствующее наземное оборудование для их функционирования.

Кроме того, стороны соглашались содействовать подготовке и обучению специалистов и инженерно-технического персонала, а также обмену научно-исследовательскими работниками и разработчиками в сфере информационных и коммуникационных систем. Инициатива предусматривала сотрудничество двух стран в создании информационных сетей между их отдельными районами, префектурами, а также в масштабе АТР – азиатско-тихоокеанская телекоммуникационная сеть, а в рамках ASEM (Asia-Europe Meeting) – проект трансевразийской сети.

Говоря о значительных перспективах японо-южнокорейского научно-технического и технологического сотрудничества, следует отметить, что расширение связей двух стран в сфере высоких технологий в целом осуществляется в рамках концепции глобализации, предлагаемой ведущими индустриально развитыми государствами в качестве базовой модели развития. При этом Япония как один из полноправных членов этой группы государств, причисляющих себя к мировой интеллектуальной элите, к так называемым странам-«мозгам», ставит своей целью занять и сохранить за собой в мировой экономике и, соответственно, на мировом рынке те ниши, которые определяют облик современной научно-технической и технологической революции. В соответствии с таким видением глобализации в сфере экономики южнокорейским производителям передаются лишь «рядовые» технологии и «ноу-хау» второго, от

силы третьего поколения техники, не способные обеспечить решающих технологических прорывов.

За последние три десятилетия во взаимоотношениях между Японией и Республикой Корея была сформирована солидная структура всестороннего взаимодействия со своими довольно эффективными механизмами регулирования, которые позволяли не только оперативно разрешать текущие разногласия, но и приглушать существенные противоречия, возникавшие между двумя странами в процессе исторического развития, не позволяя им выйти на критический уровень. Как известно, обе стороны оспаривают свое право на остров Такэсима, расположенный в Восточно-Китайском море. Между ними периодически возникают разногласия в связи с толкованием в японских учебниках исторического прошлого, связанного с периодом оккупации Японией Корейского полуострова. Иногда такие разногласия достигают весьма большой остроты, как это было, например, в начале 2001 г., когда Сеул в знак протеста в связи с отказом японского правительства пересмотреть текст школьного учебника истории, обеляющего период японской оккупации Кореи, отозвал своего посла из Токио, а группа корейских историков провела в японской столице многодневную голодовку. Толкование исторического прошлого во взаимоотношениях между Кореей и Японией, а также существующая между ними территориальная проблема отражается на многих вопросах, определяющих общественное сознание народов двух стран. Так, например, указанные проблемы затрагивают сферу национальной топонимики. Корейцы считают, что Японское море должно называться Восточным.

В свою очередь японская сторона как бы в ответ на корейские демарши высказала недовольство по поводу приобретения у России южнокорейскими рыбопромысловиками квот на добычу биоресурсов в районе российских Курильских островов, на которые претендует Япония.

Указанные противоречия, имеющиеся или возникающие в процессе развития двусторонних отношений, никогда не приводили к серьезным последствиям. Более того, можно сказать, что они, несмотря на довольно громкие внешние проявления, даже не оказывали сколько-нибудь реального влияния на характер и масштабы японо-южнокорейского взаимодействия.

В случае с учебниками истории проблема, как правило, оказывалась исчерпанной после официального извинения японского представителя

или увольнения должностного лица, допустившего неблагоприятные для Сеула высказывания, как это неоднократно случалось ранее. Даже в таком сложном вопросе, как территориальный, обе стороны стараются уважать позиции друг друга, стремятся, по словам премьер-министра Японии Д. Коидзуми, «отставив в сторону существующий антагонизм, сосредоточиться на сотрудничестве», избегая шагов, которые могли бы негативно отразиться на их отношениях.

ПЕРЕСМОТР ЯПОНСКОЙ ПОЛИТИКИ ОФИЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ КИТАЯ

Свыше двух десятилетий Китай является одним из основных получателей правительственной помощи Японии, большей частью поступающей в рамках Официальной помощи развитию (ОПР). По признанию китайского руководства, японская ОПР сыграла важную роль в успехах экономических преобразований в КНР и сохраняет большое значение для страны до сего времени. Однако с учетом финансово-экономической ситуации и изменившегося экономического и военно-политического положения Китая Япония намерена пересмотреть свою политику на этом направлении. В дальнейшем Токио собирается строить ее в большей степени исходя из собственных национальных интересов, тщательно взвешивая характер и масштабы помощи.

Китай занимает особое место среди получателей японской ОПР. Экспортом ссудного капитала в Китай в виде правительственных кредитов предусматривалось решение важных для экономики Японии задач обеспечения стабильного импорта из Китая природных ресурсов и сырья и эффективного стимулирования японского экспорта в КНР. Другими словами, предоставление помощи прежде всего в виде льготных связанных кредитов служило цели освоения потенциально емкого китайского рынка. При этом изначально выдвигалась крайне важная политическая цель – обеспечение стабильности в регионе.

Наличием у Японии этой политической цели вполне объясняется проявленная уже на раннем этапе развития послевоенных двусторонних отношений высокая готовность японской правящей элиты к предоставлению Китаю крупных льготных кредитов, обеспеченных правительственными гарантиями. За прошедшие три десятилетия после восстановления межгосударственных отношений японское руководство утвердилось в оценке их значимости для своей страны, намерено из этого исходить и на современном этапе предоставления помощи Китаю. Эта позиция мотивированно излагается в докладе японского МИД «ОПР Японии 1999», в котором названы мотивы, объясняющие приоритетное положение КНР как получателя японской ОПР:

1) Китай географически близок к Японии, между двумя странами существуют прочные политические, исторические и культурные связи;

2) сохранение и развитие устойчивых дружеских отношений между Японией и Китаем является условием мира и стабильности в Азиатско-Тихоокеанском регионе и во всем мире;

3) экономические отношения между Китаем и Японией становятся шире и глубже, включают межправительственное экономическое и техническое сотрудничество, а также инвестиции и торговлю, содействие в развитии ресурсов силами частного сектора;

4) Китай избрал в качестве наивысшего приоритета модернизацию своей экономики и проводит политику открытости и экономических реформ;

5) Китай обладает огромными территорией и населением, при этом страна продолжает иметь низкий ВВП на душу населения (лишь 860 долл. в 1998 г.) и испытывает необходимость в получении помощи.⁸⁶

По состоянию на 1998 г. Китай получил от Японии только по линии ОПР кредиты (неновые) на сумму 2,26 трлн. иен, безвозмездную помощь – 111,28 млрд. иен, техническую помощь – 108,95 млрд. иен.⁸⁷

Со времени начала предоставления ОПР в Китае были реализованы четыре иеновые кредитные программы: первая (1979–1983 гг.) – 330 млрд. иен, вторая (1984–1989 гг.) – 470, третья (1990–1995 гг.) – 810, четвертая (1996–2000 гг.) – 650⁸⁸. За весь период КНР получила 14% всей японской ОПР (больше только Индонезия – 20%), а в 1998–1999 гг. Китай как получатель помощи от Японии был на первом месте.

Неновые кредиты имеют ряд привлекательных сторон для Китая. Они являются долгосрочными – с периодом погашения в 20–30 лет, низкопроцентными – 1,25–4,25% годовых. К примеру, первый кредитный пакет предоставлялся под 3% годовых, имел 10-летний период отсрочки платежей. Важно, что кредиты выдаются под надежные гарантии правительства Японии. Вместе с тем эти кредиты – целевые, или «связанные»: они предусматривают жесткие рамки использования финансовых средств для конкретных проектов. Вытекающие из условий кредитования ограничения в большей мере отвечают интересам японской стороны, в частности компаний – поставщиков оборудования, которое КНР обязуется импортировать из Японии. Кроме того, рост курса иены вызвал увеличение основного долга и размеров отчислений по его обслуживанию в долларовом выражении. Пекин неоднократно ставил вопрос об уменьшении задолженности, но японское правительство шло лишь на незначительное сокращение.

Следует отметить, что три первые и отчасти четвертая кредитные программы японской ОПР Китаю ориентировались в первую очередь на финансирование проектов развития экономической инфраструктуры. Это было непосредственно связано с теми задачами, которые Китай решал в процессе реформирования народного хозяйства. Кредитами обеспечивалось развитие энергетического комплекса, строительство портов и причалов, автомобильных и железных дорог, заводов, ирригационных систем и электростанций, модернизация сетей связи и др.

За счет неновых кредитов были электрифицированы 4600 км железных дорог (35% всей протяженности), построены в портах 60 глубоководных причалов (13% от общей численности), увеличена на 35% мощность предприятий по переработке бытовых отходов.

Существенной была и безвозмездная помощь Китаю в рамках ОПР: создавались культурные, образовательные, научные учреждения, строились школы и больницы. К примеру, был введен в действие один из крупнейших в КНР медицинский центр имени японо-китайской дружбы, способный принимать до 3 тыс. пациентов в день. Только в 1999 г. были предоставлены гранты для 78 проектов, осуществлявшихся в сотрудничестве с местными властями⁸⁹.

Японская техническая помощь Китаю по линии ОПР предназначалась для решения следующих задач:

- 1) подготовка китайских специалистов в японских учебных центрах;
- 2) командирование в КНР японских экспертов различного профиля;
- 3) проведение исследований с целью оказания помощи китайской стороне в разработке программ социально-экономического развития и подготовке базы для осуществления проектов.

За десять лет с начала предоставления Китаю ОПР в Японии прошли подготовку около 9 тыс. работников, в основном правительственных учреждений. 4 тыс. японских специалистов направлялись в Китай для оказания технического содействия⁹⁰. В последние годы японская сторона изъявила также готовность к проведению совместных исследований в целях улучшения инвестиционной обстановки в КНР, реформирования там системы налогообложения, усовершенствования экономического законодательства, разработки информационных технологий⁹¹.

90-е годы в Китае были отмечены дальнейшим повышением внимания руководства страны к форсированному развитию социально-экономической инфраструктуры. Прежде в эту сферу не удавалось привлечь достаточные финансовые средства. В результате ее развитие от-

ставало по темпам от производительности труда, ВВП. Разработанными на десятилетие планами предусматривалось к 2000 г. ввести в действие 110 тыс. км автомобильных и 10 тыс. км железных дорог, 40 аэродромов, 110 глубоководных причалов, построить новые и реконструировать старые электростанции на сумму 83 млрд. долл. По оценке Всемирного банка, на осуществление этих планов требовалось около 280 млрд. долл. Пекин, очевидно, рассчитывал на японскую финансовую помощь в деле их реализации⁹².

Реально за счет иенowych кредитов японской ОПР в указанный период были построены новые и электрифицированы ранее проложенные железные дороги протяженностью около 1 тыс. км, 360 портовых причалов различной глубины, шесть заводов по производству химических удобрений (25% мощности отрасли). Было поставлено оборудование для гидро- и тепловых электростанций на сумму 163 млрд. иен⁹³.

Однако со второй половины 90-х годов Япония стала проявлять заинтересованность в первую очередь в содействии решению экологических проблем в Китае. В основе этого лежит определенное осознание нарастающей со стороны Китая экологической угрозы для самой Японии.

Уже в начале 90-х годов Китай, по японским данным, по степени загрязненности атмосферы окислами серы вышел на третье место в мире после США и бывшего СССР. В 1992 г. этот уровень превышал японский в 18 раз, а в 1998 – уже в 30 раз⁹⁴.

Японцы испытывают все более ошутимое воздействие кислотных дождей, являющихся прямым результатом экстенсивного развития китайской экономики. Ядовитые осадки не только распространились на треть территории КНР, но и наносят ущерб лесам и сельскохозяйственным угодьям в западной части о. Хонсю, обращенной к Японскому морю, а также в районах о. Кюсю – со стороны Восточно-Китайского моря⁹⁵.

По инициативе японской стороны вопросы двустороннего сотрудничества в области защиты окружающей среды обсуждались на японо-китайской встрече в верхах в 1998 г. Было принято решение о том, что большая часть выделявшегося правительством Японии на 1999 и 2000 гг. иенового кредита ОПР (390 млн. долл.) будет направлена на осуществление экологических проектов – 16 из 28 предусмотренных заключенным соглашением. Центральное место занимали проекты ре-

конструкции тепловых электростанций, работающих на угле и являющихся главным источником загрязнения атмосферы в Китае.

В 2000 г. ко времени завершения четвертой кредитной программы появилось немало признаков того, что японская сторона готовится внести коррективы в политику ОПР в отношении Китая. В частности, в политических кругах выдвигалось предложение решительно перейти к иной системе выделения кредитов: отказаться от «пакетного» порядка (сразу на 3–5 лет) и ввести «погодовой» (на один год). Предложение мотивировалось требованием учета изменений финансово-экономической и политической ситуации. На повестку дня был поставлен вопрос о предпочтении, то есть о необходимости сместить акцент в финансировании с инфраструктурных проектов на экологические, что объяснялось не только действительно остро стоявшими экологическими проблемами. Дело в том, что Япония все менее испытывала желание способствовать дальнейшему усилению экономической и военной мощи Китая. Этот мотив, очевидно, является основным в намерении пересмотреть японскую политику ОПР Китаю.

Толчком, который ускорил вызревание ситуации для принятия правительственного решения, стали итоги японо-китайских переговоров на высшем уровне в Токио в 1998 г. Эти переговоры не были успешными для двусторонних отношений. Заявленная сторонами готовность к «партнерству в духе дружбы и сотрудничества» «носила в основном декларативный характер, стороны не продвинулись в разрешении данных разногласий, которые тормозят развитие политического диалога и отношений в целом»⁹⁶. Необходимо отметить, что настойчивость, с которой китайская сторона в ходе токийского саммита вновь пыталась добиться от японского правительства покаяния за военную агрессию в Китае в 30–40 годы, вызвала негативную реакцию в общественно-политических кругах Японии.

В дальнейшем ситуация продолжала ухудшаться, менялся и тон японских средств массовой информации. В 1999–2000 гг. все чаще стали публиковаться материалы критического содержания, прежде всего в отношении военной политики КНР и наращивания ею своего военного потенциала в особенности. При этом ставился вопрос о необходимости пересмотра подхода Японии к оказанию экономической помощи Китаю.

В октябре 2000 г. на японо-китайской встрече в верхах в Токио глава японского правительства Ё. Мори прямо заявил: «Многие в Японии выступают против помощи Китаю»⁹⁷. А до этого заявления япон-

ская сторона задержала предоставление Китаю очередного транша и нового кредита, и по этому поводу в мае того же года прозвучало утверждение министра иностранных дел Ё. Коно о необходимости «транспарентности в увеличении военных расходов КНР»⁹⁸.

На этом фоне в японском правительстве окончательно оформилась идея реформирования ОПР, предоставляемой Китаю. В июле 2000 г. в японском МИД была создана группа из экспертов для подготовки предложений по пересмотру программы помощи Китаю. Аналогичная работа со второй половины 2000 г. велась группой советников по вопросам экономического сотрудничества с Китаем в XXI в. (председатель – бывший руководитель управления экономического планирования И. Миядзава) при МИД Японии. В июле 2001 г. министр иностранных дел М. Танака на встрече с китайским коллегой Тан Цзясюанем проинформировала его о планах своего правительства «в связи с серьезным спадом в экономике» осуществить «всесторонний пересмотр будущей политики японской ОПР и установить новые приоритеты»⁹⁹.

В новой программе ОПР группа советников при МИД Японии предлагала учесть следующие основные моменты:

- ОПР следует предоставлять при широком привлечении общественности;
- требуется разработать системную программу, учитывающую приоритеты;
- процесс предоставления помощи необходимо организовать так, чтобы обеспечить интересы Японии;
- стратегия и механизм действия ОПР, а также международное сотрудничество должны быть укреплены.¹⁰⁰

К октябрю 2001 г. в МИД Японии была завершена работа над Программой экономического сотрудничества с Китаем. В декабре она была опубликована в Интернете (см. Приложения 1, 2). Следует заметить, что в документе говорилось о значимости этого сотрудничества и оно увязывалось с необходимостью сохранения мирной международной обстановки, обеспечения стабильности и процветания в Восточной Азии, безопасности и благоденствия Японии. Констатировалось, что поддержка посредством ОПР китайской политики реформ и открытых дверей будет продолжать играть важную роль наряду с частной торговлей и инвестиционной активностью. Вместе с тем в Программе подчеркивалось, что ситуация вокруг ОПР Китаю решительно изменилась и что необходимо в полной мере учесть эти изменения. Обращает на себя

внимание тот факт, что в тексте документа весьма подробно говорится об этом, хотя публично японские официальные лица этой темы не касались.

«В жесткой финансовой и экономической обстановке, которая сложилась в Японии и которой сопутствуют такие изменения, как возрастающая мощь Китая в военной и экономической областях, а также превращение его в конкурента Японии в сфере бизнеса, — указано в Программе, — нарастающий скептицизм внутри Японии по отношению к необходимости оказания ОПР Китаю еще более усилился в связи с успешным развитием в районах восточного побережья Китая, модернизацией китайского военного потенциала, помощью самого Китая третьим странам и ее недостаточной прозрачностью».

В документе указывается на то, что по мере развития китайской экономики, роста финансовых поступлений от внутреннего и внешнего рынков у Китая расширились возможности привлечения финансовых средств из собственного частного сектора. В этих условиях, по мнению Японии, стало возможным перенесение акцента в ОПР с предоставления Китаю помощи преимущественно в виде финансовых средств на оказание технической помощи, предназначенной для развития «мягких» отраслей, человеческих ресурсов, систем законодательства и т.д.¹⁰¹

В Программе определена «базисная концепция» ОПР Китаю на пятилетие, которая включает следующие основные положения:

- Япония будет тщательно изучать предложения по конкретным проектам и оказывать действенную помощь с учетом приоритетных сфер и тематики в свете как новых возникающих потребностей в развитии Китая, так и собственных национальных интересов, при условии понимания и поддержки японского населения;

- Китай должен сам осуществлять те программы, которые в состоянии осуществить. Так как китайская экономика развивается, финансирование со стороны частного сектора, обеспеченное за счет поступлений от внутреннего и внешнего рынков, будет в перспективе играть возрастающую роль;

- для достижения основных целей сотрудничества Японии с Китаем необходимы эффективные усилия по координации ОПР не только с государственными источниками финансирования, но и с частными;

- Япония должна оказывать ОПР в целях содействия развитию рыночной экономики в Китае, основываясь на понимании того, что ее ин-

тересам отвечает интеграция КНР в мировое экономическое сообщество для повышения политической роли этой страны в мире;

– следует обратить внимание на то, чтобы японская ОПР Китаю не вела к усилению китайской военной мощи или к другим результатам, несовместимым с принципами Хартии ОПР¹⁰².

Согласно новой концепции, новое кредитование предусматривает переход от традиционной модели фиксирования целей кредитования на несколько лет вперед к модели их определения на один год, в основе которой будет лежать использование «длинного списка» проектов, являющихся кандидатами на кредитование. С 2001 г. объем ОПР будет устанавливаться согласно специальной «аккумулирующей формуле», не учитывающей предыдущий уровень ОПР. Основной акцент будет смещен с целей развития инфраструктуры на задачи охраны окружающей среды и экосистем, улучшения условий жизни и социального развития во внутренних районах КНР, создания образовательных учреждений, передачи опыта и технологий. Особое внимание планируется обратить на сотрудничество с Китаем в области информационных технологий (ИГ). В этом вопросе ставится задача объединить меры долговременной политики с усилиями китайского частного сектора, внести вклад в подготовку кадров, оказать поддержку в развитии конкретных направлений, к примеру, в работе по совершенствованию систем ИТ и внедрению современных стандартов ИТ.

В качестве программной цели выдвинуто достижение улучшения взаимопонимания между двумя странами. Япония намерена прилагать максимум усилий для углубления понимания и признания Китаем положений японской Хартии ОПР. Одновременно считается необходимым, чтобы широкие слои китайской общественности были лучше, чем прежде, информированы о японской экономической помощи Китаю. Для этого планируется не только активизировать информационно-пропагандистскую работу и взаимодействие японских и китайских средств массовой информации с правительственными структурами, но и внести новые акценты в характер предоставления помощи. Предусматривается, в частности, сделать упор на проекты безвозмездной помощи, которые встречают наибольшее признание со стороны населения и местных властей в Китае.

Таким образом, Япония и Китай вступают в новый этап торгово-экономического взаимодействия, который характеризуется изменением соотношением экономических и военно-политических возмож-

ностей партнеров. В этих условиях японское правительство пошло на пересмотр своей политики ОПР, предоставляемой Китаю. Впредь Япония будет оказывать её в большей степени исходя из собственных национальных интересов. Акцент будет смещен с инфраструктурных проектов помощи на экологические. Новый механизм предоставления ОПР, вероятно, позволит японской стороне оказывать влияние на политическую позицию Китая в мировом сообществе.

Приложение 1

Пересмотр ОПР Японии, предоставляемой Китаю*

1. Изменение ситуации вокруг ОПР Японии Китаю вызвано:

– серьезной экономической и финансовой ситуацией и критическим отношением в Японии к ОПР, предоставляемой Китаю (соответствие Хартии ОПР, помощь Китая странам третьего мира, недостаточные усилия Китая по информированию общественности и т.д.);

– изменением целей развития Китая в результате экономического подъема в стране (сокращение разрыва в экономическом положении прибрежных территорий и внутренних районов страны, снижение уровня бедности, подготовка к принятию в ВТО, проблемы глобализации и т.д.).

2. Будущая ОПР Японии, предоставляемой Китаю, нацелена на повышение ее эффективности на базе Программы экономического сотрудничества с Китаем.

3. Программа экономического сотрудничества Японии с Китаем предполагает:

– переход от неновых кредитов, выдаваемых на несколько лет, к системе предоставления кредитов на год;

– гарантирование того, что ОПР получит понимание и поддержку японского народа; тщательный отбор каждого проекта с учетом национальных интересов (приоритетные области: защита окружающей среды и другие глобальные проблемы, переход к рыночной экономике, улучшение взаимопонимания, социальное развитие, благосостояние внутренних районов страны, поддержка деятельности частного сектора);

* Документ министерства иностранных дел Японии
(<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e fsia/china-2html.28.12.2001>) - пер. с английского.

- в целом самостоятельное развитие Китаем экономической инфраструктуры;
- определение объема помощи на основе тщательно отобранных проектов, без учета ее предшествующего уровня; подготовка списка кандидатных проектов на получение неновых кредитов в целях повышения транспарентности отбора;
- максимальные усилия и использование любой возможности для обеспечения более глубокого понимания китайской стороной принципов Хартии ОПР Японии;
- своевременная оценка и оперативное отражение результатов будущей помощи.

(Примечания: 1. После окончательного принятия Программы экономического сотрудничества в целях повышения транспарентности будет объявлен базовый список объектов на предоставление неновых кредитов в период после 2001 фин. г. 2. Программа экономического сотрудничества с Китаем была составлена главным образом в соответствии с рекомендациями, опубликованными в декабре 2000 г. (рекомендации Группы советников по экономическому сотрудничеству с Китаем в XXI в. при МИД Японии).

Приложение 2

Политика экономического сотрудничества с Китаем*

1. Важность экономического сотрудничества с Китаем

Для укрепления безопасности и благосостояния Японии необходимо сохранение мирной международной обстановки, и прежде всего стабильность и процветание в Восточной Азии, включая Японию. Для этого требуется создание атмосферы сотрудничества, при которой ни одна из стран региона не окажется изолированной. С позиции Японии желательно иметь более открытое и более стабильное общество в Китае, который стремится и может выполнять свои обязательства в качестве члена международного сообщества.

* Выборочный пер. с английского документа «Программа экономического сотрудничества с Китаем» (<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/easia/china-2.html>. 28.12.2001)

Япония должна содействовать все большему вовлечению этой страны в международное сообщество и поддерживать её усилия в этом направлении.

Следовательно, Япония должна налаживать всесторонние отношения с Китаем посредством двустороннего сотрудничества в политической, экономической и культурной областях, гуманитарных контактов населения и более интенсивного научного обмена с тем, чтобы усилить взаимопонимание и доверие между двумя странами. В связи с этим поддержка посредством ОПР китайской политики реформ и открытости будет продолжать играть важную роль наряду с развитием частной торговли и инвестиционной активностью.

В последние годы возник ряд структур, созданных для регионального сотрудничества и диалога в Азиатско-Тихоокеанском регионе, среди них АТЭС, АСЕАН+3 (Япония, Республика Корея, КНР) и АРФ (АСЕАН – Региональный форум). Китай недавно начал принимать активное участие в этих трех организациях. Япония должна содействовать дальнейшему вовлечению его в деятельность этих организаций в целях многостороннего взаимодействия.

2. Дальнейшие направления экономического сотрудничества

А Экономическое сотрудничество к настоящему времени

В декабре 1978 г. Китай начал политику реформ и открытости, в 1979 г. он обратился к Японии с просьбой о предоставлении иенных кредитов. В ответ на это во время визита в эту страну в декабре 1979 г. премьер-министр М. Охира обязался, что Япония предоставит Китаю ОПР. Это решение основывалось на признании того, что поддержка китайской политики реформ и открытости отвечает интересам стабильности и благосостояния не только этих двух стран, но и других стран азиатского региона и всего мира.

На 1999 фин. г. Япония предоставила КНР иенные кредиты на общую сумму 2453,5 млрд. иен, безвозмездную помощь – 118,5 млрд. иен и техническое сотрудничество – 116,3 млрд. иен (через Агентство международного сотрудничества Японии). В 1999 фин. г. Китай занимал второе после Индонезии место в рамках японской ОПР, оказываемой на двусторонней основе.

В целом японская ОПР Китаю за счет иенных кредитов способствовала преодолению узких мест в инфраструктуре прибрежной зоны и стабилизации макроэкономики этой страны. Кроме того, безвозмездная помощь и техническое сотрудничество явились вкладом в проекты,

имевшие в основном отношение к базисным потребностям человека, таким как поддержание здоровья и медицинское обслуживание, а также охрана окружающей среды и развитие человеческого потенциала. Сотрудничество в деле оказания помощи китайским студентам, обучающимся в Японии, способствовало как обеспечению их необходимыми материалами и оборудованием, так и передаче опыта и технологии, в чем нуждалась КНР.

Б. Место Японии в экономической помощи, предоставляемой КНР

Среди стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, через Комитет помощи развитию, который обеспечивает помощь на двусторонней основе, Япония довольно постоянно предоставляла Китаю более половины всей своей помощи, начиная с 1979 г. Япония – крупнейший донор этой страны.

В. Изменение ситуации в экономическом сотрудничестве

ОПР Японии внесла существенный вклад в экономическое развитие КНР. Вместе с тем условия, в которых Япония начинала оказание своей помощи, значительно отличаются от нынешней ситуации. В дальнейшем необходимо осуществлять ОПР Китаю с учетом этих изменений.

а) В жесткой финансовой и экономической обстановке, которая сложилась в Японии и которой сопутствуют такие изменения, как возрастающая мощь Китая в военной и экономической областях, а также превращение его в конкурента в сфере бизнеса, нарастающий скептицизм внутри Японии по отношению к необходимости оказания ОПР еще более усилился в связи с успешным развитием в районах восточного побережья этой страны, модернизацией китайского военного потенциала, помощью самой КНР третьим странам и ее недостаточной прозрачностью.

б) В связи с развитием китайской экономики частный сектор Китая, имеющий все возрастающие поступления от внутреннего и внешнего рынков, в действительности сам в состоянии привлекать финансовые средства.

в) Развитие рыночной экономики обуславливает возникновение потребности в так называемых «мягких» отраслях, что не возможно решить лишь за счет привлечения финансовых средств. Решение этой проблемы должно сопровождаться созданием соответствующих институтов и системы законодательства, а также развитием человеческих ресурсов, то есть всего необходимого для интеграции КНР в мировое экономическое сообщество (включая вступление в ВТО).

Г. Направления экономического сотрудничества в дальнейшие пять лет

а) Япония будет осуществлять детальное изучение предложений по конкретным проектам и оказывать помощь в приоритетных областях с учетом как новых потребностей в развитии КНР, так и своих национальных интересов, при полной поддержке и понимании со стороны японского населения.

б) Китай должен сам осуществлять те программы, которые может самостоятельно осуществить. В перспективе все возрастающую роль в развитии китайской экономики будет играть финансирование ее со стороны частного сектора, обеспеченного за счет внутреннего и внешнего рынков.

в) Для достижения целей сотрудничества Японии с КНР необходима эффективная координация ОПР не только с государственными источниками финансирования, но и с частными.

г) Япония должна осуществлять ОПР так, чтобы содействовать развитию китайской рыночной экономики, основываясь на понимании того, что интеграция Китая в мировое экономическое сообщество и его ответственная политическая роль в мире отвечают интересам Японии.

д) Следует не допускать того, чтобы японская ОПР вела к усилению китайской военной мощи или к другим последствиям, несовместимым с принципами Хартии ОПР.

Иеновое кредитование планируется изменить, перейдя от традиционной формы фиксирования целей кредитования на много лет к системе фиксации на один год, основанной на «длинном списке» (перечень проектов, являющихся кандидатными на иеновые кредиты). С текущего финансового года объем всей ОПР, включающей иеновые кредиты, безвозмездную помощь и техническое сотрудничество, будет определяться согласно так называемой аккумулирующей формуле проектов без учета предыдущего уровня. Другими словами, отвечая на новые запросы Китая, Япония будет исследовать и осуществлять каждый предлагаемый проект с упором на приоритетные области и проблемы, перечисленные в следующем подразделе с учетом жесткой экономической и финансовой ситуации в Японии.

3. Основные направления экономического сотрудничества для приоритетных областей

При оказании Китаю ОПР Япония будет делать упор на ниже перечисленные области и проблемы, изучать каждое предложение и решать,

принимать его или нет. В соответствии с этим ОПР Японии Китаю, которая традиционно ориентировалась на создание инфраструктуры в прибрежных районах, перенесет акцент на такие области, как охрана окружающей среды в связи с ее сильным загрязнением в КНР, повышение жизненного уровня населения и социальное развитие внутренних районов страны, развитие человеческих ресурсов, строительство институтов и передача технологий. Дополнительно усилия будут прилагаться к улучшению взаимопонимания между Японией и Китаем.

А Сотрудничество в целях решения экологической и других глобальных проблем

Китай сталкивается с серьезными экологическими проблемами: кроме загрязнения атмосферы, быстро увеличиваются территории, подвергающиеся воздействию кислотных дождей, а также опустыниванию. Обращает на себя внимание негативное влияние распространения масс желтого песка как результат процесса «опустынивания» земельных площадей.

Быстрый рост потребления Китаем энергии также создает ряд экологических проблем, и прежде всего глобальное потепление. Его энергетическое потребление может также негативно воздействовать на энергетическую безопасность всего Азиатско-Тихоокеанского региона.

В стране имеется около 500 тыс. инфицированных и больных СПИДом (в 50 раз больше, чем в Японии), 1,4 млн. больных туберкулезом.

Эти глобальные проблемы требуют срочных мер по их решению. Некоторые из них оказывают непосредственное воздействие на Японию через океан и атмосферу. Япония будет активно заниматься ими, максимально используя как результаты сотрудничества, так и собственный опыт. Особую важность представляет сохранение водных ресурсов, лесов, а также лесопосадок в целях сохранения экосистем. При этом Япония будет стремиться к эффективному сотрудничеству, используя сбор экологической информации, включая картографирование экосистем и систем землепользования, получение данных о состоянии лесов и другие исследования.

Что касается экологических проблем, связанных с энергетикой, Япония будет поддерживать усилия китайской стороны по получению новых и (или) способных к обновлению источников энергии, по экономии энергии.

Кроме того, используя свои достижения, Япония займется проблемой инфекционных болезней, главным образом СПИДа и туберкулеза.

Б. Содействие политике реформ и открытости

Для Японии является важным содействие Китаю в продвижении к более открытому обществу через политику реформ и открытости. Прежде всего, Япония направит помощь на превращение китайской экономики в рыночную с тем, чтобы способствовать укреплению связей между китайской и мировой экономикой.

Япония будет содействовать укреплению системы руководства, включающей создание законодательной базы для регулирования экономической деятельности с тем, чтобы обеспечить стимулирование частного сектора, который является движущей силой рыночной экономики.

Япония увеличит помощь в целях содействия интеграции Китая в мировую экономику, понимания им глобальных ценностей и норм, которые определяют международную экономическую деятельность (включая вступление в ВТО).

Япония уже осуществила специальные программы обучения по вопросам судебно-правовой системы и административным законам, касающимся науки и техники. В будущем Япония продолжит оказание помощи в этом направлении, что будет способствовать претворению законов в жизнь, повышению прозрачности и эффективности руководства на уровне местной администрации, развитию просветительской деятельности среди населения.

В. Стимулирование взаимопонимания

Стимулирование взаимопонимания будет создавать основу для долговременных дружеских отношений между японским и китайским народами. Крайне важно, чтобы Китай сам предпринимал конкретные усилия в исправлении отношения к Японии, что одновременно явится эффективным средством улучшения взаимопонимания между народами двух стран.

До настоящего времени Япония активно использовала ОПР для приглашения к себе китайских студентов на учебу, с тем чтобы дать лидерам нового поколения и широким слоям китайского народа возможность установить прямой контакт с японским народом и получить знания о современной Японии и ее культуре. В дальнейшем Япония будет использовать ОПР для стимулирования взаимодействия на индивидуальном уровне в сотрудничестве с частным сектором. С учетом этой перспективы будут предприняты дополнительные усилия для ак-

ганизации программ развития человеческих ресурсов путем командирования экспертов в Китай и принятия на обучение китайских специалистов, поддержки китайских студентов в Японии, осуществления программы молодежного и культурного обмена, а также программы обмена на академическом и университетском уровне (включая поддержку совместных исследовательских программ изучения Японии). ОНР будет использоваться в целях улучшения атмосферы для принятия китайских студентов с тем, чтобы обеспечить поддержку и других форм обмена на этом уровне.

Япония будет также оказывать помощь в форме рекомендаций по совершенствованию подготовки кадров для развития туризма, который расширяет возможности японского и китайского народов для установления прямых контактов.

Г. Помощь в борьбе с бедностью

Противодействие обнищанию – ключевая проблема развития Китая. Помощь в этой сфере предполагает среди прочего: 1) содействие экономическому и социальному развитию КНР, которое приведет к преодолению различий в положении прибрежных и внутренних районов страны, включая огромное различие в доходах на душу населения; 2) поддержку программы развития аграрного сектора и внутренних районов для преодоления бедности во внутренних и других районах с неблагоприятными природными условиями; 3) поддержку программ оказания помощи наиболее уязвимым представителям общества.

Бедность – это проблема распределения дохода внутри Китая. Вместе с тем поддержка китайской политики, строительство в стране, развитие человеческих ресурсов облегчат усилия правительства Китая, направленные на решение проблемы бедности и явятся также вкладом в развитие китайского общества в целом.

Организация экономического сотрудничества и развития провозгласила документ «Стратегия партнерства в вопросах развития (Формирование образа XXI века: вклад в сотрудничество в целях развития)», разработанный Комитетом помощи развитию, как ориентир для сотрудничества в XXI в. Цели документа были подтверждены на саммите, проходившем в июле 2000 г. на островах Кюсю и Окинава. Помощь в преодолении бедности – одно из важных направлений, в котором Япония может и должна играть ведущую роль в международном сообществе.

В прежние годы помощь Японии распространялась на наиболее отсталые районы в целях удовлетворения базисных потребностей людей

(аграрный сектор, охрана здоровья и медицинская помощь). В дальнейшем Япония будет оказывать поддержку в борьбе с бедностью в таких сферах, как образование и здоровье, которые составляют основу развития нации. Япония будет оказывать помощь районам, где доходы являются наиболее низкими. При этом следует учитывать возможное влияние этой помощи на аграрный сектор и другие сферы в Японии.

Д. Поддержка деятельности частного сектора

Большое число японских компаний, работающих в Китае, играет существенную роль в расширении и укреплении отношений между двумя странами. Учитывая это, следует содействовать процессу улучшения атмосферы, которая сопровождает деятельность японского предпринимательства в КНР, расширять и углублять экономические отношения частного сектора Японии и Китая.

В свете принятия Китая в ВТО, содействие усилиям по привлечению иностранных инвестиций в КНР на основе проведения политики защиты прав на интеллектуальную собственность послужит созданию там условий для активизации деятельности японских компаний.

В дальнейшем усилия Японии будут направлены на использование в Китае опыта и «ноу-хау» частного сектора, активное внедрение таких проектов, при которых будут использоваться не только предоставляемые Японией финансовые средства, но и первоклассное японское оборудование, системы, технологии, что, как предполагается, приведет к увеличению закупок материалов и т.д. в структуре проектов по неновым кредитам, где, как известно, в последнее время наблюдался спад. Использование передовых японских технологий, оборудования и опыта будет также способствовать углублению понимания значения японской помощи в Китае.

Е. Развитие многостороннего сотрудничества

Япония и КНР достигли согласия о том, что помимо двусторонних отношений «дружеского соседства» следует идти к созданию «партнерства, основанного на дружбе и сотрудничестве», в рамках которого обе страны будут взаимодействовать в решении проблем, с которыми сталкивается Восточная Азия и международное сообщество в целом. Использование ОПР в целях достижения конкретных результатов будет крайне важным для продвижения этих усилий. К примеру, Япония будет сотрудничать с Китаем в рамках оказания помощи третьим странам, основываясь на достижениях, полученных при оказании ею помощи центрам развития человеческих ресурсов.

Япония также будет активно содействовать решению экологических проблем как в рамках взаимодействия Японии, Китая и Республики Корея, так и регионального сотрудничества в Восточной Азии в целом.

4. Проблемы, на которые следует обратить внимание

А. Активизация усилий по оказанию помощи в рамках Хартии ОПР

В последние годы в Японии раздается критика по поводу того, что японская помощь КНР не соответствует принципам, провозглашенным в Хартии ОПР, при этом указывается на существенное увеличение китайских расходов на оборону, совершенствование китайского ракетно-ядерного вооружения, импорт и экспорт оружия, проблемы защиты демократии и прав человека в Китае.

Япония предоставляла помощь в соответствии с Хартией ОПР и при этом стремилась следить за ходом разработок ядерного оружия, военными расходами, импортом и экспортом оружия в Китае, обращать внимание на развитие демократии, защиту прав и свобод человека.

Япония неоднократно использовала возможность довести до сведения Китая обеспокоенность японской общественности значительным ростом его расходов на оборону и стремилась найти у китайской стороны понимание этой проблемы. Япония также призывала повысить транспарентность его политики в военной области. На встречах министров двух стран Япония, например, требовала от Китая прилагать больше усилий по увеличению прозрачности его оборонной политики, поддерживала демократизацию страны путем совершенствования китайской правовой системы.

В дальнейшем Япония будет прилагать максимальные усилия в целях углубления понимания и признания Китаем Хартии ОПР всеми возможными средствами – от дискуссий о политике оказания помощи до двусторонних консультаций, включая встречи на высшем уровне. В частности, ответственными представителями двух стран проводятся межведомственные консультации по таким проблемам, как обеспечение безопасности, военные вопросы и разоружение, права человека. Они открывают превосходные возможности для углубления понимания и принятия китайской стороной принципов Хартии ОПР. Япония будет активно использовать и поддерживать эти консультации, с тем чтобы расставить нужные акценты, усилить взаимопонимание и доверие, подвигнуть Китай к принятию на себя большей ответственности в качестве ведущего члена международного сообщества.

(Примечание. Китай продолжал проводить ядерные испытания, несмотря на повторяющиеся требования Японии прекратить их. В ответ Япония приняла меры по замораживанию всей своей безвозмездной помощи до тех пор, пока не станет ясно, что китайские ядерные испытания прекращены. Китай объявил о моратории на ядерные испытания после завершения заключительного испытания в июле 1996 г., а в сентябре того же года подписал Договор о полном прекращении ядерных испытаний. С учетом этого Япония возобновила безвозмездную помощь в марте 1997 г.).

Наблюдается усиливающаяся обеспокоенность по поводу помощи Китая третьим странам в последние годы. Не хватает прозрачности и ясности в каналах оказания этой помощи, что является одной из причин критики в отношении оказания японской помощи. В дальнейшем Япония будет добиваться от Китая повышения прозрачности его помощи третьим странам, побуждая его публиковать данные о ней.

Б. Развитие экономической помощи через ее «наглядность»

Для взаимопонимания между Японией и КНР необходимо, чтобы широкие слои китайской общественности были информированы о японской помощи. На самом деле это будет существенным моментом для перестройки основ поддержки помощи Китаю в Японии. Китай заявил о намерении прилагать больше усилий по информированию своего населения об ОПР Японии, а Япония в свою очередь будет поддерживать эти усилия Китая и одновременно широко участвовать в информационно-пропагандистской деятельности, адресованной к китайскому населению, с учетом следующего.

а) ОПР осуществляется, базируясь на результатах переговоров между центральными правительствами, но шаги, которые будут предприняты непосредственно на этапе подготовки проекта, должны отражать мнение и нужды местной администрации, занимающейся реализацией проектов. Результаты будут зависеть от глубины осведомленности местной власти относительно японской помощи.

б) Существует много примеров, когда местная администрация Японии, которая поддерживает с китайскими партнерами отношения по линии городов дружбы, осуществляет свои собственные проекты, в которых заинтересован Китай, а также японские неправительственные организации. При осуществлении ОПР Япония будет укреплять взаимодействие с местной администрацией и неправительственными органи-

зациями, оказывать поддержку деятельности этих структур по осуществлению японо-китайского обмена на рабочем уровне.

в) Безвозмездная помощь на осуществление проектов местного значения играет весьма позитивную роль в Китае. Будучи ограниченными по масштабам, подобные проекты являются непосредственным вкладом в улучшение условий жизни населения. Они встречают позитивную реакцию со стороны и местной власти, и жителей – они «наглядны». В связи с этим Япония будет активнее использовать этот вид помощи в дальнейшем.

г) Учитывая изменения в средствах массовой информации Китая, Япония будет стремиться укреплять связи с местной прессой. Она также будет усиливать информационно-пропагандистскую деятельность в интересах ОПР в целом и сделает ее частью работы по осуществлению отдельных проектов сотрудничества с тем, чтобы стимулировать рост популярности ОПР Японии среди китайского населения.

В. Расширение и более гибкое осуществление технического сотрудничества

С учетом экономического и социального развития КНР Япония будет делать больший акцент на «мягкую» помощь, т.е. помощь знаниями и опытом в сфере политики и институциональной деятельности наряду с сотрудничеством в области традиционных технологий и развитием человеческих ресурсов. С тем, чтобы гибко реагировать на эти изменения в запросах на помощь и осуществлять проекты эффективно, Япония пересмотрит собственную систему и структуры, занятые вопросами развития, к примеру, путем более активного использования неправительственных организаций, местной администрации и волонтеров. Содействуя кадрам, оказывающим помощь и обладающим знаниями в «мягких» областях, Япония рассчитывает на полное понимание со стороны Китая относительно участия неправительственных организаций и местной администрации в ОПР. Дальнейшее рассмотрение должно быть отнесено к функциям представителей китайской стороны с учетом перспективы подготовки проектов ОПР совместно с Китаем.

Кроме того, в дальнейшем Япония укрепит координацию финансовой помощи в целях продвижения эффективного технического сотрудничества. На этом пути Япония будет содействовать налаживанию контактов между влиятельными китайскими структурами, поскольку различные правительственные учреждения в Китае выступают в качестве связующих звеньев различных схем получения помощи, что может пре-

пятствовать эффективному сотрудничеству. В дальнейшем в целях положительного использования результатов технического сотрудничества Япония будет продолжать поддерживать достигнутый уровень сотрудничества, с тем чтобы его результаты были распространены на страну в целом.

Г. Совместная подготовка проектов

Традиционно японские проекты оказания помощи Китаю подвергались определенному, неафишируемому изучению китайской стороной, а затем представлялись в Японии на утверждение. В дальнейшем Япония будет более активно участвовать в процессе разработки проектов вместе с китайской стороной, включая местные органы власти с тем, чтобы окончательно сформулировать проекты и повысить прозрачность этой работы.

Для неновых кредитов отменена «круговая» система. Теперь будет применяться «погодная» система, основанная на использовании «длинного списка» кандидатных проектов на последующие 3–5 лет, с отбором проектов на каждый финансовый год. Япония будет четко следовать этой системе и повышать прозрачность процесса отбора проектов.

Кроме того, Япония изучит механизм отбора проектов безвозмездной помощи, программ обучения и молодежных проектов, по которым осуществляются приглашения в Японию по линии технического сотрудничества, с тем чтобы повысить прозрачность этих видов помощи.

Д. Прочие проблемы

а) Модельный подход

Две модели подходов, ориентированных на развитие в специфических регионах или специфических областях (территориях), будут служить инструментарием в эффективной, «наглядной» помощи Китаю, обладающему огромными территорией и населением. Первый подход состоит в отборе специфического региона в качестве модели, оказании ему различных форм помощи и интенсивной поддержке этого региона.

Второй подход использован в «Японо-китайском плане развития экологии в городах-моделях», в котором модельный регион избран в специфической области (территории), и реализуется до полного завершения. Цель этого подхода – распространение опыта на другие регионы, испытывающие аналогичные проблемы.

б) Координация с другими официальными потоками (ДОП)

Финансирование частного сектора Японским банком международного сотрудничества включает в себя международные финансовые операции (ранее выполнявшиеся Экспортно-импортным банком Японии), которые классифицируются как ДОП и операции ОНР (включая иенные кредиты). Первые предназначены для оказания финансовой поддержки японской внешнеэкономической политике; вторые – для содействия государственному развитию в развивающихся странах.

В целях повышения эффективности привлечения государственных средств, ресурсы которых ограничены, Япония усилит внимание к использованию в большей степени знаний и «ноу-хау», с тем чтобы достичь большей взаимосвязи между обоими фондами, принимая во внимание особенности ОНР, у которой имеются относительно свободные условия кредитования, и несвязанных кредитов, которые базируются на рыночных интересах. Независимо от источника финансирования крайне важно, чтобы предоставляемые средства служили национальным интересам Японии в целом и соответствовали внешнеполитическому курсу Японии в отношении Китая.

Четким разделением двух данных источников финансовых средств по целям и намерениям Япония будет обеспечивать более эффективное использование государственных средств. Кроме того, Япония будет оказывать влияние на распределение несвязанных кредитов в рамках взаимодействия между японскими правительственными ведомствами и исполнительными структурами с тем, чтобы служить национальным интересам Японии.

Необходимо также активно использовать не только государственные финансовые средства, но и финансирование и опыт создания инфраструктуры в других областях частного сектора с тем, чтобы обеспечить устойчивый экономический подъем Китая. Однако существуют всевозможные виды риска, из-за чего частный сектор не в состоянии брать на себя все финансирование. Япония будет использовать государственные средства при строительстве базисных объектов инфраструктуры, чтобы облегчить работу по строительству в этой сфере силами частного сектора.

в) Усиление координации с международными организациями и другими ведущими донорами

В результате высоких темпов экономического развития в 1999 г. Китай утратил право на получение кредитов Международного агентства развития, которое имеет более свободные условия кредитования и пе-

решил в категорию стран, пользующихся правом на кредиты только Международного банка реконструкции и развития. Китай ни разу не получал помощи от Азиатского фонда развития через Азиатский банк развития со времени членства в этой организации.

ОПР Японии Китаю переместит акцент с развития инфраструктуры прибрежных районов на улучшение условий жизни и социальное развитие внутренних районов, а также на развитие человеческих ресурсов и охрану окружающей среды. Япония будет укреплять взаимодействие со Всемирным банком и Азиатским фондом развития, располагающими огромным опытом, кадрами и информацией в таких сферах, как борьба с бедностью и социальное развитие, и в которых Китай ожидает получить поддержку.

При осуществлении проектов, подобным программе борьбы с туберкулезом, которая должна проводиться одновременно на обширной китайской территории, Япония будет действовать в координации с международными организациями с тем, чтобы разделить регионы и функции, за которые несет ответственность.

Япония будет изучать возможность совместного осуществления с ООН и другими организациями микрокредитных проектов и других проектов, требующих больших людских ресурсов на стадии реализации.

г) Развитие сотрудничества в области информационной технологии (ИТ), ориентированное на двустороннее и региональное взаимодействие

В последние годы в Китае наблюдается быстрое распространение ИТ, и китайское правительство объявило о намерении активно использовать эти технологии в развитии страны. С учетом того, что развитие и применение ИТ будет осуществляться преимущественно частным сектором, Япония изучает возможность для гибкого сотрудничества, которое объединит долговременную политику с усилиями частного сектора.

Япония посредством ОПР внесет вклад в развитие человеческих ресурсов, которые будут способствовать развитию ИТ.

Распространение ИТ в Китае и других странах Азиатско-Тихоокеанского региона послужит их развитию в самой Японии и станет важным фактором мощного подъема страны. Исходя из этого, Япония использует сотрудничество в области ИТ для создания «благоприятного цикла» с намерением стимулировать многостороннее сотрудничество, о котором говорилось выше.

д) Тщательный анализ

Япония будет активно осуществлять анализ помощи Китаю. Он будет включать не только оценку отдельных проектов, но и своевременный и тщательный анализ всей помощи с учетом различных моментов.

Для контроля за реализацией программы помощи и подготовки принципиальных рекомендаций будет учреждена Оценочная комиссия, состоящая из частных экспертов.

В своем заключении японская сторона будет учитывать идеи и подходы китайской стороны. Оценки третьих стран и организаций, оказывающих международную помощь, также будут приниматься во внимание в целях улучшения японской ОПР Китаю.

Необходимо предпринять усилия по улучшению понимания японской общественностью экономического сотрудничества с Китаем через распространение информации, раскрывающей цели ОПР в отношении Китая, порядок выбора проектов ОПР и их осуществления, а также результаты и проблемы, выявленные при оценке проектов, как указано выше. Для этого будет также использоваться Интернет.

СИЛЫ САМООБОРОНЫ И ГРАЖДАНСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ ЯПОНИИ

В начале 50-х годов вопреки мирным положениям конституции 1947 г. в Японии по существу была воссоздана армия, именуемая для прикрытия «силами самообороны». Этот шаг японское правительство пыталось оправдать тем, что в соответствии с Уставом ООН каждое суверенное государство обладает правом иметь свои вооруженные силы для самообороны. В ответ на это сторонники мира, поддержанные японским общественным мнением, развернули активное антивоенное движение против милитаризации страны.

На протяжении четырех десятилетий, практически до окончания «холодной войны», на всех уровнях правительственного, политического и военного истеблишмента велись нескончаемые дебаты между сторонниками легитимности сил самообороны (правое крыло политических сил) и противниками их как незаконных формирований (оппозиционные партии и демократическая общественность). В оппозиционных партиях была сформирована своя антивоенная программа, которая многие годы служила платформой парламентской и общеполитической борьбы.

В середине 90-х годов приход к власти коалиционного правительства с участием представителей бывших политических противников – Либерально-демократической партии (ЛДП) и Социалистической партии Японии (СПЯ) – во главе с социалистом Т. Мураяма способствовал как изменению программ большинства оппозиционных партий в сторону признания сил самообороны, так и легитимизации де-факто японских вооруженных сил. Главнокомандующим этих сил, в таком случае, становился избранный премьер-министром представитель левого политического крыла.

Сейчас в Японии набирают силу сторонники пересмотра конституции, включая ее антивоенную девятую статью. Выдвигаются предложения о повышении статуса управления национальной обороны (УНО) до министерского (до сих пор силами самообороны руководит начальник УНО, непосредственно подчиненный канцелярии кабинета министров и совету национальной безопасности (СНБ) при премьер-министре).

В последнее время в ежегодно издаваемой Белой книге по обороне Японии, которую готовит УНО и утверждает кабинет министров и СНБ,

особое внимание стало уделяться проблеме установления тесных взаимоотношений вооруженных сил с гражданским населением, которые характеризуются как «уникальные, присущие только Японии». В одном из разделов книги рассказывается о влиянии вооруженных сил на повседневную жизнь японцев.

Силы самообороны и местное население

В Белой книге, в частности, говорится о том, что силы самообороны формируют «общее ядро» с населением и организациями местной власти, прежде всего в тех районах, где они дислоцированы. Помимо чисто военных подразделений силы самообороны имеют на местах специальные органы, которые осуществляют тесное взаимодействие и сотрудничество с органами местной власти по всем вопросам жизнедеятельности войск. Этим, по мнению УНО, достигается одна из главнейших задач – глубокое осознание населением миролюбивой и созидательной сущности сил самообороны как в национальном, так и в международном масштабе. В свою очередь местные власти с помощью повседневных контактов со спецподразделениями пропаганды сил самообороны глубже узнают специфику их действий. Это, как считают военные из УНО, стимулирует развитие взаимных симпатий, снижает уровень недопонимания и практически исключает возникновение негативных инцидентов между силами самообороны и местным населением.

Взаимодействие и сотрудничество между войсками и местными жителями охватывает такие области, как обращение сельчан к специалистам сил самообороны за помощью по обезвреживанию опасных взрывчатых веществ, которые дети находят на полигонах, оказание населению срочной медицинской помощи в воинских медицинских пунктах и госпиталях и т.д.

Силы самообороны участвуют в ликвидации последствий бытовых и стихийных бедствий. Нередко военные транспортные средства привлекаются для перевозки урожая, строительных материалов и других гражданских грузов.

За годы своей деятельности с начала 50-х годов все виды вооруженных сил самообороны более 13 тыс. раз привлекались к участию в ликвидации стихийных бедствий, при этом суммарно было задействовано около 4 млн. военнослужащих, 389 957 единиц воинских транспортных средств, включая танки, 21 950 самолетов и вертолетов, 8 456 военноморских кораблей.

Рекордное число случаев использования сил самообороны – 898 и максимальное число задействованного личного состава – 1 572 684 человека пришлось на 1995 г., когда произошло землетрясение в Кобэ¹⁰³.

Силы самообороны обезвредили 87 867 неразорвавшихся снарядов и мин, что составило в общей сложности 4 499 т взрывчатки, провели траление морского пространства на площади 32 038 кв. км, обезвредили и извлекли из воды 6 914 несработавших торпед и мин.

В 81 118 случаях силы самообороны привлекались к ремонту гражданских объектов – мостов, дорог и т.д.¹⁰⁴

Только за 2000 г. все виды сил самообороны использовались в спасательных работах по оказанию помощи гражданскому населению 815 раз. В них участвовало 26 367 военнослужащих, 2 154 единицы автотранспорта и бронетехники, 1 033 самолета и вертолета, 20 кораблей ВМС¹⁰⁵.

Служба морской охраны и местные власти используют военноморские силы для борьбы с контрабандистами в портах и на всем побережье Японии, где часто появляются подозрительные суда.

Большая часть деятельности сил самообороны, связанной с местным населением, касается ликвидации пожаров различной степени тяжести. Выезды на тушение пожаров могут производиться как по вызовам населения, так и по инициативе начальника подразделения, если пожар происходит вблизи от расположения сил самообороны. Начальник подразделения руководствуется при этом принятыми в октябре 1995 г. «Правилами выезда пожарных подразделений УНО на ликвидацию пожаров жилых строений местного населения». В остальных случаях выезды на тушение пожаров производятся по вызову местных властей на основе решения вышестоящих организаций УНО.

Существует несколько категорий пожаров, к ликвидации которых привлекаются пожарные подразделения сил самообороны:

- пожары жилых помещений и имущества местного населения (участие в их ликвидации на основе ст. 83 Закона о силах самообороны);
- пожары, возникшие вследствие землетрясений и других стихийных бедствий;
- пожары на АЭС.

В 1984 г. силы самообороны помогали в строительстве и оборудовании научной станции наблюдения и установке различных приборов метеослежения на Южном полюсе, куда было транспортировано 1100 т научного оборудования из Японии. В разные годы силы самообороны

участвовали в организации обследования вулканической деятельности на побережье о. Хоккайдо, проведении глубоководных научных исследований, а также оказании помощи в авиакатастрофах и т.д.

Наряду с практической помощью ведется довольно масштабная работа по пропаганде деятельности сил самообороны. Одной из ее форм является распространение среди местного населения специальной литературы, знакомящей с повседневной службой вооруженных сил. Важными пропагандистскими мероприятиями являются ежегодный парад сил самообороны на плацу в Итигая (Токио), парад военно-морских сил в Сасэбо (преф. Нагасаки), авиационный парад в Хамамацу (преф. Сидзуока). Ежегодно в токийском зале Будокан проводятся праздники военной песни, в которых участвуют до 40 тыс. военнослужащих. С 1996 г. стали проводиться сборы и смотры резервистов всех видов вооруженных сил, в октябре 1999 г. сбор прошел на военной базе Хякури (преф. Ибараки).

Войска все активнее привлекают местные власти к оказанию им помощи в оборудовании гарнизонов и казарм для личного состава, налаживании спортивной работы, строительстве бассейнов и т.д. В ходе этого сотрудничества население узнает о повседневной жизни сил самообороны, что способствует повышению уровня доверия между войсками и местными жителями. Отмечались случаи, когда население по своей инициативе оказывало содействие военным при проведении учений и маневров на местности. Проводятся встречи и беседы военнослужащих с местным населением, команды из которого проживают в гарнизонах от двух до трех дней.

Тем не менее начальник УНО и военное руководство постоянно подчеркивают, что войска еще не добились полного признания со стороны населения¹⁰⁶. Для решения этой задачи были предприняты некоторые меры: через отделы связи с местным населением управление национальной обороны постоянно направляет на места информацию, обеспечивающую транспарентность деятельности сил самообороны; общий отдел управления оборонных сооружений контролирует прохождение всей информации, касающейся укрепления связей с населением, до исполнителей на местах. В апреле 2001 г. УНО выступило с инициативой принятия Закона об открытости информации, выпускаемой его аппаратом.

К особым случаям взаимоотношений военных и населения относятся вербовка добровольцев в силы самообороны и наем на работу в орга-

низации УНО. В призывах к местным органам власти УНО обращает особое внимание на то, чтобы отбор кандидатов производился из числа лиц, обладающих высокими моральными и деловыми качествами. Военное руководство объясняет это тем, что солдатам сил самообороны приходится участвовать в миротворческих операциях ООН, ликвидации стихийных бедствий в различных странах мира, поэтому они должны быть достаточно образованы, владеть иностранным языком, обладать способностями общения с иностранцами. Без рекомендаций со стороны местных властей офицеры УНО, работающие на призывных пунктах, выполнить эту работу на должном уровне не могут.

Специалисты подсчитали, что в 1994 г. численность молодежи призывного возраста (18–27 лет) составляла примерно 9 млн. человек. Через 20 лет, к 2013 г. она может сократиться до 5,7 млн. человек¹⁰⁷. Эта весьма настораживающая тенденция беспокоит как гражданские органы, так и организации УНО.

Чтобы сократить дефицит добровольцев и резервистов, обладающих высокими деловыми качествами, УНО обратилось к местным властям с призывом, с одной стороны, содействовать повышению качества образования в повышенных средних школах, а с другой стороны, помочь в отборе кандидатов в состав вновь создаваемого резерва повышенной готовности.

Еще одним методом взаимодействия сил самообороны с местными властями является привлечение их к строительству объектов сил самообороны. Все военные сооружения подразделяются на следующие виды: учебно-тренировочные площадки и полигоны для проведения учений, маневров и стрельб, аэродромы, порты, вспомогательные объекты. На 1 января 2000 г. они занимали площадь в 1 394 кв. км, что составляло 0,37% государственной земли. 1 077 кв. км земли, переданной силам самообороны, расположена на о. Хоккайдо, причем 75% этой территории приходится на учебные поля и полигоны. Дислоцированные на территории Японии войска США занимают 314 кв. км, из них 35 кв. км территории используется совместно с силами самообороны¹⁰⁸.

По расчетам УНО для строительства новых объектов и аэродромов требуются немалые дополнительные территории. Поскольку Япония не обладает излишками земли, то каждый раз при планировании строительства новых военных объектов возникают противоречия между городскими властями, владельцами производственных площадей и УНО, о чем незамедлительно сообщается в прессе. В связи с ростом произ-

водственных мощностей в стране возможности расширения площадей под новые военные объекты все более сокращаются, тогда как дальность стрельбы орудий и ракет, которые необходимо испытывать, возрастает, удлиняются взлетно-посадочные полосы аэродромов, а это неизбежно ведет к необходимости приобретения дополнительных земельных участков.

В целях разрешения сложной земельной проблемы УНО предлагает проводить в жизнь следующие меры:

- стрельбы дальнобойными средствами проводить на море, а также, если возможно, в руслах рек, осуществлять строительство морских дамб;

- для снижения уровня мешающих населению шумов от учебных полетов самолетов максимально сократить их над жилыми районами в ночное время;

- наряду со строительством военных объектов сооружать для местного населения дороги, оборудовать парки отдыха и места для рыболовства и рыбозабоев;

- при полетах реактивных самолетов над жилыми районами, проведении артиллерийских стрельб максимально учитывать интересы местного населения и не наносить ему ущерба;

- при удлинении взлетно-посадочных полос аэродромов за счет отвоения суши у моря максимально учитывать интересы местных рыбаков.

Политика совершенствования сотрудничества сил самообороны с гражданскими организациями

В настоящее время УНО провозгласило проведение «кадровой политики новой эпохи». В управлении было проведено специальное совещание по вопросу создания не только в силах самообороны, но и в масштабе всей страны «специальных команд действия в особых случаях». Работа по формированию таких команд уже началась.

В марте 1997 г. по инициативе УНО парламент принял Закон о подготовке служащих для гражданских учреждений из числа военнослужащих, который вступил в силу в декабре того же года, а его практическая реализация началась в марте 2000 г. Ставя прежде всего цель повышения качества работы служащих, закон направлен на решение следующих задач:

- замещение должностей гражданских лиц, работающих на частных предприятиях, грамотными лицами из бывших военнослужащих, спо-

собными искоренить бюрократические методы в руководстве и привнести подлинные знания в воспитание кадров;

– повышение эффективности работы руководства предприятий путем укомплектования его кадрами из бывших военнослужащих.

В соответствии с принятым законом УНО может направлять обладающих большими организаторскими способностями военнослужащих на работу в нуждающиеся в таких кадрах частные предприятия и таким образом на практике осуществлять «политику ротации кадров». С целью дальнейшего продвижения по службе способных военнослужащих откомандировывают на руководящие должности в государственные и частные предприятия. В процессе работы растет профессионализм руководящих кадров, которого им ранее не доставало.

Предполагается, что такое тесное взаимодействие УНО с государственными и частными предприятиями даст позитивный воспитательный эффект.

В 1999 г. в парламенте Японии обсуждались законопроекты о морали и этике государственных служащих, которые распространялись и на служащих сил самообороны. В апреле 2000 г. законы, определяющие нормы поведения служащих, вступили в силу. Они направлены на укрепление дисциплины во всех государственных учреждениях, повышение качества работы служащих, пресечение их безнравственных поступков.

После раскрытия фактов получения взяток должностными лицами в бывшем управлении поставок вооружения при УНО была осуществлена не только полная реформа деятельности этого органа, но и реорганизация всей цепочки, связывающей управления УНО с частными подрядчиками; были ужесточены контроль за отбором поставщиков оружия и военной техники для УНО, а также наем военных и гражданских лиц на работу в учреждения УНО, связанные с заключением контрактов с частными фирмами. Был введен независимый третейский контроль за финансовыми сделками, повышена ответственность должностных лиц во вновь сформированных управлениях¹⁰⁹.

Проведение кардинального реформирования системы поставок вооружения призвано повысить доверие к УНО и силам самообороны со стороны коммерческих организаций и поставить всю работу на должный уровень. Оно должно способствовать укреплению исполнительской дисциплины как в военных подразделениях, так и в сотрудничающих с ними частных компаниях.

Оборонное строительство на местах

Принимая во внимание деятельность сил самообороны и расположенных на территории Японии войск США, в управлении оборонных сооружений при УНО считают, что ведущееся на Японских островах военное строительство является недостаточным для обеспечения безопасности страны и функционирования японо-американского военного союза. По мнению военных, для установления баланса между многочисленными объектами, расположенными в главных пунктах дислокации основных штабов и крупных соединений, и объектами в районах расположения вспомогательных подразделений требуется большая инженерно-строительная работа.

Управление оборонных сооружений тщательно согласовывает планируемое сооружение необходимых военных объектов с префектуральными властями, руководствуясь при этом существующими законами о строительстве подобных объектов. В районах намечаемого строительства учебных полей (полигонов), аэродромов, портов, казарм создаются координационные строительные советы, в которые входят представители УНО, Штаба ВС США на территории Японии и местных префектуральных властей.

УНО уделяет большое внимание налаживанию взаимодействия с местным населением в вопросах охраны окружающей среды. С этой целью создаются авторитетные многосторонние комитеты, цель которых заключается в обеспечении экологической безопасности.

Силы самообороны располагают большим количеством учебных полей и казарм по всей стране, кроме того, они эксплуатируют большое число самолетов, автомобилей, морских кораблей разного класса. Все эти стационарные и движущиеся объекты, безусловно, являются источниками загрязнения окружающей среды. Чтобы максимально снизить процент загрязнения атмосферы, в 1995 г. был разработан «Всеяпонский комплексный план по охране окружающей среды», обязательный для выполнения всеми организациями, в том числе военными. Что касается объектов ВС США на территории Японии, то в районах их расположения совместно с местными властями созданы координационные комитеты по решению проблемы безотходной утилизации накапливающихся отходов.

Как известно, в 60–70-е годы по всей Японии прокатились массовые митинги протеста против американских военных баз. Их участники требовали вывода всех баз и объектов ВС США с территории Японии.

Пропагандистская работа, умело поставленная японскими правительственными и военными кругами, для которых США являются главным политическим и военным союзником, позволяющим расходовать незначительные средства (до 1% от ВВП страны) на содержание своих сил самообороны, позволила свести практически на нет массовые антиамериканские демонстрации. Позже время от времени волнения возникали лишь в некоторых районах Японии, где расположены базы США, например, в г. Ацуги, жители которого протестовали против ночных учебных полетов палубных истребителей США. В конце концов, после долгих препирательств и эта проблема была разрешена путем строительства США нового учебного аэродрома на одном из островов (Иодзима) к югу от побережья Японии.

В середине 90-х годов обострился вопрос об американских военных базах на о. Окинава, где расположена большая часть важнейших военных объектов США, имеющих для них, как подчеркивает американское командование, непреходящее стратегическое значение во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе. Широкую огласку в те годы получил инцидент, связанный с надругательством трех американских пехотинцев с Окинавы над местной школьницей. Он освещался как японской, так и зарубежной прессой.

Японо-американский специальный комитет по проблеме Окинавы по предложению президента США разработал программу срочных мер, согласно которой в течение семи лет, с 1997 по 2004 г., американские войска должны освободить до 12% территории, занятой под их военные базы на Окинаве. При этом США разрешалось сохранить на территории острова крупнейшие авиабазы Кадэна и Футэма. Такие решения удалось принять путем обещания улучшить условия жизни местного населения за счет средств центрального правительства Японии, сократить площадь основных американских баз, перевести часть из них на новые намывные территории Окинавы и на другие отдаленные острова «континентальной части» (так на Окинаве называют главные четыре острова Японии).

Таким образом, мы видим, что в последние годы УНО отстраивает механизм взаимодействия военных и гражданских, особенно местных, организаций, по разным направлениям, широко используя разнообразные методы пропаганды для формирования в стране позитивного отношения к силам самообороны и поднятия их престижа как внутри страны, так и за рубежом.

Тем не менее проводимые канцелярией премьер-министра раз в 2–3 года опросы общественного мнения свидетельствуют о довольно осторожном отношении населения к вооруженным силам. Например, один из опросов, проходивший в декабре 1999 – январе 2000 гг. с участием 5 тыс. респондентов, показал, что к силам самообороны относятся «превосходно» – 31,7% «терпимо» – 50,7, «мало уважают» – 8,8, «не уважают» – 7,8% опрошенных¹¹⁰.

Приложение

Отношение гражданского населения к силам самообороны*

I. Ответы на опросы, проводившиеся в 1996–1999 гг. (в %)

Вопрос: Какое у вас создалось впечатление о силах самообороны?

- По правде сказать, у меня не выработалось определенного мнения – от 36 до 38 %;
- В силах самообороны высокая дисциплина – 40%;
- Силы самообороны выполняют трудную работу, зачастую связанную с опасностью. Они много помогают местному населению, выполняют ответственные функции на международной арене – от 32 до 36%;
- УНО является закрытой организацией – от 14 до 17 %;
- Силы самообороны заслуживают доверия – 17%;
- Силы самообороны занимают прочную позицию в обществе – 8 – 9%;
- Силы самообороны придерживаются установленного порядка – 6%;
- Не знаю или другие ответы – от 4 до 5 %.

Вопрос: В чем, по вашему мнению, должна заключаться роль сил самообороны?

- Тушение пожаров – 66,9%;
- Обеспечение безопасности страны (от внешней агрессии) – 41-45%;

* Данные опросов по: Бойз хандобукку 2001 (Справочник по вопросам обороны). Токио, 2001. С. 753-887.

- Внесение вклада в решение международных проблем (участие в миротворческих операциях ООН) – 25%;
- Поддержание внутреннего порядка в стране – 24-25%;
- Оказание помощи населению (организация спортивных мероприятий, улаживание конфликтов) – от 7 до 9%;
- Прочие ответы – 0,3%;
- Не знаю – 2,5%.

Вопрос: Какие главные функции, по вашему мнению, до сих пор выполняли силы самообороны?

- Тушение пожаров – 87-88%;
- Внесение вклада в решении международных проблем, в частности, участие в миротворческих операциях ООН – 32-35%;
- Обеспечение безопасности страны (от внешней агрессии) – 19%;
- Оказание помощи населению – 17-18%;
- Поддержание порядка в стране – 11%.

2. Ответы на опросы, проводившиеся в разные периоды (%)

Вопрос: А что вы думаете о численности сил самообороны?

	1990	1993	1996	1999
Следует увеличить	7,7	6,3	7,5	13,5
Не изменять	62,1	66,2	64,2	66,1
Сократить	20,0	15,3	15,5	8,7
Не знаю	10,3	12,1	12,8	11,6

Вопрос: Что вы думаете о расходах на оборону?

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999
Следует увеличить	20,1	14,2	11,2	8,1	6,2	7,4	10,7
Не увеличивать	47,3	54,1	58,0	55,6	58,5	56,0	61,7
Сократить	15,0	17,7	19,2	26,1	19,7	21,9	13,9
Не знаю	17,6	14,0	11,7	10,3	15,6	14,7	13,7

Вопрос: Как вы относитесь к японо-американскому союзу?

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999
Признаю	66	71	69	64	68	69	72
Не признаю	32	18	19	18	17	15	15
Не знаю	13	10	14	18	15	15	14

Вопрос: Каким способом следует обеспечить безопасность Японии?

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999
Японо-американским союзом и силами самообороны	65	69	67	62	69	68	81
Союз аннулировать, силы самообороны усилить	8	7	7	11	7	7	7
Союз аннулировать, силы самообороны ликвидировать	8	5	6	7	4	7	6
Не знаю	21	18	18	18	20	16	14

Вопросы, касающиеся международного вклада сил самообороны:

– Поддерживаете вы участие сил самообороны в ликвидации последствий стихийных бедствий за рубежом?

	1990	1993	1996	1999
Поддерживаю	25,7	26,2	39,0	50,1
Можно сказать, что поддерживаю	28,5	35,4	39,0	36,2
В какой-то мере поддерживаю	17,0	15,2	8,8	4,0
Выступаю против	11,2	12,3	3,1	1,4
Не определился	11,2	12,3	65,0	4,3

– Согласились ли вы с участием сил самообороны в миротворческих операциях ООН?

	1990	1993	1996	1999
Согласен	20,6	17,1	24,1	40,5
Если другие согласны, то и я согласен	24,9	31,3	39,9	39,0
По правде говоря, Протестую	19,1	19,6	10,5	6,0
Выступаю против	18,8	10,8	6,2	2,7
Не имею представления	10,9	14,3	8,2	5,5
Не знаю	6,7	6,7	14,2	6,4

Вопрос: Как вы относитесь к переговорам и обменам сил самообороны с другими государствами?

	1996	1999
Одобрительно	25,7	37,8
Взвесив все обстоятельства, одобряю	41,1	37,9
Как ни говори, протестую	4,5	4,5
Протестую	2,0	1,8
Представления не имею	8,7	6,4
Не знаю	18,1	11,8

Вопрос: Как вы относитесь к участию военнослужащих сил самообороны в зарубежных военных курсах, семинарах, в сотрудничестве ООН с целью повышения их знаний?

	1996	1999
Одобрительно	25,7	35,7
При учете обстоятельств, одобряю	39,6	37,3
Не одобряю	6,0	6,1
Протестую	2,6	2,8
Представления не имею	8,6	6,4
Не знаю	17,9	11,7

Вопрос: Как вы поступите в случае нападения на Японию?

	1978	1981	1984	1987	1990	1993	1997
Буду помогать силам самообороны	40,4	35,3	38,0	39,6	36,7	39,3	42,8
Буду бороться без оружия	4,8	16,3	15,5	18,9	25,0	20,7	20,5
Не сопротивляюсь	9,3	12,0	11,0	10,0	9,8	11,0	8,7
Буду участвовать в борьбе совместно с силами самообороны	6,8	5,5	5,0	5,0	6,3	4,6	6,1
Буду помогать партизанскими действиями	1,6	2,3	2,3	2,0	2,6	1,8	2,0
Как-нибудь	0,5	0,5	1,4	2,1	0,8	0,7	1,4
Не знаю	26,6	27,7	26,2	23,2	18,7	21,7	18,5

**ХРОНИКА ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИХ СОБЫТИЙ
И ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ КОНТАКТОВ ЯПОНИИ
В 2001 г.**

Январь

- 4 На Сахалине открыто представительство губернаторства Хоккайдо. Это первое официальное представительство органа местного самоуправления Японии в России
- 6 В Японии вступила в действие административная реформа, в соответствии с которой изменена структура правительства. Количество центральных министерств и ведомств сокращено с 23 до 13. В течение 10 лет планируется сократить на 25% численность сотрудников центрального аппарата правительства, в котором на начало 2001 г. было занято 540 тыс. человек.
- 8 В Японию с визитом прибыл президент Европейского банка реконструкции и развития Жан Лемьер. Он обсудит возможность увеличения сумм вливаний банка в экономики стран Центральной Азии и других суверенных государств на территории бывшего Советского Союза. Лемьер советовал японским предпринимателям вновь начать вкладывать деньги в России.
- 9 В Пекине состоялась встреча лидера Социал-демократической партии Японии Т. Дои с председателем КНР Цзян Цзэминем. В ходе беседы Цзян Цзэминь выразил сомнение в том, что политика США в отношении Китая не претерпит изменений в связи со сменой администрации США.
- 11 Орденом дружбы за заслуги в развитии отношений с Россией награждены ректор Токийского института русского языка М. Того и глава Общества японо-российских связей К. Фусими.
- 16 Министр иностранных дел Японии Ё. Коно совершил визит в Москву в ходе зарубежного турне. В Москве состоялась встреча с министром иностранных дел РФ И. Ивановым, подписан меморандум о важности развития двусторонних отношений
- 17 Завершился официальный визит в Россию первого заместителя

начальника Управления национальной обороны Японии К. Сато. Он провел переговоры с министром обороны РФ маршалом И. Сергеевым и начальником ГШ ВС России генералом армии А. Квашниным.

31 Открылась очередная сессия парламента Японии.

Февраль

17 Руководство политических партий, входящих в правящую коалицию, – Комэйто и Консервативной партии – пришло к единому мнению, что глава правительства, лидер Либерально-демократической партии Ё. Мори должен подать в отставку после принятия бюджета на новый финансовый год, который в Японии начинается 1 апреля.

20 Четыре оппозиционные партии начали бойкот работы бюджетной комиссии нижней палаты парламента, требуя смещения ее председателя Х. Норота, который вызвал международный скандал утверждением, что в годы второй мировой войны Япония не была агрессором, а помогала освобождению народов Азии.

25 Губернатор префектуры Окинава К. Инаминэ на встрече с министром иностранных дел Японии Ё. Коно потребовал пересмотра соглашения с США по статусу американских войск на территории Японии, поскольку население Окинавы «не может больше выносить» бремя присутствия на острове американских морских пехотинцев.

26 Влиятельный деятель правящей Либерально-демократической партии, бывший министр труда М. Мураками был уличен во взяточничестве, и сам попросил лишить его мандата депутата верхней палаты парламента. Это нанесло удар по без того низкому престижу главы кабинета министров Ё. Мори, поскольку М. Мураками играл важную роль в утверждении Ё. Мори на посту лидера ЛДП и премьер-министра.

Март

3 Парламент Японии проголосовал против проекта резолюции о недоверии кабинету Ё. Мори, которую коллективно внесли оппозиционные партии.

16 Кабинет министров Японии утвердил назначение новым председателем Объединенного комитета начальников штабов сил

самообороны Японии С. Такэгути.

- 19 В Вашингтоне прошла японо-американская встреча на высшем уровне. Премьер-министр Японии Ё. Мори и президент США Д. Буш в совместном заявлении сделали акцент на экономических аспектах обстановки в мире и в двусторонних отношениях.
- 25 В Иркутске прошла встреча премьер-министра Японии Ё. Мори с президентом России В. Путиным. Подтверждено, что Совместная декларация СССР и Японии 1956 г. представляет собой базовый юридический документ, положивший начало переговорам о заключении мирного договора.

Апрель

- 3 Четыре японские газеты, не указывая на источник информации, опубликовали содержание беседы между президентом России В. Путиным и премьер-министром Японии Ё. Мори на саммите в Иркутске 25 марта.
Правительство Японии утвердило школьный учебник истории, который, как полагают, создаст серьезные дипломатические проблемы для Токио в отношениях с Сеулом и Пекином. В учебнике не отражена японская агрессия в Азии, колонизация стран Азии Японией представлена как освобождение от господства Запада, скрыты факты массовых убийств мирных жителей японцами.
- 6 Завершился официальный визит в Японию начальника Главного управления сухопутных сил Генштаба ВС РФ генерал-полковника Ю. Букреева
- 10 Посол Республики Корея в Японии возвратился в Токио после кратковременного отъезда для консультаций в связи с проблемой публикации в Японии учебника, обеляющего историю японского милитаризма.
- 13 Президент Литвы Валдас Адамкус, находящийся с визитом в Японии, в интервью высказал предположение, что в 2002 г. будет решен вопрос о вступлении Литвы в НАТО.
- 19 Ё. Мори официально объявил о своей отставке с постов председателя Либерально-демократической партии и премьер-министра Японии.
Завершила работу конференция «Комитета XXI века», содействующего взаимопониманию между Россией и Японией. Одоб-

рены конкретные мероприятия комитета по развитию диалога в области культуры.

- 22 Завершился официальный визит в Японию Главнокомандующего ВМФ России адмирала флота В. Куроедова.
В Японию прибыл экс-президент Тайваня Ли Дэньхуэй. Это частная поездка, но она, как считают, приведет к углублению недоверия Китая к администрации Чэнь Шуйбяня и задержке развития диалога между Пекином и Тайбеем.
- 24 В Хабаровске прошло заседание Дальневосточной подкомиссии российско-японской межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству. Итоги ее деятельности за шесть лет оценены как весьма скромные, реализован лишь один совместный проект. Общий товарооборот между двумя странами достиг 5 млрд. долл., но это не удовлетворяет обе стороны.
- 25 Д. Коидзуми избран председателем Либерально-демократической партии, что практически гарантирует ему избрание на пост премьер-министра Японии.
Генеральным секретарем Либерально-демократической партии назначен Т. Ямадзаки, видный деятель ЛДП, известный как сторонник создания в Восточной Азии коллективной системы безопасности с участием Китая, США, России и Японии. Ямадзаки выступает за прямые выборы главы правительства, придание легального статуса вооруженным силам страны, пересмотр конституции.
- 26 Избранный премьер-министром Японии Д. Коидзуми сформировал новый кабинет. Правительство коалиционное, представители Комэйто и Консервативной партии получили в нем по одному портфелю. СМИ обращают внимание на то, что в кабинете пять постов заняли женщины, что беспрецедентно, в частности МИД возглавила 57-летняя М. Танака, дочь покойного экс-премьера К. Танака. Отмечается также, что Д. Коидзуми производил назначения не по спискам фракций ЛДП.
- 27 Премьер-министр Японии Д. Коидзуми провел первую с момента избрания пресс-конференцию. Он вновь выразил свое стремление пересмотреть конституцию страны и заявил о необходимости изучить вопрос о применении права на коллективную оборону.
Назначенная министром иностранных дел Японии М. Танака в

интервью группе японских журналистов заявила, в частности, что она не настаивает на одновременной передаче Россией Японии всех Южных Курил и допускает иные варианты.

Май

- 7 Д. Коидзуми выступил в парламенте с программной речью. В средствах массовой информации она характеризуется как «носящая слишком общий характер и требующая последующих разъяснений».
- В телефонной беседе Президента России В. Путина и премьер-министра Японии Д. Коидзуми было выражено намерение продолжить курс на развитие двусторонних отношений.
- 13 В Японии на о. Авадзи прошла ежегодная сессия Совета взаимодействия бывших глав государств и правительств, в которой приняли участие представители 16 стран за исключением России. Обсуждались перспективы развития Восточной Азии и АТР в целом в XXI в. С докладами выступили экс-канцлер Германии Г. Шмидт, экс-премьер-министр Японии К. Миядзава. Совет был создан в 1983 г.
- 15 Завершился визит в Москву делегации японских парламентариев во главе с председателем Парламентской ассоциации японо-российской дружбы Х. Мицудзука. Делегация имела широкий круг встреч с руководством Госдумы РФ, беседы с лидерами партий, а также с министром иностранных дел РФ И. Ивановым, мэром Москвы Ю. Лужковым, который возглавляет «Комитет XXI века», поддерживающий связи с Японией на общественном уровне.
- 28 Рейтинг премьер-министра Японии Д. Коидзуми достиг беспрецедентного уровня – 87%. Это рекорд личной поддержки и популярности премьер-министров Японии.
- 30 Делегация крупного бизнеса Японии в составе 240 представителей делового мира во главе с президентом Федерации экономических организаций Японии (Кэйданрэн) Т. Имаи выехала в Россию для ознакомления с возможностями российского рынка. Перед отправлением на церемонии в МИД главе делегации были выданы документы, гарантирующие официальный правительственный статус делегации.

Июнь

- 8 Беседой в Кремле с президентом РФ В. Путиным завершилась поездка по России представительной делегации Федерации экономических организаций Японии. В начале поездки делегация разделилась на три группы, которые посетили Сибирь, Поволжье, Северо-Западный регион России.
- 24 По итогам выборов в Токийское префектуральное собрание Либерально-демократическая партия несколько укрепила свои позиции, получив 53 из 127 мандатов. У Комэйто – 23 мандата. Из партий оппозиции Демократическая партия увеличила свое представительство с 13 до 22 мандатов. Представительство Коммунистической партии Японии сократилось с 26 до 15 мандатов.
- 28 По данным опроса газеты «Асахи симбун» поддержка кабинета Д. Коидзуми на конец июня составляла 81%. Популярность Либерально-демократической партии увеличилась с 34% до 38%. Число сторонников Демократической партии, основной оппозиционной партии, составляет 6%. Деятельность министра иностранных дел М. Танака, сопровождающуюся рядом скандалов, положительно оценивают 67% участников опроса в сравнении с 65% в мае.
- 30 В США в Кэмп-Дэвиде прошла японо-американская встреча на высшем уровне в формате «без галстуков». По оценкам СМИ Японии встреча продемонстрировала «успешное установление личных отношений» премьер-министра Японии Д. Коидзуми и президента США Д. Буша. Стороны договорились начать постоянные консультации по вопросам дипломатической стратегии.

Июль

- 2 Японская сторона смягчила условия страхования торговых операций с Россией. Так, страхование будет распространяться на сделки с отсрочкой платежей до 12 месяцев, поднят потолок краткосрочного страхования со 100 млн. иен до 1 млрд. иен.
- 3 Министр иностранных дел Японии М. Танака направила министру иностранных дел РФ И. Иванову послание, в котором выразила озабоченность в связи с решением Москвы допустить на промысел в зону Южных Курил южнокорейские суда.

- 4 Япония, США, Южная Корея, Китай и Тайвань достигли принципиальной договоренности о проведении совместных исследований по вопросу о захоронении в глубинных геологических слоях ядерных отходов АЭС, сообщает «Асахи симбун». Исследования планируется проводить в США в Лас-Вегасе. В средствах массовой информации Японии опубликованы многочисленные статьи с протестами в связи с договоренностью между Россией и Южной Кореей о квоте для южнокорейских рыбаков на промысел в водах в районе Южно-Курильских островов.
- 5 Завершилось американо-европейское турне премьер-министра Японии Д. Коидзуми. Основная цель Коидзуми – сыграть роль посредника в поисках компромисса между США и странами Европы по вопросу ратификации Киотского протокола «О борьбе с глобальным потеплением климата», а также по планам США в создании противоракетной обороны. Д. Коидзуми посетил США, Великобританию и Францию. В Лондоне Д. Коидзуми договорился о японо-английском сотрудничестве в деле привлечения США к Киотскому протоколу. В Париже переговоры были не столь плодотворными. Франция заявила, что ее подход к проблеме Киотского протокола сильно отличаются от позиций Японии и Великобритании и что нельзя допускать произвола США в вопросах борьбы с глобальным потеплением, поскольку это может подтолкнуть Вашингтон к игнорированию мнения других стран и в вопросе противоракетной обороны.
- 6 В Риме прошла встреча вице-премьера правительства России А. Кудрина с министром финансов Японии М. Сёкава. Последний заявил, что Япония поддерживает стремление России стать членом Всемирной торговой организации. Подписан договор об установлении побратимских отношений между Кронштадтом и японским городом Госики. Госики – родина национального героя Японии Такадая Кахэя, участника первых контактов россиян с японцами.
- 10 По результатам опроса газеты «Токио симбун» наибольшей симпатией среди политических партий пользуется ЛДП, которую поддерживают 39,4% японских избирателей, что на 10% выше прошлогоднего показателя. Демократическую партию поддерживают 12%, тогда как год назад этот показатель был

равен 25%. Уровень популярности Д. Коидзуми составляет 89%. По данным опроса газеты «Йомиури симбун» ЛДП поддерживает 41% избирателей, ДП – 7%.

12 В Японии началась предвыборная кампания в связи с намеченными на 29 июля выборами в палату советников парламента страны.

19 Председатель правительства России подписал постановление «О заключении соглашения между правительством РФ и правительством Японии о расширении консульских округов генеральных консульств России и Японии».

В Риме состоялась встреча министров иностранных дел Японии и России. Глава МИД Японии М. Танака заявила, что в своей политике в отношении Москвы она будет неукоснительно опираться на итоги договоренностей лидеров двух стран на встрече в Иркутске в марте 2001 г.

20 В Генуе началось совещание лидеров «восьмерки» ведущих государств мира.

21 В Генуе в рамках саммита «восьмерки» прошла встреча президента РФ В. Путина с премьер-министром Японии Д. Коидзуми. В. Путин предложил Д. Коидзуми посетить Россию с официальным визитом.

22 Президент РФ В. Путин, выступая на пресс-конференции в Генуе и касаясь итогов японо-российской встречи в верхах, отметил, что «обе стороны подтвердили, что все прежние договоренности будут соблюдаться».

Открылся еженедельный авиарейс между Южно-Сахалинском и аэропортом Синтитосэ на острове Хоккайдо. Он будет выполняться компанией «Сахалинские авиатрассы» на самолетах «АН-24». С 1994 г. эта авиакомпания осуществляет два рейса в неделю в город Хакодате на Хоккайдо.

27 Началось реальное выполнение проекта японских инвестиций в объеме 28 млрд. иен в реконструкцию комбината «Ярославнефтеоргсинтез». Отмечается, что это стало возможным лишь после почти восьмилетних согласований.

29 В Японии состоялись очередные выборы в палату советников, на которых раз в три года переизбирается половина ее состава.

30 Подведены итоги выборов в верхнюю палату парламента. Коалиция в составе Либерально-демократической партии, Комэйто

и Консервативной партии получила в общей сложности 78 мандатов и сохранила большинство в палате. Крупнейшая оппозиционная Демократическая партия завоевала лишь 26 мест. Из 247 мест в палате в этот раз переизбиралось 121 место, из них 73 в 47 избирательных округах и 48 по партийным спискам.

Август

- 2 Премьер-министр Японии Д. Коидзуми заставил министра иностранных дел М. Танака уволить четырех высокопоставленных дипломатов из-за серии скандалов вокруг присвоения ими государственных средств. М. Танака противилась увольнению, желая, как считается, «показать, кто хозяин в МИДе». Это расценивается СМИ как очередной острый конфликт между Д. Коидзуми и М. Танака.
- 6 Выступая на церемонии памяти жертв американской атомной бомбардировки города Хиросима, премьер-министр Японии Д. Коидзуми призвал к ликвидации оружия массового поражения и скорейшему введению в действие режима Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, который отказываются ратифицировать США. Мэр Хиросимы Т. Акаба осудил планы милитаризации космоса.
Правительство Японии намерено досрочно пересмотреть действующую программу укрепления вооруженных сил страны и утвердить ее не позже 2003 г. вместо намечавшегося 2005 г. По новой программе группировку вооруженных сил Японии предполагается развернуть в сторону Китая и Корейского полуострова, сократив группировку на российском направлении.
- 10 Премьер-министр Японии Д. Коидзуми досрочно переизбран на посту правящей Либерально-демократической партии, получив возможность возглавлять правительство страны до сентября 2003 г. как лидер правящей партии. Решение о переизбрании принято на общем собрании депутатов обеих палат парламента от ЛДП.
- 13 Премьер-министр Японии Д. Коидзуми совершил паломничество в храм Ясукуни, который в странах Азии считают символом японского милитаризма и национализма.
- 15 Премьер-министр Японии Д. Коидзуми заявил по случаю 56-й годовщины капитуляции Японии во второй мировой войне о

- «глубоком раскаянии» в связи с рядом событий в ходе войны, имея в виду страдания, принесенные Японией странам Азии. Тем не менее 5 министров кабинета Японии демонстративно посетили в этот день храм Ясукуни, где, как считают японцы, покоятся души всех японских солдат. В соседних странах вызывает возмущение, что таким образом выражается почтение к японским военным преступникам. Сам Д. Коидзуми посетил Ясукуни двумя днями ранее.
- 20 В личном послании президенту РФ В. Путину премьер-министр Японии Д. Коидзуми выразил предостережение по поводу того, что Россия предоставляет право третьим странам вести промысел рыбы в районе Южных Курил. Это, как говорится в послании, может оказать негативное влияние на отношения между двумя странами.
- 22 Министерство просвещения и науки Японии объявило о том, что к 2003 г. будут слиты воедино три правительственные структуры по вопросам космоса – Национальное управление по исследованию космического пространства (NASDA), Научно-исследовательский институт космоса и Авиакосмический НИИ. Это решение обусловлено неудачами с запусками космических ракет. Слияние нацелено на укрепление структуры космической отрасли и превращение ее в «японское NASA».
- 23 Уровень безработицы в Японии в июле достиг 5-процентной отметки.
- 26 В японском городе Нэмуто создано «Общество поощрения возврата северных территорий». В своей деятельности оно основывается на идее «первоочередного возвращения двух островов» (Шикотан и Хабомаи).
- 30 В Японии успешно запущена ракета Н-2А. Это расценивается как первый шаг к выходу Японии на мировой рынок запусков спутников.

Сентябрь

- 3 Японские СМИ уделяют большое внимание начавшемуся визиту в Пхеньян председателя КНР Цзян Цзэминя. Обращается внимание на формирование двух трехсторонних систем сотрудничества: Китай – Россия – КНДР и Япония – США – РК. В Хабаровске прошло четвертое пленарное заседание оргкоми-

тета Экономической конференции стран Северо-Восточной Азии. Состоялись тематические сессии по вопросам экономической интеграции, развития транспортной инфраструктуры, использования информационных технологий. В заседании участвовали представители России, Японии, Китая, Монголии, Северной Кореи и Южной Кореи.

- 4 Завершился визит в Японию полномочного представителя президента России в Приволжском федеральном округе, председателя Госкомитета РФ по химическому разоружению С. Кириенко. В Японии он имел ряд встреч с представителями правительства и деловых кругов. С. Кириенко информировал японскую сторону о ходе выполнения программы ликвидации химического оружия в России. Россия готова передать Японии свою технологию утилизации химического оружия. Его огромные запасы оставлены Японией на территории Китая после второй мировой войны, и это становится проблемой в японо-китайских отношениях.

Министерство иностранных дел России сделало заявление, в котором говорится, что Сан-Францисский мирный договор, заключенный 8 сентября 1951 г., определил действующие по сей день основные параметры послевоенного территориального урегулирования в отношении Японии.

- 6 Правительство Японии формально приветствует распространенное МИД России 4 сентября заявление о положительной оценке Сан-Францисского мирного договора, которое, «несомненно, служит шагом вперед в развитии японо-российских отношений», считает газета «Санкэй симбун». Россия впервые официально дала положительную оценку этому договору, однако проблему «северных территорий» это не решает, считает газета.

- 7 Все японские СМИ уделяют большое внимание 50-й годовщине заключения Сан-Францисского мирного договора и Японо-американского договора безопасности. Подчеркивается, что последний обеспечил «мир и процветание Японии».

- 8 В Москве открылся музыкальный фестиваль «Душа Японии», который проходит ежегодно с 1999 г. на базе Российско-японского центра музыкальной культуры.

В Хабаровске прошел международный российско-японский

симпозиум «Экономика Дальнего Востока в XXI в.». Участники рассматривали характер и особенности двусторонних отношений, ход реформ в России. Японские ученые считают, что стабильность региональной российской экономики обеспечит ее ускоренный перевод на развитие перерабатывающих производств.

- 11 В США совершена серия террористических актов. Японские СМИ рассматривают их как «выходящие за рамки действий против одной страны», как «войну против всего мирового сообщества», как «вызов сверхдержаве».
- 13 Большая группа представителей японских компаний прибыла на остров Сахалин для ознакомления с нефтегазовыми проектами. Делегацию возглавляет советник нефтяной компании СОДЕКО М. Курода. Основная цель поездки – изучение инвестиционного климата на российском Дальнем Востоке.
В Южно-Сахалинске прошли парламентские слушания «Советско-японская декларация 1956 г. и проблемы национальной безопасности России».
- 15 В районе островов Цусима прошли совместные учения военных кораблей России и Японии. Отрабатывались совместные маневрирование и связь при выполнении задач по поиску и спасению на море. С 11 по 15 сентября флагман группы российских кораблей БПК «Адмирал Трибуц» находился в японском порту Сасэбо. Отмечается расширение обмена визитами кораблей России и Японии. В 1997 г. БПК «Адмирал Виноградов» посетил Токио, в 1999 г. БПК «Адмирал Пантелеев» – Иокосука. Японские корабли заходили во Владивосток и на Камчатку.
- 17 Лидер Консервативной партии Т. Оги ушла с поста председателя партии по состоянию здоровья, но осталась на посту министра государственных земель и транспорта. Решено, что новым лидером партии станет генеральный секретарь партии Т. Нода.
- 18 Состоялся телефонный разговор премьер-министра Японии Д. Коидзуми и президента США Д. Буша. Д. Коидзуми обещал оказывать Вашингтону максимальную помощь и поддержку в борьбе с терроризмом.
- 24 В МИД Японии учрежден специальный пост ответственного за выработку мер по борьбе с терроризмом. В сухопутных войсках сил самообороны в свою очередь начато формирование спецот-

- ряда из нескольких сот человек по борьбе с террористами и диверсантами. Отряд войдет в состав 1-й десантной бригады.
- 25 В Вашингтоне прошла японо-американская встреча в верхах. Переговоры премьер-министра Японии Д. Коидзуми и президента США Д. Буша были полностью посвящены террористическим актам в США 11 сентября и участию Японии в операции возмездия. Д. Коидзуми изложил свой курс по оказанию японскими силами самообороны тыловой поддержки силам США в ходе операции в Афганистане. Д. Буш расценил это, считают японские СМИ, как «жесткий вариант». По мнению Д. Буша, вклад Японии может осуществляться и в «мягком варианте», в оказании помощи Пакистану и блокировании потоков финансовых средств террористических организаций.
- 26 Участие Японии в операциях в Афганистане, по опросам газеты «Иомиури симбун», поддерживает 87% респондентов, настаивая при этом на сохранении антивоенных положений конституции страны. Опросы «Майнити симбун» дают другой результат – за военное сотрудничество в действиях в Афганистане выступает только 63% опрошенных.
- 27 Открылась внеочередная сессия парламента Японии. На ней планируется принять ряд законов, обеспечивающих участие Японии в антитеррористической операции в Афганистане в соответствии с обещаниями премьер-министра Японии на японо-американской встрече в верхах 25 сентября. Премьер-министр Японии Д. Коидзуми, выступая с программной речью, подтвердил намерение правительства «продолжать курс на развитие сотрудничества с Россией в экономической сфере и международных делах, но наряду с этим «по-прежнему прилагать все силы к заключению мирного договора путем решения вопроса о принадлежности четырех островов северных территорий».
- 29 Россия и Япония договорились о постоянном обмене информацией о деятельности секты «АУМ Синрикё», устроившей газовую атаку в токийском метро в 1995 г. Верховка руководства секты была арестована, но секта тайно продолжает вербовать последователей. По некоторым данным, на территории России действует более десятка опорных пунктов секты.

Октябрь

- 3 Делегация российских парламентариев во главе с координатором депутатской группы по связям с Японией М. Задорновым, находящаяся в Токио, встретила с главой МИД Японии М. Танака. Последняя подтвердила неизменность позиции Японии по вопросу заключения мирного договора с Россией.
- 8 Премьер Госсовета КНР Чжу Жунцзы заявил, что «если Токио не будет уделять важнейшее внимание урегулированию проблем, связанных с посещением официальными лицами храма Ясукуни, а также искажениям истории в учебниках, то кардинальное улучшение отношений между Пекином и Токио будет невозможным».
- 9 В ходе состоявшихся в Токио российско-японских консультаций на уровне заместителей министров иностранных дел стороны согласились поддерживать действия Вашингтона в связи с терактами в США 11 сентября.
Заместитель министра иностранных дел РФ А. Лосюков, находящийся в Токио, имел встречу с министром иностранных дел Японии М. Танака. А. Лосюков, по сообщениям СМИ, был проинформирован о подходе М. Танака к территориальной проблеме.
- 10 В Токио завершилось очередное заседание российско-японской комиссии по научно-техническому сотрудничеству. Согласовано более 90 пунктов взаимодействия в сфере физики, космоса, связи, биотехнологий.
- 15 В Сеуле прошла японо-южнокорейская встреча в верхах.
- 16 В Токио состоялись российско-японские рабочие консультации представителей МИД двух стран по мерам противодействия распространению ядерного оружия в условиях опасности международного терроризма. Акцент сделан на совершенствовании международного контроля.
Завершились десятидневные гастроли в Японии московского «Театра на Покровке» под руководством С. Арцибашева. Японские критики весьма лестно отзывались об оригинальной интерпретации коллективом пьес «Ревизор», «Женитьба», «Три сестры».
- 18 По сообщению газеты «Майнити симбун», рейтинг кабинета

- министров во главе с Д. Коидзуми шестой месяц подряд держится на рекордно высоком уровне более 80%.
- 19 В нижней палате парламента Японии принят законопроект, позволяющий ВС Японии оказывать тыловую поддержку действиям ВС США и Великобритании в Афганистане.
- 21 В Токио прошла премьера российско-японского балета «Конек-горбунок». В спектакле, поставленном Натальей Воскресенской, задействована японская труппа «Нихон балет академи» и исполнители главных партий из России и Италии. Ранее Н. Воскресенская поставила в Японии три спектакля, один из которых был признан лучшей постановкой сезона.
- 22 В Шанхае завершился саммит стран - участниц форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Было принято заявление о борьбе с терроризмом. В ходе саммита состоялась российско-японская встреча на высшем уровне.
- 24 В Москве состоялась встреча министра обороны РФ С. Иванова с влиятельным деятелем правящей Либерально-демократической партии М. Судзуки. Визит М. Судзуки в Москву, как считается, используется для неофициальной проработки проблем двусторонних отношений России и Японии.
- Депутаты Государственной думы РФ ратифицировали Соглашение между правительствами России и Японии о культурных связях. Оно было подписано в Токио 5 сентября 2000 г. и призвано заменить Соглашение между правительствами СССР и Японии от 1986 г.
- 25 Россия согласилась с просьбой Японии о введении запрета для третьих стран на промысел рыбы вблизи Южных Курил, заявил посол России в Японии А. Панов.
- 26 США обратились к правительству Японии с просьбой оказать экономическую поддержку Узбекистану, «ставшему опорной базой нанесения ударов по Афганистану», сообщила газета «Асахи симбун».
- 29 На пленарной сессии верхней палаты парламента Японии приняты три закона: антитеррористический закон и два дополнения к законам о силах самообороны и Управлении безопасности на море. В соответствии с ними силам самообороны дается право оказывать тыловую помощь действиям США в Афганистане, охранять американские базы на территории Японии, пагруль-

ным кораблям УБМ открывать огонь по судам в случае неподчинения в японских территориальных водах. Через две палаты законопроекты прошли в рекордные сроки, всего за 25 дней. Их рассматривают как «поворотный пункт в оборонной политике Японии».

- 31 Опубликованы итоги общенациональной переписи в Японии, проведенной 1 октября 2000 г. Население Японии составило 126 925 843 человека. Перепись в Японии проводится раз в 5 лет. С момента предыдущей население увеличилось всего на 1,1%. Численность экономически активного населения в возрасте от 15 до 65 лет за 5 лет сократилась на 1,1% до 86,2 млн. человек. Впервые число пожилых старше 65 лет превысило число детей и подростков моложе 15 лет.

Газета «Йомиури симбун» опубликовала итоги опроса общественного мнения по проблемам внешней политики и отношений с пятью странами – США, КНР, РК, КНДР и Россией. 4,1% респондентов ответили, что Россия «производит на них хорошее впечатление», 23,8% – «скорее хорошее». В отношении США показатели были соответственно 31,9% и 46,9%. Как источник угрозы для Японии Россию воспринимают 10,2% респондентов, КНДР – 50,4%, КНР – 13,8% и США – 8,7% респондентов.

Ноябрь

- 1 В Пекине начались японо-китайские межправительственные консультации по вопросам торговых разногласий между двумя странами. Летом текущего года Япония ввела ограничения на ввоз из КНР ряда сельскохозяйственных товаров и текстильных изделий.
- 5 Руководство ЛДП поддержало решение парламентариев не направлять на сессию ГА ООН главу МИД Японии М. Танака, допускавшую многочисленные ляпсусы на посту министра.
- 6 Лидеры 10 стран – членов АСЕАН на саммите АСЕАН+3 (Китай, Южная Корея и Япония) не пожелали принять предложенную Японией антитеррористическую декларацию. Китай и исламские государства АСЕАН весьма осторожно относятся к проводимой США антитеррористической операции, отмечают японские СМИ.
- 10 Находящийся в Японии председатель комитета Госдумы РФ по

- кредитным организациям и финансовым рынкам А. Шохин заявил, что мирный договор между Россией и Японией может быть заключен на базе Совместной советско-японской декларации 1956 г., предусматривающей готовность Советского Союза передать Японии острова Шикотан и Хабомаи.
- «Премия Киото» – престижная международная награда в категории «Высокие технологии» – вручена российскому ученому, лауреату Нобелевской премии 2000 г. в области физики Ж. Алферову.
- 20 Во Владивостоке России передан плавучий комплекс по переработке жидких радиоактивных отходов «Ландыш», построенный на деньги (около 40 млн. долл.) правительства Японии. Премьер-министр Японии Д. Коидзуми и начальник УНО Г. Накатани утвердили подробный план деятельности по оказанию тыловой поддержки ВС США и Великобритании в Афганистане на основании законов об особых мерах по борьбе с терроризмом.
- 21 В Пекине прошли японо-китайские межправительственные консультации на уровне представителей МИД. Достигнута договоренность о возобновлении в 2002 г. прерванного диалога по вопросам безопасности и об обмене визитами кораблей ВМС двух стран. Все это свидетельствует о серьезном сдвиге в развитии отношений между двумя странами, которые ухудшились из-за инцидента с японскими учебниками истории и в связи с посещением премьер-министром Японии храма Ясукуни, что в Пекине было расценено как нежелание руководства Японии осудить прошлый милитаристский курс своей страны. Правительство Японии приняло решение выделить из бюджета на текущий финансовый год дополнительно 20 млрд. иен на расходы, связанные с отправкой военнотрудовых сил самообороны в зону антитеррористической операции в Афганистане.
- 22 В Москве завершились российско-японские консультации, в ходе которых определены условия рыболовного промысла в зоне Южных Курил на 2002 г. Условия закреплены в меморандуме.
- 27 Опрос газеты «Асахи симбун» показал, что 46% респондентов в Японии поддерживают операцию США в Афганистане, 44% согласны с участием японских сил самообороны в тыловой под-

держке действий США в Афганистане, а 48% выступают против нее.

29 Число безработных в Японии на конец октября составило почти 3,6 млн. человек, уровень безработицы равен 5,4%, сообщает газета «Майнити симбун».

Товарооборот между Россией и Японией за январь-сентябрь 2001 г. составил 2,693 млрд. долл., что на 13,2% больше, чем за тот же период прошлого года. При этом российский экспорт составил 2,135 млрд. долл., увеличившись на 9,4%. Импорт России из Японии возрос на 30,3%, но составил всего 558,7 млн. долл.

30 Находящийся в Токио губернатор Сахалинской области И. Фархутдинов заявил, что международный консорциум «Сахалинская энергия», осваивающий нефтегазовые месторождения на шельфе Сахалина, готов поставлять ежегодно на экспорт 9,5 млн. т сжиженного природного газа (СПГ). И. Фархутдинов считает, что вариант с СПГ значительно перспективней строительства трубопровода, поскольку на Сахалине есть оборудование, а в Японии развитая инфраструктура для приема СПГ.

Правительство Японии приняло решение о реформе системы здравоохранения в 2002 финансовом году. Предполагается увеличение доли страховых взносов для работающих граждан с 20 до 30%.

Опрос газеты «Йомиури симбун» в США и в Японии относительно оценки отношений между двумя странами показал, что их считают хорошими 72% американцев и 53% японцев. Оба показателя в сравнении с предыдущим годом увеличились на 6%.

Декабрь

2 Завершился визит в Японию заместителя председателя правительства России В. Христенко. Он возглавлял российскую делегацию на заседании Российско-японской межправительственной комиссии по торгово-экономическим вопросам. Сопредседателем была глава МИД Японии М. Танака. По итогам заседания подписан меморандум. В. Христенко имел встречу с премьер-министром Японии Д. Коидзуми.

3 Опрос газеты «Асахи симбун» показал, что 90% респондентов

- боятся возможности потери работы и снижения заработной платы. Подобный пессимизм, отмечает «Асахи симбун», зафиксирован впервые.
- 4 Правительство Японии на своем заседании определило основы бюджетной политики на 2002 фин. г. Намечено сокращение выпуска облигаций государственного займа до 30 трлн. иен, а также инвестиций в сельское хозяйство на 10%.
 - 5 Проведенный в 2000 г. среди школьников 32 стран тест Организации экономического сотрудничества и развития на быстроту реакции и сообразительность показал, что японские школьники лидируют в математике. Наихудшие результаты они показывали в понимании прочитанного, сообщают газеты.
 - 6 Министр иностранных дел Японии М. Танака, выступая в парламенте, обвинила премьер-министра Д. Коидзуми в том, что он не создает ей условий для зарубежных поездок. Это расценено СМИ как политический скандал.
Орденами дружбы награждены японские врачи С. Ямасита, И. Сибата, М. Хироко за активное участие в Чернобыльском проекте Фонда Сасакавы.
Дни японской культуры прошли в республике Марий Эл.
 - 11 Встреча деловых кругов России и Японии прошла в Москве. Она осуществлялась под эгидой российского «Комитета XXI века» и имела целью содействовать российско-японскому экономическому сотрудничеству.
 - 13 В Москве завершила работу 18-я сессия российско-японской комиссии по рыболовству по определению квот вылова в 200-мильных зонах на 2002 г. Размер взаимных квот обозначен в 53 тыс. т биоресурсов. На платной основе Япония получит квоту в 6,5 тыс. т.
 - 14 Кабинет министров Японии составил проект сокращения государственных инвестиционных программ. Из 163 некоммерческих структур, содержащихся на средства государства, 54 должны быть ликвидированы или приватизированы.
 - 17 Китай отрицательно относится к отправке кораблей японских ВМС для оказания тыловой поддержки ВМС США в ходе операции в Афганистане, пишет газета «Санкэй симбун» со ссылкой на правительственные источники, раскрывшие содержание состоявшихся 21 ноября в Пекине консультаций представителей

- МИД Китая и Японии. По мнению Пекина, принятые в Японии законы, допускающие направление кораблей Японии в Персидский залив, «противоречат принципу пассивной обороны», которого до сих пор придерживалась Япония.
- 18 Начальник Управления обороны Японии Г. Накатани на пресс-конференции в Токио высказался за возможность сотрудничества Токио и Москвы в проблеме разминирования территории Афганистана.
- 20 В Токио завершились двухдневные российско-японские консультации в рамках соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. Выражено намерение добиваться вступления в силу Киотского протокола по борьбе с глобальным потеплением климата.
- Российский дирижер Г. Рождественский награжден Орденом Восходящего солнца с Золотыми лучами и лентой «За большой вклад в подъем и развитие музыкального искусства Японии». С 1957 г. японскими орденами награждены 17 граждан бывшего СССР и России.
- 21 МИД Японии представил правительству план внутреннего организационно-кадрового реформирования. Предлагается замещение на конкурсной основе почти 50% постов.
- 23 По опросу газеты «Асахи симбун», правительство Д. Кондзуми поддерживает 72% респондентов, отказывают в поддержке 17%.
- 25 Денонсировать 9-ую статью Совместной декларации СССР и Японии о прекращении состояния войны между двумя государствами и о восстановлении дипломатических и консульских отношений, подписанной в 1956 г., как не соответствующую современным реалиям, считают необходимым участники слушаний, проведенных по инициативе общественного Комитета защиты территориальной целостности России.
- 27 В Москве на заседании президиума российского «Комитета XXI века» утвержден план совместных российско-японских мероприятий на 2002 г. Председатель комитета мэр города Москвы Ю. Лужков призвал начать подготовку к Дням Москвы в Токио, которые намечены на сентябрь 2003 г.

Примечания

Цветова И.А. Трудный старт правительства Коидзуми

- ¹ Коккай гэппо. 2001. № 1. С. 4.
- ² Кобаяси Кадзухиро. Мокухё сосицу-но Дзиминто (Либерально-демократическая партия, утратившая цели) // Гэккан канкай. 2001. № 4. С. 43-44.
- ³ Нихон кэйдзай симбун. 25.04.2001.
- ⁴ Нихон кэйдзай симбун. 24.04.2001.
- ⁵ Нихон кэйдзай симбун. 25.04.2001.
- ⁶ Нихон кэйдзай симбун. 26.04.2001.
- ⁷ Нихон кэйдзай симбун. 27.04.2001.
- ⁸ Полный текст речи Д.Коидзуми см.: Иомиури симбун. 07.05.2001. Веч. вып.
- ⁹ Сенаторов А.И. Япония: крупная реорганизация правительственной структуры // Проблемы Дальнего Востока. 2000. № 2. С. 54-57.
- ¹⁰ Речь идет о долгах, оставшихся невозвращенными после краха «экономики мыльного пузыря», раздутого повальной спекуляцией землей и недвижимостью в 80-е годы. Обанкротившиеся должники так и не смогли вернуть занятые средства, а банки до сих пор скрывают гигантские потери. Все это подрывает основы кредитования, от которого зависит рост производства, а с ним и экономическое развитие в целом.
- ¹¹ См.: Столяров Ю.С. Проблемы финансово-кредитной системы Японии // Актуальные проблемы современной Японии. РАН. Ин-т Дальнего Востока. М., 2002. С. 76.
- ¹² Официальное изложение содержания «Основного курса экономической и финансовой политики и реформ экономической и социальной структуры» см.: Токи-но угоки. 2001. № 9. С. 88-93.
- ¹³ Иомиури симбун. 22.06.2001.
- ¹⁴ Иомиури симбун. 27.09.2001. Веч. вып.
- ¹⁵ Иомиури симбун. 19.01.2002.
- ¹⁶ Иомиури симбун. 09.04.2002.
- ¹⁷ Иомиури симбун. 27.09.2001. Веч. вып.
- ¹⁸ Иомиури симбун. 12.10.2001.
- ¹⁹ Иомиури симбун. 17.11.2001.
- ²⁰ Согласно закону 1992 г., участие японских контингентов в действиях вооруженных сил ООН по поддержанию мира возможно при выполнении следующих «пяти принципов»: 1) достижение договоренности между конфликтующими сторонами о прекращении или приостановлении военных действий; 2) согласие конфликтующих сторон, включая принимающее государство, на дея-

тельность сил ООН и участие Японии в ней; 3) соблюдение нейтралитета, не допускающего поддержки одной из конфликтующих сторон; 4) сохранение за Японией права на самостоятельное решение об отзыве своего контингента в случае, если какое-либо из названных условий полностью не выполняется; 5) сведение к минимуму необходимости использования оружия (см.: Япония и проблемы безопасности в АТР. М., 1996. С. 55-56).

²¹ Иомиури симбун. 08.12.2001.

²² Асахи симбун. 02.08.2002.

²³ В январе 2002 г. съезд Демократической партии принял курс на «противостояние правительству Коидзуми», отмежевываясь от прежней линии на солидарность с «реформами Коидзуми» (Иомиури симбун. 20.01.2002).

²⁴ Хатояма Юкио. Дато – Коидзуми дзиминто-о сэнгэнсуру (Декларируем отстранение от власти ЛДП и Коидзуми) // Тюо корон. 2002. № 3. С. 62-67.

²⁵ Одзава Итиро. Сэйкэн-ва юкидзумари, дайконран-но дзидай-ни нару (Власть в тупике, надвигается время большого хаоса) // Тюо корон. 2002. № 2. С. 68-73.

²⁶ Син Кадзуо. Коидзуми-сан, кайкаку-э-но сайдай-но тэйко сэйрёку-ва аната да (Господин Коидзуми, вы самая большая сила сопротивления реформам) // Тюо корон. 2002. № 3. С. 74-77.

²⁷ Дон Такако. Сюсё-ва дзэндзэн «хэндзин»-дэ-ва най (Премьер-министр отнюдь не «своевольный человек») // Тюо корон. 2002. № 3. С. 78-81.

²⁸ Нонака Хирому. Дзякуся кирисутэ-ва сэйдзи-дэ-ва най (Подавлять слабых – это не политика) // Тюо корон. 2002. № 4. С. 61-63.

²⁹ Кога Макото. Попюридзуму сэйдзи-ва оватта (Популистская политика закончилась) // Тюо корон. 2002. № 4. С. 64-66.

³⁰ Асо Таро. Сори-ва дзибуң-но котоба-ни тораварэсугитэ иру (Премьер заворужен собственными словами) // Тюо корон. 2002. № 4. С. 67-69.

³¹ Камэи Сидзука. Орэ-но- ютори-ни ярэба ийн да (Следовало бы делать как говорил я) // Тюо корон. 2002. № 4. С. 64-69.

Сенаторов А.И. Реформа общественных предприятий Японии

³² Кравцевич А.И. Общественное предпринимательство в Японии. М., 1988. С. 6.

³³ Там же. С. 87-111.

³⁴ Подробнее см.: Авдаков И.Ю. Опыт приватизации государственных предприятий в сферах транспорта и связи // Японский опыт для российских реформ. М., 1998. Вып. 1. С. 62-70.

³⁵ Иомиури симбун. 09.09.1993.

³⁶ Нихон кэйдзай симбун. 19.10.1994.

- ³⁷ Гэкан Кэйданрэн. 1995. Июнь. С. 16.
- ³⁸ Нихон кэйдзай симбун. 25.11.1994.
- ³⁹ Токи-но угоки. 1997. № 3. С. 62.
- ⁴⁰ Гёсэй кайхаку пурогураму (Программа административной реформы) // Токи-но угоки. 1997. № 3. С. 68-70.
- ⁴¹ Тоё кэйдзай. 09.11.1996.
- ⁴² Речь Р. Хасимото при открытии 140-й сессии парламента. См.: Асахи симбун. 21.01.1997. Веч. вып.
- ⁴³ Гэкан Кэйданрэн. 1999. Июль. С. 11-12.
- ⁴⁴ Там же. С. 14.
- ⁴⁵ Асахи симбун. 09.10.1997.
- ⁴⁶ Тюо сётё сайхэн гайдо буку (Справочник по реорганизации центральных министерств и управлений). Токио, 2001. С. 372-386.
- ⁴⁷ Гэкан Кэйданрэн. 2001. Май. С. 34-35.
- ⁴⁸ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 22, 24.
- ⁴⁹ Коккай гёппо. 2001. № 1. С. 8.
- ⁵⁰ По японскому законодательству общественно полезными называются «юридические лица, создаваемые по разрешению ответственных министров и ведомств в форме инкорпорированных или финансовых юридических лиц, имеющих целью не извлечение прибыли, а общественную пользу». – Кравцевич А.И. Общественное предпринимательство в Японии. М., 1988. С. 119.
- ⁵¹ Токи-но угоки. 2001. № 9. С. 90.
- ⁵² Такэнака Хэйдзо. Сикураи Ёсико. Татиагарэ! Нихон (Вставай, Япония). Токио, 2001. С. 18.
- ⁵³ Иомиури симбун. 07.09.2001.
- ⁵⁴ Там же. 03.09.2001.
- ⁵⁵ Там же. 05.09.2001.
- ⁵⁶ Содержание плана подробно изложено в Нихон кэйдзай симбун 19.12.2001; Иомиури симбун. 19.12.2001.
- ⁵⁷ Нихон кэйдзай симбун. 03.01.2002.
- ⁵⁸ Там же. 19.12.2001.
- ⁵⁹ Иомиури симбун. 19.12.2001.
- ⁶⁰ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 34-38.

Анисимцев Н.В. Реорганизация центрального аппарата административно-государственного управления Японии

⁴¹ Здесь и далее Закон о кабинете министров цитируется по: Роппо дзэнсё (Сборник законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 233-235.

⁶² Тьюо сётё надо кайкаку кихонхо (Основной закон о реформе центральных министерств и управлений) // Роппо дзэнсё. Т. 1. С. 253.

⁶³ О реформе общественных предприятий Японии см. статью А.И. Сенаторова, опубликованную в настоящем сборнике (прим. ред.).

⁶⁴ Токи-но угоки. 2001. № 10. С. 23, 25, 37.

Белокурова Г.В. Состояние и перспективы реструктуризации финансовой системы Японии

⁶⁵ Aoki M., Patric H. The Japanese Main Banking System. Oxford, 1994. P. 23; Cargill T. Korea and Japan: the End of the Japanese Financial Regime // Bank Crises: Causes, Analysis and Prevention. Kaufman G. ed. London, 1998. P. 15.

⁶⁶ Bank of Japan. Monthly Report of Recent Economic and Financial Development. 2001. March.

⁶⁷ Berger A., Davies S. The information content of bank examinations // Journal of financial services research. 1998. No 14. P. 117-144.

⁶⁸ Yomiury Shimbun. 12.11.2001.

⁶⁹ Cargill T., Hutchinson M., Ito T. Financial Policy and Central Banking in Japan. London, 2000. P. 42-45.

⁷⁰ Ibid. P. 60-63.

⁷¹ Нихон кэйзай симбун. 05.04.2002.

⁷² Rijickeghem C. V., Weder B. Spillovers Trough Banking Centers: A Panel Data Analysis // IMF Working Paper. 2000. May. P. 3

⁷³ Пищик В.Я. Евро и доллар США. Конкуренция и партнерство в условиях глобализации. М., 2002. С. 30.

⁷⁴ Financial Times. 12.12.1999.

Шлындов А.В. Корейский аспект внешней политики Японии

⁷⁵ Организация содействия развитию энергетики на Корейском полуострове стала не только структурой, ответственной за реализацию проекта и обеспечение безопасности работы реакторов до их передачи КНДР, но и взяла на себя определенные посреднические функции по координации усилий заинтересованных сторон по налаживанию контактов между КНДР и Республикой Корея. В частности, в актив этой организации можно записать и последнюю договоренность об открытии в 2002 г. между Севером и Югом Корейского полуострова прямого воздушного пути, который будет пролегать над акваторией Японского моря. Намечалось, что в июле 2002 г. первый самолет с пассажирами и грузами KEDO приземлится в аэропорту Янгъан северокорейской провинции Канвондо.

⁷⁶ Курата Х. Китатёсэн-но дандо миссайру то нитибэйкан канкэй. арагана кики ампо-но буммяку (Северокорейские баллистические ракеты и японо-американские отношения: новый критический фактор в подходах к безопасности) // Кокусай мондай. 1999. № 468. С. 62.

⁷⁷ В 1992 г. японо-северокорейские переговоры о нормализации двусторонних отношений были прерваны и возобновились лишь в августе 2000 г.

⁷⁸ The Korean Journal of Defense Analysis. 2000. No 2. Vol. XII. P. 130.

⁷⁹ Иомиури симбун. 05.03.1999.

⁸⁰ Бозэй хакусё 1998 (Белая книга по вопросам обороны 1998). Токио, 1998 С. 118.

⁸¹ The Daily Yomiuri. 29.01.2000.

⁸² The Daily Yomiuri, 28.08.2000.

⁸³ Scalapino Robert A. The Political-Security Situation in Northeast Asia // ERINA report. 2000. February. Vol. 32. P. 5.

⁸⁴ Нихон токэй гэнпо. Monthly statistics of Japan 2001. September No 483. P. 81.

⁸⁵ Финансовые известия. 07.05.2002.

Семин А.В. Пересмотр японской политики Официальной помощи развитию Китая

⁸⁶ Japan's ODA. Annual Report 1999. ODA Country Policy toward Major Recipients. P. 1.

⁸⁷ Gaiko Forum. 2001. No 2. P. 38-39.

⁸⁸ Gaiko Forum. 1999. No 10. P. 73.

⁸⁹ Economic Cooperation Programm for China. 2001. October. P. 22.

⁹⁰ Ibid. P. 19.

⁹¹ The Daily Yomiuri. 13.10.2000.

⁹² БИКИ. № 130. 28.10.1997.

⁹³ Gaiko Forum. 1999. No 10. P. 22.

⁹⁴ Mainichi Daily News. 01.02.1999.

⁹⁵ Иомиури симбун. 26.10.1998.

⁹⁶ Иомиури симбун. 29.11.1998.

⁹⁷ The Daily Yomiuri. 14.10.2000.

⁹⁸ The Daily Yomiuri. 13.05.2000.

⁹⁹ Japan. China Foreign Ministers Meeting. Summary. 24.07.2001.

¹⁰⁰ Interim Report of the Second Consultative Committee on ODA Reform 01.08.2001.

¹⁰¹ Economic Cooperation Program for China. 2001. October. P. 1.

¹⁰² Ibid. P. 7-8

Бунин В.Н. Силы самообороны и гражданское население Японии

- ¹⁰³ Боз'Я хандобукку 2001 (Справочник по вопросам обороны). Токио, 2001. С. 292-293.
- ¹⁰⁴ Там же. С. 212-213.
- ¹⁰⁵ Там же. С. 293.
- ¹⁰⁶ Боз'Я хакусё 2000 (Белая книга по вопросам обороны 2000). Токио, 2000. С. 205.
- ¹⁰⁷ Там же. С. 210.
- ¹⁰⁸ Там же. С. 213.
- ¹⁰⁹ Подробнее см.: Бунин В.Н. О коррупции в силах самообороны // Актуальные проблемы современной Японии. РАН. Ин-т Дальнего Востока. М., 2002. С. 103-113.
- ¹¹⁰ Боз'Я хандобукку 2001. Токио. С. 753-887.

СОДЕРЖАНИЕ

Цветова И. А.	Трудный старт правительства Кондзуми...3
Сенаторов А.И	Реформа общественных предприятий Японии.....36
Анисимцев Н.В	Реорганизация центрального аппарата административно-государственного управления Японии.....60
Белокурова Г.В.	Состояние и перспективы реструктури- зации финансовой системы Японии.....94
Шлындов А.В.	Корейский аспект внешней политики Японии.....106
Семин А.В.	Пересмотр японской политики Офици- альной помощи развитию Китая.....125
Бунин В.Н.	Силы самообороны и гражданское население Японии.....149
Тебин Н.П.	Хронология внутривнутриполитических событий и внешнеполитических контактов в 2001 году.....163
Примечания	183

Научное издание

Актуальные проблемы современной Японии

Редактор – *М.В. Демченко*

Оригинал-макет А.П. Буниной

Корректор А.П. Бунина

Лицензия серии ЛП № 040948 от 10.03.1999 г.
Выдана Государственным Комитетом РФ по печати

Уч. № 483 от 03.02.2003 г.

ПЛД № 53-468 от 16.07.1999 г.
Подписано к печати 03.02.2003 г.
Печ. л. 12. Тираж – 150 экз. Заказ № 1
Печатно-множительная лаборатория
Института Дальнего Востока РАН
Москва, 117218, Нахимовский пр-т, 32