

Российская академия наук



Институт Дальнего
Востока

РЕФОРМЫ СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

[1994–2006 гг.]

МОСКВА • 2008

РОССИЙСКАЯ
АКАДЕМИЯ НАУК



ИНСТИТУТ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

**РЕФОРМЫ
СОВРЕМЕННОЙ
ЯПОНИИ
(1994–2006 гг.)**

МОСКВА
2008

ББК 66.69(5Я)

П 12

*Рекомендовано к публикации Учёным советом
Института Дальнего Востока РАН*

*Ответственный редактор и руководитель научного проекта
к.и.н. **В.Н. Павлятенко***

Авторский коллектив:

*к.и.н. Н.В. Анисимцев (гл. 6), ф.н. О.Н. Железняк (гл. 5), К.С. Родченкова (гл. 5),
к.и.н. В.Н. Павлятенко (предисловие, гл. 8), к.и.н. А.И. Сенаторов (гл. 2, 3,
4, 8), к.и.н. И.А. Цветова (гл. 1,7)*

Реформы современной Японии (1994–2006 гг.) / Под общей ред.
А.И. Сенаторова. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2008. 340 с.

Коллективная монография российских японоведов представляет общий обзор процесса преобразований современной Японии в 1994–2006 гг.

Авторы рассматривают предпосылки, замысел, достижения и проблемы реформирования в сферах государственного управления, финансов и экономики, социального обеспечения, образования и судебной системы, осуществляемого в Японии с целью адаптации страны к условиям глобализации и другим переменам XXI века.

ISBN 978-5-8381-0142-6

ББК 66.69(5Я)

© Институт Дальнего Востока РАН, 2008.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. НА ПУТИ К СИСТЕМНЫМ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМ.	
ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА	8
Предпосылки больших перемен	8
Политическая реформа	17
Последствия политической реформы	24
Глава 2. РЕФОРМЫ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ	
1990-х ГОДОВ	41
Административная реформа.	44
Реформы в сфере финансов и экономики..	70
Итоги реформирования в преддверии XXI века.	89
Глава 3. РЕФОРМЫ ПРИ КАБИНЕТЕ	
Дз. КОИДЗУМИ (2001–2006 гг.)	93
Программа «реформ Коидзуми»	96
Реорганизация общественных предприятий	
с акцентом на приватизацию.	101
Новые моменты «реформы регулирования».....	115
К реализации идеи «малого правительства».....	121
Поиск путей к финансовой независимости	
местного самоуправления	131
Бюджетная реформа	137
Курс на нормализацию работы банковской системы	142
Установка на продолжение реформ.	145
Глава IV. ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО	
ОБЕСПЕЧЕНИЯ	151
Предпосылки реформы социального обеспечения	151
Реформа общественного пенсионного обеспечения	157
Страхование ухода за престарелыми – самостоятельное звено	
социального обеспечения	173
Проблемы реформы системы медицинских услуг	180
Общие итоги реформы системы социального обеспечения.	188

Глава V. РЕФОРМА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ЯПОНИИ: ОТВЕТЫ НА ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ.	194
Формирование принципов и задач третьей реформы образования.	195
Проблемы школьного образования, его адаптация к потребностям XXI века.	201
Реформа высшего образования.	214
Проблемы и перспективы дальнейшей реформы.	226
 Глава VI. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ ЯПОНИИ: СИСТЕМА И ЕЕ СОВРЕМЕННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ.	 237
Судебная система современной Японии.	237
Процессы правосудия.	250
Реформы судебной системы.	257
 Глава VII. НА ОЧЕРЕДИ ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ.	 289
 Глава VIII. ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И УРОКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПО-ЯПОНСКИ.	 310
Библиография.	328

ПРЕДИСЛОВИЕ

Япония, достигшая в XX веке впечатляющих успехов при политической и социально-экономической системе, рожденной послевоенными демократическими реформами, с середины последнего десятилетия прошлого века вновь осуществляет существенную системную перестройку, которую японцы обычно называют «структурными реформами». Нынешние, глубокие, но пока еще не завершенные социально-экономические преобразования в Японии – ответ нашего дальневосточного соседа на крупные внутренние и международные перемены, прежде всего на вызовы глобализации и научно-технической революции. Системные преобразования рассматриваются в Японии как неотъемлемый инструмент в борьбе своей страны за выживание в обостряющейся конкуренции на мировых рынках, как средство сохранения достигнутого всенародными усилиями места Японии в ряду передовых государств мира.

Большой интерес россиян к соседней Японии, ее политике, экономике, культуре, другим сторонам жизни японского народа включает и желание лучше знать причины, смысл и результаты нынешних преобразований. Поскольку японские реформы призваны дать ответ на общие вызовы XXI века и найти решение большого круга задач, во многом схожих с теми, которые решаются в процессе продолжающихся российских реформ, естественно возникает необходимость глубокого и всестороннего изучения японского опыта, его своеобразия, достижений и проблем, позитивных и негативных сторон.

Японские реформы изначально были объектом изучения российскими исследователями, преимущественно, к сожалению, японоведами, без активного участия разносторонних специалистов. Большинство публикаций по этой теме знакомит россиян с отдельными направлениями или эпизодами преобразований в Японии.

Стремясь восполнить этот недостаток, небольшой коллектив работников Центра исследований Японии Института Дальнего Востока поставил перед собой цель нарисовать по возможности полную картину японских реформ, в их широком спектре, включающем изменения в партийно-политической системе, сферах государственного управления, финансов и экономики, социального обеспечения, образования и судопроизводства. Помимо того, обращено внимание на готовящийся пересмотр Конституции Японии. В предлагаемой читателю монографии рассматриваются предпосылки, замысел, достижения и проблемы, дальнейшие планы по каждому из направлений реформ. Предпринята попытка выявить и показать характерные черты реформирования по-японски, включая «японизацию» заимствования зарубежного опыта.

В своем исследовании авторы опирались в первую очередь на изучение японских документальных источников – правительственных программ и планов проведения реформ, законодательных актов, определяющих направление и конкретное содержание преобразований, заявлений премьер-министров и министров, докладов правительственных совещательных органов, документов политических партий, официальных оценок хода и результатов реформирования. Широко использовались мнения и оценки авторитетных японских и зарубежных ученых – политологов, экономистов, юристов, педагогов, а также оценки и комментарии японских деловых кругов и общественных организаций, результаты опросов общественного мнения.

Написание настоящей книги стало итогом многолетней работы ее авторов по изучению процесса преобразований в Японии, обобщения и развития их исследований, публиковавшихся в монографиях, сборниках, справочниках и журнальных статьях. Вместе с тем обзор всего широкого спектра японских реформ был бы неполным без ссылок на глубокие исследования российских японоведов из других научных учреждений – Е.Л. Леонтьевой (ИМЭМО РАН), И.П. Лебедевой, С.Б. Маркарьян, Э.В. Молодяковой (ИВ РАН) и многих других.

Хронологически обзор процесса японских реформ в основном охватывает 12-летний период, начиная с 1994 г., который условно можно считать их началом, до сентября 2006 г., когда в Японии было сформировано очередное коалиционное правительство, подтвер-

дившее курс на продолжение и завершение намеченных преобразований в разных сферах жизни страны.

Авторы книги, являющиеся по специальности преимущественно историками, не претендовали на доскональное освещение каждого из аспектов многогранных реформ, однако питают надежду, что их труд не только удовлетворит любознательность обычных читателей, но и станет своего рода ориентиром для тех, кто вплотную занимается преобразованиями в нашей стране и готов углубить изучение японского опыта применительно к российской действительности.

НА ПУТИ К СИСТЕМНЫМ ПРЕОБРАЗОВАНИЯМ. ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА

ПРЕДПОСЫЛКИ БОЛЬШИХ ПЕРЕМЕН

Основы современных политической, экономической и социальной систем Японии были заложены в процессе демократических реформ, после поражения страны во второй мировой войне. Глубокая структурная перестройка того времени открыла возможность мирного и демократического развития, превращения Японии во вторую промышленную державу мира.

Не все сложившиеся в послевоенный период государственные и общественные институты оставались неизменными. С течением времени они подвергались частичной перестройке и дополнениям, направленным на адаптацию страны к новым условиям и переменам как во внутренней, так и внешней обстановке. Этому способствовала, в частности, практика создания при кабинете министров и министерствах совещательных органов, вносящих предложения о совершенствовании различных систем – государственного управления, местного самоуправления, социального обеспечения, образования и т.д. Причем в тех случаях, когда совещательные органы, формировавшиеся из специалистов и представителей заинтересованных сторон, давали достаточно радикальные рекомендации, последние, как правило, оставались без внимания.

Административно-финансовая реформа, осуществленная при кабинете Я. Накасонэ в 1980-е годы, стала первым заметным системным преобразованием. К этому времени выявилась большая зависимость бюджета страны от государственных займов, а также неэффективность работы государственных предприятий, особенно госу-

дарственных железных дорог. В деловых кругах страны стало расти недовольство чрезмерным государственным вмешательством в дела предприятий, сковывавшим их инициативу и ограничивавшим самостоятельность. В 1981 г. сформированный в соответствии со специальным законом временный консультативный совет по делам администрации во главе с почетным президентом Федерации экономических организаций (Кэйданрэн) Тосио Доко представил премьер-министру ряд докладов с предложениями по реорганизации и рационализации работы государственного аппарата, включая сокращение административного регулирования, пересмотр принципов финансовой политики, программу приватизации государственных предприятий.

Главными результатами реформы стали приватизация государственных железных дорог, отмена или ослабление положений ряда законов, устанавливающих лицензирование и другие виды регламентации частнохозяйственной деятельности.

«В то время, – вспоминает инициатор и организатор этой реформы Я. Накасонэ, – реорганизация, осуществлявшаяся в Японии, шла параллельно с реформами президента Рейгана в США и премьер-министра Тэтчер в Англии. Обозреватели отмечали политический характер этих мероприятий, базирующихся на «принципах нового консерватизма»... Все они были направлены на ликвидацию стагнации в контролируемой по законам кейнсианства экономике, опирающейся на избыточное благосостояние народа, а также на преодоление «вялости трудовой дисциплины». Они были рассчитаны на то, чтобы вдохнуть новую жизнь в так называемую «деятельность частного» на основе расширения рыночных функций, приватизации, ликвидации государственного контроля, сокращения дотаций. Ожидалось также создание «малого правительства» вместо обширных бюрократических структур»¹.

Однако тогда даже ограниченная административно-финансовая реформа в Японии, как свидетельствует Накасонэ, встретила «противодействие со стороны министерств и ведомств», сопротивление оппозиционных партий, объединившихся и выдвинувших свой альтернативный законопроект «с целью провала» реформы, а также несогласие президента государственной корпорации железных дорог².

В начале 1980-х годов японское общество по ряду объективных и субъективных причин оказалось еще не готовым к масштабному ре-

формированию. Во-первых, как у потребителей, так и у предпринимателей не было веских оснований для беспокойства по поводу состояния экономики и собственного благосостояния. Экономический кризис начала 1980-х годов, приведший к значительному падению роста ВВП и промышленного производства в США и других развитых странах, в меньшей степени отразился на японской экономике. В 1981–1989 гг. темпы роста промышленного производства в Японии составляли в среднем 3,9%, что было выше, чем в США и других странах, хотя и ниже, чем в предыдущее десятилетие в самой Японии, когда они в среднем достигали 4,1%³. Во-вторых, длительное монопольное правление Либерально-демократической партии (ЛДП), отсутствие реальной угрозы отстранения ее от власти породили в правящих кругах обстановку благодушия, самоуспокоенности, нежелания рисковать и выступать с инициативами по внесению коренных изменений в привычную систему, которые могли бы нарушить политическую и социальную стабильность в обществе. В-третьих, неолиберальные концепции, ставшие идейно-теоретической основой реформирования в США и ряде других стран, в Японии еще не получили широкого распространения ни среди ученых, ни среди предпринимателей, ни в самой правящей ЛДП, ни, тем более, среди оппозиционных партий.

Однако к началу 1990-х годов обстановка в Японии резко изменилась, большие сдвиги произошли и на международной арене. Прежде всего, следует отметить, что именно к этому времени страна вступила в полосу экономических потрясений, вызвавших наиболее длительную в послевоенной истории депрессию, которая, по определению российского экономиста И.П. Лебедевой, была «лишь отчасти связана с очередным циклическим спадом конъюнктуры, а в основном являлась следствием краха экономики «мыльного пузыря» (механизма развития, сформировавшегося во второй половине 1980-х годов), так и проявлением ряда сложных проблем, испытываемых японской экономической системой в целом»⁴.

Отечественный экономист-японист Е.Л. Леонтьева называет экономическую обстановку в Японии того времени «структурным кризисом 1990-х годов», «кризис 1990-х годов – это кризис национальных экономических институтов, унаследованных от прежних эпох – послевоенного восстановления, начала промышленного подъема». Она видит его непосредственные причины в том, что в

предшествовавшее десятилетие в Японии «некоторые параметры структуры экономики и особенности ее хозяйственного уклада перестали соответствовать условиям открытой экономики»⁵.

Понимание того, что трудности, с которыми столкнулась японская экономика, не являются временными и преодоление их невозможно без решительного структурного реформирования, росло в Японии на фоне общественного недовольства многими сторонами государственного управления и резкого обострения критики неэффективной работы государственных предприятий, методов централизованного «бюрократического руководства», чрезмерного вмешательства государства в дела местного самоуправления и частных предприятий.

Деловые круги настаивали на активизации деятельности частного капитала, создании более благоприятных условий для развития предпринимательства. Большой размах получило гражданское движение с требованием расширения прав органов местного самоуправления и обеспечения их финансовой самостоятельности. В это движение включились все национальные организации губернаторов префектур, руководителей других местных администраций, депутатов местных собраний различного уровня.

Появилось немало публикаций японских исследователей, в которых разъяснялась необходимость проведения в стране крупных системных преобразований. Сторонник политических и экономических реформ К. Омаэ писал: «С послевоенного времени до наших дней бюрократический механизм Японии работал успешно, поощряя развитие экономики. Но то, что в нем 10 лет назад было плюсом, сейчас стало минусом»⁶.

Профессор университета Хитоцубаси, экономист Юкио Ногуты вообще считал, что японская экономика и по прошествии полувека после окончания войны все еще «во многом работает по мобилизационному типу», призывал к преодолению «системы 1940 года, экономики военного времени». Под «системой 1940 года» он подразумевал всестороннее государственное регулирование, подкрепленное принятыми в 1939–1941 гг. законодательными актами, которые предоставили правительству возможность поставить под собственный контроль использование всех людских, материальных и финансовых ресурсов, а также манипулировать общественным сознанием. В результате было нарушено функционирование японской экономи-

ки на обычных для капиталистических стран рыночных принципах.

Ю. Ногуты назвал сохранившимся в Японии наследием экономики военного времени:

1) предприятия так называемого «японского типа», на которых применяются пожизненный наем, оплата труда по стажу, особые отношения между наемными работниками и предпринимателями в результате организационного построения профсоюзов по предприятиям (управление на них строится на принципах коллективизма, эгалитаризма, местничества, карьера возможна исключительно в пределах одной компании; «в целом японское предприятие – это не столько организация акционеров, сколько коллектив общей, совместной судьбы всех принадлежащих к нему лиц»);

2) преимущественно косвенное, через банки, финансирование предприятий, удобное для приоритетного распределения финансовых ресурсов на определенные правительство цели;

3) всестороннее государственно-бюрократическое руководство частной предпринимательской деятельностью;

4) централизованная налоговая система с акцентом на прямые налоги, финансовая политика, ставящая органы местного самоуправления в зависимость от центра;

5) законодательство, защищающее в первую очередь интересы арендаторов земли и недвижимости, система продовольственного контроля.

По мнению Ю. Ногуты, послевоенные реформы не затронули «наследия системы 1940 года». Во-первых, они осуществлялись оккупационными властями через японское правительство, а бюрократическая система, особенно аппарат экономических ведомств, сохранилась практически неизменной (это не относится к силовым министерствам). Во-вторых, изначально оккупационные власти не ставили задачу коренного изменения экономической системы, главной целью реформ было разоружение, ликвидация военного потенциала. В-третьих, многие направления экономических преобразований (поворот от косвенного финансирования к американской модели, в которой главную роль играет рынок акций, т.е. прямое финансирование, реформа финансовых учреждений и т.п.) не были осуществлены не только из-за сопротивления японской стороны, но и ввиду разногласий в аппарате оккупационных войск, а позже – вследствие изменения политики США в отношении Японии в целом⁷.

Не отрицая, что успешное послевоенное развитие экономики определялось освобождением государства от бремени военных расходов, демократизацией в процессе аграрной реформы и ликвидации «дзайбачу», принятием антимонопольного и трудового законодательства, Ю. Ногуты подчеркнул, что сохранение элементов «системы 1940 года» «сыграло значительную роль в ключевых областях экономики»⁸.

«Система 1940 года» стала принципиальным фактором высоких темпов экономического роста. Хотя этот рост был ориентирован исключительно на производство, он принес небывалое повышение благосостояния, причем богатство не было монополизировано группой людей, оно стало доступным различным слоям населения. В этом смысле Ю. Ногуты дает позитивную оценку «системе 1940 года». Проблема состоит в том, что с окончанием высокого экономического роста не наблюдалось отхода от этой системы, ставшей тормозом на пути развития⁹.

Возникшее еще в 1970-е годы осознание необходимости глубоких структурных реформ, подчеркнул Ю. Ногуты, позже затормозилось успешным выходом Японии из «нефтяного кризиса», что явилось хорошим поводом для поворота от критики экономики мобилизационного типа к восхвалению системы японского типа.

Пережитки «системы 1940 года», констатировал Ю. Ногуты, мешают развитию японской экономики. Господствующее представление о компании как центре всей жизни мешает переливу рабочей силы между предприятиями, тормозит реформу промышленной структуры. Из-за сохранения преимущественно косвенного финансирования не поступает достаточных инвестиций в новые отрасли индустрии. Не осуществляется рационализация в низкопроизводительных сферах – сельском хозяйстве, обращении, услугах. В результате потребители не получают выгод от дорогой иены. Ввиду сохранения централизованной налоговой системы сдерживаются финансовые поступления в зоны крупных городов. Законодательство, касающееся аренды земли и строений, препятствует развитию городского землепользования. По мнению Ю. Ногуты, дерегулирование, которое будет способствовать преодолению всестороннего вмешательства государства в частное предпринимательство, должно стать длительным процессом, причем «государственное вмешательство допустимо лишь в тех случаях, когда рыночному механизму доверяться нельзя»¹⁰.

Выступая за глубокие реформы, Ю. Ногуты подчеркивал, что конкретные политические решения по реформированию должны быть комплексными, носить рациональный характер и приниматься на принципиальной основе в условиях «противостояния политических идей либерализма и социал-демократии», между которыми идет спор по поводу оценки рыночного механизма и конкуренции¹¹.

Взгляды Ю. Ногуты – лишь одна из иллюстраций позиции японских ученых, которые с разных точек зрения вскрывали структурные недостатки, выявляя их не только в экономической системе, но и в других сферах и призывая к реформированию в Японии. Их критические оценки и предложения активно обсуждались в политических кругах и освещались в средствах массовой информации.

Важнейшим внешним фактором, побуждавшим страну к осуществлению структурных реформ, стало ускорение процесса глобализации. Японии, которая глубоко вовлечена в мировые внешнеэкономические связи, а ее промышленность в значительной степени ориентирована на экспорт, было необходимо более решительно начать пересматривать практику защиты отечественных предпринимателей путем государственного протекционизма, вызывавшего жесткие ответные меры со стороны других государств. Япония не могла более игнорировать исходящие от ее партнеров по торгово-экономическим связям требования сделать японскую экономику открытой для иностранного капитала. США, главный из этих партнеров, настаивали не просто на большей открытости японских рынков, а на осуществлении «структурных перемен». С 1993 г. правительство США ежегодно направляло в адрес японского правительства дипломатические документы, содержавшие конкретные требования проведения реформ в областях связи, энергетики, товарообращения, страхования, медицинского обслуживания, а также относительно пересмотра антимонопольного законодательства, торгового кодекса и т.п.¹²

Значительную роль в повороте Японии не только к признанию необходимости структурных реформ, но и к согласию на их проведение в духе опыта зарубежных стран, особенно США, сыграло распространение неоконсервативных или неолиберальных идей.

Еще в начале 1980-х годов российские исследователи отмечали активизацию в японской экономической мысли неоконсервативных течений, которые «в целом объединяет идея эффективности рыноч-

ного механизма и автоматического восстановления экономического равновесия, противопоставляемая позиции Кейнса о внутренней нестабильности и неспособности монополистического капитализма к саморегулированию, делающего необходимым государственное вмешательство». Суть неолиберализма, по мнению Е.А. Пигулевской, заключается в том, что его адепты «признают нарушение механизма саморегулирования экономики, но ограничивают вмешательство государства лишь созданием условий для восстановления действия рыночного механизма путем поддержания конкурентных отношений»¹³.

В Японии неоконсерватизм распространялся под непосредственным влиянием американской идеологии неолиберализма. Упрочению позиций его сторонников способствовали обширные японо-американские связи, распространение модных американских теорий через тесные контакты научных кругов двух стран, обучение японцев в США и т.п. Помимо ученых и специалистов в дискуссию вокруг неолиберальных идей все более втягивались политики и средства массовой информации.

В то время как восхваление «рейганизма» и «тетчеризма», не обошедшее и Японию, усиливало натиск неолиберализма, выдвигало новые аргументы в его пользу, в Советском Союзе и странах Восточной Европы произошел крах «реального социализма». Тут же потеряли привлекательность социал-демократические представления об экономике, включая кейнсианские методы государственного регулирования и концепцию «общества благосостояния», которые находили заметное отражение в правительственной политике Японии, правда, не столько под влиянием остававшейся в оппозиции Социалистической партии Японии (СПЯ), сколько благодаря молчаливому одобрению правящей ЛДП.

В конце концов, в начале 1990-х годов в Японии сформировалось сильное идеологическое течение «экономического либерализма», ставшее основой неоконсерватизма и включившееся в острую политическую борьбу вокруг проблемы дальнейшего развития страны практически во всех сферах жизни, и прежде всего методов управления государством и экономикой.

По мнению политолога Х. Отакэ, главными чертами экономического либерализма или «неолиберализма» этого периода являлись:

1) абсолютная вера в универсальность принципа рыночной конкуренции, в эффективность рыночного механизма. Считалось, что

почти все проблемы могут быть позитивно решены при обеспечении максимальной эффективности рыночных отношений и свободного предпринимательства. С этой точки зрения жесткой критике подвергались концепция «государства благосостояния» и плановая экономика;

2) требование рационализации производства на основе идеи управления трудом, оправдывающей жесткий контроль на предприятиях и на рабочих местах;

3) в области политики – требование дерегулирования, приватизации и децентрализации, с одной стороны, и отказ от послевоенной конституционной политики, предполагающей «демократизацию масс» и свободную партийную борьбу, а также от социальной ориентации государства, с другой стороны, иными словами, допущение сосуществования гарантий экономических свобод с авторитарной системой, не исключающей ограничение политических свобод;

4) нацеленность на радикальное реформирование, исключающее поиск компромиссных решений, воинственность и бескомпромиссность экономического либерализма, таящая опасность поворота от либеральных реформ к «либеральной реакции»;

5) близость к протестантским и конфуцианским ценностям, отражающая мировоззрение «управленческой элиты»: устремленность в будущее, полная самоотдача на работе, возрождение роли семьи и религии как институтов, сосуществующих с рыночной экономикой¹⁴.

Среди общественности росло понимание того, что для выживания в условиях обостряющейся под воздействием процесса глобализации международной конкуренции в Японии требуется системная перестройка на принципах открытости и свободной рыночной экономики. С другой стороны, внутри страны также созрели условия для адекватного ответа на вызовы глобализации. Деловой мир был в основном подготовлен к тому, чтобы отказаться от повседневной государственной опеки и работать самостоятельно. Укрепившимся на международных рынках японским предприятиям в большинстве случаев были на руку полная либерализация внешней торговли, снятие барьеров, мешающих свободному перемещению капиталов. Крупные компании, работающие в экспортных отраслях, стали транснациональными корпорациями. В течение всего послевоенного периода укоренялось демократическое сознание, крепло стрем-

ление к самостоятельному, без государственного посредничества, решению проблем, возникающих между субъектами гражданского общества.

Таким образом, к началу XXI века в Японии под воздействием упомянутых выше факторов в основном сложились объективные и субъективные условия для перехода от признания необходимости крупных системных преобразований к практическим шагам в этом направлении. Вместе с тем на таком фоне особенно заметным было отсутствие достаточной готовности к решительным действиям главной политической силы того времени – монопольно правящей ЛДП, находившейся под шквалом общественного недовольства и критики за коррумпированность ее политиков.

По этой причине в стране на первый план вышла задача перестройки в сфере, затрагивающей основы существования и деятельности политических партий. Прелюдией к дальнейшим структурным преобразованиям стала политическая реформа.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕФОРМА

В понятие «политической реформы» вошли принятые в Японии в начале 1994 г. парламентом законодательные акты, внесшие изменения в систему выборов в палату представителей, а также в порядок финансирования деятельности политических партий. Предполагалось, что эти изменения поспособствуют разрыву «связки политика – деньги», сделают политическую систему динамичной, способной быстро и решительно реагировать на внутренние и внешние перемены.

К концу последнего десятилетия прошлого века сложившаяся в Японии многопартийная система с единолично господствующей партией – «система 1955 г.» – практически изжила себя, стала помехой на пути адаптации страны к крупным международным переменам (конец «холодной войны», процесс экономической глобализации и т.п.) и меняющимся внутренним социально-экономическим условиям. Монопольное правление ЛДП, длившееся с 1955 г., привело к тесному сращиванию ее политиков с бюрократией и финансово-промышленными кругами. Несменяемость власти породила среди либерал-демократов настроения вседозволенности и самодовольства, способствовала утрате ею динамичности и способности быстро

решать неотложные проблемы. Сопутствующим, но особенно заметным и вызывающим негативную реакцию основной массы электората следствием монополии ЛДП на власть стал рост коррупции среди ее политиков – от рядовых парламентариев до руководящих деятелей партии и членов правительства.

Все это вело к нарастанию недовольства и критики в адрес правящей партии, ослаблению ее поддержки на выборах. В то же время совсем отсутствовали признаки появления новой политической силы, готовой и способной заменить либерал-демократов у власти, принять на себя ответственность за руководство страной. Устойчивый характер приняла тенденция падения авторитета СПЯ, остававшейся главной силой оппозиции. Сохранялась и даже усиливалась разобщенность в деятельности оппозиционных партий.

Очередная серия громких разоблачений коррупции в 1989 г. (дело компании «Рикруто», к которому оказались причастными некоторые ведущие деятели ЛДП и многие ее парламентарии) вынудила правящую партию заявить о намерении провести реформу с целью «утверждения чистой политики». Внутри ЛДП обсуждалась возможность усилить контроль за движением денежных средств к политическим партиям, а также начать осуществлять финансирование их избирательных кампаний и прочей деятельности из государственной казны. Главным же моментом преобразований должно было стать изменение порядка выборов нижней палаты парламента, играющей главную роль в назначении главы правительства. ЛДП признавала, что действовавшее тогда избрание депутатов этой палаты исключительно по многомандатным округам ведет к сильной конкуренции, в том числе между кандидатами самой этой партии и, следовательно, вынуждает их изыскивать источники и способы получения необходимых для победы на выборах денежных средств незаконными путями. Среди либерал-демократов господствовало мнение о желательности замены дорогостоящих выборов по многомандатным округам на выборы по «малым», т.е. одномандатным округам. Тем более что, по их расчетам, это позволяло им не только закрепить, но даже увеличить представительство в парламенте. В то же время нельзя было полностью игнорировать мнение оппозиционных партий, которые опасались ликвидации системы выборов по многомандатным округам, являвшейся важным фактором сохранения многопартийности парламента.

В 1991 г. разработанные при правительстве Т. Кайфу компромиссные по отношению к оппозиции законопроекты политической реформы (избрание большей части депутатов палаты представителей по одномандатным округам, остальных – по партийным спискам пропорционально собранным партиями голосам и т.п.) вызвали большое недовольство в ЛДП и были отозваны из парламента. Не смогла ЛДП провести политическую реформу и при следующем кабинете К. Миядзава. Более того, разногласия вокруг политической реформы обострились, вызвали раскол в крупнейшей фракции ЛДП, которую возглавлял Н. Такэсита. Среди части либерал-демократов усилился интерес к высказывавшейся главным образом в промышленно-финансовых кругах идее японского варианта двухпартийной системы по американскому образцу.

Еще в 1976 г., на фоне одного из крупных скандалов, вскрывших глубину коррумпированности в высшем эшелоне ЛДП, председатель Федерации экономических организаций Т. Доко предупредил правящую партию о возможности отказа от ориентации на ее исключительную поддержку, назвал идеальной «двухпартийную систему, существующую в США», изложил свое видение новой партии, которая устроила бы деловые круги в рамках такого рода системы (должна «не слишком отличаться от ЛДП», «поддерживать свободное предпринимательство»)¹⁵. Позже руководящие деятели предпринимательских организаций время от времени также высказывались о желательности изменить партийно-политическую систему, а многие видные политики правящей партии не скрывали принципиального согласия с мнением лидеров делового мира. В изданной в Японии в 1992 г. при участии и под руководством бывшего премьер-министра Я. Накасонэ книге признавалась необходимость «проработать вопрос о возможном преобразовании ЛДП в систему двух консервативных партий»¹⁶.

Однако только И. Одзава, сделавший быструю карьеру в ЛДП, занимавший в 1989–1991 гг. пост ее генерального секретаря, имел практический план действий в этом направлении. При обсуждении содержания политической реформы И. Одзава не скрывал ее направленности: «Следует ликвидировать Социалистическую партию как первую среди оппозиции, – заявлял он в 1991 г. – Иного пути, кроме выборов по малым избирательным округам, нет»¹⁷. Позже, в 1993 г., он подробно изложил свое видение политических преобра-

зований в форме «триединой реформы» в сферах избирательной системы, порядка регулирования и контроля за политическими фондами, предупреждения коррупции в политических кругах. Цель политической реформы, разъяснял И. Одзава, состоит в возврате к динамичной политике, изменение же избирательной системы станет средством достижения этой цели. Мажоритарные выборы в многомандатных округах консервируют существующую расстановку политических сил. В результате даже самой крупной среди оппозиции СПЯ не удастся прийти к власти, но и ЛДП, обреченная на правящее положение, оказывается в тупике. Следовательно, нужно «сломать тепличную избирательную систему, отменить порядок выборов по многомандатным округам», в которых избираются 3-5 депутатов и любая партия может получить одно место «без особых усилий», принять систему выборов по одномандатным округам. При этом «даже без идеологического дистанцирования образуются два больших лагеря, соперничающих в практической политике»¹⁸. Впрочем, И.Одзава не отрицал и компромиссный вариант – параллельное проведение выборов как по одномандатным округам, так и по пропорциональной системе.

Обсуждение проблем политической реформы выявило серьезные разногласия в правящей партии. Одна часть ее парламентариев, имевшая твердую опору в лице созданных ими в рамках существовавших избирательных округов персональных обществ поддержки на выборах, вообще не желала никаких перемен. Остальные либо настаивали на полном переходе к выборам по одномандатным округам, либо были согласны на поиск компромиссных решений с оппозиционными партиями.

Не было единого мнения относительно направленности и содержания политической реформы и среди оппозиции. Наибольшая общность взглядов проявлялась в желании перекрыть или, по меньшей мере, ограничить каналы поступления денежных средств от компаний и предпринимательских организаций к ЛДП. Прежние же недоверие и возражения против введения выборов по малым избирательным округам быстро размывались. СПЯ, а также центристские Партия демократического социализма (ПДС) и Комэйто (Партия чистой политики) склонялись к вступлению в торг с либерал-демократами, если те признают возможность избрания лишь части депутатов палаты представителей по одномандатным округам, а другой части – по про-

порциональной системе. Только Коммунистическая партия Японии (КПЯ) сохраняла сугубо отрицательное отношение к этой новации.

Отказ СПЯ и ПДС от сопротивления планам введения выборов по одномандатным округам был связан с реорганизацией национальных профцентров. Образованная в 1989 г. на их месте самая крупная в истории страны Японская конфедерация профсоюзов (Рэнго) объявила о намерении содействовать «созданию новой политической силы, способной придти к власти и осуществить здоровую парламентскую демократию»¹⁹. Это фактически означало, что руководство профсоюзов, являвшихся главной опорой СПЯ и ПДС, согласилось с идеей формирования двухполюсной партийной системы, надеясь, в отличие от предпринимателей, что один из этих полюсов – новая партия – сможет играть роль защитника интересов трудящегося большинства.

Неспособность кабинета К. Миядзава добиться осуществления политической реформы, обещанной самими же либерал-демократами, побудила оппозиционные партии внести в парламент предложение о вотуме недоверия правительству, которое поддержала также часть либерал-демократов. 18 июня 1993 г. К. Миядзава распустил палату представителей.

Еще до реального начала политической реформы споры вокруг ее конкретного содержания способствовали существенным переменам в расстановке партийных сил в парламенте. В короткий срок до назначенных выборов нового состава палаты в ЛДП произошел и организационный раскол и образование ушедшими из нее парламентариями новых партий и группировок, крупнейшей из которых стала Партия обновления во главе с Ц. Хата (председатель) и И.Одзава (генеральный секретарь).

На выборах в палату представителей ЛДП сохранила положение самой влиятельной в стране партии, но лишилась большинства в палате. СПЯ осталась второй после ЛДП партией, но число ее депутатов сократилось почти вдвое, до 70. Три партии (Новая партия Японии, образованная в 1992 г. под руководством бывшего либерал-демократа М. Хосокава, а также появившиеся в канун выборов Партия обновления и Новая партия – Сакигакэ), именовавшие себя консервативными или «новыми консервативными», получили в совокупности 103 депутатских места – значительно больше, чем социалисты. Несколько укрепили свои позиции центристские Комэйто,

ПДС и Социал-демократический союз (СДС) (всего 80 депутатов). На прежних позициях удержалась КПЯ (16 депутатов).

Суть этих изменений сводилась к тому, что либерал-демократам противостояло большее, чем прежде, число партий, среди которых возникло мощное консервативное крыло, преобладавшее над партиями левой оппозиции и имевшее возможность привлечь на свою сторону центристское крыло. Каждая из этих партий выступила на выборах с резкой критикой ЛДП, под лозунгами политической реформы. Это обстоятельство позволило преодолеть межпартийные различия, тем более что бывшие либерал-демократы из новых партий, которых не удовлетворяла перспектива прозябать в оппозиции, понимали, что вновь придти к власти можно лишь в сотрудничестве с социалистами и центристами. Так возникла многопартийная коалиция, противостоящая ЛДП, за пределами которой оказались только коммунисты. Ей удалось отстранить от правления ЛДП, сформировать коалиционное правительство, которое возглавил лидер Новой партии Японии М. Хосокава.

Правящая коалиция провозгласила своей главной и первоочередной задачей осуществление политической реформы. Подготовка законопроектов происходила в условиях преобладающего влияния в коалиции политиков консервативной и центристской ориентации, давления на социалистов со стороны профцентра Рэнго, консультаций с находившейся в оппозиции ЛДП и ряда заметных уступок ее требованиям. В конечном счете, принятые парламентом законодательные акты стали во многом близкими к упоминавшимся выше законопроектам, которые тремя годами ранее были подготовлены кабинетом Т. Кайфу.

В первые месяцы 1994 г. были приняты поправки к законам о парламенте, о выборах публичных должностных лиц, о регулировании политических фондов и новый Закон о государственных дотациях политическим партиям.

Наиболее важные изменения касались численности депутатов палаты представителей и порядка их избрания. Состав нижней палаты уменьшался с 512 до 500 депутатов. Большая их часть – 300 депутатов – должна была избираться по одномандатным округам, т.е. либерал-демократам удалось добиться удовлетворения своих требований. Выборы меньшей части – 200 депутатов – должны были проводиться по партийным спискам в 11 территориальных блоках–

округах пропорционально собранным партиями голосам. Это было компромиссным решением: коалиция настаивала на пропорциональных выборах в одном, общенациональном, округе, а либерал-демократы – в 47 префектуральных округах. Барьер для участия в пропорциональных выборах по партийным спискам, первоначально определенный в 3% голосов, собранных партией на предыдущих выборах, был снижен до 2%.

Таким образом, пересмотр порядка выборов в палату представителей благоприятствовал крупным партиям и создавал серьезные помехи менее влиятельным партиям, становился фактором вытеснения их из реальной политики, что ущемляло интересы стоящих за ними слоев населения.

Значительным коррективом, направленным на установление «народного контроля» за финансированием политических партий и кандидатов на выборах в парламент и органы местного самоуправления, подвергся Закон о регулировании политических фондов, который действовал в Японии с 1948 г. Этот закон устанавливал добровольность денежных пожертвований на политическую деятельность, обязательность уведомления партии или другой политической организации о начале своей деятельности, строгий учет партиями и кандидатами на выборах денежных поступлений и их расходования, а также предоставление ежегодных финансовых отчетов, их публикацию и доступность. За нарушение установленных законом правил предусматривались наказания.

Поправки к закону состояли в ограничении адресатов поступления денег. Многообразие адресатов (центральные органы партии, внутрипартийные фракции, клубы, исследовательские общества, местные отделения партии, отдельные политики) затрудняло реальный контроль за денежным потоком, позволяло обходить установленные законом ограничения размеров денежных пожертвований. Теперь же все политические пожертвования от предприятий, организаций и физических лиц для отдельных политических деятелей должны были проходить через контролируемые организации, специализирующиеся на сборе средств на политические цели. Устанавливался предельный размер пожертвований компаний в 500 тыс. иен в течение года. Открытым, а не анонимным должно было стать каждое пожертвование, превышающее 50 тыс. иен. К вопросу о полном запрете на передачу предприятиями и организациями любых денег непосредственно полити-

ческим деятелям и вместо этого направлении их исключительно в адрес штаба партий или ее местных филиалов законодатели решили вернуться через 5 лет.

Принятие нового Закона о государственных дотациях было связано с надеждами на то, что финансирование деятельности партий из государственной казны, за счет налогоплательщиков ослабит зависимость партий от денежных пожертвований со стороны предприятий, будет способствовать предупреждению коррупции, утверждению «чистой политики». Согласно закону, фонд денежных средств, предназначенных для поддержки предвыборной и повседневной деятельности политических партий, формировался из расчета 250 иен на одного жителя страны. К получению дотаций допускались партии, имевшие не менее 5 депутатов в парламенте или собравшие на последних выборах не менее 2% голосов. Одна половина средств, выделенных на финансовую поддержку партий, распределялась пропорционально числу депутатов партии в парламенте, вторая – пропорционально доле собранных партией на последних выборах голосов, отдельно по выборам в палату представителей и палату советников. Важное значение имело положение закона о том, что размер государственной дотации не должен превышать 2/3 общей суммы прочих доходов партии за предшествующий период.

Предполагалось, что принятые изменения создадут благоприятные условия для сменяемости власти, а также послужат возрождению доверия к политике в целом, ослаблению зависимости партий и их политиков от субъектов финансирования их деятельности. Кроме того, было распространено мнение, что они будут способствовать созданию благоприятных условий для честной борьбы партий на выборах на основе их предвыборных обещаний, препятствовать закулисным сговорам и интригам между внутрипартийными группировками (фракциями) парламентариев.

ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ

Вслед за пересмотром порядка выборов в палату представителей в расстановке партийных сил, которая определяет, кому передается право на формирование правительства, произошло ускорение еще ранее начавшейся политической перегруппировки. Важными событиями следующего десятилетия стали возвращение ЛДП к влас-

ти, хотя и в форме коалиционного правления, исчезновение правого крыла японской социал-демократии (ПДС и СДС), создание и развал Партии новых рубежей (ПНР), преобразование СПЯ в Социал-демократическую партию (СДП) и ее крупные поражения на выборах, появление Демократической партии и ее превращение в самую влиятельную силу, ослабление парламентских позиций КПЯ. Разумеется, все эти события происходили в первую очередь под влиянием больших перемен на международной арене, в социально-экономической обстановке в Японии, а также многих субъективных моментов, имевших место в каждой из партий. Однако несомненно, что существенную роль в этих переменах сыграл переход от выборов всех депутатов палаты представителей по многомандатным округам, которые гарантировали участие в парламенте малых партий, к избранию большей части состава палаты в одномандатных округах, а меньшей – по пропорциональной системе.

Еще до проведения выборов по пересмотренной системе в пользу крупных партий сам факт законодательного оформления политической реформы побуждал руководство партий к конкретным действиям в новой обстановке. Наибольшую активность проявили бывшие либерал-демократы, развернувшие деятельность в рамках правящей коалиции по сплочению партий и групп консервативной и центристской ориентации, игнорируя мнение и интересы еще одного участника коалиции – СПЯ. Идеологом и стратегом выступал И. Одзава, предпочитавший пока оставаться в тени. Результатом явился уход социалистов из многопартийной коалиции, который лишил ее большинства в парламенте. Выход из прежнего союза побудил СПЯ искать сотрудничества с другими партиями. В такой обстановке в июне 1994 г. было сформировано новое коалиционное правительство СПЯ, ЛДП и Новой партии Сакигакэ (группа бывших либерал-демократов) под руководством социалиста Т. Мураяма.

Утратившие властное положение партии прежней коалиции в спешном порядке инициировали объединение и в декабре 1994 г. оформили создание Партии новых рубежей. В нее вошли парламентарии из шести партий консервативной и центристской ориентации. Став в результате такого объединения второй в стране по численности депутатов парламента, ПНР видела свою роль в качестве второго полюса будущей «двухпартийной системы» и готовилась к серьезной конкуренции с либерал-демократами в борьбе за власть.

СПЯ, оказавшаяся в правящей коалиции вместе со своим бывшим противником – ЛДП, понимала, что на ближайших парламентских выборах ее главными соперниками будут ЛДП и ПНР и ее ждет изоляция. Надеяться на сотрудничество на выборах с либерал-демократами не приходилось, поскольку последние рассчитывали на восстановление своего большинства в палате представителей. В руководстве СПЯ возобладало мнение о возможности сформировать еще один – третий – полюс политических сил, объединяющий социал-демократов и либералов. Это нашло отражение в трансформации идейных и политических установок СПЯ, ее преобразовании в СДП (Социал-демократическую партию), но не привлекло к ней никаких дополнительных сил, напротив, породило внутренние коллизии в партии, а также ослабление ее положения в правящей коалиции. В январе 1996 г. Т. Мураяма уступил пост главы правительства либерал-демократу Р. Хасимото. Вскоре часть парламентариев СДП ушла из партии, присоединившись к призыву политиков из Сакигакэ Ю. Хатояма и Н. Кан учредить в качестве «третьей силы» Демократическую партию. Создание в сентябре 1996 г. ДП еще более ослабило политические позиции СДП. К этому моменту правящая коалиция была представлена ЛДП, СДП и Сакигакэ, оппозиция – Коммунистической партией Японии и появившимися в период после выборов 1993 г. Партией новых рубежей и Демократической партией.

На этих выборах палаты представителей в 1996 г. ЛДП до единоголичного большинства не добрала всего 12 депутатских мандатов. ПНР утвердилась в положении второй партии. Третье место заняла возникшая буквально в канун выборов Демократическая партия, получившая в 3 раза меньше депутатских мест, чем ПНР. Провальными выборы оказались для СДП и Сакигакэ. КПА несколько расширила свое представительство в палате.

Как и предполагалось, новый порядок выборов большей части депутатов палаты по одномандатным округам сыграл на руку крупным партиям. Так, ЛДП, получив в этих округах 39% голосов, завоевала 56% оспаривавшихся в них мест. Голоса, отдаваемые избирателями, менее влиятельным партиям в одномандатных округах, оставались недействующими, «мертвыми». У этих партий имелся шанс на продвижение в парламент кандидатов только по пропорциональным округам, в которых избирались лишь 2/5 от общего состава палаты представителей. Крупные партии ЛДП и ПНР в совокупности

получили 79% мест. Японские политологи заговорили о «приближении к формированию двухпартийной системы».

Однако на данном этапе новый порядок выборов по существу являлся удобным средством упрочения ослабленных ранее политических позиций ЛДП. После выборов 1996 г. трехпартийная правящая коалиция сохранялась еще некоторое время, но провал СДП и Сакигакэ дал возможность еще более утвердить доминирующую роль либерал-демократов в правительстве.

Что же касается ПНР, то ее надежды стать единственным реальным конкурентом ЛДП в борьбе за власть не оправдались. Разномастный состав партии, склонность ее лидера И. Одзава к авторитарному руководству, практическое отсутствие идейной и политической общности, неспособность создать в таких условиях единую национальную сеть партийных организаций явились причинами распада ПНР в конце третьего года ее существования. К началу 1998 г. вместо распушенной ПНР в парламенте зарегистрировались шесть самостоятельных политических организаций.

Каждая из появившихся тогда партий – небольших групп депутатов парламента – понимала, что их самостоятельное существование может продлиться только до очередных выборов. Следовало определить, каким способом можно закрепиться в парламенте. Наибольшее число депутатов, начинавших свою политическую деятельность в ЛДП и ПДС, приняло решение присоединиться к Демократической партии, что позволяло им в дальнейшем не раствориться в новом объединении, а на равных принимать участие в формировании его курса. Так Демократическая партия в 1998 г. превратилась во вторую парламентскую партию, заняв место ПНР. Группе бывших депутатов от Комэйто не приходилось беспокоиться за свою судьбу – они вернулись в сохранившуюся партийную организацию, с которой, находясь в ПНР, фактически не порывали связи. Путь самостоятельного существования избрали главный виновник распада ПНР И. Одзава и его ближайшие соратники, образовавшие Либеральную партию (ЛП). Ряд депутатов из развалившейся ПНР – известных политиков, за которыми стояла солидная поддержка со стороны персональных обществ поддержки на выборах, предпочел вернуться в лоно ЛДП.

Вскоре еще одной важной переменной стало формирование новой правящей коалиции. Вместо неуживчивых и к тому же обесценившихся провалом на выборах СДП и Сакигакэ либерал-демократы

в 1999 г. привлекли в союзники сначала близкую им по духу ЛП, а затем более представленную в парламенте Комэйто, популярную в средних слоях крупных городов и обладающую устойчивой поддержкой со стороны влиятельной необуддистской организации Сока гаккай.

В начале 2000 г. правящая коалиция ЛДП, ЛП и Комэйто, стремясь обеспечить благоприятные для себя условия на приближавшихся очередных выборах в палату представителей, добилась, вопреки возражениям оппозиции, внесения новых изменений в избирательную систему. Общая численность членов палаты была сокращена с 500 до 480. Число депутатов, избираемых в одномандатных округах, осталось прежним, а по партийным спискам, в пропорциональных округах уменьшено с 200 до 180. Инициатором выступил лидер ЛП И. Одзава, требовавший сокращения палаты представителей не на 20, а на 50 мест. ЛДП выбрала компромиссное решение, поскольку для ее другого союзника – Комэйто вообще предпочтительным было полное возвращение к выборам по многомандатным округам.

ЛП не долго оставалась союзником ЛДП. Конфликт лидера либералов И. Одзава с премьер-министром К. Обути вызвал раскол в ЛП, уход большинства ее депутатов вместе с И. Одзава в оппозицию и образование оставшейся в коалиции ее частью Консервативной партии (КП).

Выборы в палату представителей в июне 2000 г. еще раз подтвердили, что избрание большей части депутатов в одномандатных округах отвечает интересам только крупных партий. Набрав в одномандатных округах 41% голосов, ЛДП получила 59% депутатских мест. В то же время по пропорциональной системе ЛДП не удалось набрать и 1/3 голосов (28,3%). В целом, либерал-демократы, получив 233 депутатских мандата вместо прежних 271, утратили единоличное большинство в палате.

ДП упрочила свое положение, значительно сократив разрыв с ЛДП по числу депутатов и приблизившись к ней по количеству голосов, собранных по партийным спискам, уступив ей всего лишь 3%. Кандидаты правящей Комэйто и оппозиционных ЛП, КПЯ и СДП были избраны главным образом по пропорциональной системе; их победы в одномандатных округах были скорее исключением, КПЯ и вовсе не смогла провести ни одного кандидата. Сотрудничество оппозиционных партий на выборах было весьма ограниченным и менее эф-

фективным, чем между правящими партиями. Консервативная партия, потерпевшая крупное поражение, напротив, смогла получить небольшое число мест в палате только за счет поддержки либерал-демократами части ее депутатов в одномандатных округах.

В еще большей степени фактор воздействия измененной избирательной системы проявился на выборах палаты представителей в ноябре 2003 г., состоявшихся после ее досрочного роспуска премьер-министром Дз. Коидзуми. Этим выборам предшествовала договоренность о слиянии Демократической и Либеральной партий. В руководстве ДП возобладало мнение о том, что такой шаг даст возможность создать один из полюсов будущей двухпартийной системы, а для ЛП вступление в крупную партию, в которой было немало прежних единомышленников, было шансом избежать участи политического изгоя.

На выборах 2003 г. ЛДП в 300 одномандатных округах получила 171 депутатский мандат (57%), ДП – 105 (35%). Комэйто провела здесь 9 депутатов исключительно благодаря договоренности с ЛДП, согласившейся не выдвигать своих кандидатов по 10 округам. СДП победила лишь в одном, а КПЯ не смогла добиться успеха ни в одном из одномандатных округов.

Отчетливо проявился и косвенный эффект мажоритарных выборов преимущественно в одномандатных округах. Опросы избирателей свидетельствовали о том, что в случае, когда на выборах в одномандатных округах партия, импонирующая избирателю, не имеет шансов на победу, он, скорее всего, отдаст свой голос второй по степени приемлемости партии. В этом, считают японские политологи, причина поражений коммунистов и социал-демократов и, напротив, успеха ДП.

В результате этих выборов ЛДП получила в палате представителей 50,9% депутатских мест, а ДП – 36,8%, в то время как на 3 остальные партии вместе с независимыми депутатами пришлось всего 12,3%. Одна из малых партий, Консервативная новая партия, участвовавшая в правящей коалиции, была полностью вытеснена с политической арены, а 4 избранных от нее депутатов после выборов вошли в ЛДП. Крупное поражение потерпели КПЯ и СДП. Каждая из них получила менее 20 депутатских мандатов, необходимых для приобретения права на самостоятельное внесение на рассмотрение парламента законопроектов и поправок к ним. Число депутатов КПЯ уменьшилось вдвое (с 20 до 9), а СДП – втрое (с 18 до 6). Итоги выбо-

ров были восприняты в Японии как заметный сдвиг в сторону формирования системы двух крупных партий, при которой возможна периодическая сменяемость власти. По мнению японского профессора Я. Сонэ, «был заложен фундамент схемы противостояния двух крупных партий, чего прежде не удавалось добиться»²⁰.

Вместе с тем, признавая факт подавляющего превосходства над другими политическими силами двух крупных партий, ЛДП и ДП, одна из которых находится у власти, а другая рассматривает себя потенциально готовой к ней, большинство японских обозревателей и политологов полагали, что на данном этапе обе партии нуждаются в поддержке со стороны малых партий. Без этого ЛДП не может сохранить власть, а ДП добиться прихода к ней. Особенно подчеркивалась зависимость ЛДП от сотрудничества с Комэйто на выборах²¹. Иначе говоря, ожидалось не формальное, а реальное сохранение многопартийности и, как следствие, продолжение коалиционной формы правления.

Не прошло и двух лет, как премьер-министр Дз. Коидзуми еще раз прибегнул к досрочному роспуску палаты представителей, рассчитывая упрочить позиции ЛДП в ней для более настойчивого проведения собственного политического курса. Если выборы в эту палату в 2003 г. и выборы в палату советников в 2004 г. обнаруживали тенденцию снижения поддержки либерал-демократов, то на выборах в палату представителей в сентябре 2005 г. ЛДП добилась большого успеха, сопоставимого с показателями, характерными для первого десятилетия ее монопольного правления. Получив 296 депутатских мест (61,6%), эта партия стала обладательницей твердого единоличного большинства в палате представителей. Правящая же коалиция ЛДП – Комэйто теперь располагала 327 (из 480) мандатами, что превысило 2/3 их общего числа.

Позиции главного соперника ЛДП – Демократической партии, – напротив, были значительно ослаблены, число ее депутатов сократилось со 175 до 113, прежде всего за счет поражения на выборах по одномандатным округам. Кандидаты других партий, за редким исключением, были избраны главным образом в пропорциональных округах, по партийным спискам. Численность депутатов КПЯ и СДП сохранилась на прежнем, крайне низком уровне.

Успех ЛДП и значительное отступление ДП на выборах 2005 г. отдалили реализацию замысла формирования японского варианта

«двухпартийной системы», предполагающей периодическую смену власти. Порядок избрания большей части палаты представителей пока продолжает играть на руку ЛДП, опирающейся на административный ресурс партии власти.

Осуществленный вследствие политической реформы пересмотр порядка выборов в палату представителей косвенно влияет на результаты выборов и в палату советников. Но в этой части парламента ЛДП не располагает единоличным большинством, и она по-прежнему заинтересована в сохранении союзнических отношений с Комэйто в форме коалиции даже после своего колоссального успеха на выборах 2005 г.

В начале 1993 г. в японском парламенте были представлены семь партий: ЛДП, СПЯ, Комэйто, КПЯ, ПДС, Новая партия Японии, Социал-демократический союз. Правительство монопольно формировала ЛДП, наиболее влиятельной среди оппозиции была СПЯ. К 2006 г. многопартийность сохранилась, но состав и соотношение партийно-политических сил в парламенте существенно изменились. ЛДП вынуждена формировать правительство не единолично, а в коалиции с Комэйто, занимающей третье место по численности депутатов; второй партией в парламенте стала созданная в 1996 г. Демократическая партия; значительно сократилась депутатская группа КПЯ, а СДП, в которую была преобразована прежде влиятельная СПЯ, оказалась на последнем месте.

Нововведения в политической реформе, касающиеся финансирования политической деятельности, явились шагом вперед, поскольку были направлены на повышение прозрачности поступления денег к партиям и их расходования. При этом были проигнорированы требования общественности запретить политические пожертвования от предприятий и организаций, которые побуждали политиков к отстаиванию не общенациональных, а разного рода корпоративных интересов и нередко толкали их к незаконным, преступным действиям. Введение норм «открытости», т.е. объявление источника поступления денежных средств на политические цели, по существу, легализовало существующую практику их получения от предприятий. Новый порядок финансирования деятельности партий из государственной казны также не стал эффективным средством предупреждения коррупции в политических кругах. Таким образом, одна из целей политической реформы, а именно, осуществление «чистой

политики» путем разрыва связки «деньги – политика» не была достигнута.

Непрекращающиеся разоблачения фактов добывания депутатами денег сомнительными или явно преступными способами заставляли парламент многократно возвращаться к этой проблеме. В 1999 г. Закон о регулировании политических фондов был дополнен положением о запрете денежных пожертвований предприятий и организаций непосредственно конкретным политикам. В 2000 г. был принят Закон об уголовном наказании за получение выгоды от посредничества, объектом которого стало лоббирование, осуществляемое депутатами парламента и их официальными секретарями, депутатами местных собраний и главами местных администраций с корыстными целями. В 2002 г. был введен запрет на политические пожертвования от предприятий, получающих общественные заказы, а также ограничено число отделений партий, которые могут получать денежную помощь напрямую, минуя штаб партии.

В то время как политики ведут нескончаемые споры о «регулировании» денежных потоков от предпринимателей, точнее, от предприятий (а не из карманов их хозяев), деловые круги также стремятся выработать свою общую позицию по этому важному и щекотливому вопросу. Еще в 1993 г., т.е. до начала политической реформы, Кэйданрэн в обстановке многочисленных скандалов вокруг финансовых махинаций политиков отказалась от роли посредника в сборе денежных средств для партий, которая осуществлялась ею для ЛДП и в незначительных размерах для центристской ПДС. Ослабление активности деловых кругов в финансовой поддержке ЛДП вместе с мерами по усилению контроля за политическими пожертвованиями, а также ухудшение финансового состояния предприятий в условиях длительного экономического застоя привели к сокращению денежных потоков в адрес этой партии.

Весной 2002 г. при образовании Японской федерации экономических организаций (Ниппон кэйданрэн) на основе слияния Кэйданрэн и Японской федерации предпринимательских организаций (Никкэйрэн) эта крупнейшая общенациональная организация деловых кругов заявила о намерении активизировать свое участие в процессе финансирования политических партий, вернувшись к роли координатора сбора денежных средств для тех партий, которые действуют в соответствии с общими интересами предпринимателей.

Результаты последних выборов в палату представителей, свидетельствовавшие о крупном сдвиге в сторону формирования в Японии двухпартийной системы, побудили Японскую федерацию экономических организаций ускорить практическое воздействие на политическую ориентацию как ЛДП, так и ДП, вернувшись к роли координатора и посредника в деле сбора необходимых для этих партий денежных средств от предприятий и предпринимательских организаций. С 2004 г. Ниппон кэйданрэн приступила к регулярной публичной оценке практической деятельности ЛДП и ДП, касающейся их законотворческой деятельности в парламенте и ее конкретных результатов. Оценка выставляется дифференцированно по разным важным проблемам, включая отдельные направления структурных реформ, служит ориентиром для предпринимателей при выделении денежных средств для партий, побуждает ЛДП и ДП к конкуренции при выражении лояльности интересам деловых кругов.

Таким образом, прежняя позиция пассивного наблюдения деловых кругов за процессом перегруппировки политических сил сменилась их активным поощрением формирования двухпартийной системы.

Следствием политической реформы можно считать также трансформацию программных установок и политического курса партий в сторону позитивного отношения к структурным реформам. Такого рода перемены наблюдались как в ЛДП, которая быстро вернулась к власти в форме коалиционного правления, а затем, опираясь на выгодные для нее партийные союзы, упрочила правящее положение, так и в других партиях, в том числе и тех, которые становились временными партнерами ЛДП по правящей коалиции.

Прежде всего следует отметить большой сдвиг во взглядах на структурные реформы внутри правящей ЛДП. После уроков поражения 1993 г. в партии возникло естественное желание перехватить инициативу в проведении реформ у первого многопартийного правительства, объявившего своей целью масштабное обновление. Вновь обретая власть в союзе с СПЯ, либерал-демократы стремились демонстрировать активную реформаторскую позицию.

В марте 1995 г. в принятой ЛДП «Новой декларации» было провозглашено намерение партии взять на себя политическую ответственность за реорганизацию «разросшегося и окостеневшего бюрократического аппарата и не отвечающего потребностям сов-

ременности законодательства, касающегося полномочий администрации и регулирования», осуществить реформы, имеющие целью сформировать «малое правительство»²².

Однако на практике внутри ЛДП отсутствовало единое представление о масштабах, направлении и конкретном содержании реформ, конкретные решения по этим вопросам принимались в процессе преодоления разногласий между внутрипартийными группировками парламентариев с определенным учетом мнения и интересов союзников по правящей коалиции.

Хотя ЛДП по-прежнему называла себя консервативной партией, в ней сосуществовали сторонники как «старых», так и «новых» представлений о методах государственного управления.

Представители «старого консерватизма» отдавали предпочтение сохранению привычных методов всестороннего государственного вмешательства в различные сферы жизни общества. «Новые консерваторы» делали акцент на глобализацию и в связи с этим на рыночные принципы, склонялись к внедрению американских стандартов, противопоставляли политическое руководство бюрократическому, высказывались за децентрализацию. Естественно, это не могло не сказаться во второй половине 1990-х годов на деятельности кабинетов министров, в которых доминировали либерал-демократы, – она была непоследовательной, а иногда противоречивой. Примером служит сменивший правительство Р. Хасимото (провозгласившее курс на «шесть больших реформ») кабинет К. Обути, который, с одной стороны, отдавал предпочтение традиционным антикризисным мерам, урегулированию проблем банковской системы за счет общественных средств, а с другой – «влился в хор голосов за беспрецедентное ослабление государственного регулирования»²³.

Со вступлением в XXI век при кабинете Дз. Коидзуми, который объявил о курсе на ускорение и углубление структурных реформ и одновременно на обновление и даже «разрушение старой ЛДП», разногласия среди либерал-демократов усилились, внутрипартийная борьба вокруг содержания реформ приняла публичный характер.

Ряд влиятельных деятелей ЛДП подверг острой критике «реформы Дз. Коидзуми». Бывший генеральный секретарь партии Х. Нонака назвал их чрезмерно радикальными, «поощряющими сильных и подавляющими слабых», отметил, что под предлогом реформ идет ликвидация даже вполне жизнеспособных предприятий²⁴. С. Камэи,

лидер влиятельной тогда фракции в ЛДП, видел в политике кабинета Дз. Коидзуми «поворот в сторону глобализации по американскому образцу», подчеркивал, что следование американским стандартам «ведет к принудительной ликвидации мелких и средних предприятий, составляющих фундамент японской экономики»²⁵. В процессе партийного обсуждения некоторые из предлагаемых Дз. Коидзуми и его сторонниками новаций радикального характера подвергались существенной корректировке.

Ответом Дз. Коидзуми стали объявление несогласных с его политическим курсом депутатов от ЛДП «внутренними силами сопротивления», а также действия, направленные на вытеснение их из партийного руководства и правительства и даже из рядов самой партии. В 2005 г. голосование большой группы депутатов парламента от правящей ЛДП против правительственных законопроектов о приватизации почты было использовано премьер-министром в качестве предлога для роспуска палаты представителей. На выборах ее нового состава Дз. Коидзуми как глава партии сделал все возможное для недопущения выдвижения инакомыслящих политиков кандидатами от ЛДП и для обновления депутатского корпуса этой партии. Крупный успех ЛДП на этих выборах закрепил сдвиг партии в сторону неолиберализма, укрепил в ней позиции сторонников радикальных структурных реформ.

СПЯ, принявшая решение вступить в 1994 г. в правящую коалицию со своим бывшим принципиальным противником, рассчитывала тем самым получить возможность существенно влиять на определение политики правительства, тем более что его главой был назначен лидер социалистов Т. Мураяма. На практике же решимость социалистов оказалась ослабленной внутрипартийной борьбой, пересмотром программных установок и традиционного политического курса, преобразованием в Социал-демократическую партию. Т. Мураяма был вынужден уступить место премьер-министра либерал-демократу Р. Хасимото.

Первоначально разногласия между СДП и ЛДП в принципе не мешали проведению структурных реформ. На парламентских выборах 1996 г. СДП выступила с политической платформой, во многом близкой предвыборной программе ЛДП. Социал-демократы требовали ускорения административной реформы, включая дерегулирование, децентрализацию, реорганизацию центральных правительственных

органов, открытость правительственной информации. Отмечалась необходимость проведения бюджетной и налоговой реформы. СДП видела путь выхода страны из экономического застоя в открытом рынке, содействии справедливой и свободной конкуренции, выступала за пересмотр Основного закона о сельском хозяйстве и т.д.²⁶

Сближение взглядов двух партий в определении политического курса страны не означало их тождества. Противоречия сохранялись и обострялись, предложения, исходящие от СДП, игнорировались, особенно после крупного поражения этой партии на парламентских выборах 1996 г. В конце концов, СДП была вынуждена покинуть правящую коалицию и стать оппонентом ЛДП, растеряв при этом прежнее влияние и оказавшись на задворках политической жизни.

Развитию процесса структурного реформирования способствовал и тот факт, что все новые партии, возникавшие в условиях политической реформы, заявляли о своей приверженности крупным системным преобразованиям. При этом следует заметить, что новые партии либо появлялись по инициативе политиков, покинувших ЛДП, либо последние становились их активными членами, претендующими на руководящую роль в них. Так возникла обстановка своеобразной межпартийной конкуренции в осуществлении реформаторских планов на довольно близких, а иногда совпадающих принципиальных позициях.

Наглядным примером является деятельность И. Одзава и его единомышленников после их выхода из ЛДП в 1993 г. Одзава был инициатором создания и руководителем Партии обновления (1993–1994 гг.), Партии новых рубежей (1994–1997 гг.), Либеральной партии (1998–2003 гг.), а затем, приведя за собой в Демократическую партию членов ЛП, в конце 2005 г. был избран лидером ДП.

Свою политическую платформу И. Одзава сформулировал еще находясь в рядах ЛДП. Он выдвинул цели «перестройки Японии», которыми позже руководствовался, стремясь оказать влияние на содержание политической и административной реформ. В частности, признавая историческое для Японии значение государственного регулирования, которое сыграло роль «важной движущей силы высоких темпов экономического роста», И. Одзава назвал его устаревшим и призвал «в корне изменить управление». «Нужна, конечно, не полная свобода. Я говорю о необходимости пересмотра регулирования по типу превентивного контроля, включая детальную

регламентацию деятельности предприятий, и о необходимости введения политического контроля за теми ситуациями, к которым приводит недостойное поведение предприятий»²⁷, — подчеркивал он. Указывая на важность самостоятельности и ответственности предприятий за свои действия, И. Одзава высказывался за продолжение приватизации. Отдавая дань централизованному руководству, при котором развитие Японии шло под лозунгом «догнать и перегнать Западную Европу и США», он указывал, что в дальнейшем для полного раскрытия собственных потенциальных возможностей и творческой энергии «первым шагом должна стать передача в ведение местных властей сферы, касающейся жизни населения на местах», и предлагал укрупнить базовые органы местного самоуправления (города, поселки, деревни), создать вместо них примерно 300 городов, а в будущем подумать об образовании крупных «провинций» в замен многочисленных существующих префектур²⁸.

В 1997 г., когда существовала правящая коалиция в составе ЛДП, СДП и Сакигакэ, а главной силой оппозиции была ПНР и начинала свою деятельность ДП, бывший премьер-министр Я. Накасонэ говорил о «попутном ветре», сопровождавшем ход структурных реформ. «Все партии связали себя предвыборными обещаниями проведения административной реформы... Т. Мураяма из СДП, Такэмура из Сакигакэ и я совместно подталкиваем правительство к конкретным действиям... И. Одзава из ПНР настаивает на более радикальной, чем я считаю нужным, реформе. Ю. Хатояма и особенно Н. Кан из ДП также сторонники решительной реформы. В мою бытность такой благоприятной обстановки не было»²⁹.

Либеральная партия, созданная И. Одзава и его сторонниками после распада ПНР, вступила в правящую коалицию с ЛДП, получившую название «консервативно-консервативной». ЛП оказывала воздействие на правительственный курс справа, в частности по ее настоянию в программу реформы правительственной структуры были включены положения о расширении возможностей премьер-министра лично определять курс по важным вопросам управления государством. Взгляды и намерения ЛП отражены в заявлении генерального секретаря этой партии Т. Нода, сделанном еще до вступления в правящую коалицию: «Мы выше, чем ЛДП с ее сбродом. ЛДП собирается отремонтировать крышу, мы же говорим: «Нужны революционные реформы, направленные на коренную перестройку»³⁰.

В конечном счете, ЛП не ужилась с ЛДП, вернулась в оппозицию, а в последствии пошла на слияние с ДП.

В Демократической партии изначально позиция принципиального согласия с курсом на структурные реформы заметно менялась в зависимости от ее партийного состава. В 1998 г. эта партия, пополнившись большой группой разнородных политиков из развалившейся ПНР, объявила себя сторонницей структурных реформ в политической и социальной сферах и заявила о намерении отстаивать «активное внедрение рыночных отношений, побуждающих к свободе и эффективности деятельности частных предприятий, и одновременно уделять особое внимание роли правительства в создании условий и равных возможностей для конкурентной борьбы»³¹.

Дальнейшая практическая деятельность партии разворачивалась в основном в соответствии с заявленной позицией: она либо поддерживала, либо отвергала и подвергала критике реформаторские инициативы правительства. Выдвижение в 2001 г. премьер-министром Дз. Коидзуми курса на ускорение и углубление реформ было воспринято в ДП как его противостояние с ЛДП. На этом основании ДП временно заняла позицию фактической солидарности с «реформами Дз. Коидзуми», но вскоре лидер партии Ю. Хатояма призвал вернуться к позиции «противостояния». Реформы Дз. Коидзуми, заявил он, – это «безжизненные структурные реформы», а целью ДП являются «полнокровные структурные реформы»³². С этого времени политика ДП относительно реформирования остается фрагментарной, неконкретной, что объясняется как разнородностью партийного состава, так и частой сменой лидеров партии. Стремясь стать единственным конкурентом ЛДП в борьбе за власть в рамках «двухпартийной системы», ДП, однако, пока не определила до конца свое кредо, которое позволило бы электорату четко идентифицировать ее среди других партий. Наиболее конкретно сформулированы взгляды избранного лидером партии И. Одава, который видит двухпартийную систему только в рамках консервативной ориентации. По его мнению, одна партия должна «унаследовать идеологию традиционного общества», другая – «поставить целью построение общества самостоятельных личностей...; создание экономической структуры, обеспечивающей возможности открытой, справедливой и свободной конкуренции; повышение внимания внешней политике». «Для осуществления этой цели нет иного пути, кроме разруше-

ния существующей партии власти. Созданная на месте ЛДП партия унаследует традиционную идеологию, станет по-настоящему консервативной партией японского типа. Наша же партия будет более либеральным объединением»³³.

Таким образом, направление и темпы структурных реформ в Японии, по-видимому, будут определяться в дальнейшем тремя особенностями сложившегося к настоящему времени соотношения партийных сил в парламенте: во-первых, заметным сдвигом в построениях внутри правящей ЛДП в сторону неолиберального понимания смысла структурных преобразований; во-вторых, близостью взглядов на целевые установки реформирования Демократической партии, ставшей главным конкурентом либерал-демократов в борьбе за власть, и ЛДП; в-третьих, лишением левого крыла оппозиции возможности практически воздействовать на определение политического курса страны. В ближайшие годы конкретное содержание структурных реформ будет вырабатываться в ходе острого соперничества между ЛДП и ДП, однако решающим фактором принятия решений, безусловно, останется согласование взглядов и интересов внутри правящей ЛДП.

Примечания

¹ Накасоне Ясухиро. Политика и жизнь. Мои мемуары. М.: Изд. группа «Прогресс», «Универс». 1994. С. 272–273.

² Там же.

³ Экономика развитых капиталистических стран в 1989 г. // Политика и экономика. М., 1990. С. 91.

⁴ Лебедева И.П. Истоки и ход экономической депрессии 90-х годов // Япония 1998–1999. М., 1999. С. 101.

⁵ Леонтьева Е.Л. Японская экономика сквозь лупу и магический кристалл // Япония: с чем в третье тысячелетие? М., 1999. С. 45, 57.

⁶ Омаэ Кэнъити. Хэйсэй канрёрон (Бюрократия периода Хэйсэй). Токио. 1994. С. 16.

⁷ Ногути Юкио. 1940 нэн тайсэй. Сараба «сэндзи кэйдзай» (Система 1940 года. Прощай, «экономика военного времени»). Токио, 1995. С. 19–20.

⁸ Там же. С. 91.

⁹ Там же. С. 151.

¹⁰ Там же. С. 148.

¹¹ Там же. С. 186.

¹² Сэкиока Хидэюки. Убаварэру Нихон (Притесняемая Япония) // Бунгэй сюндзю. 2005. № 12. С. 94–108.

¹³ *Пигулевская Е.А.* Кризис государственно-монополистического капитализма и поиски новых доктрин хозяйственного регулирования // Япония 1984. М., 1985. С. 167.

¹⁴ *Отакэ Хидэо.* Дзюсюги-тэки кайкаку-но дзидай (Время либеральных реформ) Токио, 1994. С. 28–32.

¹⁵ The Japan Times. 08.06.1976.

¹⁶ *Накасонэ Я. и др.* После «холодной войны»/ Пер. с япон. М., 1993. С. 311.

¹⁷ *Одзава Итиро* танкэн (Исследование Итиро Одзава). Токио. 1991. С. 311.

¹⁸ *Одзава Итиро.* Нихон кайдзо кайкаку (Программа перестройки Японии). Токио, 1993. С. 66–71.

¹⁹ Тоицу тайкай гиансё (Материалы к объединительному съезду). Токио, 1989. С. 88.

²⁰ Ёмиури симбун. 11.11.2003.

²¹ *Кабасима Икуо, Сугавара Таку.* Комэйто-га дотира-о эрабу-дэ сэйкэн-ва кавару (Власть сменится в зависимости от выбора Комэйто) // Тюо корон. 2004. № 1. С. 99; *Кавата Садафуми.* Нидай сэйтока сусунда га, сёся-ва комэй ка (Продвижение к системе двух крупных партий состоялось, но победитель Комэйто?) // Рондза. 2004. № 1. С. 111.

²² Неолиберальная идея «малого правительства была не нова для либерал-демократов, но долгое время оставалась фактически забытой. Еще в Политической программе ЛДП 1985 г. была сформулирована цель «пересмотреть распределение ролей между правительством и частным сектором, государством и властью на местах, усилить роль частных предприятий и местного самоуправления, стремиться к простому и эффективному «малому правительству». – Вагато-но кихон хосин (Основы нашей партии). Токио, 1988. С. 14.

²³ *Кобаяси Кадзухиро.* Хосю дайсэйто-но дзёкаку (Прелюдия двух крупных консервативных партий) // Канкай. 1999. № 12. С. 31.

²⁴ *Нонака Хиromу.* Дзякуся кирисутэ-ва сэйдзи-дэ ва най (Подавление слабых – это не политика) // Тюо корон. 2002. № 4. С. 61–63.

²⁵ *Камэи Сидзука.* Орэ-но тори-ни ярэба ийн да (Следовало бы сделать так, как я сказал) // Тюо корон. 2002. № 4. С. 64–69.

²⁶ Гэкан саякай минсю. 1996. № 499. С. 59–61.

²⁷ *Одзава Итиро.* Нихон кайдзо кэйкаку (Программа перестройки Японии). Токио, 1993. С. 247.

²⁸ Там же. С. 82.

²⁹ Тюо корон. 1997. № 6. С. 37–38.

³⁰ Асахи симбун. 05.02.1998.

³¹ Асахи симбун. 13.03.1998.

³² Ёмиури симбун. 20.01.2002.

³³ *Одзава Итиро.* «Тэттэй сайхэн»-мадэ дакё-ва синай (До «коренной реорганизации» компромисса не будет) // Тюо корон. 2004. № 9. С. 117.

РЕФОРМЫ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ 1990-х годов

Отстранение ЛДП от монополии на власть, переход к коалиционному правлению, политическая реформа послужили повороту от долгих споров о путях адаптации Японии к накопившимся за половину столетия изменениям внутри страны и на международной арене в сторону конкретных и масштабных структурных преобразований.

Политическая реформа явилась прелюдией широкой полосы других масштабных реформ, в которой условно можно выделить два этапа. На первом из них (1994–2000 гг.) определились основные направления системных преобразований, создан механизм их продвижения, на ряде направлений достигнуты заметные успехи. На втором этапе (2001–2006 гг.) правительство решало задачу ускорения и углубления структурных реформ, были намечены ориентиры дальнейшего их продолжения, в парламенте завершалось обсуждение вопроса о соответствии конституции Японии современной обстановке, а ЛДП и Демократическая партия приступили к разработке конкретных проектов ее пересмотра.

Тема настоящей главы – обзор содержания первого этапа структурных реформ.

Премьер-министр М. Хосокава, возглавивший первое коалиционное правительство, пришедшее в 1993 г. на смену единоличной власти либерал-демократов, заявил о решимости его кабинета наряду с политической реформой уделить важное внимание осуществлению экономических и административных реформ. Одним из первых актов этого правительства было принятие решения о неотложных экономических мерах, предусматривавших отказ от ряда государственных регламентаций в сфере экономики в ответ на тре-

бования США как партнера по торгово-экономическим отношениям. Премьер-министр сформировал Комитет по изучению экономической реформы во главе с председателем Федерации экономических организаций Г. Хираива с целью разработки рекомендаций по экономическим преобразованиям.

В промежуточном докладе данного Комитета (октябрь 1993 г.) курс кабинета М. Хосокава на административную реформу был поддержан, причем первоочередной задачей в преобразованиях названо дерегулирование, которое должно открыть для предпринимателей новые возможности, расширить занятость и дать большой выбор потребителям, содействовать усилению конкуренции, сокращению разрыва цен на внутреннем и мировом рынках и т.д.¹ В заключительном докладе Комитета (декабрь 1993 г.) эти рекомендации были конкретизированы.

Рассказывая о работе Комитета по изучению экономических реформ, заместитель председателя этого комитета, экономист И. Миядзаки отмечал, что к тому времени в Японии существовало около 11 тыс. разного рода регламентаций, которые на момент их принятия «были направлены на определенные цели, и проведение их в жизнь способствовало либо защите той или иной отрасли промышленности, либо стимулировало рост производства, либо служило обеспечению безопасности людей и их здоровья в повседневной жизни». Поскольку «эти многочисленные регламентации усилили жесткость экономики», привели к тому, что «административная система, политика и экономика (имеются в виду деловые круги. – Прим. А.С.) как бы вступили в сговор друг с другом», «сложилась такая ситуация, которая стала мешать прогрессу». По этой причине Комитет решил, что экономическое регулирование должно быть отменено в принципе, за некоторыми исключениями (например, «в тех отраслях промышленности, которые имеют монопольный характер в регионах либо полностью зависят от импорта»). Правительству была предложена «программа действий», направленная на ликвидацию экономического регулирования в течение 5 лет. Но объектом изучения Комитета стали также и «социальные регламентации», которые осуществляются в интересах общества либо в целях защиты личности и сохранения здоровья людей, сохранения окружающей среды и т.д. «Мы рассматриваем эти рекомендации, – разъяснял И. Миядзаки, – имея в виду их отмену, но нельзя сказать однозначно, что чем меньше их будет, тем лучше»².

Важно заметить, что, помимо общей идеи административной реформы с акцентом на дерегулирование, в «докладе Г. Хираива» было предложено и создание специального механизма продвижения реформы, учреждение на основе закона третейского органа, который должен наблюдать за процессом реформирования и высказывать свои предложения премьер-министру и руководству административных органов.

Рекомендации, содержащиеся в «докладе Г. Хираива», рассматриваются в Японии отправной точкой всех дальнейших структурных реформ. Следуя им, кабинет М. Хосокава учредил штаб административной реформы, утвердил первую программу такой реформы, предусматривающую переход к систематической работе по дерегулированию.

Однако, как отмечается японскими специалистами, при правлении М. Хосокава эта работа носила ограниченный характер, поскольку у правительства «не было достаточных стимулов для включения в основательные структурные реформы, а кризис японской экономики не был еще настолько глубоким»³.

Административная реформа получила развитие при коалиционном правительстве во главе с Т. Мураяма (1994–1996 гг.). В это время принят закон об учреждении рекомендованного «докладом Г. Хираива» Комитета административной реформы, а содержание самой реформы, помимо дерегулирования, дополнено работой в направлении децентрализации, упорядочения и рационализации общественных предприятий.

Фронт структурных реформ существенно расширился после того, как в 1997 г. премьер-министр Р. Хасимото провозгласил правительственный курс «шести больших реформ». Помимо продолжения административной реформы, были намечены крупные преобразования в государственной финансовой политике (бюджетная реформа), финансовой системе (банковская реформа), экономической структуре, сфере социального обеспечения и системе образования. В административной реформе новым важным направлением становилась реорганизация правительственного аппарата. «Для создания простого и эффективного правительства, – указывал Р. Хасимото, – требуется основательный пересмотр всей роли государства, масштабная отмена или смягчение регулирования, а одновременно передача обязанностей и полномочий государства от чиновников к

гражданам, а также от центра на места, сокращение по возможности масштабов государственной организации, кадров и бюджета»⁴.

Усилия правительств в последние годы прошлого века, которые возглавляли К. Обути и Е. Мори, также в той или иной мере направлялись на осуществление каждой из реформ, продолжавшихся или начавшихся при кабинете Р. Хасимото. Кроме того, была признана необходимость обратиться и к преобразованиям в судебной системе (судебной реформе).

Рассмотрим конкретное содержание, достижения и проблемы в осуществлении японских структурных реформ второй половины 1990-х годов (анализ начавшихся тогда же реформ систем социального обеспечения и образования, а также судебной реформы вынесен в отдельные главы).

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА

Центральными среди структурных реформ второй половины 1990-х годов постоянно оставались преобразования в сфере административной системы. Они развертывались по четырем основным направлениям, к которым относятся дерегулирование, децентрализация, реорганизация предприятий общественного сектора и крупная перестройка центральных органов государственного управления.

1. От «смягчения регулирования» к «реформе регулирования». Одной из характерных черт администрации в послевоенной Японии было сохранение высокой степени концентрации управления в руках центра, громадный объем государственного регулирования. Это отвечало стоящим перед страной задачам по восстановлению разрушенного и дезорганизованного войной народного хозяйства и организации мощного экономического подъема в интересах выхода японской промышленной продукции на зарубежные рынки. Правительство определяло приоритетные отрасли и способы поощрения их развития, создавало благоприятные условия для отечественных предприятий, всемерно содействовало расширению экспорта и т.д. Разнообразное регулирование в социальной сфере способствовало недопущению чрезмерных перекосов в распределении общественного богатства и росту материального и культурного уровня жизни всех слоев населения, обеспечивая тем самым необходимую для развития страны политическую стабильность.

Повседневное, детальное вмешательство государства в процесс функционирования экономики и жизнь гражданского общества внутри страны длительное время признавалось нормальным явлением, отвечающим японским национальным интересам, а за рубежом такая система государственного управления нередко оценивалась как важный фактор феноменальных экономических достижений Японии.

Однако большие внутренние и международные перемены во второй половине XX века привели к тому, что административное регулирование в Японии было признано не только чрезмерным, но и тормозящим развитие страны, особенно в сфере экономики. Для достигшей высочайшего уровня развития и чрезвычайно сложно структурированной экономической системы Японии прежнее всеобъемлющее государственное регулирование перестало быть рациональным, потеряло оперативность и стало затруднять нормальное функционирование рыночного механизма. Защита общественных предприятий, государственный протекционизм в условиях глобализации экономики вызывали жесткие ответные меры иностранных государств. За этот же период сформировались условия, позволяющие сократить масштабы регулирования путем отмены или смягчения множества регламентаций, а также изменить формы и способы государственного вмешательства.

Самой важной и приоритетной задачей административной реформы, начиная с 1994 г., провозглашают коалиционные правительства, стало «смягчение регулирования». В рамках штаба административной реформы была учреждена Комиссия по смягчению регулирования с включением в нее специальных членов из частных кругов, которая координировала свои действия с Комитетом по административной реформе. В 1995 г. правительство приняло План смягчения регулирования, рассчитанный на 5 лет. В 1995–1998 гг. было отменено или смягчено регулирование по 3,5 тыс. позиций, в том числе по 2,9 тыс. на основе внесения поправок к законам⁵.

Правительство шло навстречу требованиям влиятельных предпринимательских организаций, ориентируясь, как правило, на отмену экономического регулирования, а в социальном регулировании – на движение «от нетронутого поля к пересмотру».

В 1998 г. принимается трехлетний План смягчения регулирования, подлежащий ежегодному пересмотру и дополнению. По этому

плану дерегулирование осуществлялось по 15 сферам: конкурентная политика; недвижимость, земля и общественные предприятия; информатика и связь; товарооборот; транспорт; стандарты и правила, касающиеся импорта; кредит, ценные бумаги и страхование; проблемы промышленного загрязнения и охраны природной среды; техническая, пожарная и прочая (кроме военной) безопасность; медицина и социальное обеспечение; юстиция; прочее. С первоначальных 624 позиций дерегулирования данный план в результате двух пересмотров был расширен до 1268 позиций. Поскольку его реализация проходила в условиях длительного экономического застоя, дерегулирование осуществлялось в интересах создания условий для появления новых производств и предприятий, в особенности путем снятия ограничений на вхождение новых предпринимателей в перспективную информационно-коммуникационную сферу бизнеса.

В конкретных задачах плана 1998–2000 гг. нашли отражение многообразные нюансы дерегулирования, а именно:

- отмена регулирования или переход к его смягчению в экономической сфере, исходя из «принципа свободы», а в социальной – из «принципа минимально необходимого регулирования»;
- рационализация методов регулирования;
- более четкое выражение сути регламентаций и их упрощение;
- согласование национального регулирования с международными нормами;
- сокращение сроков процедур, относящихся к регулированию;
- обеспечение транспарентности принятия решений по регулированию⁶.

Среди перспективных направлений дальнейшего дерегулирования на первое место было поставлено «содействие справедливой и свободной конкуренции».

Комитету по справедливым и честным сделкам (орган, призванный осуществлять надзор за исполнением антимонопольных законов) вменялось в обязанность жестко контролировать и оперативно реагировать как на противозаконные действия, наносящие ущерб мелким и средним предприятиям, так и на любые другие нарушения установленных норм и правил взаимоотношений между предпринимателями. На комитет была возложена задача содействовать дальнейшему сокращению тех сфер предпринимательства, на которые

положения антимонопольного закона пока не распространялись.

По-иному была сформулирована сама суть пересмотра государственного регулирования. Впервые появилась формулировка «реформа регулирования» (вместо прежнего «смягчения регулирования»), которая трактовалась как создание «новых правил», соответствующих повороту от «управления по типу превентивного регулирования» к «управлению по типу последующего контроля»⁷.

Помимо того, был введен порядок так называемого «публично-го комментирования». Дерегулирование осуществляется на основе поправок к законам, принимаемым в процессе открытого парламентского обсуждения, но практическое его исполнение реально происходит после публикации правительственных и министерских распоряжений. Смысл «публичного комментирования» состоит в обязанности соответствующего ведомства в течение месяца до подписания своих указаний заслушать мнение заинтересованных лиц, в том числе с использованием Интернета, учесть их аргументы и опубликовать результаты обсуждения. Установление обратной связи должно способствовать как повышению прозрачности процедуры дерегулирования, так и предупреждению ошибочных решений, социальных конфликтов.

Очередной трехлетний план, названный Планом продвижения реформы регулирования, был принят кабинетом Е. Мори в марте 2001 г.⁸ Регулирование в нем рассматривается как важная составная часть всех структурных реформ экономики и общества Японии. Характерной особенностью этого плана является то, что в нем ставятся более сложные задачи, решение которых направлено на более широкое, более основательное комплексное реформирование существующих систем, включая социальные, а не на пересмотр отдельных регламентаций, как это было зафиксировано в предыдущих подобных документах. В интересах реализации этого плана при канцелярии кабинета министров учреждается Совет по комплексному проведению реформы регулирования.

В качестве конечных задач этой реформы определены:

1. Построение общества, в котором возможно проявление творчества и индивидуальности, а дух созидания и усилия вознаграждается.
2. Активизация социальных систем – общественной деятельности на международной арене, социального обеспечения, занятости, трудовых отношений, образования и т.д.

3. Формирование общества рециркуляции, добровольно выполняющего программу многократного использования природных и искусственно созданных материалов, облегчающую нагрузку на окружающую среду.

4. Обеспечение условий для создания новых производств и увеличения занятости.

5. Формирование условий для усиления конкурентоспособности национального промышленного производства путем снижения его себестоимости и т.д.

6. Реформирование, направленное на создание системных условий для того, чтобы использование достижений в информационно-коммуникационной технологии стало реальным источником получения добавленной стоимости.

7. Переход к обществу по типу контроля постфактум и вспомоществования.

Пересмотр регулирования предполагал отмену различных регламентаций, смягчение, изменение методов и сферы их применения, в том числе в форме перехода от лицензирования к заявительной системе, к более мягкому регулированию и т.д.

Ставилась цель параллельно с пересмотром регулирования принимать меры, направленные на:

- гарантии социальной стабильности («сеть страхования»);
- рационализацию и повышение эффективности в общественном секторе;
- утверждение самостоятельной ответственности частных предприятий;
- гарантии эффективности социально необходимого регулирования;
- активизацию конкурентной политики для более полного проявления рыночных функций;
- учреждение новых правил, способствующих переходу от управления по типу превентивного регулирования к управлению по типу последующего контроля;
- осуществление судебной реформы, расширяющей возможности судебной системы в разрешении конфликтов, в первую очередь в сфере экономических отношений.

Намечалось активизировать информирование о ходе реформы регулирования, чтобы получать ее поддержку со стороны насе-

ния. Канцелярии кабинета министров поручено с этой целью активно применять анализ экономической эффективности от реформы регулирования, выраженный в числовых показателях, и публиковать его данные.

На этот раз план реформы регулирования был конкретизирован по различным сферам, а также по 554 позициям, сведенным в 15 групп «по горизонтали» (т.е. за пределами ведомственного разграничения).

Характерно, что процесс дерегулирования на данном этапе структурных реформ и принятие еще одного его трехлетнего плана были в основном с удовлетворением восприняты в главном штабе японских деловых кругов – Федерации экономических организаций (Кэйданрэн). Ее президент Т. Имаи заявил, что «элементы регулирования, мешающие частному предпринимательству, во многом устранены, хотя задачи еще остаются». Другой крупный бизнесмен Ё. Мияути, возглавляющий Комитет по реформе регулирования, пояснил: «Сделан крупный шаг в направлении перевода экономики с системы административного регулирования на систему рыночного регулирования», но еще сохраняется «множество преград в социальной области». Чтобы довести реформу регулирования до конца, нужно идти дальше, развернуть более энергичную «атаку» с целью «создания условий для конкуренции в таких сферах, как почтовые сбережения и почтовая связь, пенсионная система, медицинское обслуживание, забота о престарелых и прочие социальные услуги, образование, сельское хозяйство»⁹.

2. Разделение прав центра и местного самоуправления.

Важной задачей административной реформы является передача части полномочий государства на места, создание условий для административной и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Японская система местного самоуправления, возникшая в процессе послевоенных демократических реформ, приобрела такие особенности, как детальная регламентация государственными законами организационной структуры, ограничение самостоятельности в деятельности ее органов (требовалось получать разрешение центра и консультироваться с ним по разнообразным вопросам местного значения), исполнение большого объема работ по указаниям и под повседневным контролем правительс-

твенных ведомств, а также сильная зависимость от государственного финансирования.

В период становления местного самоуправления эти особенности воспринимались на местах как естественные, но позже, по мере экономического развития и упрочения демократических порядков в стране местные власти и граждане начали ощущать, что чрезмерная государственная опека, финансовая зависимость от центра мешают полному проявлению потенциальных возможностей регионов и местных кадров, созревших для самостоятельной творческой деятельности.

В последние дни монопольного правления ЛДП, в июне 1993 г. обе палаты парламента приняли «резолюцию о расширении полномочий местной власти», в которой указана необходимость «исправления методов администрирования из центра» и усиления независимости органов местного самоуправления путем передачи им больших полномочий. Парламент потребовал от правительства принять решительные меры, приступить к разработке необходимых законов¹⁰.

Практические шаги с целью реализации этих требований начали предприниматься уже в период коалиционного правления. В 1994 г. новый состав правительственной комиссии по изучению системы местной власти разработал и передал премьер-министру Т. Мураяма свои рекомендации с общей схемой процесса децентрализации, рассчитанного на 5 лет. Большинство этих рекомендаций нашло отражение в «Основных направлениях реформы местного самоуправления», утвержденных правительством в том же году. Одновременно в штабе административной реформы создается специальный отдел по децентрализации. А в мае 1995 г. парламент утвердил подготовленный правительством рамочный закон о децентрализации, в котором были намечены общие ее контуры и определен пятилетний срок этой реформы.

Правительство приступило к пересмотру законов, касающихся местного самоуправления, чтобы осуществить поворот от управления по типу «унифицированного централизованного руководства» с его акцентом на «национальное единообразие и справедливость» к управлению по типу «многообразия и разделения прав», отражающему мнение местных жителей. Считалось, что вследствие такого поворота, во первых, граждане сами смогут заботиться о собственных

территориях проживания, а также управлять ими самостоятельно. Во-вторых, местные дела будут решаться в соответствии с реальной обстановкой на местах без участия центра и под ответственность местного самоуправления. В-третьих, вмешательство государства в отношениях с местной властью будет сведено к необходимому минимуму; одновременно с сокращением трудовых и финансовых затрат для жителей будут упрощены различные процедуры в решении их дел¹¹.

В июле 1999 г. парламент одобрил все 475 предложенных правительством поправок, большинство из них вступило в силу с 2000 г. Реализация некоторых из них, требующих большой подготовительной работы, отнесена на последующие 1–3 года.

За органами местного самоуправления (ОМС) признана широкая роль в осуществлении самостоятельного и комплексного управления на своей территории в интересах улучшения благосостояния жителей. Соответственно, государство сосредоточивается на деятельности, затрагивающей международные отношения, и решении вопросов, играющих важную роль в обеспечении единства страны, а также на проведении политики и организации управления, имеющих государственное значение, передавая на места свои полномочия в части, касающейся решения местных вопросов.

Органам местного самоуправления было трудно концентрировать свое внимание на делах местного значения, поскольку в префектурах до 80%, а муниципиях (городах, поселках, деревнях) до 40% всей работы приходилось на исполнение поручений правительственных ведомств, которые в свою очередь играли главную роль в определении уровня финансирования ОМС из государственного бюджета и осуществляли жесткий контроль за исполнением дел и расходованием финансовых ресурсов. Беспрецедентно широким было государственное вмешательство и в их повседневную деятельность.

Прежний порядок исполнения органами местного самоуправления многочисленных поручений министерств и управлений был отменен. Часть такого рода дел, ранее требовавших непременно разрешения центра или согласования с ним, классифицирована как дела местного самоуправления, осуществляемые ими полностью самостоятельно. К ним, например, отнесены городское планирование, разрешение на открытие больниц и аптек, отвод участков для

землеустроительных работ и многое другое. Еще одна часть дел, исполнявшихся на местах по поручению центральных учреждений, получила наименование «дела, доверенные органам местного самоуправления по закону». Тем самым ограничивался произвол правительственных чиновников, поскольку ответственность за ведение данной категории дел ОМС несут перед законом. К таковым была отнесена деятельность, касающаяся проведения и контроля на местах парламентских выборов, выдача и обмен паспортов, контроль за государственными дорогами, статистика и т.д. Одновременно с расширением полномочий местного самоуправления государство взяло на себя исполнение части дел, которые до сих пор поручались префектурам. Сюда входят, в частности, контроль за государственными парковыми зонами, лицензирование и инспекция трастовых кооперативов, вопросы землепользования и трудовых отношений на американских военных базах и т.д. К этой же категории отнесены дела, исполнявшиеся местными инспекторами в системе социального обеспечения, которые, имея статус государственных служащих, работали в составе префектуральных административных структур. Теперь эта большая группа государственных служащих (около 19 тыс.) работает в местных отделениях Министерства благосостояния и труда.

Заново установлены основы отношений между государством и ОМС: различаются «принцип законности», требующий в случае вмешательства в дела ОМС законодательно подтвержденных оснований, и «принцип обычной законности», когда общие правила вмешательства государства определены Законом о местном самоуправлении. Подчеркивается, что в случаях любого вмешательства со стороны государства следует ограничиваться минимально необходимыми мерами для достижения поставленной цели и заботиться о независимости и самостоятельности органа местного самоуправления.

В соответствии с новой классификацией дел местного самоуправления проблемы взаимоотношений центра и ОМС должны решаться дифференцированно. По местным делам государство может прибегать к советам и рекомендациям, требовать предоставления материалов, проведения консультаций, пересмотра определенных решений. Более широкий набор воздействия государства установлен по делам, доверенным по закону. Здесь государство может дополнительно применить такие виды вмешательства, как «согласие»,

«разрешение», «подтверждение», «одобрение», «директива», а также взятие на себя исполнения доверенного дела.

Отменена важная статья Закона о местном самоуправлении, гласившая, что губернатор префектуры работает под общим руководством и контролем ответственных министров, а глава администрации города, поселка, деревни – под общим руководством и контролем губернатора и ответственных министерств. В ряд законов, определяющих взаимоотношения конкретных министерств и управлений с ОМС, а также отношения между префектурами и муниципиями, внесены поправки, отменяющие или смягчающие виды вмешательства «сверху вниз». В целях разрешения конфликтных ситуаций, когда губернатор или глава муниципии не соглашается с действиями центра, при правительстве учреждается орган для урегулирования таких конфликтов. Таковым ныне является Комитет по урегулированию споров между государством и местным самоуправлением при Министерстве общих дел. Если решение этого органа главу местной администрации не удовлетворит, то он имеет право обратиться для рассмотрения спора в суд высшей инстанции.

Приближение системы управления к жителям, расширение свободы действий на местном уровне должны обеспечиваться перераспределением прав между префектурами и муниципиями в пользу последних. Городам права от префектур передаются с учетом готовности к их реальному использованию, ранжируя города по численности населения и другим объективным критериям.

Несколько расширена самостоятельность местного самоуправления за счет ослабления законодательных ограничений, направленных на единообразие организационной структуры местных органов.

Вполне естественно, что конкретное разграничение функций и полномочий между государством и ОМС, а также определение допустимых пределов вмешательства центрального правительства и его учреждений в дела местного самоуправления были встречены в стране как существенный прогресс в сторону децентрализации.

Признавая важность принятого в 1999 г. комплекса поправок к законам о местном самоуправлении, нельзя не отметить, что они почти не касаются источников и порядка финансирования, а без решения этого принципиального вопроса трудно говорить о достижении подлинной независимости органов местного самоуправления.

Решение одной из финансовых проблем, касающейся рационализации порядка предоставления государственной дотации на общественные предприятия, правительство в 1999 г. включило в очередной план по децентрализации. Но решение еще более важной задачи пересмотра налоговых источников финансирования местного самоуправления в правительстве тогда отложили на более отдаленное будущее, когда в стране обозначится экономический подъем. Однако именно эта проблема оставалась самой актуальной и болезненной для местного самоуправления, поскольку расходы городов, поселков и деревень только на 20–30% обеспечивались доходами от местных налогов. Большая часть недостатка финансовых средств в местном самоуправлении покрывалась денежными поступлениями из центра в форме «местного передаваемого налога» и целевых государственных дотаций. Местный передаваемый налог – это средство перераспределения на места доходов от государственных налогов по специальным расчетам с тем, чтобы повсеместно обеспечить определенный общенациональный минимум общественных услуг для населения. Он составляет до 20% в доходах государства. Фактически возврат местных займов, в том числе и на необоснованное строительство малоиспользуемых общественных сооружений, покрывается средствами из передаваемого налога.

Несоразмерность весьма ограниченных собственных источников финансирования и громадных трансфертов из центра в виде поступлений из передаваемого налога и различного рода дотаций ставит ОМС в зависимость от правительственных ведомств и одновременно порождает иждивенческие настроения.

Откладывание разрешения важных проблем обеспечения финансовой самостоятельности функционирования местной власти на неопределенное будущее сделало очевидной невозможность полного осуществления реформы децентрализации в намеченный законом пятилетний срок.

3. Реорганизация общественных предприятий. Наряду с преобладающим частным предпринимательством, немалую роль в жизни Японии играют общественные предприятия. После приватизации в 1980-х годах, государственных железных дорог и некоторых других предприятий государственный сектор заметно сократился, хотя в непосредственном подчинении правительства оставалось еще множество предприятий и учреждений и, помимо того, сохраняются

три традиционные категории общественного предпринимательства в виде особых, санкционированных и общественно полезных юридических лиц, подведомственных либо министерствам и управлениям, либо органам местного самоуправления.

С самого начала проведения административной реформы одним из главных объектов реформирования были признаны общественные предприятия, в первую очередь особые юридические лица (*токую ходзин*), т.е. те, которые учреждаются непосредственно государством на основе специальных законов и замещают правительство в исполнении порученных им дел под контролем определенного министерства или другого центрального ведомства. Такого рода предприятия формировались и до послевоенных демократических реформ, но их учреждение приняло широкие масштабы позже, имея целью решение конкретных задач правительственной политики в финансовой, промышленной, научно-технической, социальной и других сферах. Численность особых юридических лиц, подведомственных центральным министерствам и управлениям, и особых юридических лиц, подведомственных органам местного самоуправления, непрерывно возрастала, особенно в период вступления Японии в полосу быстрого экономического подъема.

Существование обширного комплекса особых юридических лиц (ОЮЛ), действовавших под контролем правительства, а также в определенной степени остававшихся в поле зрения парламента, позволяет государству иметь инструмент 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 бытовой инфраструктуры, развитие перспективных отраслей экономики, научно-технический прогресс, формирование благоприятных условий для малого бизнеса и сельского хозяйства, освоение отдельных слабо развитых территорий, общий подъем благосостояния с акцентом на малоимущие слои населения, поощрение образования, науки и искусства, расширение торгово-экономических и культурных связей с зарубежными государствами.

В дополнение к ОЮЛ в послевоенной Японии развитие получила также прежняя практика учреждения санкционированных юридических лиц (*нинка ходзин*), которые создавались на основе законов,

регулирующих определенную сферу или вид деятельности путем добровольного объединения частных и других заинтересованных лиц в качестве самостоятельных организаций. К ним относятся, например, Банк Японии, различные фонды, торгово-промышленные и сельскохозяйственные палаты и ассоциации, общенациональные кооперативные центры, научно-исследовательские учреждения, всеяпонские кооперативы взаимопомощи и т.п. Тесно взаимодействуя с правительственными ведомствами, санкционированные юридические лица, как и ОЮЛ, вносят свой полезный вклад, способствуя общественному участию в решении многообразных задач экономического и социального развития страны.

Помимо того, в Японии уже более столетия существует институт общественно полезных юридических лиц (*козюки ходзин*), самый массовый вид общественных предприятий, которых в Японии насчитывается около 26 тыс., в том числе примерно 7 тыс., имеющих отношение к правительству, а остальные – к префектурам. Около 1 тысячи из них по поручению правительственных ведомств решают различные административные задачи (проверки, испытания, экзамены и т.п.).

При этом общественные предприятия не без оснований подвергаются острой критике за расточительство государственных средств, неэффективное ведение дел. Недовольство налогоплательщиков вызывает и то обстоятельство, что многие предприятия, особенно из числа ОЮЛ, в которых существует благоприятная для коррупции обстановка, стали выгодной кормушкой для отставных государственных чиновников.

В конце 1993 г. Консультативный совет по административной реформе рекомендовал правительству глубоко и всесторонне обследовать состояние всех ОЮЛ и по его результатам принять следующие меры:

- ликвидировать или ограничить сферы деятельности ОЮЛ, общественное значение которых уменьшилось;
- ликвидировать или приватизировать ОЮЛ, деятельность которых могли бы более результативно заменить частные предприятия;
- часть общенациональных ОЮЛ передать в ведение органов местного самоуправления;
- повысить качество услуг ОЮЛ, занятых в сфере внешних связей;
- обеспечить более полный учет со стороны ОЮЛ нужд и требований пользователей их услугами;

- исключить дублирование функций, провести комплексную рационализацию всех ОЮЛ;
- ограничить государственное вмешательство в деятельность ОЮЛ при более четком установлении их собственной ответственности за порученную работу¹².

В соответствии с этими рекомендациями правительство дало указание министерствам и управлениям провести необходимое обследование ОЮЛ и на его основании реализовать вышеназванные меры. Однако ведомства заняли весьма осторожную позицию, в их заключениях в большинстве случаев аргументировалась общественная необходимость подведомственных ОЮЛ, хотя и высказывались конкретные соображения о способах повышения эффективности их работы. Политические партии, участники первых правящих коалиций, признавая в принципе желательность реорганизации общественных предприятий, не имели общих взглядов по поводу реформирования конкретных ОЮЛ.

В течение всей второй половины 1990-х годов в реформировании общественных предприятий делались весьма осторожные шаги. Принятый при кабинете Т. Мураяма в 1995 г. «курс на укрепление и рационализацию ОЮЛ» предусматривал объединение 16 из них и ликвидацию или приватизацию 5. В декабре 1996 г. кабинет Р. Хасимото несколько расширил круг мер, направленных на реорганизацию общественных предприятий. Но по-прежнему ставилась главным образом задача объединения ОЮЛ, выполнявших однородную или близкую по содержанию работу.

К концу 2000 г. в Японии оставалось 77 особых юридических лиц – лишь на 16 меньше, чем их было до начала административной реформы. Сокращение ОЮЛ осуществлялось преимущественно за счет слияния, а не ликвидации или приватизации.

Не наблюдалось сколь-либо заметных подвижек и в реорганизации других видов общественных предприятий.

Вместе с тем нельзя не отметить принятие в 1997 г. Закона об открытости финансовой деятельности ОЮЛ и создаваемых ими дочерних компаний. Ожидалось, что повышение прозрачности движения капиталов в общественных предприятиях позволит предупредить их неэффективное применение, разрушить атмосферу, благоприятствующую казнокрадству и коррупции.

Правительство и законодатели были также вынуждены задуматься

маться над вопросом, кто в случае ликвидации или приватизации общественных предприятий может продолжить выполняемую ими работу, готов ли и, если готов, то на каких условиях, взять ее на себя частный сектор. В связи с этим в Японии возник большой интерес к английскому опыту «частной финансовой инициативы» (PFI). Конкретно имелось в виду использование частных компаний в строительстве и эксплуатации инфраструктуры и других сооружений общественного пользования на основе долгосрочных контрактов с государством, органами местного самоуправления или представляющими их организациями. В контрактах должны быть четко прописаны финансовые и прочие обязательства обеих сторон. Идея метода «частной финансовой инициативы» получила поддержку Федерации экономических организаций, которая считает, что его применение послужит повышению качества и эффективности общественных услуг, расширит сферу частного предпринимательства, содействует оживлению экономики при уменьшении вовлеченности государства в дела частных предприятий¹³. По предложению правительства был принят Закон о содействии частной финансовой инициативе, началось его применение на практике.

4. Реформа правительственной структуры. Поскольку в рамках административной реформы сокращались чрезмерные масштабы государственного регулирования, часть функций и полномочий центра передавалась органам местного самоуправления, ставилась цель реорганизации общественных предприятий, в том числе посредством их приватизации, то всё это, естественно, не могло не вызвать необходимости и существенной реформы правительственного аппарата, пересмотра методов его деятельности.

В 1996 г. премьер-министр Р. Хасимото провозгласил задачу «полного пересмотра роли государства», высказался за резкое сокращение числа министерств и управлений, объединение их в группы в соответствии с направлениями работы. Было заявлено о намерении искоренить недостатки «вертикального и раздробленного управления», при котором распоряжения одного ведомства не только не согласуются, но и часто входят в противоречие с указаниями другого, обеспечить исполнительной власти возможность действовать более оперативно и с «большой гибкостью».

Учрежденный в том же году Совет по административной реформе, который возглавил лично премьер-министр, к концу следующе-

го года разработал концепцию реорганизации министерств и управлений, сделав при этом акцент на создание условий для усиления руководящей роли главы правительства. Этот новый момент, ставший частью замысла правительственной реформы, аргументировался недостаточностью полномочий и аппаратных возможностей премьер-министра для оперативного управления, особенно в критических обстоятельствах. Концепция Совета по административной реформе нашла полное отражение в Основном законе о реформе центральных министерств и управлений, принятом парламентом в июне 1998 г.

Данный закон имел рамочный характер, в нем были определены лишь целевые установки, основные контуры и сроки проведения реформы, ориентировавшие на завершение главных ее задач к январю 2001 г. В соответствии с этим законом учреждался Штаб продвижения реформы, на который была возложена обязанность направлять и контролировать ее практическое осуществление. Установки Основного закона были закреплены и конкретизированы в 17 других законодательных актах, принятых в апреле 1999 г. Серьезные поправки внесены в Закон о кабинете министров и Закон об организации государственного управления, приняты обязательные по японским правилам законы, определяющие круг деятельности, обязанности и полномочия всех реорганизуемых звеньев правительственного аппарата. Затем еще почти 2 года ушло на подготовку правительственных указов, разнообразных инструкций, кадровых решений, чтобы с началом 2001 г. правительство смогло приступить к функционированию в измененной структуре и адаптироваться к другим нововведениям.

К основным элементам реформы правительственной структуры, согласно японским официальным комментариям, относятся:

- 1) усиление политического руководства (противопоставляемого «бюрократическому») путем повышения личной роли премьер-министра, расширения стратегических и координирующих функций кабинета министров и т.д.;

- 2) переход от организационной структуры правительства, представленной канцелярией премьер-министра и 22 министерствами и управлениями (имеются в виду управления, возглавляемые государственными министрами), к новой, сокращенной модели в составе канцелярии кабинета министров, центральную

роль в которой призван играть секретариат кабинета, 12 министерств и управлений;

3) повышение ответственности каждого из административных органов, упрощение и рационализация всего правительственного аппарата¹⁴.

Создание «сильного политического руководства». Ранее в Законе о кабинете министров премьер-министр определялся в качестве «председательствующего» на заседаниях кабинета. Теперь полномочия премьер-министра на вершине исполнительной власти уточнены и расширены. За ним закреплено право самостоятельно предлагать кабинету «принципиальный курс по важным политическим делам» (основы внешней политики и обеспечения безопасности, финансовой политики, общего управления экономикой, принципиальный курс в составлении государственного бюджета, главные решения, касающиеся структуры и кадров административных органов). В связи с этим же уточнено, что планирование и разработка предложений по «принципиальному курсу» возлагается на секретариат кабинета министров как орган, непосредственно помогающий премьер-министру в его делах. Помимо того, секретариату кабинета министров поручена «комплексная координация планирования и подготовки предложений», готовящихся на уровне правительственных ведомств – министерств, управлений, комитетов. Расширение круга обязанностей секретариата кабинета министров потребовало увеличения ответственных должностей в его структуре, числа помощников премьер-министра. Наиболее важные работники секретариата должны отбираться и назначаться лично премьер-министром. Предусмотрена возможность отхода от обычной практики командирования в секретариат только чиновников из различных министерств и отныне назначать сюда «выдающихся лиц», в том числе извне, не являющихся государственными служащими.

На усиление руководящей роли премьер-министра направлено и преобразование канцелярии премьер-министра (*сорифу*) в канцелярию кабинета министров (*найкакүфу*). Главное предназначение этого административного органа определено как оказание помощи секретариату кабинета в планировании и подготовке предложений, а также комплексная координация и контроль работы всех других административных органов. Высокий статус канцелярии кабинета министров как органа комплексной стратегии правительства под-

черкивается тем, что общее руководство ее делами и контроль за исполнением должностных обязанностей возложены непосредственно на премьер-министра, а помогать ему должны несколько должностных лиц в ранге государственных министров, а именно: генеральный секретарь кабинета (начальник секретариата кабинета) и министры по особым поручениям.

Институт министров по особым поручениям (*токумэй тантосё*) введен впервые, открывая главе правительства возможность в случае необходимости назначать их ответственными за осуществление скоординированных совместных мероприятий разных административных органов по отдельным актуальным направлениям деятельности кабинета. Для выполнения роли координатора на вверенном направлении министр по особым поручениям наделяется правами получать от руководителей соответствующих ведомств необходимые материалы и разъяснения, делать предупреждения и требовать доклада о принятых по ним мерах, представлять собственные рекомендации премьер-министру.

Важное место в составе канцелярии кабинета министров отводится совещательным органам по наиболее ответственным направлениям работы правительства, которые формируются из соответствующих министров, а также ученых и специалистов-практиков. Мнение последних, как ожидалось, должно обеспечить опору на науку и практический опыт, а участие министров – способствовать оперативному принятию надлежащих правительственных решений. Работать эти высшие совещательные органы должны под председательством премьер-министра или генерального секретаря кабинета.

Учреждены четыре таких органа: 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 (*Тюо босай кайги*) и Совет по равноправию мужчин и женщин (*Дандзё кёдо санкаку кайги*).

Создание Консультативного совета по экономической и финансовой политике изначально замышлялось по аналогии с Экономическим советом при президенте США, но под непосредственным руководством премьер-министра и определялось намерением обеспечить главе исполнительной власти условия для решающего личного участия в разработке и принятии среднесрочной

экономической политики, а также в формировании основ государственного бюджета, которое до сих пор было по существу монополизировано министерством финансов.

Учреждение Совета по комплексной научно-технической политике отражает большое внимание использованию достижений научно-технической революции как неотъемлемого элемента выживания страны в условиях глобализации. В создании Центрального совета по борьбе со стихийными бедствиями проявляется забота о том, чтобы премьер-министр в кризисных обстоятельствах опирался на рекомендации ответственных лиц в правительстве и авторитетных специалистов. Что же касается Совета по равноправию мужчин и женщин, то его учреждение вызвано не только признанием объективной необходимости повышения статуса женщин в жизни японского общества, но и в значительной степени определяется стремлением правящих кругов привлечь на свою сторону женскую часть электората.

Предполагалось, что опора на рекомендации новых высших совещательных органов премьер-министра, действующих в рамках канцелярии кабинета министров, расширит возможности руководящей и инициативной роли премьер-министра в определении основ правительственной политики. Создан и соответствующий рабочий аппарат, который должен обслуживать совещательные органы премьер-министра. Внутренняя структура канцелярии кабинета министров дополнена новыми должностями начальников департаментов по следующим специализациям: экономическая и финансовая политика, комплексное развитие науки и техники, предупреждение стихийных бедствий и т.д.

На канцелярию кабинета министров возложены обязанности, относящиеся главным образом к стратегии, комплексной координации, общему руководству и контролю за работой всего правительственного аппарата. Но вместе с тем за ней, как и ранее, сохранена ответственность и за некоторые участки обычной административной деятельности. В структуру канцелярии на правах ее внешних органов, обладающих большой самостоятельностью в исполнении своих функций, входит несколько административных учреждений. Но если к прежней канцелярии премьер-министра относилось 3 комитета и 8 управлений, то нынешняя канцелярия значительно разгружена. В ней оставлены главным образом ведомства, которые по российс-

ким меркам называются «силовыми»: Государственный комитет общественной безопасности, под общим руководством которого работает главное полицейское управление, и Управление национальной обороны.

В число внешних органов канцелярии кабинета министров включено новое Управление по делам кредитно-финансовых учреждений. Оно учреждено на базе созданного годом ранее Управления финансового надзора, в задачу которого входило урегулирование проблем несостоятельности и банкротств банков и других кредитных учреждений, общее оздоровление японской финансовой системы.

Три вышеназванных внешних органа канцелярии кабинета министров возглавляются государственными министрами. На особом положении в составе канцелярии сохраняется Управление императорского двора. Прочие комитеты и управления вливаются в реорганизованные министерства. Упразднено Управление экономического планирования, но его функции будут фактически исполняться в рамках внутренней структуры канцелярии кабинета министров.

К числу мер, направленных на переход от «бюрократического» к политическому руководству, относится увеличение в правительственных ведомствах численности «политиков», иначе говоря, представителей законодательной ветви власти, депутатов обеих палат парламента. По японскому законодательству большинство членов кабинета министров должно назначаться из депутатов парламента. Кроме того, из них же формировался институт парламентских заместителей министров, которые, однако, от практической работы министерств и управлений были фактически отстранены. В новой организационной структуре правительства «политики» теперь представлены министрами, их заместителями и политическими советниками (в большинстве случаев по 2 и даже по 3 в министерстве или управлении). Таким образом, правящие партии получили возможность иметь в исполнительной власти солидную часть своего депутатского корпуса (около 70 человек) в руководстве всех центральных ведомств. В качестве заместителей министров эти депутаты парламента получили право на широкое участие в принятии политических решений, они могут выступать в парламенте вместо министра, поддерживать контакты с правящими партиями. А политические советники, включаясь в специальные сферы ведомствен-

ной деятельности, становятся причастными непосредственно к планированию и подготовке правительственных законопроектов.

Реорганизация министерств и управлений. Крупной перестройке подверглось большинство правительственных органов. Осуществлено беспрецедентно широкое слияние министерств и управлений, заново перераспределены или уточнены функции почти всех звеньев правительственного аппарата.

Возросшее внимание к проблеме координации различных ведомств послужило одной из причин образования *Министерства общих дел*. Однако оно сформировано не путем изменения статуса прежнего Управления общих дел и координации. Помимо структуры этого управления в новое министерство включены комитет по справедливим и честным сделкам (японский вариант антимонопольного органа) и комитет по урегулированию экологических и прочих конфликтов, которые ранее были подведомственны канцелярии премьер-министра. Министерству общих дел переданы также многочисленные функции упраздненного Министерства по делам местного самоуправления, вплоть до входившего в структуру последнего Управления пожарной охраны. Наконец, на Министерство общих дел были возложены функции еще одного ведомства, Министерства почт и связи. Таким образом, министерство общих дел становилось самым крупным административным органом, в котором занято более 300 тыс. служащих.

В интересах комплексного решения разнообразных задач территориального развития и формирования общенациональной инфраструктуры создано *Министерство национальных земель и транспорта*. К нему перешли функции прежних Управления государственных земель и Управления развития Хоккайдо (бывшие внешние органы канцелярии премьер-министра), Министерства транспорта и Министерства строительства.

Некоторые ведомства объединены по признаку близости решаемых социальных задач. На месте Министерства здравоохранения и социального обеспечения и Министерства труда возникло *Министерство благосостояния и труда*. Министерство просвещения и Управление по науке и технике (бывший внешний орган канцелярии премьер-министра) объединены в *Министерство просвещения и науки*.

Осуществлен большой пересмотр функций Министерства внешней торговли и промышленности с целью привести его деятельность

в соответствие с новой обстановкой, в особенности в связи с развивающимся процессом экономической глобализации и сокращением сферы административного регулирования в японской экономике. Это ведомство стало именоваться *Министерством экономики и промышленности*, в число его первостепенных функций включено «продвижение структурной реформы экономики и промышленности».

Вследствие возрастания роли премьер-министра в принятии принципиальных решений, касающихся финансовой политики и формирования бюджета, а также учреждения в составе канцелярии кабинета министров Управления по делам кредитно-финансовых учреждений, некоторой перестройке подверглось Министерство финансов. В частности, ему приходится теперь координировать деятельность с Управлением по делам кредитно-финансовых учреждений, разделяя с ним ответственность за восстановление дееспособности финансовой системы.

Часть дел, касающихся экологии, которые находились в ведении некоторых прежних министерств, почти полностью переданы *Министерству по делам окружающей среды*, в которое преобразовано одноименное управление. Предполагается, что это расширит возможности комплексного решения сложных экологических проблем в масштабах всего государства.

Под прежними названиями и в основном в неизменной внутренней структуре сохранены только три министерства: иностранных дел, юстиции, сельского, лесного и рыбного хозяйства. Однако это не означает, что они полностью остались в стороне от общих преобразований.

Сокращение числа министерств и управлений, возглавляемых государственными министрами, позволило уменьшить допустимое количество членов кабинета министров с прежних 20 до 17, включая тех, которые могут назначаться министрами по особым поручениям.

Меры по рационализации, улучшению качества работы правительственных учреждений. Одновременно с изменением организационной структуры министерств и управлений принимаются другие меры по совершенствованию государственного управления, а также сокращению правительственного аппарата.

Прежде всего пересмотрены «обязанности» и «подведомственные дела» всех административных органов, чтобы, не допуская как дублирования функций, так и утраты необходимых направлений

деятельности, предельно точно указать сферу ответственности каждого из них, а также осуществлять государственное управление комплексно и с учетом изменяющейся в ходе административной реформы роли центрального правительства в его отношениях с частным сектором и органами местного самоуправления¹⁵.

Особое внимание уделено внедрению единой системы координации деятельности всего механизма государственного управления. Непреложным принципом управления названо требование к каждому министерству согласовывать свои действия с другими заинтересованными ведомствами. Комплексной координацией должна заниматься канцелярия кабинета министров, а ее окончательная стадия поручена секретариату кабинета министров.

Новым элементом в государственном управлении становится введение на всех его ступенях порядка обязательной оценки административных мероприятий, причем не только предшествующей принятию решений, но также промежуточной и после выполнения решения, с тем чтобы выявить результативность осуществляемых мероприятий, их соответствие появляющимся изменениям в социальной и экономической обстановке и своевременно корректировать в случае необходимости ранее принятые решения, в том числе в части, касающейся финансирования в рамках государственного бюджета. В каждом министерстве и управлении созданы специальные подразделения, которые должны заниматься исключительно такого рода оценками. В Министерстве общих дел создается «третейский» орган, призванный обеспечивать комплексность и строгую объективность ведомственных оценок. Результаты оценочной работы на обоих уровнях требуется доводить до сведения общественности путем публикаций в соответствующих изданиях.

Кроме того, разработан и внедряется ряд мер, имеющих своей целью сделать работу правительственных учреждений «прозрачной». Признано необходимым сделать ее доступной для всех граждан. Однако переход от словопроений по этому важному вопросу к практическим шагам произошел не в результате какого-то «озарения» в верхах, а скорее под воздействием настойчивого и длительного напора «снизу», в первую очередь со стороны гражданских движений и организаций. Результатом стало принятие парламентом в 1999 г. Закона об открытости правительственной информации. Любое физическое или юридическое лицо, предприятие или организация

получали право требовать от административного органа для ознакомления находящиеся в его распоряжении документы или другую информацию. В том же законе установлен порядок предоставления этой информации. Закон содержит довольно пространный перечень оснований, по которым глава административного органа может отказать в предоставлении информации, но чтобы исключить необоснованные отказы, в правительстве учреждается надведомственный комитет по оценки открытости информации, которому поручено рассмотрение жалоб по этому вопросу. Закон допускает также обжалование действий главы административного органа в судебном порядке, причем рассмотрение такого рода дел предусмотрено осуществлять не только в столице, но и еще в семи судах высшей инстанции, расположенных в других городах страны¹⁶.

Наконец, упрощена и рационализирована внутриведомственная структура, а также система вспомогательных учреждений при министерствах и управлениях.

Общее число секретариатов и бюро в министерствах и управлениях сокращено со 128 до 96, а секторов – с 1200 примерно до 1000. Осуществляется оптимизация структуры и количества местных филиалов центральных учреждений, в частности путем их слияния.

Утвержден план сокращения и рационализации консультативных советов, которые созданы при министерствах для разработки рекомендаций по всем аспектам их деятельности. Существует мнение, что полезная в целом работа этих совещательных органов, формируемых с участием ученых, практиков и заинтересованных представителей общественных организаций, нередко используется правительственными чиновниками для прикрытия собственной безынициативности и ухода от ответственности. Общая численность консультативных советов, превышавшая 200, сокращена до 93. Разработаны более строгие инструкции, определяющие их состав и порядок работы.

Большому пересмотру подвергся состав подведомственных министерствам и управлениям многочисленных государственных учреждений – учебных, исследовательских, опытно-конструкторских, лечебно-профилактических и культурно-просветительных. С целью повышения эффективности их деятельности был намечен перевод большей части такого рода учреждений на новый статус «самостоятельных административных юридических лиц», который открыл бы

им возможность автономного управления, избавил от повседневной опеки и необоснованного ведомственного контроля.

Самостоятельные административные юридические лица (САЮЛ), согласно принятому в 1999 г. закону, наделены довольно высокой степенью самостоятельности для гибкого и эффективного решения порученных им задач и освобождены от повседневного вмешательства правительственных ведомств. Вместе с тем правительство, обеспечивая их необходимыми источниками финансирования, оставляет за собой право на осуществление определенного контроля за деятельностью этих предприятий. Соответствующий министр устанавливает для подведомственных ему САЮЛ показатели эффективности и качества работы на 3–5 лет и утверждает план выхода на эти показатели, составляемый ими самостоятельно на тот же срок. Дальнейшая работа идет по ежегодным планам САЮЛ. По окончании этого срока министр может пересмотреть задачи и организацию САЮЛ. В целях общественного контроля при министерствах и управлениях создаются «третейские» органы оценки их деятельности.

В японских официальных кругах учреждение САЮЛ было названо «образцом реформы на основе одного из ее важнейших замыслов – отделить субъекты, разрабатывающие правила, от субъектов, эти правила исполняющие»¹⁷. А в дальнейшем перевод на статус САЮЛ стал применяться не только в отношении учреждений, находящихся в прямом подчинении правительству, но и при реорганизации общественных предприятий типа особых юридических лиц.

Правительственная реформа предусматривала и сокращение общей численности государственных служащих, но не в качестве самоцели, а скорее средства достижения более высоких качественных показателей. Численность служащих государственных административных органов, составлявшую в начале реформы 850 тыс. человек, планировалось в течение десятилетия сократить на 25%. При этом массовых увольнений не предполагалось, сокращение намечалось за счет придания части государственных учреждений статуса частных предприятий и ограничения приема новых государственных служащих.

Постановка задачи проведения кадровой реформы. Несмотря на масштабность преобразований правительственной структуры, которые в Японии нередко называют «третьей правительственной реформой», наряду с теми переменами, которые были осуществлены во время «преобразований Мэйдзи» и послевоенных

демократических реформ, сама по себе перестройка правительственного механизма еще не дает достаточных гарантий того, что обновленная структура успешно справится со всё более усложняющимися задачами и сможет работать эффективнее, чем прежняя. Естественно, вслед за принятием в 1999 г. законов о введении новой правительственной структуры, в повестку дня административной реформы незамедлительно был включен вопрос о кадровой реформе, о реорганизации созданной в послевоенной Японии системы государственной службы.

Концепция кадровой реформы была публично изложена в январе 2001 г. бывшим премьер-министром Р. Хасимото, который тогда являлся министром, ответственным за административную реформу. «Реформа системы общественных служащих» (т.е. не только государственных служащих, но и служащих органов местного самоуправления), по его мнению, должна стать «ядром» всей административной реформы, поскольку речь фактически идет о воздействии на сознание и поведение людей, представляющих администрацию, повседневно формирующих и осуществляющих ее планы.

Главными целями такой реформы были названы, во-первых, изменение сознания и внедрение новых отправных принципов поведения каждого из общественных служащих, во-вторых, усиление функций кадрового контроля в самой административной организации. Иначе говоря, объектом реформы имелось в виду сделать одновременно и людей, и организацию, под руководством и контролем которой они исполняют свои обязанности.

В постановке цели воспитания кадров, самостоятельно развивающих свои способности, обладающих чувством долга и гордости за порученное дело, заслуживающих народное доверие, особый акцент сделан на то, чтобы служащие «выполняли свои обязанности в условиях взаимной конкуренции».

«Люди, показывающие выдающиеся способности и большие результаты, — подчеркивал Р. Хасимото, — заслуживают особого отношения, и, напротив, жестко наказываются те, кто спокойно отсиживается в своей организации. Другими словами, следует попытаться утвердить кадровую систему «воздаяния за заслуги и кары за преступления».

В части, касающейся «совершенствования организации», предложено первоочередное внимание обратить на формирование осо-

бой «группы государственных стратегических сотрудников» и на перестройку системы кадрового контроля¹⁸.

РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ФИНАНСОВ И ЭКОНОМИКИ

Помимо продолжения и расширения направлений работы в административной реформе наибольшие усилия японских правительств второй половины 1990-х годов направлялись на решение финансово-экономических проблем под девизом реформирования финансовой (бюджетной) политики, кредитно-финансовой системы и экономической структуры. Реализация планов этих реформ осуществлялась в сложной обстановке углублявшегося экономического застоя, настоятельно требовавшего от правительства найти оптимальное соотношение содержания и темпов намечавшихся структурных преобразований с актуальными и неотложными для того времени мерами антикризисного характера.

1. Трудности пересмотра финансовой политики (бюджетной реформы).

Необходимость и неотложность серьезного пересмотра финансовой политики премьер-министр Р. Хасимото аргументировал в первую очередь непрерывным увеличением дефицита государственного бюджета, роста задолженности государства и органов местного самоуправления, превысившей к концу 1996 г. 442 трлн. иен (в сентябре 1997 г. премьер-министр говорил уже о 476 трлн. иен). По этой причине кабинет Р. Хасимото поставил целью пересмотреть принципиальный подход к прежнему расточительному, подвергавшемуся критике, особенно в части финансирования общественных предприятий, формированию государственного бюджета. Относительно доходов имелось в виду повысить ставку налога на потребление, внедрить местный налог на потребление; воздержаться от уменьшения особых видов налогов; при определении источников финансирования социальных услуг стремиться «снизить бремя работающего поколения, распределить налоговое бремя на всех членов общества», принимая, однако, «необходимые меры в связи с большим воздействием налоговой реформы на лиц с низкими доходами в возрасте от 65 лет и старше».

В части расходов предлагалась схема сдерживания роста государственных расходов при сохранении финансового поощрения тех

сфер, которые будут признаны приоритетными в процессе реформы экономической структуры. В государственных капиталовложениях «стремиться к их распределению по степени эффективности и на важнейших направлениях».

Объявляя 1997 год «первым годом финансового оздоровления», премьер-министр поставил задачу к 2005 г., а по возможности и скорее, снизить финансовый дефицит государства и органов местного самоуправления до 3% относительно ВВП¹⁹.

Первым шагом на пути претворения концепции бюджетной реформы стал пересмотр Закона о налоге на потребление, в результате которого его взимание повышено с 3 до 5% (включая местный налог на потребление).

В конце 1997 г. был принят Закон о реформе структуры финансовой помощи и главной установкой реформы было определено достижение трех целей: к 2003 фин. г., быстрее срока, названного премьер-министром, снизить дефицит финансов государства и органов местного самоуправления, чтобы его размер не превышал 3% относительно ВВП; к тому же сроку прекратить выпуск новых займов на покрытие государственных долгов; снижать обычные расходы каждого годового государственного бюджета по сравнению с предыдущим и до 2000 г. не допускать их превышения относительно предыдущих годов. Конкретно предусматривалось в 2000 г. снизить расходы на общественные предприятия (более, чем на 7%), на правительственную помощь на развитие (10%), на дотации органам местного самоуправления (на 27%); одновременно увеличить расходы на социальное обеспечение (около 6%) и на содействие научно-техническим разработкам (более 5%); оставить в прежних размерах расходы на образование, оборону, меры в энергетической политике и по поддержке мелких и средних предприятий.

Уже в момент принятия данного закона в Японии высказывалось сомнение в достижимости поставленных целей. Отмечалось, что под названием «бюджетной реформы» предлагаются меры, направленные в первую очередь на сокращение финансовых расходов, которое может помешать оперативному и гибкому управлению экономикой²⁰.

Действительно, реальное состояние экономики, поворот от едва наметившегося ее выхода из застоя к новому более глубокому спаду побудили кабинет Р. Хасимото вскоре отодвинуть срок дости-

жения намеченных законом общих целевых показателей финансового оздоровления с 2003 г. на 2005 г. и приступить к реализации крупной программы антикризисных мер (апрель 1998 г.). С целью оживления экономики были выделены дополнительные расходы государственных средств в размерах 16,7 трлн. иен, использованные на общественные работы, поддержку рынка недвижимости, кредиты мелким и средним предприятиям и временное сокращение подоходного налога.

В дальнейшем концепция бюджетной реформы, провозглашенная Р.Хасимото, была «похоронена». Пришедший на смену Р.Хасимото премьер-министр К. Обути заявил о намерении заморозить Закон о бюджетной реформе ввиду «тяжелой экономической обстановки», на первое место поставить антикризисные меры, включая составление дополнительного бюджета. В сложившихся обстоятельствах, разъяснял премьер-министр, «в целях восстановления экономической конъюнктуры признается эффективность общественных капиталовложений, но не по прежним представлениям, а с акцентом на перспективные в XXI веке сферы»²¹. В ноябре 1998 г. правительство объявило «Пакет чрезвычайных экономических мер», предназначенных для обеспечения экономического роста уже в следующем финансовом году. С этой целью предусматривались расходы в размере 17 трлн. иен, а с учетом запланированного сокращения подоходного налога – более 20 трлн. иен.

В конце 1998 г. парламент по предложению правительства приостановил действие Закона о бюджетной реформе на ближайшее время, заменил его общим требованием ежегодно сокращать выпуск государственных займов на покрытие финансового дефицита и устанавливать потолок расходов по отдельным статьям. Одновременно парламент принял Закон об особых мерах, касающихся реформы структуры финансовой политики, одобрил дополнительный бюджет, необходимый для осуществления «Пакета чрезвычайных экономических мер». Предполагалось, что такая финансовая политика «обеспечит в 1999 г. плюсовой экономический рост, а в 2000 г. восстановит экономику»²².

Принципиальный подход в формировании государственного бюджета, ориентированный в первую очередь на финансовую поддержку вывода японской экономики из застоя, продолжался и при кабинете Ё. Мори, что выразилось, например, в очередном приня-

тии дополнительного бюджета. Решение задачи достижения сбалансированности доходов и расходов государственного бюджета не приблизилось, государственная задолженность по-прежнему возрастала. Провозглашенные Р. Хасимото цели бюджетной реформы не были достигнуты, она была свернута и подменена фактически антикризисной политикой.

2. Реформа кредитно-финансовой системы (банковская реформа)

Решение кабинета Р. Хасимото приступить к реформе кредитно-финансовой системы принималось в условиях резкого ухудшения положения в этой сфере. Возникшая в начале 1990-х годов как следствие краха экономики «мыльного пузыря» проблема громадных размеров безнадежных долгов кредитных учреждений оставалась неразрешенной и еще более обострялась²³. «Плохие долги» продолжали расти, разрушая доверие к банкам и затрудняя финансирование японской экономики, ее выход из депрессии. К тому же появились и признаки финансового кризиса в странах Восточной Азии, который мог бы отрицательно сказаться и на функционировании японской кредитно-финансовой системы.

Согласно разъяснениям премьер-министра Р. Хасимото, реформа кредитно-финансовой системы должна быть направлена одновременно на достижение двух целей. Первая, ориентированная на длительную перспективу - «идти в ногу с международной либерализацией, поднять роль Токио как международного рынка наравне с Нью-Йорком и Лондоном».

Вторая, неотложная и ближайшая, цель - укреплять тесное международное сотрудничество, чтобы не допустить распространения кризиса денежного обращения в собственной стране «параллельно» с мерами по адаптации кредитно-финансовой системы к процессам глобализации, «прилагать усилия к скорейшему разрешению проблемы безнадежных долгов банков и других кредитных учреждений». Реформу намечалось осуществить до 2001 г.²⁴

Практическая работа, направленная на осуществление разных, во многом входивших в противоречие целей разворачивалась одновременно по обеим линиям.

Подготовка к созданию необходимой законодательной базы для «коренной либерализации денежных сделок вне зависимости от го-

сударственных границ» и дерегулирования кредитно-финансовой системы началась по указанию премьер-министра еще в 1996 г.

В июне 1997 г. кабинет министров одобрил план реформы кредитно-финансовой системы, разработанный в правительственных совещательных органах по изучению финансовой системы, по ценным бумагам и по страхованию. План содержал примерное расписание действий, график дерегулирования в финансовой сфере в период с 1997 по 2001 г.

В Японии этот план был назван «Большим взрывом» (*«биг бэнг»*) по аналогии с комплексом радикальных преобразований лондонского финансового рынка, одобренного десятилетием ранее, в 1986 г., правительством М. Тэтчер²⁵.

В первой половине 1997 г. в Закон о Банке Японии внесены важные изменения, направленные на повышение его самостоятельности. Было четко подтверждено положение Комитета по выработке политики Банка Японии в качестве ключевого органа стратегического управления банком. Два представителя правительства в комитете вправе вносить предложения, но не участвуют в голосовании. Министр финансов лишен возможности издавать приказы, касающиеся деятельности этого банка. Помимо того, повышена прозрачность процесса принятия решений в Комитете по выработке политики Банка Японии, он обязан публиковать отчеты и протоколы заседаний и материалы по обсуждаемым вопросам и раз в полгода отчитываться перед парламентом о своих решениях и порядке ведения операций²⁶.

Тогда же пересмотрен Закон о валютных и внешнеторговых операциях. Отменен институт уполномоченных банков, вследствие чего валютными операциями могут заниматься любые физические и юридические лица. Всем резидентам разрешено держать счета в любой валюте в иностранных банках. Японские компании получили возможность вести мультивалютные расчеты и клиринг (раньше это могли делать только банки) и расчеты в долларах на внутреннем рынке²⁷.

В конце 1997 г. появился Закон о финансовых холдинговых компаниях, поощряющий слияние банков, страховых и других учреждений в финансовой сфере с тем, чтобы подготовить их к противостоянию зарубежному финансовому капиталу и поднять конкурентоспособность на международном рынке.

Наконец, принятый в 1998 г. Закон о реформе кредитно-финансовой системы положил начало комплексу нововведений, направленных на широкое ослабление регулирования деятельности банков, операций с ценными бумагами и страхования в рамках плана и графика действий, которые были одобрены правительством в 1997 г. Большинство положений этого закона вводилось в действие с декабря того же года.

Японская реформа кредитно-финансовой системы «по масштабам единовременной либерализации финансовых операций, – констатирует российский исследователь этого вопроса Е.Л. Леонтьева, – не имеет прецедента в мире». В число результатов этой реформы входят:

- устранение барьеров на пути доступа на финансовые рынки, разделявших банковское дело, страхование и операции с ценными бумагами. Банки, брокерские и страховые компании получили право заниматься всеми видами финансовых операций;
- отмена запрета доступа на финансовые рынки нефинансовым компаниям;
- разрешение торговли ценными бумагами вне фондовых бирж и создание электронных торговых систем;
- отмена регулирования брокерских комиссионных;
- введение жестких правил, обязывающих финансовые учреждения открывать информацию о «неработающих активах» по правилам, идентичным тем, которые установлены в США;
- отмена лицензирования доступа к операциям в иностранной валюте. Инвесторы могут свободно переводить свои средства в любую валюту на внутреннем рынке Японии и за границей.

Таким образом, финансовый сектор Японии «стал конкурентным: различные игроки конкурируют на одних и тех же рынках, иностранные финансовые институты допущены к конкуренции»²⁸.

Однако это еще не означало освобождения от груза прежнего наследия – функционального расстройства кредитно-финансовых учреждений, утраты доверия к ним. Каждое из японских правительств второй половины 1990-х годов вынуждено было искать пути скорейшего разрешения этой острой проблемы. Не была она окончательно снята и в начальные годы нынешнего столетия.

Первым поводом для принятия кабинетом Р. Хасимото конкретных мер по обеспечению стабильности функционирования кре-

дитных учреждений послужила проблема несостоятельности семи компаний по кредитованию жилищного строительства (*дзюсэн*), которые осуществляли свои операции под залог земельных участков. Выяснилось, что эти частные компании набрали огромные долги и не могут возратить кредиты, взятые у других финансовых учреждений, на сумму более 6 трлн. иен. Опасаясь «цепной реакции», которая могла бы дестабилизировать весь финансовый рынок, правительство искало способы урегулирования «проблемы *дзюсэн*». По его предложению в 1996 г. парламент принял четыре законодательных акта. Законом, касающимся только компаний по кредитованию жилищного строительства, учреждался специальный орган, который должен заниматься возвращением их долгов, и определены размеры капитала, направляемого государством на покрытие убытков этих частных компаний. Закон о страховании депозитов дополнен положением, устанавливающим в целях защиты вкладчиков временное, на 5 лет, резкое увеличение процента страховых взносов, собираемых от кредитных учреждений, но вместе с тем предусматривал и возможность государственной поддержки кредитных кооперативов для предупреждения их банкротств.

С другой стороны, принятый тогда же новый Закон об обеспечении здорового управления в кредитно-финансовых учреждениях расширял возможность правительственного контроля и воздействия на деятельность этих учреждений. Министр финансов был наделен правом приостанавливать их работу или давать необходимые распоряжения по ее оздоровлению в зависимости от показателей наличия у них собственного капитала. Главной мерой по исправлению выявляемых недостатков на ранней стадии был определен приказ министра финансов банку или другому финансовому учреждению довести долю собственного капитала в стоимости общих активов до 8% для участвующих в международных операциях и до 4% для действующих только внутри страны. Еще одним законом были установлены процедуры реструктуризации кооперативных кредитных учреждений, а контролирующим ведомствам предоставлено право возбуждать применение к ним таких процедур, как банкротство. На той же парламентской сессии премьер-министр заявил о намерении строить финансовую систему, «обладающую высокой степенью прозрачности, в которой последовательно проводится принцип собственной ответственности ее учреждений и действует рыночная

дисциплина», а министр финансов обещал, что в дальнейшем использование общественного капитала на покрытие «безнадежных долгов и банкротств» не будет допускаться, за исключением случаев урегулирования трудностей маломощных кредитных кооперативов. Кроме того, были даны заверения приступить к проверке соответствия состояния и деятельности банков и других финансовых учреждений действующим законам²⁹.

Однако правительство оказалось не способным к выполнению своих обещаний и оперативному проведению в жизнь мер, указанных в законах 1996 г. Нарастание безнадежных долгов финансовых учреждений продолжалось, банкротства распространились на относительно крупные банки, в том числе под воздействием азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. Эти обстоятельства вынудили премьер-министра Р. Хасимото в начале 1998 г. сменить акценты в деятельности правительства в финансовой сфере.

Р. Хасимото обещал в целях сохранения нормального функционирования финансовой системы направить большие государственные средства в отношении тех частных финансовых учреждений, которые «своими силами стремятся улучшить собственное управление», проявлять «гибкость» в применении предусмотренных недавними законами жестких мер правительственного воздействия на ранней стадии выявляемых нарушений³⁰.

Правительство добилось принятия парламентом предложенных им поправок к Закону о страховании депозитов, а также нового Закона о чрезвычайных мерах по стабилизации функционирования кредитных учреждений, которыми предусматривалось выделение в разных формах общественного капитала на урегулирование либо предупреждение банкротств финансовых учреждений (по первому из этих законов в размере 17 трлн. иен и второму – 13 трлн. иен.).

Последними шагами кабинета Р. Хасимото в этом направлении стали образование в июне 1998 г. Управления финансового надзора (*кинью кантоку тэ*), разработка и опубликование «Тотального плана финансового возрождения».

«Тотальный план» наметил большой комплекс работы, направленной на формирование инфраструктуры для урегулирования проблемы безнадежных долгов, повышение прозрачности деятельности финансовых институтов, усиление банковского контроля, стабилизацию и укрепление функций финансовой системы. Согласно

этому плану, Управление финансового надзора должно последовательно добиваться перехода от предупреждающего административного руководства по собственному усмотрению к контролю постфактум на основе четких правил, сконцентрировать свои усилия в сотрудничестве с Банком Японии на проверке 19 важнейших банков и строго следить за реализацией предусмотренных законом мер по скорейшему исправлению выявляемых недостатков. Планом определен конкретный механизм восстановления функций обремененных безнадежными долгами кредитных учреждений и предоставления им финансовой поддержки.

В случаях банкротства банков предлагалась их санация посредством так называемых банков-мостов, учреждаемых за счет общественного капитала со статусом «особых банковских компаний». Банки-мосты должны скупать контрольные пакеты акций «больных» банков и осуществлять в течение необходимого времени их внешнее управление, по результатам которого принимается решение о закрытии saniруемого банка или продолжении его деятельности на реформированной основе, либо о полной передаче под контроль государства, т.е. фактически национализации³¹.

К. Обути, возглавивший следующее правительство, продолжая курс своего предшественника, стремился действовать в соответствии с «Тотальным планом финансового возрождения». Незамедлительно, на осеннюю парламентскую сессию 1998 г. были внесены предложения правительства под общим названием «законы о финансовом оздоровлении». Они были приняты после бурного обсуждения и значительной корректировки правительственных предложений по настоянию оппозиции.

По законам о финансовом оздоровлении объем общественных фондов для укрепления банковской системы был увеличен в 2 раза, до 60 трлн. иен (12% ВВП Японии). Из этой суммы 25 трлн. предназначались для вливания в слабые, но платежеспособные банки; 18 трлн. – для банк-мостов и национализированных банков; 17 трлн. – для выплаты задолженности банков по вкладам³².

Источником вливаний в капитал проблемных банков определены средства Банка Японии и фонды Корпорации по страхованию депозитов. Последняя предоставляла свою поддержку в форме покупки привилегированных акций банков на условии оставления за собой права при несоблюдении банком норматива достаточности

собственного капитала либо взять эти акции под временное управление, либо получать от банка голосующий пакет акций³³.

На основе тех же законов в октябре 1998 г. был учрежден Комитет по оздоровлению финансовой системы, под контролем которого стало работать образованное несколько месяцами ранее Управление финансового надзора. Таким образом, произошло соединение в одном месте контроля за деятельностью частных кредитно-финансовых учреждений и руководства процессом их оздоровления. Значимость и возможности Комитета по оздоровлению финансовой системы подкреплялись тем, что он учреждался как орган, непосредственно подчиненный премьер-министру, а его председателем назначался член кабинета министров.

Существование этого комитета было недолгим, до конца 2000 г., т.е. до реформы правительственной структуры, когда он был ликвидирован, а управление финансового надзора реорганизовано в Управление по делам кредитно-финансовых учреждений (*кинъютё*, в российской литературе часто именуется «агентством финансовых услуг»).

За короткий срок под руководством Комитета по оздоровлению финансовой системы проделана большая работа. В 1998–1999 гг. по решению комитета началась передача денежных средств для восстановления дееспособности 15 крупным банкам, а затем и местным банкам, а также некоторым страховым компаниям. Под особое общественное управление взяты, иначе говоря, временно национализированы, обанкротившиеся Банк долгосрочного кредитования и Кредитный банк Японии. К еще двум несостоятельным банкам применен метод урегулирования задолженности посредством «банкамоста», в качестве которого выступила Корпорация по страхованию депозитов. Разработанные в то время нормы допущения проблемных банков к общественным фондам требовали от них превышения активов над пассивами и способности получать прибыль в долгосрочной перспективе. Это побуждало банки составлять и осуществлять планы реструктуризации, предусматривающие во многих случаях соглашения о стратегическом сотрудничестве с другими финансовыми институтами.

В конечном счете, банковская система постепенно освобождалась от груза прежних, считавшихся безнадежными, долгов, но одновременно часть выдаваемых кредитов вновь оказывалась невоз-

вратными, вследствие чего банки не спешили предоставлять предприятиям, особенно мелким и средним, денежные средства, необходимые для оживления экономики. Таким образом, на данном этапе нормальное функционирование банковской системы не было достигнуто. Вместе с тем реформа банковской системы создала предпосылки для ее дальнейшей перестройки собственными усилиями для работы в условиях экономической глобализации. Она усилила конкуренцию на финансовых рынках. Со вступлением в силу Закона о финансовых холдинговых компаниях открылась возможность формирования крупнейших финансовых объединений, способных конкурировать на мировых рынках и более эффективно работать в собственной стране.

3. Реформа экономической структуры

Выдвигая задачу осуществления реформы экономической структуры как отдельного направления общих структурных преобразований, премьер-министр Р. Хасимото имел ввиду прежде всего создание «условий (капитал, техника, кадры и т.п.), необходимых для развития новой промышленности», «комплексную политику в перспективных с точки зрения роста сферах».

Неизбежной частью реформы экономической структуры премьер-министр назвал принятие мер, направленных на повышение привлекательности частного предпринимательства и способствующих его экономической эффективности, конкурентоспособности. К таким мерам были отнесены, в частности, «отмена и смягчение регулирования, реформа налогов на предприятия, отмена запрета на холдинговые компании»³⁴.

Р. Хасимото формулировал курс на реформу экономической структуры в то время, когда правительство уже не могло игнорировать более явленное, получившее краткое, но впечатляющее название «*кудока*» (опустошение), т.е. отрицательные для Японии последствия выноса производства за рубеж, принявшего большие масштабы в автомобилестроении и электронном машиностроении. Особенно страдали от этого субподрядные, мелкие и средние предприятия, работающие на сборочные заводы головных компаний³⁵.

«Обрабатывающая промышленность, – заявил премьер-министр, – должна остаться фундаментом японской экономики; а потому важно сохранить сосредоточение технологии и мастерства

кадров в районах, являющихся опорой материального производства, производящих детали для передовой техники и т.п.», а также поддерживать «средние и мелкие предприятия, стремящиеся к совершенствованию своего управления».

Р. Хасимото обещал немедленно включить правительство в реализацию принятой в конце 1996 г. «Программы изменения и творческого созидания экономической структуры», в которой акцент сделан на развитие сфер товарообращения, энергетики, информации и связи, поставлена цель к 2010 г. не уступать международному уровню услуг в этих сферах, в том числе по их себестоимости. Была поставлена также задача ускорить структурную реформу в сельском хозяйстве, для чего разработать Основной сельскохозяйственный закон, который должен заменить прежний, принятый в 1961 г.

Составленный правительством в мае 1997 г. план конкретных действий в реформировании экономической структуры Р. Хасимото предложил дополнить мерами по организации научно-технических исследований и разработок и внедрению их результатов солидарными усилиями предпринимателей, научных кругов и правительства. Было дано также указание изучить возможность снижения налога на юридические лица в соответствии с целями реформы экономической структуры³⁶.

Правительство приступило к формированию законодательной базы, необходимой для осуществления замысла реформы экономической структуры. Одним из первых шагов в этом направлении стала разработка Закона о содействии открытию новых предприятий, который был принят в конце 1998 г. Этим законом устанавливался порядок приоритетного бюджетного финансирования мелких и средних предприятий, занимающихся техническими разработками, и поддержки венчурных предприятий.

Эта работа была продолжена при кабинетах К. Обути и Ё. Мори, несмотря на то, что главные их усилия направлялись на решение актуальных задач вывода экономики из кризисного состояния.

Созданный премьер-министром К. Обути личный совещательный орган, названный Советом экономической стратегии (шесть крупных бизнесменов и четыре ученых-экономистов) рекомендовал правительству проводить реформы «с акцентом на эффективность и справедливость по американскому образцу», строить «здоровое, творческое, конкурентное общество». Такая рекомендация аргумен-

тировалась тем, что оживление экономики США явилось следствием «рейганомии», а именно: курса на «малое правительство, дерегулирование, снижение подоходного и корпоративного налогов, а в управлении предприятиями – большое внимание получению доходов от акций»³⁷.

В марте 1999 г. К. Обути сформировал и лично возглавил Совет по промышленной конкурентоспособности, имеющий целью разрабатывать и согласовывать между правительством и промышленными кругами конкретную политику «экономического возрождения». В Совет от промышленников были включены 17 человек, в том числе председатель Федерации экономических организаций К. Имаи и руководители крупнейших компаний. Правительственная сторона была представлена генеральным секретарем ЛДП и большинством министров (всего 15 членов).

Работа этого совещательного органа способствовала подготовке и принятию парламентом в августе 1999 г. Закона об особых мерах по возрождению промышленной активности. Этим законом были установлены меры, снижающие преграды для свободной реорганизации предприятий и предусматривающие государственную поддержку, включая налоговые льготы, при их перестройке с целью повышения эффективности и конкурентоспособности, определен порядок, обязывающий предприятия, получающие помощь от государства, разработать и согласовать с соответствующим министерством план реструктуризации с той же целью на период до 2003 г. Для мелких и средних предприятий подняты предельные размеры беспроцентного предоставления кредитов на закупку оборудования, увеличен срок их возвращения с 5 до 7 лет. Предусмотрены меры поддержки индивидуальных предпринимателей, а также мелких и средних компаний, открывающих новые предприятия, сроком на 5 лет. В закон включены положения, стимулирующие частные предприятия к сотрудничеству с правительством и университетами в научно-технических исследованиях и внедрении их достижений.

В короткой деятельности кабинета Ё. Мори заметно выделяется повышенный интерес к структурным преобразованиям, опирающимся на достижения научно-технической революции. Премьер-министр обещал «решительно проводить структурные реформы, включающие стратегические инвестиции в общественный капитал, отвечающие потребностям XXI века, дальнейшее реформирование

механизмов регулирования и стимулирования научных исследований и технологических разработок». В частности, указывал Ё. Мори, на развитие экономики следует направить «взрывной потенциал революции информационных технологий», поощрять с этой целью собственные усилия малых и средних, а также венчурных предприятий и осуществлять им поддержку через «выверенные» финансовые меры³⁸.

Премьер-министр сформировал Совет стратегии по информационной технологии, который разработал концепцию построения «информационного общества», использования новейшей информационной технологии как средства, делающего возможным «проявление гражданского творчества и умения в процессе конкуренции». Согласно этому закону, учреждается Штаб новой информационной технологии во главе с премьер-министром и с включением в него всех министров и известных специалистов, на который возлагается задача разработать «план приоритетной работы» с указанием конкретных целей и сроков их достижения. Приоритетными сферами определены подготовка кадров, создание «электронного правительства», внедрение электронных торговых сделок, обеспечение информационной безопасности³⁹.

Выполняя предписания этого закона, правительство приняло программу «электронная Япония», ставящую целью за 5 лет сделать страну мировой информационной державой. Началась подготовка законодательных актов, необходимых для внедрения торговых сделок посредством Интернета, защиты частной информации и т.п.⁴⁰

При кабинете Ё. Мори продолжалась работа и по закладке законодательной основы, открывающей возможность и одновременно побуждающей крупные предприятия к существенной реорганизации с целью успешной деятельности в условиях экономической глобализации.

В то время как в транснациональном бизнесе распространена форма чистого холдинга (головная компания только контролирует финансовые потоки и управляет деятельностью филиалов по финансовым показателям), в Японии сохранялась организация крупных предприятий в форме «производственных» холдинговых групп, «рыхлой управленческой конструкции, в которой головная компания имеет различные, часто небольшие доли в дочерних предприятиях». Производственный холдинг (квазихолдинг) был, как отмеча-

ет Е.Л. Леонтьева, «удачной формой организации многоотраслевых производственно-сбытовых комплексов, пока производственные мощности находились на территории Японии»⁴¹, но когда японские промышленные корпорации становились транснациональными, выявились преимущества формы чистого холдинга. Глобальная конкуренция заставляла японские корпорации искать пути к реорганизации, отсекая непрофильные виды деятельности и избавляясь от других недостатков «производственного холдинга».

Поэтому естественно, что, отражая настроения и требования японских деловых кругов, премьер-министр Р. Хасимото в число первостепенных задач реформы экономической структуры включил «отмену запрета на холдинги», т.е. на практике пересмотр ст. 9 антимонopolного закона, запрещающей организацию холдинговых компаний и крупномасштабное участие в акционерном капитале не только как единственный, но и как преобладающий вид деятельности компаний.

Начиная с отмены этой статьи (июнь 1997 г.) и введения в действие Закона о финансовых холдинговых компаниях, явившегося важным компонентом рассмотренной нами выше банковской реформы, последовала «цепочка пересмотра» того, что «логически связано с реорганизацией старых корпоративных групп в холдинговые», именно:

- упрощение контроля Комитета по честным и справедливым сделкам над слияниями компаний и продажей права ведения бизнеса;
- включение в Коммерческий кодекс правил обмена акций дочерних компаний на акции головной (1999 г.);
- разработка новых статей Коммерческого кодекса о правилах выделения независимых компаний (приняты в 2001 г.);
- пересмотр положений налогового законодательства и правил бухгалтерского учета отчетности, правил сделок с ценными бумагами и т.д. (1999–2001 гг.)⁴².

Всё это способствовало адаптации промышленных предприятий к условиям обостряющейся международной конкуренции, побуждало их к реструктуризации и открыло возможность реорганизации, слияния, формирования новых мощных промышленных объединений. Составной частью реформы экономической структуры стали также преобразования в сфере сельского хозяйства.

Только в 1995 г. страна отказалась от «долгожителя», Закона о контроле над продовольствием (принят в 1942 г.), который определял порядок производства, сбора и реализации по устанавливаемым государством ценам большей части сельскохозяйственной продукции. Заменявший его новый Закон о продовольствии развил дальше те положения, которые были включены с целью усиления рыночных функций в прежний закон в процессе его корректировки. Вместе с тем с государства не снималась обязанность определять курс аграрной политики, принимать меры по стабильному снабжению населения сельскохозяйственными продуктами, особенно основными видами продовольствия, рисом и другими зерновыми. Так, например, закон отменил обязательную продажу риса правительству, но одновременно требует иметь государственные резервы для бесперебойного обеспечения потребителя, устанавливает, что правительство закупает рис у тех производителей, кто сотрудничает с государственной программой регулирования его производства⁴³.

С принятием Закона о продовольствии японское сельское хозяйство освободилось лишь от некоторых застарелых рудиментов. Однако в этой сфере накопилось множество других актуальных проблем, требующих их осмысления с широких позиций решительного пересмотра Основного сельскохозяйственного закона 1961 г., определяющего принципы и направления всего комплекса аграрной политики.

За более чем 30 лет со времени введения в действие этого закона произошли большие перемены. На фоне общего, хотя и неровного развития японской экономики нарастало отставание сельского хозяйства. Уровень самообеспеченности продовольствием в Японии снизился по калориям с 80% в 1961 г. до 41% в 1997 г., а по самообеспеченности зерном, включая на корм в животноводстве, уменьшился соответственно с 82 до 28%⁴⁴. Жизнеспособность села падала из-за оттока населения в города, малодетности и старения. Низкая эффективность японского сельского хозяйства делала его продукцию неконкурентоспособной без государственной протекции, что, естественно, создавало помехи развитию общих торговых отношений Японии на принципах, отвечающих процессу глобализации экономики.

Начиная с 1990 г. в Министерстве сельского, лесного и рыбного хозяйства Японии стали высказываться за пересмотр Основного

сельскохозяйственного закона, по указанию министра приступили к изучению его проблемных моментов. Эта работа была продолжена в Комитете по изучению основных проблем продовольствия, сельского хозяйства и села, учрежденном в 1997 г. премьер-министром Р. Хасимото с целью разработки рекомендаций, которые стали бы основой составления нового базового закона.

В том же году с собственными предложениями выступала Федерация экономических организаций (Кэйданрэн). В них подчеркивалась необходимость для Японии как страны, «получающей самые большие выгоды от системы многосторонней свободной внешней торговли», приложить максимальные усилия, чтобы следовать правилам Всемирной торговой организации. Настаивая на глубокой системной реформе, Кэйданрэн особое внимание уделяла тому, чтобы пересмотр Основного сельскохозяйственного закона сопровождался включением в него конкретных положений, направленных на расширение хозяйствующих субъектов, допущение в сельское хозяйство акционерных обществ, «облегчающих решение проблем укрупнения хозяйств, плюрализации их деятельности, избежания рисков, упорядочения условий труда». Относительно ценовой политики в сельском хозяйстве Кэйданрэн требовала отойти от «возложения расходов на потребителя» и перейти к «временной политике поддержания доходов «производителя», а через 5 лет практику ценовой поддержки отменить в принципе⁴⁵.

Работа Комитета по изучению основных проблем продовольствия, сельского хозяйства и села была завершена в сентябре 1998 г. представлением премьер-министру заключительного доклада. Заметим, что предложения Кэйданрэн нашли отражение в нем лишь частично. В частности, мнение членов комитета разошлось по вопросу об участии в сельскохозяйственном производстве акционерных обществ.

Комитет предложил концепцию разработки нового закона, принципиально отличного от действовавшего тогда Основного сельскохозяйственного закона по многим его аспектам⁴⁶.

1. Целью действовавшего закона было развитие сельского хозяйства и повышение положения его работников, а конкретно – исправление различия в производительности сельского хозяйства по сравнению с другими промышленными отраслями, выравнивание уровня жизни. Объектом нового закона следует сделать не только сельское хозяйство, но также политику, касающуюся обеспечения

страны продовольствием и положения на селе. Соответственно новый закон должен определить направление политики во всех этих трех сферах.

2. Продовольственная политика в действующем законе не затрагивалась. В новом следовало сформулировать цель обеспечения стабильного спроса и предложения, содержание комплексной политики устойчивого обеспечения страны продовольствием.

3. Действующий закон предполагал модернизацию способов сельскохозяйственного производства посредством воспитания самостоятельных хозяйев в процессе расширения масштабов хозяйств. Комитет рекомендовал осуществить более глубокую, системную реформу сельского хозяйства с целью воспитания и гарантии деятельности разнообразных видов прилежных, активных хозяйствующих субъектов.

4. Действующий закон формулировал политику ценовой стабильности сельскохозяйственной продукции посредством регулирования цен. Комитет предлагал политику активного применения рыночных принципов и гарантии доходов производителей в интересах стабильности прилежных хозяйств.

5. В сфере производства Основной закон ориентировал на расширение выбора в производстве сельскохозяйственной продукции в соответствии с имеющимся спросом и предложением. По рекомендациям комитета производство должно обеспечивать современные, многообразные народные потребности, а, кроме того, согласовываться с задачами сохранения природной среды.

6. В действующем законе лишь упоминались задачи создания транспортных, санитарных, культурных условий сельской жизни. Теперь же необходимо обеспечить проявление многосторонних функций нового сельского хозяйства и сельских поселений, предложить широкую, комплексную политику. В частности, требуется особая общественная поддержка развития горных и предгорных сельских местностей.

7. Способы администрации в действующем законе не прописаны. Комитет предложил планирование общей аграрной политики на 3–5 лет, с ее пересмотром каждые 5 лет⁴⁷.

Опираясь на заключительный доклад Комитета по изучению основных проблем продовольствия, сельского хозяйства и села, правительство в декабре 1998 г. приняло Программу сельскохозяй-

ственной реформы и приступило к разработке законопроекта.

Внесенный в парламент правительственный проект Основного закона о продовольствии, сельском хозяйстве и селе после четырехмесячного обсуждения и внесения в него поправок был принят в июле 1999 г. Если учесть, что на уровне Министерства сельского, лесного и рыбного хозяйства задача пересмотра Основного сельскохозяйственного закона 1961 г. впервые была поставлена еще в 1999 г., то для реализации этого замысла потребовалось более 8 лет, интенсивная работа с этой целью осуществлялась только при кабинете Р. Хасимото и К. Обути. Объектом нового Основного сельскохозяйственного закона (так кратко стал именоваться закон в обиходе) является комплексная политика по вопросам экономики сельского хозяйства, продовольствия и села с национальных позиций⁴⁸. Сформулированы четыре принципа этой политики.

Это, во-первых, «стабильное обеспечение продовольствием», имеющее в виду как количественный, так и качественный аспект, в том числе обеспечение населения продовольствием в основном за счет внутреннего производства, повышение уровня самообеспеченности.

Во-вторых, «проявление многофункциональности» сельского хозяйства и деревни, т. е. обязательный учет их важной роли в общей народной жизни и национальном хозяйстве, в частности в сохранении окружающей среды и культурной традиции.

В-третьих, «непрерывность, устойчивость развития сельского хозяйства», предполагает формирование эффективной структуры сельского хозяйства, способной функционировать в современных условиях (обеспечение необходимыми ресурсами, соответствующие формы хозяйствующих субъектов).

В-четвертых, принцип «подъема, развития села» означает совершенствование производственной и социальной инфраструктуры, создание базы, необходимой для активной роли села в жизни страны.

Основной закон конкретизирует направление и содержание работы по реализации этих четырех принципов. На правительство возлагается обязанность осуществлять комплексную, плановую политику в соответствии с «Основным планом по продовольствию, сельскому хозяйству и селу», который должен каждые 5 лет пересматриваться в соответствии с изменением обстановки и объективной оценкой проводимой в предыдущий период политики.

Большинство статей раскрывает содержание мер по стабильному обеспечению страны продовольствием (ст. 16–20), непрерывному развитию сельского хозяйства (ст. 22–33), развитию села (ст. 34–36).

В интересах устойчивого и эффективного развития сельского хозяйства закон признает необходимой государственную поддержку в приобретении оборудования, подготовке кадров и техническом совершенствовании тем хозяйствам, которые показывают прилежание, творчество и умение. Помимо оживления деятельности семейных сельских хозяйств, являющихся ядром японского сельского хозяйства, закон устанавливает меры, способствующие формированию хозяйств – юридических лиц, в том числе признание возможности производить сельскохозяйственную продукцию с использованием земли для акционерных обществ, но с уставным ограничением права на передачу акций (ст. 22).

В части цен на сельскохозяйственную продукцию, в отношении которых практиковалась определенная поддержка для обеспечения экономической стабильности производителя, в законе указано, что они должны формироваться на рыночных принципах. Вместе с тем установлено, что в интересах смягчения резкого воздействия такого изменения ценовой политики должны осуществляться меры по стабилизации положения хозяйств (ст. 30).

Принятие нового Основного сельскохозяйственного закона стало по существу общим ориентиром на перестройку важной отрасли народного хозяйства, повышение ее эффективности и конкурентоспособности. В марте 2000 г. правительство приняло десятилетний Основной план по продовольствию, сельскому хозяйству и сельским поселениям, содержащий показатели, касающиеся структуры потребления продовольствия и уровня сельскохозяйственного производства, и определяющий меры по обеспечению ресурсами, необходимыми для достижения этих показателей. Начался интенсивный поиск оптимальных способов решения многих застаревших проблем сельского хозяйства.

ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ В ПРЕДДВЕРИИ XXI ВЕКА

Во второй половине 1990-х годов структурные реформы начались и развертывались в условиях длительного застоя японской экономики, дополненного глубоким расстройством работы финансовой системы. В такой обстановке руководство страны, не отказы-

ваясь от провозглашенного плана проведения административной реформы, а затем объявив курс на системные преобразования в более широком спектре, вынуждено было большое внимание уделять также антикризисной политике и восстановлению пошатнувшегося доверия к кредитно-финансовым учреждениям страны.

Практические меры, принимавшиеся правительством в одно-временной работе по этим двум важнейшим направлениям, нередко входили в противоречие, вызывая большие споры в политических кругах относительно приоритета правительственной деятельности. Сторонники глубоких и скорых преобразований критиковали правительство, обвиняя его в уклонении от реформ или в их торможении.

С другой стороны, политическая обстановка в стране благоприятствовала проведению реформ в форме, не порождающей острые социальные конфликты. Коалиционное правление, отсутствие еди-ноличного большинства в парламенте у ЛДП побуждали правитель-ства того времени к поиску решений по возможности близких к до-стижению консенсуса заинтересованных политических сил.

Таким образом, реальная экономическая и политическая обста-новка стала решающим фактором, определившим общий характер процесса структурного реформирования, который можно назвать осмотрительным и неспешным. Тем не менее, нельзя согласиться с имеющими хождение в Японии и высказывающимися за ее предела-ми суждениями, будто реформы данного периода преднамеренно тормозились и не были результативными. Скорее следует говорить, что темп реформ объективно задавался реальной экономической и политической обстановкой страны. Что же касается их результатов, то они довольно внушительны. За 6 трудных для Японии лет заложен обширный законодательный фундамент, открывший путь для пре-творения в жизнь крупных преобразований в сфере государствен-ного управления (дерегулирование, децентрализация, перестройка правительственной структуры, реорганизация общественного сек-тора), в финансовой и экономической структуре.

Принятие многочисленных базовых и сугубо конкретных зако-нов, определяющих перспективу и направление преобразований, сде-лало процесс структурного реформирования необратимым, позволило очередным правительствам действовать более уверен-но, ускорить осуществление намеченных планов и рассчитывать на за-римые, позитивные для страны их последствия.

Примечания

- ¹ Майнити симбун. 29.10.1994.
- ² *Миядзаки Исаму*. Процесс смягчения административного регулирования: перспективы и проблемы // Япония о себе и мире. 1994 г. № 4. С. 10–11.
- ³ *Есидзаки Тацухико*. Камэ-но аюми-о томэру кото накарэ (Не останавливать черепаший шаг) // Рондза. 2006. № 4. С. 95.
- ⁴ Асахи симбун. 29.09.1997.
- ⁵ Нихон кэйдзай симбун. 02.04.1999.
- ⁶ Токи-но угоки. 1999. № 6. С. 16.
- ⁷ Там же. С. 18.
- ⁸ Токи-но угоки. 2001. № 6. С. 92–98.
- ⁹ Аратана гёсэй кайкаку-но митицудзи (Новый маршрут административной реформы). // Гэккан Кэйданрэн. 2001. № 5. С. 21.
- ¹⁰ Асахи симбун. 04.06.1993.
- ¹¹ Токи-но угоки. 1997. № 5. С. 67.
- ¹² Ёмиури симбун. 09.09.1993.
- ¹³ Гэккан Кэйданрэн. 1999. № 7. С. 14.
- ¹⁴ Токи-но угоки. 1999. № 9. С. 6.
- ¹⁵ О структуре и функциях административных органов Японии после осуществления правительственной реформы см.: *Сенаторов А.И.* Очерки административной реформы в Японии. М.: Институт Дальнего Востока РАН. 2004. С. 90–118; Государственные органы исполнительной власти Японии: Справочник. М.: МАКС Пресс, 2004. С. 292.
- ¹⁶ Более подробно об этом законе см.: *Сенаторов А.И.* Очерки административной реформы в Японии. С. 138–145; *Анисимцев Н.В.* Правовые и политические проблемы раскрытия государственно-административной информации в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М, 2002. С. 87–102.
- ¹⁷ Токи-но угоки. 1999. № 9. С. 6.
- ¹⁸ Хасимото Рютаро. Гёсэй кайкаку-ни тамасии-о ирэру (Вложим душу в административную реформу) // Гэккан Кэйданрэн. 2001. № 5. С. 11–12.
- ¹⁹ Асахи симбун. 20.01.1997.
- ²⁰ Асахи симбун. 5.12.1997.
- ²¹ Асахи симбун. 07.08.1998.
- ²² Речь К. Обути при открытии 144 сессии парламента. Асахи симбун. 28.11.1998.
- ²³ В 1993 г. объем невозвратных кредитов в крупнейших банках оценивался в 12,7 трл. иен, в 1995 г. по официальной оценке, сумма безнадежных долгов по всем финансовым институтам составляла около 40 трлн. иен, а, по мнению японских специалистов, реально была в 2 раза больше (*Лебедева И.П.* Истоки и ход экономической депрессии // Япония 1998–1999. М. 1999. С. 112, 116).

- ²⁴ Асахи симбун. 22.01.1997.
- ²⁵ Содержание графика регулирования и обзор японских откликов на план см.: Либерализация финансового рынка Японии: токийский вариант английского «биг бэнга»? // Япония сегодня. 1997, сентябрь. С. 7–8.
- ²⁶ *Столяров Ю.С.* Проблемы финансово-кредитной системы Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М.: ИДВ РАН. 2002. С. 73.
- ²⁷ *Леонтьева Е.Л.* О защите внутреннего рынка в Японии // Япония: экономика, политика, общество на заре XXI в. М.: «Восточная литература», 2003. С. 150.
- ²⁸ *Леонтьева Е.Л.* Третья волна великих реформ // Япония: снова на марше? М.: «Восточная литература», 2001. С. 116–117.
- ²⁹ Асахи симбун. 20.06.1996.
- ³⁰ Асахи симбун. 12.01.1998.
- ³¹ Нихон кэйдзай симбун. 03.07.1998.
- ³² Япония в современном мире: факторы стабильного развития и безопасности. М.: МАКС Пресс, 2000. С. 29.
- ³³ *Леонтьева Е.Л.* Кризис и реформы в банковской системе Японии // Япония 2004–2005. М. 2005. С. 135.
- ³⁴ Асахи симбун. 20.01.1997.
- ³⁵ *Лебедева И.П.* Непростые времена японской промышленности // Япония 2003–2004. М. 2004. С. 85.
- ³⁶ Асахи симбун. 29.09.1997.
- ³⁷ Асахи симбун. 24.12.1998; Нихон Кэйдзай симбун. 27.02.1999.
- ³⁸ Дипкуррьер. 04.05.2000.
- ³⁹ Нихон кэйдзай симбун. 30.11.2000.
- ⁴⁰ О содержании и начальных шагах выполнения данной программы см.: *Маркарян С.Б.* Электронная Япония // Японский опыт для российских реформ. Вып. 2. М.: МАКС Пресс, 2002. С. 25–31.
- ⁴¹ *Леонтьева Е.Л.* Третья волна великих реформ. С. 98.
- ⁴² Подробно о реформе крупной корпорации и связанных с ней новшествах см. там же, с. 98–110.
- ⁴³ Более детально см.: *Маркарян С.Б.* Аграрный сектор: законы новые – проблемы старые // Япония 2003–2004. М. 2004. С. 92–93.
- ⁴⁴ Токи-но угоки. 1999. № 10. С. 39.
- ⁴⁵ Гэккан Кэйданрэн. 1997. № 11. С. 46–47.
- ⁴⁶ Токи-но угоки. 1998. № 11. С. 56–62.
- ⁴⁷ Там же. С. 62–63.
- ⁴⁸ Сёкурё носё носон кихонхо-но гайё (Обзор содержания Основного закона о продовольствии, сельском хозяйстве и селе) // Токи-но угоки. 1999. № 10. С. 54–59; см. также: *Маркарян С.Б.* Аграрный сектор: законы новые – проблемы старые. С. 93–96.

РЕФОРМЫ ПРИ КАБИНЕТЕ Дз. КОИДЗУМИ (2001–2006 г.)

На первом этапе структурных преобразований (1994–2000 гг.) их направление и содержание определялось в условиях частой смены партийного состава и глав коалиционных правительств. За этот относительно короткий период правительство формировали и возглавляли М. Хосокава, Т. Мураяма, Р. Хасимото, К. Обути, Ё. Мори, каждый из которых признавал необходимость крупных системных перемен, но не обязательно следовал курсом своих предшественников.

Деятельность кабинета Дз. Коидзуми (апрель 2001 г. – сентябрь 2006 г.) по продолжительности практически сравнима с общим временем, отведенным историей пяти предыдущим главам японского правительства. Сам премьер-министр структурные преобразования этих пяти с половиной лет предпочитал именовать «реформами Коидзуми».

Дз. Коидзуми объявил курс на ускорение и углубление структурных реформ. Его главные лозунги – «реформы без запретных зон» и «без структурных реформ нет экономического роста» должны были подчеркнуть и «твердую решимость» отдать структурным реформам приоритет перед антикризисной политикой, чего, по его мнению, не доставало предыдущим правительствам. Более того, рискуя оказаться без поддержки собственной партии, премьер-министр обещал обновить и даже «разрушить» ЛДП как главную правящую силу, доверие к которой падало вследствие затянувшегося экономического застоя страны. Дз. Коидзуми рассчитывал на поддержку его лозунгов со стороны широких масс, желающих перемен. И этот расчет оправдался.

Беспрецедентно высокий уровень поддержки кабинета Дз. Коидзуми, доходивший, по опросам общественного мнения, в начале его деятельности до 80%, хотя в дальнейшем и снизился, но редко падал ниже 50%. Это придавало главе правительства уверенность в

собственном политическом курсе. А в целом благоприятный исход для правящей партии нескольких парламентских выборов этого периода, поскольку он в большой мере определялся надеждами на позитивные результаты политики Дз. Коидзуми и его личный авторитет, позволял премьер-министру не считаться с мнением оппозиционных партий и нейтрализовать несогласие и сопротивление со стороны своих коллег, либерал-демократов.

Еще одна важная особенность работы кабинета Дз. Коидзуми состояла в том, что премьер-министр в целях ускорения и углубления структурных реформ мог активно использовать доставшееся ему наследство, новации только что осуществленной перестройки правительственного аппарата, расширившиеся возможности его личной инициативы в принятии принципиальных политических решений.

В отличие от прежней практики первоначальной разработки важных политических решений внутри отдельных правительственных ведомств и в процессе предварительного изучения и одобрения их предложений руководящими органами правящей партии Дз. Коидзуми настойчиво стремился внедрить новый порядок, в котором главным разработчиком принципиального курса правительства становятся структуры, возглавляемые премьер-министром лично. Среди этих структур важнейшее значение приобрел учрежденный в составе канцелярии кабинета Консультативный совет по экономической и финансовой политике.

Функции этого высшего совещательного органа, формирующегося в составе до 10 членов из нескольких министров и не менее 4 ученых и специалистов-практиков, официально состоят в том, чтобы изучать, обсуждать и представлять кабинету министров мнение по проблемам управления экономикой и финансами, формирования государственного бюджета, национальным планам развития страны и т.д. На практике рекомендации Консультативного совета стали без видимых осложнений оформляться в виде руководящих документов кабинета министров.

По словам одного из членов Консультативного совета, профессора Осацкого университета М. Хомма, этот орган выполняет роль «командного пункта управления экономикой и финансами, призванного указывать проекты реформирования, идеи и политические цели, которыми должно руководствоваться правительство, а также намечать методы их практического осуществления. М. Хомма призывает еще более уси-

лить функции данного Консультативного совета, его роль в отношениях с административными органами и в политических консультациях с правящими партиями. По его мнению, секретариат Консультативного совета, представляющий собой «сборный отряд чиновников из разных ведомств», следует дополнить лицами из частного сектора, привлечь к постоянной работе в нем ученых¹.

В принципе метод опоры главы правительства на создаваемые им личные консультативные органы, как отмечает профессор Э.Сакакибара, не нов. Им широко пользовались прежде М. Охира и Я. Накасонэ. Дз. Коидзуми использует его более интенсивно, представляя как форму собственного «противостояния бюрократической структуре». Однако этот метод, по мнению японского ученого, не вышел за пределы игры в противостояние, а его влияние сокращается. У консультативных советов нет каких-либо юридических прав; полномочия, как и прежде, неизменно сохраняются за министерствами. Естественно, что Министерство финансов, Министерство экономики и промышленности и другие ведомства ищут пути воздействия на консультативные советы при канцелярии кабинета и другие совещательные органы. Работу по детализации общего курса, подготовке законопроектов и составлению бюджета по-прежнему ведут министерства. «Несмотря на видимость противостояния бюрократам, права высокопоставленных чиновников на практике не ослабляются, а усиливаются»².

Если иметь конечное исполнение указаний премьер-министра, то с мнением Э. Сакакибара можно согласиться. Объективные японские обозреватели имеют основания характеризовать Дз. Коидзуми как «политика одной фразы», предпочитающего перебрасывать развитие и конкретизацию кратко высказанной собственной мысли своему аппарату. Однако нет сомнений в том, что именно Консультативный совет по экономической и финансовой политике стал генератором идей, касающихся продвижения структурных реформ.

При Дз. Коидзуми заседания этого совещательного органа проводились 187 раз³, и лишь однажды без его личного присутствия. Важно и то, что «гражданские» члены совета, представители крупного бизнеса и ученые неолиберальной ориентации оставались неизменными, вследствие чего премьер-министр имел по существу возможность постоянно слушать мнение Федерации экономических организаций. А ближайшим его помощником в формировании курса на структурные реформы стал ученый-экономист Х. Такэнака, назначенный министром,

ответственным за экономическую и финансовую политику. В рамках Консультативного совета по экономической и финансовой политике в 2001–2006 гг. были разработаны шесть правительственных «Основных курсов экономической, финансовой политики и структурных реформ», в первом из которых были указаны основные направления структурных преобразований, а в последующих конкретизированы задачи и содержание предлагаемых реформ. Здесь же определялся принципиальный подход в формировании государственного бюджета.

Что же касается реализации замысла структурных реформ, то премьер-министр активно использовал возможность опираться на новый в правительственной структуре институт министров по особым поручениям. Так, например, при реорганизации кабинета в сентябре 2004 г. Дз. Коидзуми возложил на них ответственность за следующие направления работы, касающиеся продвижения реформ: приватизация почты (Х. Такэнака, который одновременно был министром, ответственным за экономическую и финансовую политику), реформа регулирования, корпорация промышленного возрождения, административная реформа, возрождение провинции (С. Мураками), сфера финансовых услуг (Т. Ито).

Возможности личного влияния премьер-министра на процесс реформирования расширились и в связи с тем, что Дз. Коидзуми отбросил укоренившийся в правящей ЛДП порядок формировать кабинет министров, распределяя посты в нем соответственно численности внутрипартийных фракций и по рекомендациям их лидеров. Тем самым Дз. Коидзуми смог формировать кабинет министров как команду единомышленников.

ПРОГРАММА «РЕФОРМ КОИДЗУМИ»

В мае 2001 г., выступая с программной речью в парламенте, Дз. Коидзуми подтвердил решимость проводить «структурные реформы без запретных зон» и обещал с их помощью за 3 года вывести страну из экономического тупика. Одним из ключевых элементов оздоровления японской экономики премьер-министр назвал «борьбу за повышение эффективности» японского бизнеса, включая жесткое отношение к компаниям должникам. Поскольку это могло привести к значительному росту безработицы, то премьер-министр откровенно предупредил, что в первые 2–3 года никакого существенного экономического роста в стране не будет, японцам следует запастись терпением⁴.

Задачи и методы деятельности правительства с целью «возрождения экономики Японии» были сформулированы в Основном курсе экономической, финансовой политики и структурных реформ (далее: Основной курс), принятом в июне 2001 г.

В этом документе⁵ подчеркивалась необходимость «коренного реформирования регламентаций, привычек и систем, мешающих проявлению потенциальных сил Японии, проведения судебной реформы, утверждения четких правил, а также принципа самостоятельности и ответственности, нахождения новых способов стимулирования потенциальных возможностей». Предлагался сценарий экономического роста посредством технического прогресса и «творческого разрушения», т.е. перемещения людских ресурсов и капитала из отраслей с низкой эффективностью в эффективные, растущие отрасли с высоким общественным спросом. Перемещение капитала должны обеспечить «рынок» и «конкуренция».

Поставлена цель за 2–3 года разрешить «проблему безнадежных кредитов», а одновременно осуществлять единый комплекс структурных реформ.

В Основной курс 2001 г. были включены «семь программ структурных реформ»:

1. *Программа приватизации реформы регулирования.* Исходить из принципа: «То, что может делать частный сектор, по возможности передавать ему». Пересмотреть общественные предприятия, прежде всего в форме особых юридических лиц, сделав акцент на их приватизацию. За счет коренного пересмотра функций правительственных кредитных учреждений расширить сферу деятельности частных кредитно-финансовых учреждений. Внедрить принцип конкуренции в сферы медицинского обслуживания, ухода за престарелыми, а в государственных высших учебных заведениях – методы управления по типу частных предприятий, включая и приватизацию.

2. *Программа поддержки выбора и раскрытия потенциала личности и предприятия.* Учитывая важность перехода от поощрения накоплений в форме сберегательных вкладов и т.п. к поощрению инвестиций, вложения капитала в акции, а также создания благоприятных условий для открытия новых предприятий, создания новых производств, изучить необходимый комплекс мер, в том числе в сфере налогообложения.

Расширить функции Комитета по честным и справедливым сделкам, определяемым антимонопольным законодательством. Проводить сильную конкурентную политику, творчески создавать условия для конкуренции, дополнить функции и систему рыночного контроля.

Продвигать «революцию информационной технологии», в том числе путем поддержки образования в этой сфере.

3. *Программа усиления страховых функций.* Осуществить «понятную и вызывающую доверие систему социального обеспечения». Ускорить изучение возможности внедрить «личные счета социального обеспечения». Строить общественную систему социального обеспечения, способную непрерывно и надежно функционировать в обществе с сокращающимся и стареющим населением. В медицинском обслуживании добиваться повышения эффективности за счет установления его стандартов, расширения медицинской информации, модернизации управления медицинскими учреждениями. Уменьшить расходы на медицинские услуги без снижения их качества.

4. *Программа удвоения интеллектуального капитала.* Продвигать реформу образования, сделать «стратегический акцент на четыре сферы»: наука о жизни, информационная технология, экология, нанотехнология и материалы. Изучить возможность дополнения стипендий и принятие других мер по поддержке самостоятельных усилий в получении образования.

Поднять уровень высших учебных заведений до лучших мировых стандартов путем внедрения в их деятельность конкурентного начала, изучить возможность льготного налогообложения в целях привлечения инвестиций из частного сектора в развитие научно-технических исследований и разработок на базе государственных университетов.

5. *Программа обновления жизни.* Продвигать планы строительства многофункциональных высотных городов, сделать возможным приближение места жизни к месту работы. При пересмотре налогообложения и системы социального обеспечения построения «общества, удобного для трудящихся женщин», ликвидировать очереди на места в дошкольные детские учреждения, стремиться к оснащению системы заботы о детях после школьного времени. Создавать условия, облегчающие возможность работы и жизни престарелых. Обеспечить безопасность и гарантировать спокойную жизнь народа.

6. Программа повышения самостоятельности и активизации деятельности на местах.

Поощрять реорганизацию городов, поселков, деревень, пересмотреть порядок местного финансирования, содействовать самостоятельному развитию и оживлению регионов в их своеобразии.

Следуя основному принципу «право на административные услуги передавать на места, близкие к жителям», упорядочить и рационализировать государственные дотации, пересмотреть систему местного передаваемого налога, коренным образом изменить распределение между государством и органами местного самоуправления налоговых источников финансирования, включая их передачу от государства на места. Изучить способы осуществления этой работы с учетом финансового положения государства и на местах, а также возможных последствий для каждого из органов местного самоуправления.

Исходя из предпосылки повышения эффективности местной финансовой политики, необходимо, чтобы административная деятельность на местах осуществлялась в принципе за счет собственных источников финансирования, органы местного самоуправления стали ответственными за общественный капитал и услуги по социальному обеспечению, гарантируя их дополнение за счет местных налогов.

Продвигать реформу структуры сельского, лесного и рыбного хозяйства с целью повышения уровня самообеспеченности продовольствием.

Создавать комфортное жизненное пространство, сохранять «красивую Японию».

7. Программа реформы финансовой политики. Оздоровить финансовое положение государства, обремененное громадным дефицитом, включиться в реформу финансовой политики с целью построения простого и эффективного правительства, соответствующего XXI веку.

Разрушить окостеневшее распределение финансовых источников, в частности, пересмотреть особое финансирование общественных предприятий, сделать гибким региональное распределение финансов, не разделяя его предназначение на «общественные» и «необщественные» предприятия. Указывать политическую цель направления финансовых средств, проводить достаточное изучение возможности выделения надлежащих средств для ее достижения, когда это касается предприятий помимо общественного сектора.

Пересмотреть долгосрочные планы, касающиеся общественных предприятий, в том числе на предмет целесообразности сохранения каждого из них.

Кроме перечисленных выше «программ семи реформ», в Основном курсе была изложена концепция *«реформы политического процесса»*, т.е. порядка принятия политических решений, а точнее тех решений, которые касаются финансирования. Наряду с выдвижением общего требования повышения прозрачности этого процесса и согласованности краткосрочной и среднесрочной экономической и финансовой политики, особое место уделять изменению методики подготовки государственного бюджета. Его формирование, чтобы «исправить окостеневшее распределение ассигнований», должно основываться на «горизонтальном обсуждении», центром которого становится Консультативный совет по экономической и финансовой политике.

Наконец, была поставлена задача «ответственного комментирования и повышения прозрачности» в решениях, касающихся обычных и специальных счетов государства, его капиталовложений, передачи финансовых средств от государства на места.

Мы преднамеренно довольно подробно изложили содержание Основного курса, чтобы читатель составил возможно полное представление о замысле «реформ Коидзуми». Из этого обзора видно, что кабинет Дз. Коидзуми стремился к разрешению тех же проблем, с которыми сталкивались его предшественники, и указал аналогичные направления реформ, смещая, однако, акценты. Это особенно заметно, когда речь идет о судьбе общественного сектора. Если ранее ставилась задача прежде всего его реорганизации с целью повышения эффективности, то Основной курс нацеливал преимущественно на приватизацию общественных предприятий. В то же время у кабинета Дз. Коидзуми, как и у предыдущих, полной ясности о конкретных методах решения наиболее сложных проблем, например, обеспечения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и устойчивого функционирования социального обеспечения, еще не было, ставилась лишь задача «изучения» путей решения.

В сентябре 2001 г. правительство разработало «расписание реформ», а в последующих выпусках Основного курса конкретизировало содержание деятельности на приоритетных направлениях реформ по каждому финансовому году.

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ С АКЦЕНТОМ НА ПРИВАТИЗАЦИЮ

В июне 2001 г. по инициативе правительства был принят рамочный закон о реформе особых и санкционированных юридических лиц, установивший пятилетний срок ее осуществления и предусматривающий учреждение Штаба продвижения этой реформы во главе с премьер-министром.

На составление Плана упорядочения и рационализации особых и санкционированных юридических лиц потребовалось полгода, но эта работа шла чрезвычайно трудно. В предварительном заключении министерств и управлений по большинству подведомственных им особых юридических лиц, подобно тому, как это бывало и прежде, аргументировалась необходимость их сохранения и лишь часть из них признавалась объектами, подлежащими «ликвидации»; в отношении других рассматривалась «возможность приватизации». В ряде случаев наблюдались попытки игнорировать прямые указания премьер-министра, который требовал принимать радикальные решения, предусматривающие главным образом приватизацию. Это побудило Дз. Коидзуми публично осудить «сильное ведомственное сопротивление».

Первоочередными и главными объектами ликвидации или приватизации премьер-министр и его сторонники называли группу общественных предприятий, занимающихся строительством скоростных автомобильных дорог и оборудованием прочих объектов инфраструктуры, а также группу кредитно-финансовых учреждений с участием государственного капитала. Именно вокруг этих предприятий возникли особенно острые дискуссии как внутри правительства, так и в правящей ЛДП.

Ответственный за экономическую и финансовую политику министр Х. Такэнака указывал на две «позитивные стороны» 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 продано⁶.

План упорядочения и рационализации общественных предприятий был утвержден правительством в декабре 2001 г. Из 163 особых

и санкционированных юридических лиц за пятилетний срок намечено 17 ликвидировать, 45 приватизировать, 36 преобразовать в самостоятельные административные юридические лица (новый вид общественных предприятий, имеющий большую, чем особые юридические лица, независимость от правительства), 50 сделать обычными юридическими лицами, 5 сохранить в прежнем положении, а в отношении 8 продолжить изучение возможности их приватизировать⁷.

Ликвидацию значительной части особых юридических лиц на практике предполагалось осуществить путем их полного или частичного слияния с близкими по роду работы организациями. Часть общественных предприятий, в том числе 45 кооперативов взаимопомощи разных министерств и управлений, лишается статуса санкционированных юридических лиц и будет действовать как обычные предприятия. Без изменений останется небольшое число организаций, относящихся главным образом к санкционированным юридическим лицам.

К объектам, приватизация которых осталась предметом «изучения», были отнесены: Банк международного сотрудничества, Японский банк политических инвестиций, общественные корпорации жилищного финансирования, кредитования народной жизни, малого и среднего бизнеса, сельского, лесного и рыбного хозяйства. Сказалось отсутствие уверенности в том, что их приватизация послужит выводу японской экономики из застоя, скорее присутствовало опасение отрицательных последствий.

Тем же планом было намечено до 2005 г. осуществить реформу общественно полезных юридических лиц административного типа, в функции которых входит выполнение заданий, порученных государством, и которые получают от него дотации. Имеется в виду, что государство откажется от вмешательства в дела этих организаций, а часть задач последних будет решаться либо государственными учреждениями, либо самостоятельными административными юридическими лицами. На более длительную перспективу ставится цель коренной реформы всей системы общественно полезных юридических лиц.

Принятие данного плана можно рассматривать как результат достижения определенного компромисса в правящих кругах. В газете «Нихон кэйдзай симбун», отражающей мнение предпринимательских кругов, отмечалось, что в отличие от предыдущей реорганиза-

ции, заключавшейся в численном сокращении главных общественных предприятий путем их слияния, ныне «наблюдается большой прогресс в деле ликвидации и приватизации», начало реализации на практике реформы особых юридических лиц. Позитивно оценивается и преобразование части общественных предприятий в самостоятельные административные юридические лица, поскольку это должно привести к большей открытости и ответственности в их деятельности. Одновременно высказывается пожелание не уклоняться от «упорядочения и сокращения» общественных финансово-кредитных учреждений, подведомственных правительству. По мнению газеты, ликвидация и приватизация общественных предприятий, на которой настаивал премьер-министр Дз. Коидзуми, остановилась примерно на уровне 40%⁸.

К 2005 г. план реорганизации общественных предприятий был большей частью выполнен, намеченные мероприятия реализованы или по ним уже приняты необходимые законодательные акты, определяющие процесс и сроки реорганизации. В том числе 15 особых и санкционированных юридических лиц было ликвидировано, 36 приватизировано, 39 преобразовано в самостоятельные административные юридические лица. К концу того же года из числа особых юридических лиц, являющихся объектом критики как находящиеся под сильным ведомственным контролем, оставалось менее 10⁹.

Однако реализация принятого в 2001 г. плана в части, касающейся приватизации наиболее значимых общественных предприятий, а также попыток правительства найти дополнительные объекты приватизации, ускорить решение по отложенным спорным моментам проходила в процессе трудного согласования и нахождения компромисса между заинтересованными политическими силами.

Большие сложности возникли при подготовке правительственных законопроектов о приватизации 4 дорожных корпораций (Японская дорожная корпорация, Корпорация столичных скоростных автомобильных дорог, Корпорация скоростных автомобильных дорог района Хансин, Корпорация моста между островами Хонсю и Сикоку).

Главным аргументом в пользу приватизации этих общественных предприятий указывался громадные размеры накопившихся у них долгов, которые к 2004 г. достигли около 40 трлн. иен.¹⁰ Но, с другой стороны, нельзя было отрицать того, что приостановка и сокра-

шение строительства автомобильных дорог как следствие приватизации может нанести ущерб региональному экономическому развитию и вызвать сильное возмущение на местах (из намеченного государственным планом строительства 9342 км скоростных дорог не достроено и не сдано в эксплуатацию около 2500 км). К тому же в Министерстве государственной территории и транспорта осознавали исключительную сложность быстрого осуществления приватизации такого рода специфических предприятий.

Законы о приватизации 4 дорожных корпораций, разработанные в процессе длительного изучения в сформированной премьер-министром третьей комиссии и на основе взаимных уступок спорящих сторон, были приняты в июне 2004 г. голосами парламентариев только правящих партий.

В конечном счете принята следующая схема приватизации:

- на месте 4 дорожных корпораций учреждаются 6 особых акционерных компаний по территориальному признаку: Восточной Японии, Центральной Японии, столичной, района Хансин, Западной Японии, моста между островами Хонсю и Сикоку (2 последние в дальнейшем должны быть объединены). Компаниям передаются функции строительства и эксплуатации скоростных автомобильных дорог;

- имущество и долги прежних корпораций наследует специально учреждаемая «Организация распоряжения имуществом и возвращения долга Японских скоростных дорог» со статусом самостоятельного административного юридического лица;

- в приватизированных компаниях правительство совместно с органами местного самоуправления должны иметь более 1/3 акций. На определенное время возможны правительственные гарантии по кредитам этих компаний;

- решения приватизированных компаний, касающиеся выпуска новых акций, назначения руководящих лиц, представляющих компании, плана деятельности компаний, подлежат одобрению Министерством государственной территории и транспорта;

- приватизация должна быть осуществлена в 2006 г.;

- Организация распоряжения имуществом и возвращения долга передает имущество прежних корпораций в аренду особым акционерным компаниям, за этот счет погашает наследуемые от корпораций долги в течение 45 лет и ликвидируется;

■ в случае необходимости в течение 5 лет после начала приватизации принятые законы могут подвергнуться корректировке¹¹.

Премьер-министр Дз. Коидзуми назвал принятие законов о приватизации дорожных корпораций «важной вехой» в проведении курса на решительные структурные реформы. Вместе с тем законы вызвали разноречивые оценки. Так называемые «силы сопротивления» курсу Дз. Коидзуми среди либерал-демократов приветствовали «отступление» премьер-министра, указывали, что в законах учтены многие их настояния, а сторонники реформ в жестком неоконсервативном духе, напротив, премьер-министра критиковали за отход от прежней твердости и настойчивости. Одни позитивно встретили положения законов, сохраняющие за правительством определенные возможности воздействовать на работу приватизированных предприятий, чтобы они учитывали общественные потребности (например, при принятии решений о завершении строительства планируемых дорог). Другие критиковали «формальную приватизацию», не дающую полной свободы частному капиталу. Серьезные сомнения возникли относительно способа возврата долгов, накопленных дорожными корпорациями. Высказывается мнение, что долги будут не сокращаться, а, напротив, из-за процентов к ним, резко вырастут и лягут дополнительным бременем на налогоплательщиков, население страны. Поскольку долговое наследие передано Организации распоряжения имуществом и возвращения долга, то «новые приватизированные компании могут сосредоточиться на наживе». Наконец, приватизация скоростных автомобильных дорог, которые в принципе должны быть бесплатными, делает их навечно платными¹².

Следующими важными шагами на пути реализации замысла кабинета Дз. Коидзуми приватизировать наиболее значимые предприятия общественного сектора явились разработка конкретного плана приватизации государственной почты и проведение через парламент необходимых для его осуществления законодательных актов.

Почтовая система в Японии как важный атрибут государства действует с 1871 г. и стала неотъемлемой частью повседневного быта населения, предоставляя услуги не только почтовой связи, но также принимая денежные сбережения и осуществляя простое страхование жизни. В стране развернуто около 24,7 тыс. почтовых отделений, размещенных повсеместно, включая малонаселенную местность, что делает их услуги удобными и доступными. Абсолютное боль-

шинство отделений (20 тыс.) предоставляет все три вида почтовых услуг.

После того как в Японии в 1980-е годы были приватизированы государственные железные дороги, почта оставалась самым крупным государственным предприятием. В 2004 г. в ней было занято 270 тыс. человек, являющихся государственными служащими. Будучи на практике гигантским финансовым учреждением, почта аккумулировала 350 трлн. иен, полученных от населения в виде сбережений и страховых взносов¹³. Поскольку такой огромный капитал сосредоточивался в государственном предприятии, правительство фактически имело в своем распоряжении нечто похожее на «второй государственный бюджет», использующийся главным образом для кредитования деятельности особых юридических лиц, в том числе таких убыточных, как корпорации строительства скоростных автомобильных дорог.

Вопрос о возможности исключения «трех почтовых дел» из функций государства начал конкретно изучаться еще при разработке проекта реформы перестройки центральных министерств и управлений. Тогда в аргументации за приватизацию на первый план выдвигались ссылки на неэффективность работы почтовой связи. Однако и тогда, и позже главным аргументом по существу было и оставалось утверждение о том, что государственное управление денежными накоплениями от почтовых сбережений и страхования ведет к исключению чрезмерно большого капитала из рыночного обращения и тем самым оказывает негативное давление на частные банки и страховые компании.

В 1997 г. Совет по административной реформе пришел к заключению о необходимости приватизировать ту часть почтовых дел, которая касается сбережений и страхования. Значительная часть парламентариев правящей ЛДП выразила протест. Для них было желательным сохранить в руках правительства капитал почтовых сбережений и страхования, используемый на финансирование разного рода общественных проектов, за которые они ходатайствуют по местам своего избрания. В ЛДП опасались также, что приватизация почты приведет к ослаблению выборной поддержки со стороны влиятельной Ассоциации заведующих почтовыми отделениями, повседневно и тесно связанной с избирателями. Помимо того, опросы общественного мнения показали, что большинство (60%) населения заинтересовано в сохранении государственного управления

японской почтой¹⁴. В обстановке непрерывных банкротств банков и страховых компаний японцы в размещении личных сбережений отдавали предпочтение государственной почте, нежели частным финансовым учреждениям. В то время проблема приватизации почты была отложена, но не закрыта.

При реорганизации центральных органов исполнительной власти в 2001 г. Министерство почт и связи было упразднено, а относящееся к нему управление почтовой службы передано во вновь учрежденное Министерство общих дел с перспективой дальнейшего преобразования государственной почты сначала в общественную корпорацию, а позже приватизации. Образование Японской почтовой корпорации, осуществленное в 2003 г., обеспечило ей хозяйственную самостоятельность, но ее работники оставались государственными служащими. Одновременно были приняты меры, ограничившие монополию корпорации в сфере почтовой связи.

Став главой правительства, Дз. Коидзуми с самого начала заявил о намерении не останавливаться на преобразовании государственной почты в корпорацию, а немедленно идти дальше, чтобы приступить к ее приватизации не позднее 2007 г. Однако путь к осуществлению этого намерения оказался весьма трудным вследствие жесткого сопротивления среди правящей ЛДП.

Тем не менее, не добившись полного согласия с «внутренней оппозицией», правительство в сентябре 2004 г. утвердило Принципиальный курс приватизации почтовых дел¹⁵.

Согласно этому директивному документу, Японская почтовая корпорация с апреля 2007 г. должна быть реорганизована в холдинговую акционерную компанию, имеющую четыре дочерние независимые акционерные компании по функциональному признаку: компания сети почтовых отделений (иначе говоря, инфраструктурная компания), почтовая компания, компания (банк) почтовых сбережений, компания почтового страхования. Компания почтовых сбережений и компания почтового страхования в переходный период, не позднее, чем до марта 2017 г., продают свои акции и функционируют как частные предприятия. Более 1/3 общего числа акций двух других компаний по завершении переходного периода остаются у государства. Почтовая компания, компания (банк) почтовых сбережений и компания почтового страхования работу с клиентами у «окошка» поручают компании сети почтовых отделений. Технические вопросы

такого взаимодействия должны быть решены в течение года. Каждая из акционерных компаний управляется свободно и на равных условиях с частным сектором; они подлежат налогообложению; по вновь заключаемым контрактам в почтовом сбережении и почтовом страховании правительственные гарантии отменяются. Сотрудники акционерных компаний лишаются статуса государственных служащих.

Правительство подчеркивало, что приватизация почты принесет японскому народу большие выгоды. Во-первых, раскроет потенциальные возможности в исполнении дел, ныне порученных корпорации; переход к рыночному управлению ими даст населению более разнообразные и дешевые услуги и большие удобства. Во-вторых, минимизирует «невидимое народное бремя» Японской почтовой корпорации (имеется в виду, что она освобождена от уплаты государственных налогов и ей предоставляются другие преимущества перед частными предприятиями. – *Прим. А.С.*), откроет путь для активного использования ее финансовых ресурсов в народной экономике. В-третьих, в частный сектор будет направлен капитал, циркулирующий пока в общественном секторе, благодаря чему денежные сбережения народа приведут к оживлению японской экономики.

Помимо того, стремясь нейтрализовать высказываемые в разных кругах возражения и сомнения, правительство сформулировало «принципы», которыми оно обещало руководствоваться в процессе приватизации почты. Эти пять положений, получившие известность как «принципы Такэнака», сам автор разъясняет следующим образом: 1) передача почтовых функций от государства в частный сектор должна способствовать активизации японской экономики; 2) реформу почты следует проводить в комплексе и при согласовании с другими структурными реформами; 3) реформу почты следует проводить с позиции пользователей ее услуг, в полной мере заботясь о той роли, которую она до сих пор играла для местного населения и местной экономики; 4) не допустить сокращения почтовых ресурсов, более интенсивно использовать существующую сеть почтовых отделений; 5) считаться с реальностью, проявлять достаточную заботу о занятости нынешних работников Японской почтовой корпорации, обеспечить бесконфликтную приватизацию¹⁶.

Предложенная правительством схема приватизации Японской почтовой корпорации вызвала острую публичную критику и дискуссию. Назовем некоторые из типичных, повторяющихся оценок:

■ компании почтовых сбережений и почтового страхования не будут способны на практике выполнять функции банковских учреждений, а правительство не предлагает сценария устранения этого недостатка. Нецелесообразен отказ от территориального членения корпорации, который мог бы привести к появлению в различных районах страны крупных банков, необходимых для подъема местной экономики (профессор С. Мацубара, сторонник приватизации)¹⁷;

■ приватизация почты может привести к тому, что в 2007г. «появится банк со 100%-ным государственным капиталом и управлением... Приватизация слишком иллюзорна, чтобы разрешить проблему финансовых инвестиций. Приватизация, оказывающая только давление на частное предпринимательство, ничего не реформирует, скорее принесет отрицательный результат» (экономист-исследователь Я. Ямадзаки)¹⁸;

■ вследствие отказа от территориального расчленения Японской почтовой корпорации появятся «две сверхгигантские компании (почтовых сбережений и почтового страхования) под контролем чиновников», сохранится государственное вмешательство в дела двух других компаний и возможно даже предоставление этим компаниям различных преференций (обозреватель С. Китадзава)¹⁹;

■ отсутствует тщательное изучение вопросов менеджмента и объема работы приватизируемых компаний и, особенно, последствий реорганизации почтовых отделений, которая несомненно породит проблему занятости нынешних работников почты и отрицательно скажется на интересах местного населения (проф. К. Икэо)²⁰.

Таким образом, критика раздавалась со стороны и сторонников, и противников приватизации. Но главным препятствием оставалось недовольство правительственным планом приватизации почты среди либерал-демократов. Заметная часть политиков правящей партии либо опасалась, что приватизация повлечет за собой отрицательные последствия, может оттолкнуть от партии поддерживающие ее организации почтовых работников, а также массы пользователей почтовых услуг, особенно в сельской, отдаленной местности, либо считала возможным остановиться на уже осуществленном преобразовании государственной почты в общественную корпорацию.

На переговорах с ЛДП правительство в феврале 2005 г. было вынуждено согласиться с некоторыми требованиями «внутренней оппозиции», обещало зафиксировать в готовящихся законопроектах о

приватизации почты обязательства сохранить нынешний уровень услуг по почтовым сбережениям и страхованию, не изменять существующие нормы размещения почтовых отделений, продолжить практику осуществления почтовыми отделениями социальных услуг по поручению органов местного самоуправления. Правительство обещало также изучить возможность сохранить нечто похожее на статус государственных служащих для части почтовых работников (примерно для 10 тыс. человек), которые имеют отношение к «особым почтовым отправлением»²¹.

При обсуждении в парламенте (апрель–июль 2005 г.) 6 правительственных проектов законов, касающихся приватизации почты, вновь по требованию депутатов правящей партии подверглись некоторой корректировке. Совет по общим вопросам ЛДП (постановляющий орган партии) обязал своих депутатов голосовать за исправленные законопроекты. Но вследствие того, что часть депутатов от ЛДП игнорировала это требование, в палате представителей законопроекты были приняты с минимальным перевесом голосов в их пользу, а в палате советников отвергнуты. Премьер-министр Дз. Коидзуми ответил решением распустить палату представителей, чтобы на выборах «выявить народную волю» в отношении приватизации почты.

После того, как по результатам выборов нового состава палаты представителей ЛДП упрочила свои позиции в парламенте и обновила собственный депутатский корпус, освободившись в нем от инакомыслящих, Дз. Коидзуми реорганизовал свой кабинет и на чрезвычайной сессии парламента добился в октябре 2005 г. принятия правительственных предложений о приватизации почты²².

В комментарии канцелярии кабинета указывается, что законы о приватизации почты приняты с целью построения «простого и эффективного малого правительства». Вновь было подчеркнуто, что приватизация почты мыслится как длительный, постепенный процесс, который должен привести к расширению и улучшению почтовых услуг.

Правительство разъясняло: приватизация Японской почтовой корпорации «намечено осуществить бесконфликтно, путем прохождения через подготовительный период (от публикации законов до 30 сентября 2007 г.) и переходный период (от начала приватизации 1 октября 2007 г. до ее завершения 30 сентября 2017 г.)».

В подготовительный период будет учреждена Японская почтовая акционерная компания, которая первоначально сыграет роль подготовительного, планирующего приватизацию органа. Внутри него образуется Комитет управления из лиц, которые в будущем станут менеджерами, а в начале должны разработать план передачи функций, прав и обязанностей Японской почтовой корпорации вновь образуемым акционерным компаниям. В правительстве также формируется Комитет по приватизации почты с функцией контроля за этим процессом.

В переходный период Японская почтовая корпорация с 1 октября 2007 г. ликвидируется, ее дела наследуются четырьмя функциональными компаниями (почтовая компания, компания почтовых отделений, банк почтовых сбережений, почтовая страховая компания), которые будут работать в качестве дочерних компаний холдинга – Японской почтовой акционерной компании.

К 30 сентября 2017 г. акции банка почтовых сбережений и компании почтового страхования, находящиеся во владении Японской почтовой акционерной компании, должны быть проданы полностью, к этому моменту всякое правительственное вмешательство в дела этих двух финансовых учреждений также прекратится, будет осуществлено «частное владение и частное управление».

В целом же правительство сохранит за собой более 1/3 акций Японской почтовой акционерной компании с тем, чтобы обеспечить универсальные услуги почтовой компании и предоставление необходимой для нее инфраструктуры компанией почтовых отделений.

Таким образом, подчеркивалось в официальном правительственном комментарии, четыре своеобразные функции Японской почтовой корпорации (почта, инфраструктура, сбережение, страхование) расчленяются по четырем функциональным компаниям, но при этом «сохраняется социальная роль – универсальность услуг почтовой структуры и т.п., а функциональные компании смогут на рыночных принципах, наравных конкурируя с другими частными предприятиями, осуществлять свободное управление. В результате ожидается предоставление высококачественных и многообразных услуг по дешевым тарифам, повышение удобств для населения».

Помимо того, правительство обещает заботу о сохранении почтовых отделений, особенно в сельской, удаленной местности, об ак-

тивном использовании специально учреждаемого фонда накопления средств на социальные и местные нужды²³.

Параллельно с реализацией идеи приватизации государственной почты кабинет Дз. Коидзуми форсировал подготовку к отложенной ранее реорганизации правительственных кредитно-финансовых учреждений, существующих в форме особых юридических лиц (ОЮЛ), капитал которых полностью или больше, чем наполовину, принадлежит государству. Правительственные финансовые учреждения создавались в Японии как организации, призванные дополнить деятельность частных финансовых учреждений. Они предоставляли долгосрочные кредиты под низкий процент в качестве инвестиций в сферы высокой общественной значимости и риска: в крупные международные проекты, для поддержки средних, мелких и мельчайших предприятий, на приобретение жилищ, на меры по предупреждению стихийных бедствий или ликвидации их последствий, на правительственную помощь развитию.

Источниками средств для инвестиционной деятельности правительственных финансовых учреждений являются деньги от государственных займов, большинство из которых поступало из почтовых сбережений и почтового страхования.

Премьер-министр Дз. Коидзуми подчеркивал, что вслед за приватизацией почты, которая аккумулировала денежные средства на государственные инвестиции «на входе», следует осуществить реформу и «на выходе», реорганизовать правительственные финансовые учреждения, использующие эти средства на инвестиции²⁴.

Частичные преобразования правительственных финансовых учреждений проводились и до кабинета Дз. Коидзуми. В 1997 г. Японский банк развития был объединен с Корпорацией развития районов Хоккайдо и Тохоку, на их месте появился Банк политических инвестиций. Вследствие объединения других учреждений были образованы также Банк международного сотрудничества (на месте Японского экспортно-импортного банка и Фонда зарубежного экономического сотрудничества) и Корпорация финансирования народной жизни (на месте Корпорации народного финансирования и Корпорации финансирования экологии и санитарии).

При кабинете Дз. Коидзуми в 2005 г. принят закон, по которому в конце 2006 г. должна быть ликвидирована Корпорация жилищного финансирования, учрежденная в 1950 г. и с тех пор выдававшая дол-

госрочные ссуды под устойчивый процент. Деятельность прежней корпорации будет продолжена в форме самостоятельного административного юридического лица, которое постепенно сократит прямые инвестиции на приобретение жилищ, а его главной функцией станет поддержка жилищных ссуд, предоставляемых частными кредитными учреждениями.

Сторонники радикального реформирования считают, что «политическое финансирование» в условиях рыночной экономики изжило себя. К тому же отмечается, что размеры остаточных кредитов сохранившихся восьми правительственных финансовых учреждений достигли на март 2005 г. огромной суммы – около 90 трлн. иен (17,8% относительно ВВП)²⁵.

В ноябре 2005 г. правительство и правящие партии согласовали «Принципиальный курс реформы политического финансирования». Согласно этому документу, правительственные финансовые учреждения в 2008 г. должны быть реорганизованы, чтобы их деятельность была ограничена только тремя функциями: поддержкой в предоставлении капитала средним, мелким и мельчайшим предприятиям и отдельным лицам; неизбежным финансированием с целью обеспечения страны важными зарубежными ресурсами и конкуренции на мировых рынках; иеновыми займами.

Поставлена задача в течение 2008 г. наполовину сократить размер остатка выданных кредитов относительно ВВП. Антикризисную финансовую систему, в том числе касающуюся предупреждения стихийных бедствий, формировать с активным привлечением в нее частных финансовых учреждений. Дополнить поддержку частных финансовых учреждений посредством частичных правительственных гарантий и акционирования. Иеновое кредитование осуществлять главным образом в рамках правительственной помощи развитию, сохранить как функцию, отдельную от других видов политического финансирования.

Здесь же были высказаны общие соображения об образе новой организации, которая должна заменить 8 правительственных финансовых учреждений, и способах решения поставленных задач²⁶.

Основные контуры и сроки преобразования 8 правительственных учреждений определены Законом о продвижении административной реформы, принятым в июне 2006 г.

5 из этих учреждений (Корпорация финансирования народной жизни, Корпорация финансирования мелких и средних предприятий, Корпорация финансирования сельского, лесного и рыбного хозяйства, Корпорация финансирования развития Окинавы и Банк международного сотрудничества, исключая его функции иенового кредитования по официальной помощи развитию) должны быть в 2008 г. объединены в 1 новое правительственное финансовое учреждение в форме акционерной компании или самостоятельного административного юридического лица (САЮЛ), определяемой отдельным законом. Функции, касающиеся иеновых кредитов, будут исполняться новым САЮЛ – Организацией международного экономического сотрудничества.

Японский банк политических инвестиций и Центральную кассу торгово-промышленных кооперативов намечено полностью приватизировать к 2013–2015 гг., Корпорацию финансирования общественных предприятий – ликвидировать и передать часть ее функций органам местного самоуправления²⁷.

Дополнительные законы, требующиеся для такой перестройки, правительство намерено разработать в короткие сроки, чтобы принять их в 2007 г.

Еще одним шагом в деле реорганизации традиционного в Японии института общественных предприятий стало принятие в 2006 г. Закона о реформе системы общественно полезных юридических лиц (ОПЮЛ).

Предприятия с таким статусом, учреждаемые по разрешению правительственных ведомств или органов местного самоуправления (около 26 тыс. на конец 2005 г.), выполняют работы, имеющие общественную значимость (в сфере обеспечения благосостояния, здравоохранения, экологии, культуры, безопасности и т.п.), в связи с чем не подлежат налогообложению или на них распространяется облегченный налог (если они получают прибыль). Более 1700 из общего числа ОПЮЛ выполняют административные функции по поручению правительственных ведомств (разного рода обследования, контроль и т.п.).

На практике деятельность ОПЮЛ не была прозрачной, зачастую использовалась для уклонения от налогообложения, чему способствовали процветающая в их среде семейственность и переход к ним на руководящие должности чиновников из контролируемых ве-

домств. В связи с этим была поставлена задача осуществить коренной пересмотр всех видов ОПЮЛ, в том числе с целью ликвидации многих из них и передачи их дел в частный сектор.

Согласно закону, с 2008 г. нынешняя система ОПЮЛ аннулируется, учреждается «система некоммерческих юридических лиц» (*хизй-ри ходзин*). Ведомственное лицензирование отменяется. Чтобы стать «некоммерческим юридическим лицом» будет достаточно одной регистрации, но получать налоговые льготы смогут только те из них, за которыми будет признан общественный характер деятельности. Определение общественного характера деятельности некоммерческих юридических лиц возлагается на третейские комитеты, учреждаемые при канцелярии кабинета и в префектурах из гражданских лиц – юристов, аудиторов и т.д. Закон устанавливает требования, предъявляемые к некоммерческим юридическим лицам, а также нормы необходимые для признания за ними общественного характера деятельности.

Для нынешних ОПЮЛ устанавливается пятилетний переходный период, в течение которого они смогут пользоваться имеющимися налоговыми льготами. Но для дальнейшего их сохранения потребуются подать заявку и стать «признанными общественно полезными юридическими лицами» (*коэки нинтэй ходзин*).

В целом кабинет Дз. Коидзуми, следуя курсу на передачу в частный сектор всего, «что он может делать», поставленные в начале его деятельности задачи по реорганизации общественных предприятий либо выполнил реально, либо заложил законодательную основу для их осуществления в дальнейшем, постепенно и в довольно растянутые сроки.

НОВЫЕ МОМЕНТЫ «РЕФОРМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ»

Первым новшеством, направленным на ускорение и углубление процесса дерегулирования, при кабинете Дз. Коидзуми явилось принятие в ноябре 2002 г. Закона об особых зонах структурных реформ. Цель закона – подтолкнуть дерегулирование и поощрить предпринимательские инициативы на местах путем экспериментального снятия запретов и регламентаций на отдельные виды деятельности и на ограниченной территории. Конкретно, правительство собирает и рассматривает заявки от органов местного самоуправления и предпринимателей, разрешает или отказывает им заниматься таки-

ми делами, которые находятся под запретом или ограничениями, устанавливает условия выполнения одобренных заявок. Для изучения конкретных результатов разрешенной деятельности правительство учреждает специальную оценочную комиссию. На нее возлагается обязанность давать заключение о целесообразности либо распространить на всю страну отмену регламентаций, осуществленную в рамках той или иной «особой зоны», либо сохранить разрешенный порядок в пределах экспериментальной зоны, либо возвратиться к прежнему регулированию в случае выявления негативных последствий эксперимента.

Правительство и лично премьер-министр Дз. Коидзуми рассматривают «особые зоны структурных реформ» как эффективное средство для стимулирования частного предпринимательства, творческой инициативы и оживления местной экономики, а также для преодоления сопротивления дальнейшему дерегулированию со стороны чиновников и некоторых политических кругов. Возлагая большие надежды на это средство, в правительстве учредили Штаб продвижения особых зон структурных реформ во главе с премьер-министром, создали при Штабе оценочную комиссию, а также назначили министра по особым поручениям, отвечающего за работу на данном направлении.

Эксперименты в особых зонах проводятся в самых разнообразных областях народной жизни. Особенно много заявок относится к образованию и воспитанию детей, сельскому хозяйству, внедрению новых технологий. К примеру, в г. Ота образован особый округ школьного обучения на английском языке. Растет число желающих создавать акционерные компании для занятия сельским хозяйством. Эксперименты в «особых округах» побудили правительство утвердиться в намерении снять запрет на ведение сельского хозяйства акционерными компаниями и внести необходимые изменения в законы о сельскохозяйственной земле. В г. Химэдзи образован «особый округ экологической, рециклируемой экономики», в котором на базе технологических новаций местного металлургического завода организуется опорный пункт для внедрения экологически чистой переработки использованных автомобильных покрышек.

Позитивный опыт «особых зон структурных реформ», как полагает правительство, является наиболее наглядным для населения примером результативности дерегулирования и служит завоеванию широкой народной поддержки его курса на углубление реформ.

В начале 2006 г. премьер-министр Дз. Коидзуми сообщил парламенту, что создано уже более 700 особых округов структурных реформ. По результатам работы некоторых из них принимаются решения о распространении их опыта на всю страну. Так, например, приняты правительственные указы о смягчении 53 регламентаций, касающиеся создания и деятельности комплексов детских яслей и садов²⁸.

По-новому задачи в сфере дерегулирования были сформулированы после выполнения принятого в начале 2001 г., еще при кабинете Ё. Мори, Плана продвижения реформы регулирования. В марте 2004 г. правительство утвердило очередной трехлетний план, назвав его Планом реформы регулирования и раскрытия возможностей для частного предпринимательства. Главными задачами этого плана определены:

- изучить возможность отмены в национальном масштабе запрета на функционирование медицинских учреждений в форме акционерных компаний;
- изучить в краткий срок и дать заключение по поводу снятия запрета на ведение сельского хозяйства акционерными компаниями;
- создать условия для передачи частным предприятиям управление, эксплуатацию и строительство общественных сооружений;
- открыть возможность передавать частным предпринимателям исполнение различных социальных услуг²⁹.

На этом направлении административной реформы наблюдалась более тесная, чем при предыдущих кабинетах, координация работы правительства с предпринимательскими кругами. Учрежденный вместо прежнего Комплексного совета по реформе регулирования Совет по реформе регулирования и раскрытия возможностей для частного предпринимательства сформирован из 13 лиц, представляющих частный сектор, кроме того в него при необходимости включаются специальные члены из числа ученых и практиков. В упомянутом выше плане подчеркивается намерение правительства «максимально уважать мнение» этого совещательного органа. Одновременно предусмотрено, что его представители присутствуют на заседаниях Штаба продвижения реформы регулирования и раскрытия возможностей для частного предпринимательства, учрежденного в правительстве под личным руководством премьер-министра. Помимо того, члены Совета получили возможность пери-

одически встречаться по отдельной тематике с соответствующими министрами³⁰.

Ко времени принятия плана дерегулирования на 2004–2006 гг. на основе законов и правительственных решений были уже отменены или смягчены более 5 тыс. разного рода регламентаций (из 11 тыс., которые существовали в 1993 г.)³¹. Процесс отмены или смягчения государственного регулирования частной экономической деятельности приблизился к завершению. Председатель Совета по реформе регулирования, крупный бизнесмен Ё. Мияути, с самого начала занимавшийся непосредственно вопросами дерегулирования и возглавлявший предыдущие аналогичные совещательные органы, нынешний этап дерегулирования в данной сфере определяет фактически как заключительный. В японской экономике, – разъясняет Ё. Мияути, – есть «правительственная» и «частная» экономика, а в рамках частной – «регулируемая» и «рыночная». Первоначально ставилась ограниченная задача смягчения регулирования, реформа затрагивала регламентации, относящиеся только к «частной регулируемой экономике». В конечном счете, «создана подлинно свободная экономика», деятельность частных предприятий осуществляется более свободно, чем прежде, и под собственную ответственность. Предприятия провели реструктуризацию, повысилась эффективность управления ими. С точки зрения продвинутости дерегулирования, по мнению Мияути, Япония находится теперь на уровне многих европейских государств, но существенно отстает от англосаксонских стран – США, Англии, Канады, Австралии и Новой Зеландии³².

Теперь же объектом реформы регулирования становится, что особенно проявилось при кабинете Дз. Коидзуми, «система отношений между частной и правительственной сферами экономики». Поскольку в Японии правительственная экономическая деятельность характерна более высокой, чем в других развитых странах, степенью государственного регулирования, то, по мнению Ё. Мияути, важной дальнейшей задачей руководимого им совета должно быть «открытие правительственного рынка для частного сектора», внедрение метода «испытания рынком», который применяется в США, Англии, Австралии. Суть «испытания рынком» – равенство условий правительственного и частного секторов в предоставлении социальных услуг, вынесение заказов на эти услуги на конкурентные

торги, в которых побеждают субъекты, имеющие преимущество по ценам и качеству услуг³³.

Правительство действительно с большим вниманием прислушивалось к рекомендациям Совета по реформе регулирования. Это нашло отражение при уточнении в 2005 г. трехлетнего плана реформы регулирования. Предусмотрено принятие мер, направленных на исправление различия между внутренними и мировыми ценами на медикаменты и медицинское оборудование и на пересмотр порядка лицензирования врачебной деятельности, против которых возражало Министерство благосостояния и труда. Решено смягчить регулирование пребывания в Японии иностранных специалистов в высокой технологии и т.д.

Дз. Коидзуми взял курс на «структурную реформу правительственного сектора», вследствие чего в план реформы регулирования включены положения, имеющие целью открытие для частных предпринимателей большой группы общественных дел, в том числе таких, как регистрация недвижимости, сбор местных налогов, надзор за производством сакэ (всего 36 видов работ)³⁴.

Позитивно встретило правительство и предложение Совета по реформе регулирования о внедрении так называемой «системы испытания рынком», т.е. вынесения на конкурсные торги с участием частных предпринимателей различных социальных услуг. В 2005 г. начались эксперименты по организации торгов на некоторые из видов такого рода услуг, например, касающихся сбора страховых взносов национальной пенсии. Одновременно правительство приступило к подготовке необходимого законодательного обоснования этой новации.

В японской прессе подчеркивалась необходимость тщательной проработки порядка доступа частных предпринимателей к общественным делам. Тем более, что к этому времени выяснились опасные факты недобросовестности, которую допускали частные предприятия, выполняющие с 1999 г. работу по инспекции в сфере строительства. Некоторые из них давали ложную оценку степени сейсмостойкости сооружаемых объектов.

Чтобы ослабить недоверие к готовившемуся внедрению метода «испытания рынком», правительство пропагандировало его возможные выгоды: повышение качества общественных услуг за счет конкуренции, избавление от ненужных административных расходов

и ослабление налогового бремени, открытие шансов для творчества бизнесменов и рынка на 50 трлн. иен³⁵.

В 2006 г. по инициативе правительства принят Закон о реформе общественных услуг на основе внедрения конкуренции (неофициально часто называется «законом об испытании рынком»). Этот пространственный закон (9 глав и 56 статей) определяет новый порядок поручения на конкурентной основе частным предпринимателям общественных услуг, которые до сих пор осуществлялись государственными учреждениями (включая самостоятельные административные юридические лица, особые юридические лица, государственные университеты и т.д.) и органами местного самоуправления.

Предлагаемая законом реформа, согласно ст. 3, проводится с целью непрерывного пересмотра всего круга общественных услуг, осуществляемых силами органов государства и местного самоуправления, в интересах предоставления народу более качественных и недорогих общественных услуг путем выявления в прозрачной и справедливой конкуренции творчества и умения частных предпринимателей. В процессе такого пересмотра должны быть аннулированы те дела в сфере общественных услуг государства и ОМС, которые окажутся ненужными.

Закон обязывает премьер-министра при предварительной консультации с руководителями административных органов составлять проект принципиального курса реформы общественных услуг, который должен приниматься правительством. Содержание этого документа должно ежегодно пересматриваться. Такого же рода требования предъявляются к главам органов местного самоуправления.

В законе дается определение «общественных услуг», детально излагаются условия конкурентных торгов, порядок их осуществления на государственном и местном уровнях, содержание договоров с частными лицами, выигравшими конкурентные торги, требование к осуществлению ими общественных услуг.

В целях обеспечения «прозрачности, нейтральности и справедливости» в процессе осуществления данной реформы на основе закона учреждается Комитет по контролю конкурентных торгов, назначаемый премьер-министром из лиц, имеющих глубокое представление по вопросам общественных услуг. Комитет наделяется правом через премьер-министра давать рекомендации и делать предупреждения руководителям административных органов³⁶.

Принятие данного закона было последним актом реформы регулирования при кабинете Дз. Коидзуми. Эта реформа встречала немалое сопротивление и когда дерегулирование осуществлялось в сфере частной экономики. Не меньшую настороженность курс на ликвидацию запретов, ограничений и прочих регламентаций вызывает и когда он расчищает путь для вторжения частного капитала в социальную сферу, чреватого труднопредсказуемыми последствиями.

К РЕАЛИЗАЦИИ ИДЕИ «МАЛОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Концепция «малого правительства», которой руководствуются при проведении административной реформы в Японии, предполагает, помимо дерегулирования и передачи от государства в частный сектор и на места тех дел, которые они могут выполнять, также и строительство «малого и эффективного» правительственного аппарата.

Кабинет Дз. Коидзуми приступил к работе уже при новой структуре центральных органов исполнительной власти, учрежденной в соответствии с Основным законом о реформе центральных министерств и управлений (1998 г.) и законодательными актами 1999 г., которые определили обязанности, функции и полномочия всех реорганизуемых звеньев правительственного аппарата. Еще до образования этого кабинета была проведена большая подготовительная работа к переходу на новую правительственную структуру, включая большую часть решений, касающихся кадровых назначений.

В начальный период работы правительства выявились многие сложности, рожденные громоздкостью некоторых реорганизованных путем укрупнения министерств, чрезвычайно широким кругом подведомственных им дел. Особенно наглядно они наблюдаются в Министерстве государственной территории и транспорта, ставшем наследником Управления государственной территории, Управления по развитию Хоккайдо, Министерства транспорта и Министерства строительства.

Оказалось, что при реорганизации структуры правительства в должной мере не были учтены и некоторые новые потребности современного общества. Так, разрозненность действий в вопросах информационной технологии побудила Дз. Коидзуми высказать мнение о целесообразности учреждения Министерства информации и связи, в котором объединить нынешние бюро политики информа-

ции и связи, входящее в Министерство общих дел, бюро торговой и информационной политики Министерства экономики и промышленности, а также другие отделы, занимающиеся проблемами данной сферы.³⁷ Этот вопрос стал предметом изучения в Министерстве общих дел.

Потребовалось внести частичные изменения в организацию Министерства иностранных дел. В 2004 г. консульский и миграционный отдел министерства преобразован в консульское бюро, учреждены служба разведки и анализа, департамент разоружения, нераспространения ядерного оружия и науки, приняты другие меры, направленные на приведение структуры министерства в соответствие с усложняющейся международной обстановкой.

В правящих партиях продолжалось обсуждение вопроса о преобразовании Управления национальной обороны в министерство. Необходимые для этого законопроекты были разработаны, и готовилось их внесение на регулярную сессию парламента в 2006 г., чего, однако, в эти сроки не произошло.

В связи с пятилетием реформы правительственной структуры в японской прессе отмечалось, что в руководстве ЛДП есть настроение в пользу еще одной крупной реорганизации центральных правительственных органов.

В соответствии с ранее принятыми принципиальными решениями при кабинете Дз. Коидзуми начался вывод из состава министерств и управлений многочисленных научно-исследовательских, опытных, культурно-просветительных и прочих учреждений, большинству из них предоставлен статус самостоятельных административных юридических лиц (САЮЛ). Тем самым правительственные органы освобождаются от излишних функций, а подведомственные им учреждения получают возможность исполнять порученные им дела самостоятельно и гибко, под собственную ответственность.

В 2001–2003 гг. на основе подчиненных правительству учреждений, в том числе путем их слияния, созданы 59 САЮЛ. Таковыми стали, например, государственный архив, монетный и печатный двор, целый ряд комплексных научно-исследовательских институтов, подведомственных министерствам. Создание САЮЛ посредством объединения многих прежних учреждений, как признается в Японии, должно послужить расширению обмена между ними, оживлению и совершенствованию их деятельности. Наглядным приме-

ром многофункционального САЮЛ является, в частности, Институт комплексных исследований промышленной технологии, образованный на базе подведомственных Министерству экономики и промышленности 8 центральных НИИ, расположенных в г. Цукуба, и 7 региональных НИИ.

Если учесть, что в САЮЛ преобразовывались, кроме того, и многие общественные предприятия со статусом особых юридических лиц, то их число к концу 2005 г. увеличилось до 113, т.е. почти удвоилось.

Деятельность САЮЛ поставлена под периодический контроль, а к планам их работы, которые подлежат утверждению министерствами, предъявляются строгие требования: не занижать целевые показатели, формулировать их не абстрактно, а в числовом измерении; включать показатели всех сторон деятельности; не допускать ни количественного, ни качественного снижения уровня услуг, предоставляемых населению.

С апреля 2004 г. правительство освободилось от непосредственного управления государственными высшими учебными заведениями. 99 государственных университетов и колледжей выведены из структуры Министерства просвещения и науки, преобразованы в 89 юридических лиц. Таким образом, большая группа высших учебных заведений обрела большую самостоятельность, а за государством сохранена возможность воздействовать на качество подготовки высококвалифицированных специалистов и университетской научно-исследовательской работы.

Изменению подверглась и организация управления в государственных университетах, ведущая к заметному расширению ректорских прав, реальному участию в делах университетов внешних директоров и консультантов и т.д.

В 1 самостоятельное юридическое лицо с предоставлением ему значительной свободы в бюджетных и кадровых вопросах объединены также 55 профессиональных школ, относящихся к Министерству просвещения и науки.

Важное место в настройке работы правительственного аппарата в его новой структуре отводилось внедрению единой политической оценки деятельности каждого из административных органов, осуществляемой как самостоятельно учрежденными в министерствах специальными подразделениями, так и со стороны Министерства общих дел. Разрабатывались конкретные методики осуществле-

ния строгой и объективной оценки применительно к специфике задач, решаемых различными административными органами. Принимались меры к тому, чтобы такая оценка становилась основой для корректировки практической деятельности правительственных ведомств. Введена практика систематической публикации результатов оценки в доступной для общественности форме.

В 2003 г. в «основной курс» правительства включена задача осуществить «реформу процесса формирования государственного бюджета», нацеленную на тщательную предварительную оценку предназначения бюджетных ассигнований, жесткую последующую оценку их эффективности, разъяснение народу, на что потрачены и какие результаты приносят собираемые у него налоги.

Направленная на совершенствование управления страной реорганизация и рационализация правительственной структуры привела к резкому уменьшению общей численности служащих административных органов государства.

Если в конце 2000 г. в штатах государственных административных органов насчитывалось около 840 тыс. человек, то в 2005 г. только 332 тыс. Но сокращение почти на 510 тыс. человек было осуществлено в основном за счет исключения из состава административных органов около 490 тыс. работников Японской почтовой корпорации и ряда других учреждений и предприятий в форме САЮЛ. При этом за работниками ряда особых САЮЛ (71 тыс.) и Японской почтовой корпорации (271 тыс.) до начала ее приватизации статус государственных служащих сохранялся. Кроме того, подведомственными государственным административным органам оставались утратившие статус государственных служащих работники учреждений и предприятий в форме ОЮЛ (139 тыс.), независимых государственных университетов (118 тыс.) и САЮЛ (51 тыс.).

Всего же на государственной службе в Японии на тот же год состояло 958 тыс. человек, в том числе в административных органах 352 тыс., в парламенте, судах и т.п. 32 тыс., в вооруженных силах 252 тыс., в Японской почтовой корпорации 271 тыс., в особых учреждениях в форме САЮЛ 71 тыс. Для сравнения: местных общественных служащих было 3 млн. 84 тыс. человек, в том числе 641 тыс. в административных органах³⁸.

В Японии часто обращают внимание на то, что по сравнению с другими развитыми странами по численности служащих ее прави-

тельство отнюдь не является «большим», «большое» оно только по степени вмешательства в сферу производства. Так, в Японии на 1 тыс. населения приходится 35,1 работник общественного сектора, включая служащих государственных и местных административных органов, а также правительственных предприятий, в то время как в США – 80,6; Англии – 73,0; Германии – 58,4; Франции – 96,3 (данные по Японии на 2004 г., по другим странам – на 2001 г.)³⁹.

В разделе, касающемся реорганизации общественного сектора, мы показали процесс его быстрого сокращения через приватизацию. За счет главным образом перевода многочисленных правительственных учреждений на автономное существование значительно сократилась и численность работников центральных административных органов.

В нынешней правительственной структуре, как видно из табл. 1, самыми крупными административными органами являются министерства финансов, государственной территории и транспорта, благосостояния и труда, юстиции, сельского, лесного и рыбного хозяйства.

Возможно ли дальнейшее сокращение правительственного аппарата? На этот вопрос кабинет Дз. Коидзуми дал ответ в последний год своей деятельности.

В начале 2006 г. Дз. Коидзуми заявил в парламенте, что кадровые расходы будут уменьшены, а численность государственных служащих, составляющая 690 тыс. человек (премьер-министр, видимо, уже не считал таковыми работников Японской почтовой корпорации. – *Прим. автора.*), за последующие 5 лет будет сокращена более чем на 5%⁴⁰.

Правительственная установка подтверждена Законом о продвижении административной реформы (глава «Реформы кадровых расходов»). Закон поставил цель стремиться по мере возможности к длительному сокращению расходов на государственных служащих, чтобы начиная с 2015 г. сумма этих расходов относительно ВВП по сравнению с 2005 г. была уменьшена наполовину. Правительство должно принять меры для сокращения к 2010 г. численности государственных служащих (в административных органах и самостоятельных административных юридических лицах) на 5% по сравнению с их численностью в 2005 г. К этому же сроку органам местного самоуправления рекомендуется численность местных служащих сократить на 4,6%⁴¹.

Таблица 1

**Штатная численность служащих
государственных административных органов Японии, 2005 г.**

Канцелярия кабинета	3721
Министерство юстиции	51 323
Министерство благосостояния и труда	55 338
Министерство государственной территории и транспорта	63647
Министерство финансов	71 293
Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства	30 114
Министерство просвещения и науки	2208
Министерство экономики и промышленности	8553
Министерство иностранных дел	5434
Министерство общих дел	5263
Министерство по делам окружающей среды	1141
Всего	331 435

Источник: Нихон кэйдзай симбун. 19.05.2005.

Кадровая реформа буксует. Необходимой составной частью перестройки правительственной структуры кабинет Дз. Коидзуми рассматривал проведение кадровой реформы. Продолжив работу своих предшественников, правительство завершило подготовку и в конце 2001 г. одобрило Программу реформы системы общественных служащих⁴².

В преамбуле правительственной программы констатируются снижение веры населения в способность государственных и местных служащих к надлежащему политическому планированию и возрастающая критика в их адрес по поводу недостаточной ответственности за выполняемую работу. Отсюда поставлена задача пересмотра всей кадровой системы, оказывающей большое воздействие на сознание и поведение каждого общественного служащего. С одной стороны, признается целесообразность сохранить существующие высокие требования в отношении профессиональных навыков и умения основных масс служащих при сохранении их политической беспристрастности, отмечается необходимость поддерживать стабильность работы учреждений и обеспечивать преемственность

нынешней кадровой системы. С другой стороны, выражено стремление привести кадры в соответствие с современными административными требованиями, создать обстановку, побуждающую служащих к максимальному проявлению имеющейся у них энергии посредством взаимной конкуренции, сделать возможным для правительства при необходимости мобильно и гибко формировать адекватную организационно-штатную структуру.

Конкретно программа намечала осуществить следующие перемены.

- Реорганизовать общую правительственную систему кадрового контроля, в которой центральную роль в послевоенной Японии до сих пор играла Кадровая палата, учреждаемая при кабинете министров в качестве самостоятельного органа, наделенного значительными реальными правами. Полномочия кадрового контроля (планирование и управление кадрами и организационной структурой) закрепить за каждым министром, расширить возможности кадрового контроля непосредственно со стороны кабинета министров. Соответственно сократить сферу деятельности Кадровой палаты, в том числе путем лишения ее функции так называемого «предварительного кадрового контроля», включающего согласование мнения министерств с палатой по кадровым назначениям. За Кадровой палатой имеется в виду сохранить вопросы, касающиеся условий службы, внесение рекомендаций по улучшению управления кадрами (в рамках новых норм), «последующий кадровый контроль», а также возложить на нее задачу предупреждения протекционизма при кадровых назначениях, относимых исключительно к правам руководителей министерств.

- Для категории обычных служащих разработать и внедрить общую для всех министерств систему классификации служащих по уровню их навыков и умения, включающую установление основных рангов и представительных должностей на каждой ступени организации и стандартные требования для соответствующей должности. Министерства в общие стандарты требований к служащим могут вносить дополнения, связанные со спецификой своей деятельности. (Характерно, что система такой классификации, как указано в программе, не распространяется на высших руководящих служащих – административных заместителей министров, начальников бюро министерств и управлений, консультантов и т.п.)

- Повышение служащих осуществлять в пределах штата; лиц, не достигших требуемого уровня профессиональной подготовки, навыков и умения, понижать в ранге.

- Классификация служащих по их способностям, навыкам и умениям должна стать предпосылкой учреждения новой системы оплаты их труда в зависимости от уровня профессиональной подготовки, служебной ответственности и результатов работы, т. е. личного вклада каждого. Система оплаты служащих должна побуждать их к повышению уровня профессиональной подготовки и к служебному рвению. Вместо нынешнего порядка расчета месячной заработной платы учредить базовое жалование, а также надбавки за служебную ответственность и за достижения в работе по типу применяемых для поощрения работников на частных предприятиях. Существующие надбавки отменить.

- Служебную карьеру должна определять новая система оценок, складывающаяся из оценки базовых показателей кадрового соответствия, как важного справочного материала при назначении и увольнении, и оценки результатов работы, как способа целевого контроля. С целью обеспечения справедливости и аргументированности оценок поручать эту работу нескольким особо подготовленным специалистам.

Всем министерствам, помимо общих норм поведения государственных служащих, разрабатывать собственные целевые установки и правила повышения качества административных услуг и эффективности работы.

- В подготовке и воспитании кадров активно использовать методы, применяемые в частном секторе. Внедрить плановую подготовку кандидатов на руководящие должности в министерствах, в том числе посредством интенсивного обучения, стажировок (включая зарубежные). Для поддержки служащих в стремлении к самосовершенствованию увеличить число командируемых на зарубежное обучение, применять отпуска для учебы в аспирантуре.

- Изменить порядок оплаты труда высших руководящих служащих, на которых система классификации кадрового соответствия не распространяется: отменить элементы выплат по стажу, установить годовое жалование и две дополнительные выплаты, размеры которых при отсутствии успехов в работе могут существенно уменьшаться.

■ В целях «обеспечения кадрового многообразия» модернизировать прием на государственную службу по результатам конкурсных экзаменов, в том числе значительно увеличив численность экзаменуемых; активизировать прием кадров из частного сектора, открыв возможность найма на общественную службу без увольнения из частного предприятия и установив «гибкий порядок» их оплаты; расширить наем женщин на государственную службу во все ведомства.

■ Принять меры для предотвращения пагубных последствий явления «спуска с небес», под которым в Японии имеется в виду переход правительственных чиновников после их увольнения на руководящие должности в общественные предприятия и вторичный их наем в частные предприятия.

Принципиальная позиция в этом вопросе состоит в том, что лица, увольняющиеся с государственной службы, должны иметь открытую дорогу к использованию своих способностей на другом месте работы в рамках «надлежащих правил», устанавливаемых правительственными указами. К таким правилам отнесены: получение увольняющимся согласия лица, имеющего право кадрового контроля; транспарентность; запрет на определенный период заниматься делами, касающимися лицензий, дотаций, контрактов в сфере прежней служебной деятельности; введение наказаний за нарушение этого запрета; меры по снижению особой привлекательности материальных условий перехода чиновников на руководящие должности в общественные предприятия.

■ Каждому министерству предоставить возможность по собственному усмотрению и под свою ответственность формировать свою организационно-штатную структуру и гибко перемещать кадры (в пределах установленного числа секций, офисов). В случае необходимости создать систему перераспределения кадров между министерствами.

Особое значение придается подготовке условий для оперативного и гибкого использования по личному решению премьер-министра «группы стратегических сотрудников», занимающихся планированием, разработкой проектов и координацией. Формировать такую группу из числа не только правительственных чиновников, но и гражданских лиц. Таким же путем и министры могут пополнять ряды непосредственных помощников для работы по планированию и подготовке различных проектов.

Правительственной программой кадровой реформы намечалось необходимые поправки в Закон о государственных служащих представить в парламент в 2003 г., а переход к новой системе государственной службы осуществить в 2006 г. Примерно в эти же сроки предполагалось пересмотреть и Закон о местных общественных служащих.

Однако на практике намеченные планы осуществлялись только по отдельным, частным направлениям, например, относительно приема на госслужбу людей из частного сектора, а основные положения программы, требующие комплексного пересмотра указанных выше законов к 2006 г., остались не выполнены. Причин тому имеется немало. Прежде всего правительству трудно игнорировать возражения со стороны профсоюзов, которые не согласны с намерением снизить роль Кадровой палаты, учрежденной в первые послевоенные годы для отстаивания интересов государственных служащих и в качестве компенсации лишения их права на защиту коллективными действиями, включая забастовки. Существует также и множество трудных технических вопросов, на которые пока не найдено надлежащего ответа, в частности, касающихся процесса и методики классификации профессиональных способностей служащих, определения степени их служебного рвения и личных достижений. Поскольку пересмотр Закона о государственных служащих в заданный срок не состоялся, то тем более нельзя ожидать скорого исправления и строящегося во многом по его образцу Закона о местных общественных служащих.

В Законе о продвижении административной реформы (2006 г.) вопрос о пересмотре системы государственной службы вновь поднимается, но без указания конкретных сроков его осуществления. В нем подчеркивается важность принятия правительством необходимых мер, направленных на быструю конкретизацию предложений, касающихся контроля кадров в соответствии с их способностями и достижениями и установления надлежащего контроля за увольняющимися; широкое изучение и учет народного мнения по вопросам трудовых прав общественных служащих, статуса Кадровой палаты, назначения заработной платы и учета способностей и достижений служащих, подбора и назначения руководящих кадров, подготовки и воспитания общественных служащих; содействие обмену кадрами между государством и частными предприятиями, между

государством и университетами, другими исследовательскими организациями⁴³.

ПОИСК ПУТЕЙ К ФИНАНСОВОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Следуя курсом на децентрализацию, предыдущие правительства Японии осуществили большой объем работы по разграничению прав и функций государства и органов местного самоуправления (ОМС), ликвидации неоправданного вмешательства центральных административных органов в дела местного значения. Однако ОМС оставались в большой финансовой зависимости от центра, поскольку пересмотр традиционного порядка государственного финансирования деятельности местной власти был отложен до лучших времен, до выхода страны из состояния экономического застоя. Кабинет Дз. Коидзуми предпринял попытки решить эту застарелую проблему.

Во-первых, была поставлена задача осуществить «реформу по трем направлениям в единстве», т.е. одновременно сократить государственные дотации; пересмотреть местный передаваемый налог; передать ОМС часть государственных налогов в качестве их собственных источников финансирования.

Во-вторых, важным средством укрепления финансовой самостоятельности правительство рассматривало поддержку начатой ранее в стране кампании по укрупнению городов, поселков и деревень путем их слияния.

Концепция «реформы по трем направлениям в единстве» была в общих чертах сформулирована на втором году работы кабинета Дз. Коидзуми в соответствии с рекомендацией Консультативного совета по экономической и финансовой политике.

«Реформа по трем направлениям в единстве» предполагала первым направлением сделать коренной пересмотр участия государства в местных административных делах и предприятиях, сокращение государственных дотаций на эти цели.

В реформе местного передаваемого налога намечалось исходить из следующих принципов:

- сократить перечень видов местной деятельности, финансирование которых гарантируется за счет средств местного передаваемого налога (т.е. той части из собираемых государством налогов, которые

предназначены для адресного распределения центром на места);

- сдерживать размеры данного налога путем последовательного пересмотра расходов на местные нужды;
- прилагать всемерные усилия для увеличения числа ОМС, не пользующихся трансфертами из передаваемого налога;
- принимать необходимые меры для сокращения разрыва между ОМС по их финансовым возможностям.

В распределении налогов между государством и ОМС имелось в виду передачу на места источников финансирования осуществлять за счет ключевых налогов; передачу ОМС налогов планировать в размере, соответствующем 80% нынешних государственных дотаций; денежные средства передавать на места в размере, необходимом для исполнения возложенных на ОМС обязательных дел, но с предпосылкой повышения эффективности их расходования; стремиться к расширению прав ОМС на самостоятельное установление видов и размеров местных налогов⁴⁴.

Естественно, что ОМС кровно заинтересованы в том, чтобы иметь большие, чем сегодня, собственные налоговые источники финансирования, которыми можно распоряжаться по своему усмотрению. В то же время в отличие от правительства, стремящегося к сокращению государственных дотаций, местное население, тем более в экономически слабых районах, заинтересовано в финансировании центром регионального развития. А сохранение порядка адресного распределения денежных средств из передаваемого налога для множества малых поселков и деревень, даже некоторых городов является вопросом их выживания.

По этой причине, когда в 2004 г. правительство, конкретизируя «реформу по трем направлениям в единстве», опубликовало численные показатели сокращения государственных дотаций и передачи на места налоговых источников финансирования по государственному бюджету на 2005 и 2006 гг., местные организации (национальные советы губернаторов префектур, глав других местных администраций, депутатов местных собраний) в свою очередь выдвинули собственные предложения. В процессе согласования позиций по конкретному содержанию реформы расхождения выявились не только между правительством и местными организациями, но также внутри самого правительства, между правительством и правящими партиями.

Лишь в конце 2004 г. правительство и правящие партии смогли

принять два согласованных документа, в первом из которых указаны принципиальные моменты «реформы по трем направлениям в единстве», а во втором – более детально обрисованы ее контуры⁴⁵.

Оба документа, являясь продуктом компромисса правительства и правящей ЛДП, не дают окончательного ответа на многие вопросы, касающиеся степени государственного участия в финансировании дел, возлагаемых на ОМС, например, в сфере обязательного образования и поддержки частной школы, социального обеспечения, субсидирования строительных проектов общественного значения. Задача дальнейшего изучения этих вопросов передавалась совещательным органам при министерствах.

Основные мероприятия «реформы по трем направлениям в единстве» намечены главным образом на 2004–2006 гг., но имеется в виду ее продолжение вплоть до начала 2010 г.

На первом этапе данной реформы сокращение государственных дотаций (на 4 трлн. иен до 2006 г.) должно было осуществляться с большим превышением размеров над передаваемыми на места налоговых источников (3 трлн. иен из ключевых налогов). Такой подход к реформе вызывал большое сопротивление влиятельных организаций местной общественности и правительству приходилось идти на уступки, корректировать свои планы.

В японском общественном мнении общая идея «реформы по трем направлениям в единстве» в принципе не отрицается, но раздаются предостережения о необходимости не допускать разрушительных последствий, в дальнейшем ее продвижении не делать акцент на сокращение государственных дотаций, как это наблюдалось на первом этапе, а приступить к основательному пересмотру налогообложения, чтобы местные налоги были достаточными для жизнедеятельности органов местного самоуправления.

Что касается задачи укрупнения базовых органов местного самоуправления – городов, поселков и деревень путем их слияния, то она была поставлена еще предыдущими правительствами как одно из средств выхода из финансового тупика, в который попало большинство муниципий. Насущность задачи их укрупнения, как отмечалось в японской прессе, «определяется кризисом местных финансов, долги которых достигли 180 трлн. иен... Финансовое положение на местах и далее будет ухудшаться. Выбор один – слияние»⁴⁶.

Около половины первичных единиц местного самоуправления

имели население до 10 тыс. человек, были и такие, в которых не насчитывалось и 1 тыс. Понятно, что муниципиям с малочисленным населением трудно самостоятельно удовлетворять возрастающие требования к качеству жизни населения, обеспечивать запросы всех категорий жителей. Более того, многие из этих образований не имеют возможности без поддержки центра даже содержать собственную администрацию. Однако слияние муниципий диктовалось и необходимостью сокращения себестоимости административных услуг. К примеру, в муниципиях с населением до 2 тыс. человек расходы по ним на одного жителя составляют 1,5 млн. иен, а с населением 300 тыс. в 5 раз меньше – 300 тыс. иен⁴⁷.

Вопрос о слиянии городов, поселков, деревень ставится в Японии не впервые. Первое масштабное слияние относится к периоду Мэйдзи. В 1889 г. 70 тысяч населенных пунктов были по указанию «сверху» реорганизованы в 15 тысяч (почти пятикратное сокращение). Следующее «большое слияние» было осуществлено в 1953–1955 гг., уже после введения нынешней системы местного самоуправления. Тогда число муниципий было сокращено с 9500 до почти 3000, т.е. в три раза, но делалось это уже с соблюдением демократических норм.

Кризис местных финансов хотя и является важным фактором, побуждающим к новому крупному слиянию муниципий, но он отнюдь не единственный. Со времени 1950-х годов произошло много изменений, требующих пересмотра территориальных границ органов местного самоуправления: резко расширились зоны приложения труда их жителей; идет отток населения из провинций; возникают новые проблемы из-за старения населения и т.д.

Японское правительство и парламент не обладают полномочиями принимать решения о слиянии муниципий, которые должны делать это самостоятельно. Но у центра есть возможность выдвигать и обосновывать концепцию укрупнения ОМС и создавать благоприятные условия для ее реализации по решению местных жителей.

По инициативе правительства в 1999 г. был принят закон, облегчающий и стимулирующий слияние городов, поселков, деревень. Собрав не менее 1/50 подписей лиц, обладающих правом на выборы, инициативная группа может потребовать от главы администрации города, поселка, деревни учредить совет по консультациям относительно слияния с другими муниципиями. Глава администрации

вносит в местное собрание предложение об учреждении такого органа. На основе рекомендаций консультативного совета окончательное решение о слиянии принимают соответствующие местные собрания. Роль консультативных советов состоит не просто в агитации за слияние, а в разработке конкретного плана строительства нового ОМС. Законом определена финансовая поддержка со стороны правительства как в разработке такого плана, так и в его осуществлении, в частности, было предусмотрено предоставление государственных дотаций в течение 3 лет с момента слияния муниципий.

От слияния муниципий ожидают следующих позитивных результатов:

- расширение возможностей для удовлетворения запросов старшего поколения;
- повышение качества услуг в результате возможности иметь более квалифицированных специалистов в сфере страхования, инженерных работ и т.д.;
- более рациональное использование культурных, спортивных и прочих общественных учреждений;
- более эффективное и практичное инженерное оборудование местности, создание инфраструктуры жилищного фонда, строительство культурных и спортивных сооружений, более успешное осуществление градо- и поселкового строительства с учетом региональных требований;
- рост возможностей для концентрации капиталовложений в интересах осуществления крупных проектов;
- экономия расходов на администрацию и повышение качества ее работы;
- закрепление молодежи, работающей на местных промышленных и других предприятиях, повышение имиджа своей территории и осознание принадлежности к своей муниципии.

В правительственную программу административной реформы, принятую в декабре 2000 г., была записана задача активно поддерживать самостоятельное слияние городов, поселков и деревень с тем, чтобы сократить их общее число до 1 тысячи, т.е. более чем в 3 раза.

На 2001 г. в стране имелось 3200 городов, поселков, деревень. К концу 2003 г. более чем в половине из них были учреждены консультативные органы, обсуждающие целесообразность слияния.

Но первоначально процесс укрупнения развивался медленно, что побудило правительство продвигать через парламент новые законодательные акты с целью его поощрения. В частности, укрупненные муниципии получили возможность получить на определенный период статус «особого органа местного самоуправления», дающий право на некоторые дополнительные льготы.

К концу правления кабинета Дз. Коидзуми слияние резко ускорилося. При открытии парламентской сессии 2006 г. премьер-министр смог доложить, что к концу этого года в стране число муниципий сократится до 1800, в связи с чем на 18 тыс. уменьшится и число депутатов муниципальных собраний⁴⁸.

В Японии высказывается мнение, что в дальнейшем, несмотря на сохранение в 2006 г. около 500 муниципий с населением до 10 тыс. человек, процесс слияния городов, поселков и деревень вновь замедлится и к 2010 г. их останется примерно 1500⁴⁹, т.е. поставленная цель довести их число до 1 тыс. не будет еще выполнена. Но во всяком случае преобладающими первичными единицами самоуправления в процессе их слияния становятся города.

Помимо укрупнения первичных единиц местного самоуправления, в Японии приступили к конкретному исследованию возможности укрупнения и его высшего звена, префектур, идея которого была высказана в правительственном совете по изучению местной системы еще в 1957 г.

В настоящее время с планами формирования вместо 47 префектур примерно 7–9 территориальных блоков, условно называемых провинциями, выступают обе крупнейшие политические силы страны – правящая ЛДП и оппозиционная Демократическая партия.

В начале 2006 г. по указанию премьер-министра Дз. Коидзуми совещательный орган по вопросам местного самоуправления представил свои рекомендации относительно возможного перехода на систему «провинций» как широких территориальных образований местного самоуправления вместо нынешних префектур. В них излагается общее представление о будущем образе «провинций», их территориальной нарезке, правах и функциях, организации. Процесс движения к «провинциям» рассматривается как продолжение нынешнего укрупнения первичных единиц местного самоуправления, подчеркивается необходимость дальнейшей передачи прав от государства к широкому территориальным органам местного самоуп-

равления и от них к первичным базовым. Отмечается желательность продолжения углубленного исследования и народного обсуждения перспективы перехода к «провинциям»⁵⁰.

В ближайшие годы ожидать перехода от префектур к «провинциям» нереально, тем более, что решение некоторых возникающих при этом проблем затруднительно без внесения поправок в конституцию. Тем не менее идея образования «провинций» обсуждается сугубо практически. Образ, модель будущей «провинции» уже начинает разрабатываться и испытываться на базе нынешней, территориально самой крупной преф. Хоккайдо. Жизнь подтверждает необходимость формирования более крупных, нежели префектуры, высших единиц местного самоуправления. На практике многие префектуры уже сегодня вынуждены осуществлять большой круг дел, объединяя свои усилия, даже открывают совместные представительства в других частях страны, а иногда и за рубежом.

БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА

Кабинет Дз. Коидзуми начинал свою работу в условиях продолжающегося роста бюджетного дефицита. Государственная задолженность в 2000 г. перевалила за 500 трлн. иен, превысив размер ВВП на 8,8%. В особенно тяжелом финансовом положении находились местные органы власти, осуществлявшие основной объем общественных работ⁵¹.

В качестве первого шага к финансовому оздоровлению в правительственном Основном курсе 2001 г. была поставлена цель сдерживать, начиная с 2002 г., ежегодный выпуск государственных займов в размере не выше 30 трлн. иен, а в перспективе стремиться к достижению сбалансированного по расходам и доходам бюджета. Однако приблизиться к поставленной цели сокращения выпуска государственных займов правительству удалось лишь через 5 лет.

Согласно заявлению министра финансов С. Танигаки, бюджет 2006 г. в размере около 80 трлн. иен правительство смогло сверстать, не выйдя за предел выпуска государственных облигаций на 30 трлн. иен. Усилия правительства, направлявшиеся, по выражению министра, на «сокращение бесполезных расходов», привели к сокращению общественных работ на 40%. Кроме того, уменьшение расходов государства примерно на 13 трлн. иен должна дать реформа со-

циального обеспечения. Тем не менее и к началу следующего, 2007 фин. г. совокупные заимствования государства и органов местного самоуправления ожидалось в размере 775 трлн. иен, т.е. более 150% к ВВП. Это худший показатель среди семерки ведущих стран мира. Более того, он не отвечает даже требованию к странам, желающим вступить в Евросоюз, по которому долгосрочные долги государства не должны превышать 60% к ВВП⁵².

Основными причинами выпуска крупных государственных займов японское правительство называет финансирование общественных предприятий, использовавшееся в качестве важного средства антикризисной политики; стремительный рост расходов на социальное обеспечение, вызванный старением населения; сокращение налоговых поступлений в обстановке длительного экономического застоя.

Какой же путь избрал кабинет Дз. Коидзуми, чтобы приблизиться к формированию бездефицитного бюджета?

Прежде всего следует заметить, что от государственного финансирования в рамках антикризисной политики правительство фактически не отказывалось. Как и прежде, оно не раз формировало дополнительные бюджеты, прибегая при этом к выпуску государственных займов, хотя акценты в стимулировании экономической деятельности были смещены от финансовой поддержки общественного сектора к содействию частному предпринимательству.

Центральным направлением в бюджетной политике стала «реформа годовых расходов».

Уже в первом Основном курсе кабинета Дз. Коидзуми предусматривалось значительное сокращение бюджетных ассигнований подведомственным министерствам корпорациям, уменьшение объемов строительных и других работ общественного значения. В Основном курсе 2002 г. была поставлена цель сдержать бюджетные расходы 2003 г. на уровне ниже расходов предыдущего года, в Основном курсе 2003 г. – сократить до 2006 г. государственные дотации на 4 трлн. иен и т.д. Позднее правительство взяло курс на сдерживание расходов по социальному обеспечению (пенсии, медицинские услуги и уход за престарелыми) и на сокращение расходов на кадры государства и органов местного самоуправления.

Помимо того, Законом о продвижении административной реформы, одним из последних принятых по предложению кабинета Дз. Коидзуми, предусмотрено проведение в 2006–2010 гг. «реформы

особых счетов»; которая должна расходы государства сократить еще на 20 трлн. иен.

В Японии разные учреждения, подведомственные 9 министерствам, на 2006 г. имели более 30 «особых счетов», через которые осуществляется финансирование в ряде сфер общественной значимости как из самостоятельных источников, так и путем перечисления денежных средств с общего счета государственного бюджета. Таковыми, например, являются отдельные особые счета, по которым финансируются работы в сфере инфраструктуры (оснащение дорог, портов, дноуглубление и укрепление речных берегов, городское строительство), в сфере социального обеспечения и страхования (страхование здоровья, национальная пенсия, страхование моряков, трудовое страхование, страхование от землетрясений, страхование внешней торговли, страхование сельскохозяйственных кооперативов, страхование рыболовных судов, страхование лесов), а также в сфере управления государственными лесами и землями. По особым счетам направляются государственные инвестиции в промышленность и в частные банковские учреждения для поддержки их стабильной деятельности, осуществляется распределение местного передаваемого и уступаемого налога, ведутся расчеты по государственным долгам и т.д.

Практика применения многочисленных особых счетов подвергается критике за их «непрозрачность» и расточительность. По этой причине «реформа особых счетов» предполагает разные способы их упорядочения и рационализации: слияние близких по исполняемым функциям, ликвидацию и переход к расчетам в рамках общего счета государственного бюджета, лишение особых источников финансирования (это касается, в частности, особого дорожного счета, по которому финансирование надежно обеспечивается сборами дорожного налога), передачу особых счетов от правительственного ведомства в ведение самостоятельных административных юридических лиц, меры, направленные на повышение эффективности, транспарентности и ответственности в использовании особых счетов.

В Законе о продвижении административной реформы указаны направление, способ и сроки реорганизации и рационализации по каждому из имеющихся особых счетов (в некоторых случаях пока только в порядке «изучения»).

Наконец, тем же законом в качестве практической меры по фи-

нансовому оздоровлению намечено проведение «реформы государственного имущества и государственных долгов».

Поставлена цель, во-первых, к 2015 г. по сравнению с 2005 г. сократить наполовину размер государственного имущества относительно ВВП. Для достижения этой цели, указывается в законе, следует руководствоваться принципами «строгости подхода в определении необходимости владения государственной собственностью, ускоренной продажи собственности, которая необходимой не признана, и активного использования излишней собственности для сдерживания размеров государственного долга и ослабления народного бремени».

Во-вторых, цель этой реформы – определение пересмотра способов управления государственными, а также местными имуществом и долгами, повышения эффективности управления, в частности, путем его приближения к способам, применяемым в управлении частными предприятиями⁵³.

Решения кабинета Дэ. Коидзуми в части расходования бюджетных средств встречали немалое сопротивление не только со стороны парламентской оппозиции, но и внутри правящей ЛДП. С еще большими трудностями правительство сталкивалось в реализации намерений, касающихся наполнения бюджета через налогообложение.

В начале 2002 г. Консультативный совет по экономической и финансовой политике сформулировал «задачи изучения налоговой реформы». Была обоснована целесообразность проведения комплексной, пакетной реформы всей системы налогообложения. Тогда же Консультативный совет признал возможным пересмотр признанных в стране принципов налогообложения, к которым относятся «справедливость, нейтральность и простота». Имелось в виду «нейтральность» заменить «жизнестойкостью» (*каицурёку*). Иначе говоря, речь шла о возможности смены акцента налогообложения с «равенства результатов» на «равенство возможностей», с тем чтобы налогообложение побуждало предпринимательскую активность⁵⁴.

С того времени конкретное содержание «комплексной», или «коренной», налоговой реформы стало постоянным объектом обсуждения и согласования между правительством и правящей ЛДП.

Из заметных предложений правительства относительно налоговых льгот без особых возражений было поддержано введение с 2003 г. на трехлетний срок освобождения от налога на юридические

лица до 12% расходов на НИОКР и 10% стоимости приобретаемого информационного оборудования (компьютеры и т.п.).

Основные споры разворачивались вокруг поиска путей к расширению базы налогообложения. Реально такой поиск пока приводил к незначительному сокращению налоговых послаблений. Самым значительным из них стало решение с 2006 г. сократить наполовину введенное в 1999 г. в качестве антикризисной меры уменьшение подоходного налога на 20% (максимально на 250 тыс. иен) и уменьшение налога на жителей на 15% (максимально на 40 тыс. иен). Это решение было аргументировано появлением в 2005 г. тенденции к устойчивому улучшению экономической обстановки в стране. Полная отмена этого налогового послабления, на которой настаивали деловые круги, отложена на более позднее время.

Масштабная налоговая реформа при кабинете Дз. Коидзуми по существу так и не началась, хотя в 2005 г. либерал-демократы на выборах палаты представителей обещали «к 2007 г. осуществить ее основательно, в том числе и в отношении налога на потребление». В официальном выборном обещании правящей партии содержался намек на принципиальное согласие с выдвигаемым Японской федерацией экономических организаций требованием осуществить крупное повышение ставки налога на потребление как средство покрытия за его счет возрастающих расходов государства на социальное обеспечение.

Кстати говоря, за последнее десятилетие прошлого века доля косвенных налогов в общих налоговых поступлениях уже увеличилась с 26,3 до 42,8%, в том числе удельный вес налога на потребление вырос с 7,4 до 21,2% (при кабинете Р. Хасимото его ставка была поднята с 3 до 5%)⁵⁵.

Расширение налоговых поступлений через потребительский налог, ложащийся на плечи всего населения, – это наиболее приемлемый для предпринимателей способ, но неизбежно вызывающий недовольство основной массы населения. Поэтому не удивительно, что премьер-министр даже после успеха ЛДП на выборах и упрочения ее парламентских позиций предпочел уклониться от выражения прямого согласия с повышением налога на потребление. В последней программной речи в парламенте Дз. Коидзуми высказался за «реформу структуры финансовой политики по расходам и доходам в комплексе», на основе «глубокого народного обсуждения», пред-

полагающего «общий пересмотр налоговой системы – налога на потребление, подоходного налога, налогов на юридические лица и имущество»⁵⁶.

Таким образом, бюджетная реформа при кабинете Дз. Коидзуми вылилась преимущественно в «реформу годовых расходов», в курсе на масштабное сокращение участия государства в финансировании предприятий и учреждений общественного сектора. «Коренная реформа системы налогообложения» не состоялась, отложена для решения последующими правительствами.

На один год продлен и планировавшийся срок достижения бездефицитного государственного бюджета. Согласно правительственному Основному курсу 2006 г., бюджет Японии должен стать сбалансированным по доходам и расходам в 2011 г.⁵⁷

КУРС НА НОРМАЛИЗАЦИЮ РАБОТЫ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ

В течение всей деятельности кабинета Дз. Коидзуми актуальной задачей оставалось разрешение проблемы невозвратных, ненадежных кредитов, мешающей нормальному функционированию банковской системы, а, следовательно, затрудняющей и выход страны из экономического застоя. В 2002 г. общая сумма невозвратных кредитов банковских учреждений достигла более 40 трлн. иен, составляя 8% к ВВП.

В правительственном Основном курсе 2001 г. разрешение этой проблемы было признано первоочередной задачей. Премьер-министр Дз. Коидзуми обещал решить ее «не позднее, чем за 3 года»⁵⁸.

Реструктуризация всей банковской системы развертывалась на основе активного использования и совершенствования предусмотренного законами 1998 г. механизма финансового оздоровления и также путем усиления банковского надзора со стороны ранее учрежденного управления по делам кредитно-финансовых учреждений. В разработанной этим управлением и утвержденной правительством Программе финансового оздоровления (октябрь 2002 г.) была поставлена цель к концу 2004 г. снизить удельный вес невозвратных банковских кредитов относительно размера ВВП наполовину, до 4%. Главная особенность данной программы, часто называемой «планом Такэнака», состояла в том, что она предполагала работу по финансо-

вому оздоровлению одновременно и с банками-кредиторами, и с их должниками – промышленными и прочими компаниями.

«Плохие долги» у компаний и банков скупала Корпорация для урегулирования (Resolution and Collection Corp. – RCC), являющаяся дочерним предприятием Корпорации страхования депозитов.

Новым элементом механизма оздоровления нефинансовых компаний-должников стала деятельность Организации промышленного возрождения (Сангё сайсэйкико, Industrial Revitaluzation Corp. of Japan – IRCJ), учрежденной в апреле 2003 г. с целью посредничества между должниками и банками в случаях, когда необходимо координировать выплату задолженности сразу нескольким банкам.

Организация промышленного возрождения – это подконтрольный Банку Японии специальный государственный частный фонд, капитал которого сформирован из бюджетных средств, наделенный полномочиями выбирать объекты посредничества, руководствуясь обращениями банков и компаний-должников. Организация скупает у банков «проблемные долги», конвертирует их в акции компаний-должников, а затем подбирает спонсоров для реализации этих акций в течение 3 лет⁵⁹.

Будучи относительно небольшой группой специалистов по кризисному управлению (примерно 150 человек), Организация промышленного возрождения предпочитала заниматься только крупными корпорациями⁶⁰. На март 2005 г. она приняла решения об оказании помощи 41 промышленной группе, в том числе по 21 случаю работа завершена. Полное завершение работы и ликвидация Организации намечались на март 2007 г.⁶¹

Правительственная финансовая поддержка частных банков в Японии не является чем-то новым. Но если раньше помощь предоставлялась по их требованию, то теперь она стала принудительной, осуществляемой на условии передачи государству привилегированных акций банков, которые могут конвертироваться в обыкновенные, в результате чего государство может стать крупнейшим акционером банка. Иначе говоря, вследствие такого рода правительственной помощи возникает угроза национализации банков, что побуждало их избавляться от наиболее злостных налогоплательщиков⁶².

Следует отметить, что главным объектом вливания общественного капитала являлись крупнейшие банки. Правительство стремилось увести их от банкротства, опасаясь непредсказуемых отрица-

тельных последствий для всей банковской системы. Так, принятое правительством в июне 2003 г. решение представить 1,9 трлн. иен банковской холдинговой группе «Рисона» помогло ей избежать процедуры банкротства. Большой общественный капитал направлялся и в другие мегабанки.

К концу 2005 г. крупнейшие финансовые группы уже располагали возможностью, по выражению журналистов, «начать соперничество в возвращении общественного капитала». Например, «Мидзүхо» к этому времени возвратила 2,3 трлн. иен из полученных 2,9 трлн., а «Мицубиси – UFJ» – 1,2 трлн. иен из 2,2 трлн. Однако у «Рисона», общественные вливания в капитал которой достигли 3,1 трлн. иен, невозвращенными оставались 2,9 трлн. иен⁶³.

В июне 2004 г. правительство провело через парламент законодательные акты, призванные распространить опыт государственной поддержки крупных банков на местные финансовые учреждения, открыть и для них возможность нормального функционирования, а также побудить к реорганизации. Этими законами (Закон о особых мерах по укреплению кредитных функций и поправки к Закону о страховании депозитов) установлен порядок предоставления общественного капитала местным финансовым учреждениям через Корпорацию страхования депозитов. На эти цели были выделены 2 трлн. иен.

Финансовая помощь банку на основании данных законов оказывается по его просьбе. Чтобы получить ее, банк обязан разработать план реорганизации или совершенствования своей работы на срок до 3 лет. Правительство представляет денежные средства, заслушивая мнение специальной комиссии, под гарантию банковских акций, наиболее благоприятную для тех банков, которые осуществляют слияние и прочую основательную реорганизацию (в этом случае принимаются привилегированные акции без права на принятие решений)⁶⁴.

В конечном счете, на март 2006 г. невозвратные кредиты крупных японских банков сократились до 1,8% относительно размера ВВП. В Японии высказывается мнение, что половина пути к нормализации работы банковской системы пройдена⁶⁵.

Параллельно с усилиями по урегулированию проблемы невозвратных банковских кредитов правительство предприняло некоторые дополнительные действия по продолжению начатой при каби-

нете Р. Хасимото крупномасштабной реформы банковской системы.

Всё это привело к радикальному изменению состава банковского сектора. В начале 1990-х годов он был представлен 11 крупнейшими («городскими») банками, 3 банками долгосрочного кредита, 129 региональными и 12 иностранными банками. К весне 2005 г., после банкротств, слияний, поглощений и дроблений сектор состоял из 5 холдинговых финансовых групп [«Мидзухо», «Токио-Мицубиси», «Сумитомо-Сакура», UFJ (United Financial of Japan) и «Рисона»], 2 банков долгосрочного кредита, 132 региональных банков, 7 электронных банков, работающих в сети Интернет, а число иностранных банков, имеющих в Японии филиалы и представительства, достигло 84⁶⁶. К этому следует добавить, что вскоре две из названных выше финансовых групп объединились и образовали еще более мощный мегабанк «Мицубиси – Токио – UFJ».

УСТАНОВКА НА ПРОДОЛЖЕНИЕ РЕФОРМ

В последний год деятельности кабинета Дз. Коидзуми по его инициативе парламент принял Закон о продвижении административной реформы – своеобразное завещание следующему правительству не останавливаться на достигнутом, а продолжать структурные преобразования. Некоторые положения этого закона рассмотрены выше. В целом же в нем речь идет о реализации идеи «малого и эффективного правительства».

С этой целью данным законом определены основные направления и содержание дальнейшего реформирования в самом широком спектре, включающем:

- реорганизацию правительственных финансовых учреждений;
- очередной пересмотр состава самостоятельных административных юридических лиц с позиции сокращения государственных расходов;
- реформу общих кадровых расходов государства, в том числе за счет сокращения численности государственных и местных служащих;
- дальнейший пересмотр сферы государственных функций в сторону их сокращения;
- реформу системы государственной службы, включая порядки оплаты государственных и местных служащих;
- реформу государственного имущества и государственных долгов;

- продолжение реформы регулирования;
- реорганизацию общественно полезных юридических лиц;
- активное внедрение метода политической оценки деятельности административных органов.

Чтобы обеспечить координацию работы по всем этим направлениям и надежный контроль за выполнением поставленных задач, на основе данного закона на пятилетний срок учреждается Штаб продвижения административной реформы во главе с премьер-министром и включением в него всех министров.

Работа кабинета Дз. Коидзуми завершалась в обстановке появления, начиная с 2004 г., признаков поворота Японии к устойчивому, а не кратковременному выходу из экономического застоя.

В сентябре 2006 г. истек предельный срок полномочий Дз. Коидзуми на посту председателя ЛДП. Новым председателем главной правящей партии был избран С. Абэ, который сформировал новое коалиционное правительство в прежнем партийном составе.

При подведении итогов деятельности кабинета Дз. Коидзуми в Японии высказано немало разноречивых оценок, большинство которых относятся к правительственному курсу на структурные реформы. Различие мнений вполне естественно, поскольку и сами реформы разделили людей на их сторонников и противников либо сомневающих в правильности принимавшихся конкретных решений.

Характерно, что даже принципиальные сторонники курса на структурные реформы, не отрицая настойчивости и последовательности Дз. Коидзуми в их проведении, не склонны преувеличивать его достижения.

К. Ёсано, последний в кабинете Дз. Коидзуми министр, ответственный за экономическую и финансовую политику, видит «самое большое достижение» премьер-министра в том, что он «заставил всё общество проникнуться пониманием необходимости укреплять способность каждого предприятия прилагать в кризисных ситуациях собственные усилия, не надеясь на какие-то действия правительства»⁶⁷.

«Структурные реформы, — считает экономист Т. Ёсидзаки, — не монополия правительства Дз. Коидзуми, но его правление занимает большое место в истории их проведения. За 5 с лишним лет со времени выдвижения цели «реформ без священных зон» правительство Дз. Коидзуми прилагало усилия по «восстановлению нормальной

финансовой политики» и «пересмотру ролей между правительством и частным сектором». Финансовое выздоровление не очень то продвинулось, а приватизация дорожных и почтовой корпораций не стала основательной, оставила сомнения. Успех можно видеть скорее всего в урегулировании проблемы невозвратных банковских долгов... «Главное достижение правления Дз. Коидзуми состоит в том, что не допущено отступление от реформ. «Черепашьи шаги» в реформировании заняли достаточное время, однако послужили выходу японской экономики из длительного застоя. Реформы Дз. Коидзуми не заслуживают самовосхваления, но сыграли большую роль»⁶⁸.

Действительно, Дз. Коидзуми продолжил дело, начатое его предшественниками, но, вопреки громким обещаниям, критики и даже угроз в адрес «внутреннего сопротивления» в собственной партии, не смог полностью переломить общий настрой на постепенность и осмотрительность в проведении структурных преобразований. Большинство принимавшихся в этой сфере решений становились результатом достижения определенного компромисса среди самих правящих кругов.

К концу деятельности кабинета Дз. Коидзуми многие японцы начали остро ощущать нехарактерную ранее для этой страны проблему роста разрыва в доходах населения, рассматривая ее как следствие проведения реформ на рыночных принципах, по американской неолиберальной модели. Эта проблема стала объектом острой парламентской дискуссии с участием премьер-министра, заявившего, что в появлении разрыва в доходах «плохого» он не видит⁶⁹.

Однако в общественном мнении преобладает иной взгляд. Например, согласно опросу, проведенному газетой «Ёмиури», 81% опрошенных считают, что разрыв в доходах расширяется; более половины полагают, что это является следствием пятилетнего проведения реформ при Дз. Коидзуми, а 78% рассматривают расширение различия в доходах проблемой японского общества⁷⁰.

В дискуссию по вопросу «разрыва в доходах» включились и научные круги. Х. Такэнака, выступая в ипостаси ученого-экономиста и одновременно министра, причастного к выработке курса на реформы, утверждает, что факт роста разрыва в доходах «статистически и правильно подтвердить трудно», «слои с низкими доходами на дно не скатились», в мире нет другой страны, кроме Японии, где,

несмотря на плохую экономическую обстановку, «жизненный уровень рабочих не снизился»⁷¹. Ему противостоят те, кто констатирует: «трудящиеся перестали быть «стомиллионным средним классом». В процессе абсолютизации «всемогущества рынка» предприятия отбросили добродетельность, правительство настаивает на самопомощи, сдерживает расходы на социальное обеспечение»⁷².

Примечания

¹ Ёмиури симбун. 18.06.2004.

² *Сакакибара Эйсуке*. Дзайсэй кайкаку-ва сутэрарэта-но-ка (Не отброшена ли бюджетная реформа?) // Экономисуту. 22.03.2005. С. 80–81.

³ Асахи симбун. 26.09.2006.

⁴ Программная речь Дз. Коидзуми в парламенте. Ёмиури симбун. 07.05.2001.

⁵ Токи-но угоки. 2001. № 4. С. 88–93.

⁶ *Такэнака Хэйдзо, Сакураи Ёсико*. Татиагарэ! Нихон (Вставай, Япония). Токио, 2001. С. 18.

⁷ Нихон кэйдзай симбун. 03.01.2002.

⁸ Нихон кэйдзай симбун. 19.12.2001.

⁹ *Танака Хидэаки*. Хонто-но токусю ходзин, докуруцу гёсэй ходзин кайкаку дзицугэн суру тамэ-ни (За настоящую реформу особых и самостоятельных административных юридических лиц) // 2006. № 1. С. 121.

¹⁰ Экономисуту. 30.11.2004. С. 85.

¹¹ Ёмиури симбун. 03.06.2006.

¹² *Ямадзаки Ясуё*. Ёй минъэйка-то варуй минъэйка (Хорошая приватизация и плохая приватизация) // Экономисуту. 30.11.2004. С. 86.

¹³ *Такэнака Хэйдзо*. Юсэй минъэйка (Приватизация почты). Токио, 2005. С. 87.

¹⁴ Асахи. 09.10.1997.

¹⁵ Полный текст см.: *Такэнака Хэйдзо*. Юсэй минъэйка. С. 115–126.

¹⁶ *Такэнака Хэйдзо*. Юсэй минъэйка-дэ таёна сабису-о (К многообразным услугам через приватизацию почты) // Кабинэтто. 01.11.2004. С. 16.

¹⁷ Экономисуту. 28.09.2004. С. 33–35.

¹⁸ Экономисуту. 30.11.2004. С. 87.

¹⁹ *Китадзава Саказ*. Маммосу-о но-ни ханацу кото-га кайкаку ка (Мамонты, выпущенные на волю. Разве это реформа?) // Экономисуту. 12.10.2004. С. 10–11.

²⁰ *Икэо Кадзухито*. Юсэй минъэйка-но «итами» – симасэ (Указать «болевыми сторонами» приватизации почты) // Рондза. 2004. № 12. С. 22–27.

²¹ Нихон кэйдзай симбун. 05.02.2005.

²² Основное содержание шести законов, касающихся приватизации почты см.: Ёмиури симбун. 15.10.2005.

²³ Юсэй минъэйка канрэн хорицу-га сэйрицу симасита (Законы о приватизации почты приняты) Кабинэтто. 15.11.2005. С. 42–43.

²⁴ Асахи симбун. 27.09.2005.

²⁵ Ёмиури симбун. 23.10.2005.

²⁶ Ёмиури симбун. 30.11.2005.

²⁷ Ёмиури симбун. 27.05.2006.

²⁸ Нихон кэйдзай симбун. 21.01.2006.

²⁹ Ёмиури симбун. 12.03.2004.

³⁰ *Мияути Ёсихико*. Нихон-о каэру кисэй кайкаку (Реформа регулирования, изменяющая Японию)// Кабинэтто.15.09.2004. С. 13.

³¹ Там же. С. 11.

³² Там же. С. 15.

³³ Там же. С. 12–13.

³⁴ Нихон кэйдзай симбун. 17.03.2005.

³⁵ Кабинэтто. 01.09.2005. С. 14.

³⁶ Кёсо-но доню-ни ёру кокё сабису-но кайкаку-ни кансуру хорицу (Закон о реформе общественных услуг на основе внедрения конкуренции). http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16405034.htm

³⁷ Ёмиури симбун. 17.01.2004.

³⁸ Ёмиури симбун. 18.07.2005.

³⁹ Асахи симбун. 21.11.2005.

⁴⁰ Нихон кэйдзай симбун. 21.01.2006.

⁴¹ Кансо-дэ корицутэкина сэйфу-о дзицугэн суру тамэ-ни гёсэй кайкаку-но суйсин-ни кансурухорицу (Закон о продвижении административной реформы с целью осуществления простого и эффективного правительства). http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16405074.htm

⁴² Ёмиури симбун. 20.12.2001.

⁴³ http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16405074.htm

⁴⁴ Кабинэтто. 01.08.2003. С. 14.

⁴⁵ Асахи симбун. 19.11.2004.

⁴⁶ Нихон кэйдзай симбун. 02.12.2000.

⁴⁷ Токи-но уоки. 2002. № 6. С. 15.

⁴⁸ Нихон кэйдзай симбун. 21.01.2006.

⁴⁹ *Ёкомити Киётака*. Атарасий ситёсон тайсэй-но сюцугэн (Появление новой системы городов, поселков, деревень) // NIRA Сэйсаку кэнкю. 2005. № 12. С. 91.

⁵⁰ Ёмиури симбун. 01.03.2006.

⁵¹ Столяров Ю.С. Проблемы финансово-кредитной системы Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2002. С. 81.

⁵² Кабинэitto. 01–15.08.2006. С. 10–11.

⁵³ http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16405074.htm

⁵⁴ Ёмиури симбун. 30.03.2002.

⁵⁵ Актуальные проблемы современной Японии. М., 2002. С. 82.

⁵⁶ Речь премьер-министра Дз. Коидзуми в парламенте / Нихон кэйдзай симбун. 21.01.2006.

⁵⁷ Кабинэitto. 01–15.08.2006. С. 20.

⁵⁸ Ёмиури симбун. 27.09.2001.

⁵⁹ Леонтьева Е.Л. Кризис и реформы в банковской системе Японии // Япония 2004–2005. М., 2005. С. 134.

⁶⁰ Ёмиури симбун. 08.05.2004.

⁶¹ Нихон кэйдзай симбун. 08.01.2006.

⁶² Япония 2004–2005. С. 138–139.

⁶³ Ёмиури симбун. 25.11.2005.

⁶⁴ Ёмиури симбун. 08.09.2006.

⁶⁵ Асахи симбун. 08.09.2006.

⁶⁶ Япония 2004–2005. С. 140.

⁶⁷ Интервью Ёсано Каору // Кабинэitto.. 15.02.2006. С. 12.

⁶⁸ Ёсидзаки Тацухико. Камэ-но аюми-о томэру кото накарэ (Не останавливать черепаший шаг) // Рондза. 2006. № 4. С. 96.

⁶⁹ Ёмиури симбун. 02.02.2006.

⁷⁰ Ёмиури симбун. 14.03.2006.

⁷¹ Такэнака Хэйдзо. Нихондзин ё, «какуса»-о осорэру на (Японцы! Не бойтесь «разрыва в доходах») // Бунгэй сюндзю. 2006. № 5. С. 119–121.

⁷² Рондза. 2006. № 4. С. 91.

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Важной составляющей структурных реформ в Японии являются начавшиеся в первой половине 1990-х годов и не завершенные до сих пор преобразования в системе социального обеспечения, т.е. в сфере особенно близкой широким слоям населения.

ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

К нынешней реформе системы социального обеспечения в Японии приступили тогда, когда эта система уже сложилась как целостная, охватив все слои населения, став для них привычной, а по уровню приблизившись к европейским странам. Этому способствовала послевоенная демократизация японского общества. Опираясь на ст. 25 послевоенной Конституции, которая обязывает государство «прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного «здравия»¹, профсоюзы и гражданские движения вместе с поддерживающими их политическими партиями настойчиво добивались от правительства пересмотра прежних и принятия новых законодательных актов с целью создания благоприятных жизненных условий – достаточного уровня пенсий, доступных медицинских услуг, пособий для нуждающихся и т.п. Правящая Либерально-демократическая партия (ЛДП), взявшая на себя обязательство стремиться к построению «государства благосостояния», понимала, что без усилий в этом направлении нельзя рассчитывать на социальную и политическую стабильность. К тому же преодоление послевоенной разрухи и последующее бурное развитие экономики открыли воз-

возможность для удовлетворения растущих потребностей населения Японии.

Усилия, направленные на формирование системы социального обеспечения, близкой к уровню передовых стран, привели к охвату, начиная с 1961 г., всех граждан социальным страхованием медицинских услуг и пенсий.

Поскольку становление и развитие социального обеспечения в Японии исторически происходило в процессе постепенного расширения и дополнения его элементов, то к началу 1990-х годов оно представляло весьма сложную систему, в которую входило множество самостоятельных видов общественного страхования здоровья, пенсий, занятости, а также различного вспомоществования.

К общественному пенсионному обеспечению, например, относятся: 1) пенсия благосостояния (*косэй нэнкин*), по которой страхуются наемные работники крупных частных предприятий; 2) пенсии ассоциаций взаимопомощи государственных служащих (*кокка комуин кёсай кумиай*); 3) пенсии ассоциаций взаимопомощи местных общественных служащих и предприятий (*тихо комуин кёсай кумиай*); 4) национальная пенсия, страхованию которой подлежат фермеры, лица, имеющие самостоятельное дело, работники мелких предприятий, лица, не относящиеся к категории наемных работников, включая неработающих членов общества. Кроме того, через ассоциации взаимопомощи страхуются пенсии работников частных учебных заведений, а также моряков.

Серьезные поправки, внесенные в 1985 г. в законы об отдельных видах пенсий, получили в Японии признание как еще одно важное звено послевоенного реформирования пенсионной системы. Главным нововведением стало установление базовой пенсии (*кисо нэнкин*), т.е. единого минимума пенсии, обязательного для пенсионеров любых видов пенсионного обеспечения, условием которого является 25-летний страховой стаж и возрастной рубеж в 65 лет.

В страховании здоровья, как и в пенсионном обеспечении, существует четыре вида страхования, предназначенные для разных групп населения.

Помимо общественного пенсионного и медицинского страхования, в Японии, получили развитие другие звенья социального обеспечения: страхование занятости, страхование от несчастных случаев на производстве, а также социальные программы поддержки инвалидов, охраны материнства и детства.

В целом к началу 1990-х годов в стране сложилась разносторонняя система социального обеспечения, в которой общественное страхование здоровья, пенсий, занятости и производственного травматизма дополнялось множеством других видов общественного вспомоществования, направленного на обеспечение благополучия престарелых, детей, инвалидов, охрану материнства, адресную поддержку семей и лиц с низкими доходами. Принципы, организация и практическая деятельность системы регулировались большой группой специальных законов, которые постоянно находились в поле зрения правительства и парламента, корректировались и дополнялись.

Своеобразие японской системы социального обеспечения вылилось в исторически сложившуюся организационную обособленность ее структур, выполняющих однородную работу, что особенно характерно для страхования здоровья и пенсий. Эта структурная особенность порождает различия в нормах страховых взносов и выплат, мешает согласованию и повышению эффективности расходования денежных средств, поступающих на социальные нужды, делает работу по социальному обеспечению малопрозрачной, препятствует ее общественному контролю. Пока Япония находилась на экономическом подъеме, эти организационные недостатки, хотя и признавались, но не привлекали особого внимания ни специалистов, ни общественности. В те годы главной установкой в совершенствовании системы было поднять социальное обеспечение до уровня, достигнутого в европейских странах.

Однако в последнее десятилетие XX в. обстановка резко изменилась: потребовались неотложные меры по коренному пересмотру всей системы социального обеспечения, причем на первый план выдвинулась задача обеспечения условий для ее дальнейшего нормального функционирования.

Во-первых, сокращение рождаемости и одновременно увеличение продолжительности жизни японцев привели, в конечном счете, к быстро прогрессирующему старению населения. В 1993 г. ученые из университета Нихон предсказали, что доля лиц в возрасте 65 лет и старше в японском населении к 2007 г. впервые в мире превысит 20%². Их прогноз не был ошибочным. При незначительном росте общей численности населения доля престарелых, к которым в Японии относят людей в возрасте 65 лет и старше, быстро увеличивается, а численность людей в возрасте до 14 лет сокращается. С 1990 по 2001 г. население страны выросло на 3,7 млн. человек, за эти же 11 лет число престарелых увеличилось с 14,8 млн. до 22,8 млн., т.е. на 8,0 млн. человек (с 12,04 до 17,96% от общей численности населения)³. Среди других развитых стран Япония выделяется наиболее высокой скоростью старения населения. Так, для увеличения доли лиц в возрасте 65 лет и старше в общей численности населения с 7 до 14% во Франции потребовалось 115 лет, в США – 73 года, а в Японии – всего 24 года⁴.

В стареющем столь быстрыми темпами обществе стремительно возрастают и расходы на пенсии, медицинские и прочие услуги для престарелых, возникает дефицит общественных страховых систем и, соответственно, необходимость прибегать к покрытию недостатка денежных средств путем увеличения страховых взносов и налогов, т.е., в конечном счете, за счет работающего населения.

Во-вторых, время высоких темпов экономического роста ушло в прошлое. Япония вступила в полосу длительного экономического застоя, сопровождавшегося расстройством финансовой системы. К тому же, большая вовлеченность Японии в мировую экономику, необходимость приспосабливаться к процессам глобализации побуждали и правительство, и предпринимателей с целью поддержания конкурентоспособности на мировых рынках изыскивать способы сокращения внутренних расходов, в том числе на социальные нужды.

В-третьих, пришло время для перестройки системы социального обеспечения в соответствии с переменами, произошедшими в качестве и образе жизни японской семьи, в социальной роли женщины в обществе, в формах трудовой деятельности, в потребностях населения.

1994 год стал первым годом реформы системы социального обеспечения, затронувшей все ее составные элементы. Общий подход к проведению такой реформы был изложен в докладе Консультативного совета по системе социального обеспечения (правительственный совещательный орган).

В этом докладе настоятельно подчеркивалась необходимость адаптировать систему социального обеспечения к начавшемуся во второй половине XX в. старению японского общества и ожидающемуся его ускорению в XXI в., реагировать на другие перемены, в том числе на возросшие требования населения к качеству жизни, низкую рождаемость, сокращение состава семей, плюрализацию семейных форм, рост занятости женщин, глобализацию. Одновременно отмечалось отставание Японии от передовых стран мира в социальной поддержке престарелых и инвалидов, заботе о благополучии детей.

Консультативный совет рекомендовал правительству приступить к проведению структурной реформы, исходя из комплексного подхода, затрагивающего одновременно все звенья системы социального обеспечения. С целью гармонизации народного хозяйства в условиях старения японского общества, указывали составители доклада, требуется справедливое распределение бремени расходов на социальное обеспечение в форме страховых взносов и налогов, не допускающее его сосредоточения на трудоспособном населении.

Конкретными задачами комплексной реформы были названы:

- подготовка необходимых кадров для сферы страхования здоровья, медицинских услуг, прочих звеньев системы социального обеспечения;

- повышение эффективности медицинского обслуживания;
- учреждение специальной общественной системы ухода за престарелыми на основе страхования;
- сохранение стабильности общественной пенсионной системы;
- равномерное распределение ответственности мужчин и женщин в обеспечении здоровой жизни и воспитании детей;
- предоставление работы тем, кто в пожилом возрасте может и хочет трудиться;
- общественная поддержка в получении удобного для жизни жилья, особенно для престарелых и инвалидов;
- достижение народного понимания проблем социального обеспечения (информация, транспарентность, обследования, исследования и т.п.)⁵.

В 1996 г. Консультативный совет счел необходимым включить в число главных направлений реформы «надлежащее распределение общественного и личного бремени на предоставляемые услуги, содействие развитию частной инициативы и предпринимательства в социальной сфере», а также «соблюдение принципов равенства и справедливости во всей системе социального обеспечения»⁶.

В 1997 г. премьер-министр Р. Хасимото подчеркнул актуальность реформы, включив ее в правительственный курс на проведение «шести масштабных реформ». Он назвал целью реформы в области социального обеспечения создание устойчивой системы, дающей возможность в условиях быстрого старения общества и замедления темпов экономического роста «эффективно предоставлять населению услуги на высоком уровне, отвечающие новым требованиям, предъявляемым к социальному обеспечению». Премьер-министр высказал мнение, что сложную проблему распределения бремени расходов на социальное обеспечение между теми, кто в нем нуждается, предприятиями, государством и органами местного самоуправления можно решить лишь на основе «строгого уважения интересов личности» и ее «стремления к самостоятельности и самопомощи», «опираясь на дух общественной солидарности»⁷.

Вопрос о возможности справедливого распределения бремени возрастающих расходов на социальное обеспечение неизменно оставался в центре внимания последующих кабинетов министров. Следующий премьер-министр К. Обути учредил Совет знающих лиц в составе 19 авторитетных ученых и практиков, которому надлежало найти ответ на этот вопрос. Касаясь источников и способов финансирования социального обеспечения, этот совещательный орган рекомендовал «идти главным образом по пути социального страхования», в то же время не исключая возможности увеличения доли государственных средств в социальных расходах в то время, когда увеличивается число граждан, для которых рост страховых взносов является непосильным. Таким образом, видные специалисты подтвердили

целесообразность сохранения в Японии смешанного способа финансирования расходов на социальное обеспечение – в основном за счет социального страхования с его дополнением по мере необходимости из налоговых источников. В любом случае, подчеркивалось в докладе Совета знающих лиц, возможно одно из двух: либо сохранение существующих социальных выплат при увеличении страховых взносов, либо перестройка системы и сокращение выплат, не увеличивая при этом бремени страхования. Следует внимательно подходить к определению размеров социальных выплат, важно при этом проводить политику сдерживания нагрузки на работающее население, в целом проблемы социального обеспечения должны решаться в долгосрочном плане и на основе народного согласия – таковы были основные рекомендации совета⁸.

Большое значение для согласованного осуществления правительственной политики в сфере социального обеспечения имело произошедшее в январе 2001 г. слияние Министерства труда и Министерства здравоохранения и социального обеспечения. На новое Министерство благосостояния и труда была возложена ответственность за комплексное проведение реформы, включая унификацию общественных пенсий и работы по сбору средств на страхование здоровья, пенсий и ущерба от трудового травматизма.

В 2001 г. при правительстве Дз. Коидзуми центром выработки принципиальных решений в сфере социального обеспечения стал Консультативный совет по экономической и финансовой политике. В разработанных этим органом и утвержденных правительством документах была поставлена задача «построить понятную и вызывающую доверие систему социального обеспечения»⁹, намечено «плановмерно осуществлять пересмотр всех элементов социального обеспечения: пенсий, медицинского обслуживания, ухода за престарелыми, принимать меры по поддержанию занятости и т.п.»¹⁰

Подготовленная консультативным советом информация об основном направлении и порядке проведения правительственных мер по перестройке системы социального обеспечения ежегодно публикуется в «Основном курсе экономической, финансовой политики и структурных реформ».

В 1994–2006 гг. реформирование затронуло практически все звенья японской системы социального обеспечения. Основными событиями в этом непрерывном процессе явились:

- пересмотр законов о пенсионном обеспечении, ноябрь 1994 г.;
- поправки к законам о страховании здоровья, июнь 1997 г.;
- принятие Закона о введении новой системы страхования ухода за престарелыми, декабрь 1997 г.;
- частичный пересмотр законов о пенсионном обеспечении, март 2000 г.;
- поправки к законам о страховании здоровья, ноябрь 2000 г.;
- частичный пересмотр Закона о страховании здоровья, июль 2002 г.;

- пересмотр законов о пенсионном обеспечении, позиционировавший-ся как «коренная реформа», июнь 2004 г.;
- поправки к Закону о страховании ухода за престарелыми, июнь 2005 г.;
- принятие законов, касающихся реформы медицинской системы, июнь 2006 г.

РЕФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Реформа пенсионного обеспечения явилась фактическим продолжением установленной японскими законами практики пересмотра общественных пенсий каждые 5 лет. Первым этапом преобразований пенсионной системы можно считать пересмотр 1994 г.

Правительственные законопроекты по этому вопросу были подготовлены с учетом рекомендаций Консультативного совета по пенсиям при министерстве здравоохранения и социального обеспечения. Предпосылкой пересмотра пенсионной системы Консультативный совет рассматривал необходимость в условиях стареющего общества учитывать тесную связь между проблемами занятости и пенсий. Конкретно предполагалось повысить пенсионный возраст с 60 до 65 лет, но перейти к этому постепенно, поощряя желание пенсионеров продолжать трудиться и поднимая верхний предел совокупных размеров пенсий и зарплаты. Ставилась также задача обновить способ периодического пересмотра пенсионных выплат: учитывать не номинальный, а реальный рост зарплаты работающего населения; добиваться сбалансированности выплат и страхового бремени между пенсионерами и работающими. Была признана неизбежность поэтапного повышения страховых взносов, а в целях облегчения страхового бремени – необходимость активного использования пенсионных накоплений для получения доходов. Высказывалась желательность приступить к изучению проблемы повышения доли государственной казны в финансировании базовой пенсии. Наконец, поднималась проблема формирования единой системы общественных пенсий с целью нивелирования различий по их видам; предлагалось создать форум для изучения практических способов системной унификации¹¹.

Внесенные правительством в парламент поправки к действующим законам без особых затруднений были приняты в ноябре 1994 г.

Центральным элементом реформы 1994 г. стало решение поднять возрастную планку для получения полной пенсии благосостояния, т.е. пенсии, по которой страхуются работники крупных частных предприятий, с 60 до 65 лет, осуществив это постепенно – для мужчин в течение 13 лет (начиная с 2001 г. каждые 3 года повышать на 1 год и завершить в 2013 г.), для женщин соответственно на 5 лет позже. Мужчинам с апреля 2004 г. пенсия благосостояния уже выплачивается при достижении 62 лет.

Заметим, что пятью годами ранее правительственный проект о повышении пенсионного возраста до 65 лет встретил решительное неприятие со стороны населения и парламента. На этот же раз парламентская дискуссия выявила признание неизбежности такого шага всеми политическими партиями, кроме Коммунистической партии Японии (КПЯ).

Главным аргументом в пользу повышения пенсионного возраста стала практика передовых государств. Правительство разъясняло, что в большинстве развитых стран как увольнение по возрасту, так и начало выплаты пенсий принято в 65–67 лет. Например, среди 24 стран Организации экономического сотрудничества и развития только в Японии, Франции и Турции установлен пенсионный возраст в 60 лет, в остальных – 65 лет¹². Кроме того, обращалось внимание на высокий уровень средней продолжительности жизни японцев, а также на их желание трудиться не только после 60, но и 65 лет. Одновременно указывалось, что повышение возраста для получения полного размера пенсии послужит сдерживанию будущего роста страховых взносов, неизбежного в условиях старения общества и сокращения рождаемости.

Другим направлением данной реформы явилось повышение страховых взносов при одновременном увеличении размеров пенсионных выплат.

По пенсии благосостояния страховые взносы, составлявшие 14,5% от месячной зарплаты (с разделением их бремени поровну между работниками и предприятием), намечалось поднять с ноября 1994 г. до 16,5%, а с октября 1996 г. – 17,35%. Кроме того, с 1995 г. установлен страховой взнос в размере 1% от бонусов – дополнительных выплат работникам. Месячная пенсия благосостояния по семейной модели (муж имеет 40-летний страховой стаж, жена – профессиональная домохозяйка) увеличена с 206,3 тыс. до 214,3 тыс. иен, а у женщин – со 119,9 тыс. до 124,5 тыс. иен.

Месячный страховой взнос национальной пенсии с апреля 1995 г. повышен с 11,1 тыс. до 11,7 тыс. иен; для покрытия роста цен предусмотрено его ежегодное повышение на 500 иен. Базовый размер выплат национальной пенсии увеличен с 62 275 до 65 тыс. иен.

Наконец, в целях поощрения занятости в возрасте 60 лет и старше были ослаблены имевшиеся ограничения допустимых размеров выплат для лиц, продолжающих работать после достижения пенсионного возраста.

Кроме того, в приложении к законам о пенсионной реформе было зафиксировано требование к 1999 г. решить вопрос относительно повышения доли государственной казны в расходах на финансирование базовой пенсии.

Пенсионная реформа 1994 г. по существу стала первой попыткой решить проблемы, обусловленные трудностями финансирования возрастающих расходов на пенсионное обеспечение. Внесенные тогда изменения получили в Японии в целом позитивную оценку как необходимый шаг в сторо-

ну формирования условий устойчивого пенсионного обеспечения. Вместе с тем отмечалось, что проблемы финансирования общественных пенсий еще далеко не разрешены и многие другие недостатки пенсионной системы также не устранены.

Очередной пересмотр общественных пенсий предстоял в 1999 г. Однако разработка правительственных законопроектов, их согласование с правящими партиями и прохождение через парламент шли с большим трудом, поэтому эти законопроекты были приняты в марте 2000 г.

На этот раз в пенсионное обеспечение были внесены следующие изменения:

1. По пенсии благосостояния:

- освободить предприятие от уплаты страхового взноса на период отпуска работника по уходу за ребенком;

- распространить взимание страховых взносов на работающих в возрасте 65–69 лет;

- с 2003 г. установить порядок начисления страховых взносов не только с месячной зарплаты, но и на тех же условиях с общей суммы вознаграждений (с 1994 г. страховые взносы взимались только в размере 1% от суммы бонусов);

- лицам, начинающим получать пенсию, сократить размер выплат по той части пенсии, которая начисляется пропорционально заработной плате;

- лицам в возрасте 65 лет и старше прекратить перерасчет размера пенсии в связи с изменениями в зарплате работающего населения;

- с 2003 г. сократить размер пенсионных выплат работающим в возрасте 65–69 лет, если зарплата и пропорциональная часть пенсии в совокупности превышают 370 тыс. иен;

- поэтапно к 2013 г. повысить с 60 до 65 лет возраст для начала выплат пропорциональной части пенсии.

2. По национальной пенсии:

- ввести отсроченную на 10 лет компенсацию страховых взносов со студентов;

- с 2002 г. освободить лиц с годовым доходом ниже установленного уровня от уплаты страхового взноса;

3. К 2004 г. поднять с 1/3 до 1/2 долю государственной казны в финансировании базовой пенсии в пенсиях благосостояния и национальной пенсии.

4. С апреля 2001 г. поэтапно осуществить переход к управлению всеми накоплениями пенсионного капитала на основе рыночных принципов¹⁹.

Из этого перечня изменений видно, что большая их часть была принята, исходя из стремления преодолеть существующие и ожидающиеся в будущем трудности финансирования пенсий за счет увеличения сбора страхо-

вых взносов, ограничения пенсионных выплат и дополнительного привлечения денежных средств из государственной казны.

Вместе с тем определенные надежды возлагались на реорганизацию управления пенсионными накоплениями на основе рыночных принципов. Обращалось внимание на то, что вследствие сбора и накопления страховых взносов, превышавших текущие пенсионные выплаты, накопленный капитал, относящийся к пенсиям благосостояния и национальной пенсии, достиг громадной суммы в 130 трлн. иен. Эти деньги переходили в управление государства, становились источником инвестиций по правительственной финансовой политике, в частности использовались особыми юридическими лицами на финансирование под контролем правительства программ в экономической, социальной и прочих областях. Часть накоплений (24 трлн. иен) через общественную Корпорацию финансирования пенсий и благосостояния, подведомственную министерству здравоохранения и социального обеспечения, передавалась в доверительное управление банкам и компаниям страхования здоровья. В результате резкого снижения процента, по которому деньги передавались на их использование, корпорация понесла большой урон, ее дефицит к 1998 г. превысил 1 трлн. иен. Такое состояние пенсионных накоплений побудило министерство изучить план их полного направления не в правительственные финансовые учреждения, а в частные через органы контроля за управлением пенсионным капиталом. Реформа 2000 г. намечала постепенную реализацию данного плана, внедрение нового механизма и способа управления пенсионными накоплениями. Первые шаги в этом направлении оказались неудачными. Так, в апреле–сентябре 2002 г. управление рыночными методами, распространенное на 20% пенсионных накоплений, принесло Министерству благосостояния и труда «в результате инвестиционных рисков» дефицит, превышающий 2 трлн. иен¹⁴.

В комментариях по поводу пенсионной реформы 2000 г. отмечалась главным образом ограниченность принятых решений. Указывалось, что одобренные парламентом законодательные акты не гарантируют стабильного финансирования пенсионных выплат в необходимых размерах. Не решена также задача предупреждения продолжающегося уклонения от уплаты страховых взносов значительной части страхуемых. Провозглашенная цель повысить долю государственной казны в базовой пенсии не подтверждена реальным финансированием. Недостаточность принятых мер усматривалась и в том, что пенсионная политика принималась без надлежащего учета ее тесной связи с решением проблемы занятости трудоспособного населения и без тщательного согласования с прочими расходами по социальному обеспечению (на медицинские услуги, уход за престарелыми и т.п.).

Существенные изменения, внесенные в 1994 и 2000 гг., означали, что в преддверии XXI в. японская пенсионная система вступила в стадию перманентного реформирования.

Естественно, в условиях затяжного экономического застоя практическая работа по пересмотру пенсионной системы и на других направлениях преобразований в сфере социального обеспечения породила острые споры как между правящими партиями и оппозицией, так и в правящих кругах и побуждала правительство вновь и вновь запрашивать мнение совещательных органов.

Так, Совет знающих лиц, учрежденный премьер-министром К. Обути, в части, касающейся общественных пенсий, предлагал изменить существующий подход к установлению пенсий главным образом по семейной модели и перейти к исчислению пенсий индивидуально, подтверждая самостоятельность и работающих женщин, и профессиональных домохозяек и принимая во внимание плюрализацию форм найма на работу. Совет высказался и за то, чтобы «престарелые не только пользовались льготами, но и делили бремя страховых выплат с работающим населением». По его мнению, требовалось также «срочно разморозить повышение страховых взносов» и одним из способов достижения баланса между выплатами и бременем расходов на социальное обеспечение признать «более высокое налогообложение недвижимости и ее наследования». Наконец, было выражено согласие с повышением доли государства в пенсионных расходах¹⁵.

При кабинете Дз. Коидзуми принципиальное направление очередного пересмотра пенсионной системы, которое должно было состояться в 2004 г., было определено Консультативным советом по экономической и финансовой политике. Планировалось принять следующие меры:

- срочно разрешить проблему неучастия и неуплаты страховых взносов в системе общественных пенсий, установить строгий порядок сбора страховых взносов;
- перестроить структуру пенсионного обеспечения, сделать ее отвечающей плюрализации форм труда и образа жизни;
- пересмотреть способ пенсионных выплат для работающих пенсионеров;
- пересмотреть налогообложение пенсий, чтобы обеспечить справедливость в распределении бремени между поколениями и внутри них;
- в короткий срок снять запрет на повышение пенсионных страховых взносов, принять решение относительно выполнения указанного в приложении к пенсионным законам 2000 г. требования повысить до 1/2 долю государства в финансировании базовой пенсии;
- продолжить изучение способа накопительной пенсии и других мер для построения в будущем стабильной пенсионной системы¹⁶.

Подготовка «коренной пенсионной реформы», обещанной кабинетом Дз. Коидзуми, разворачивалась на фоне необычайно бурного обсуждения. На первый план опять выдвинулись вопросы поиска источников для устойчивого финансирования всей системы социального обеспечения, особенно

пенсионных выплат. По сути дела, большого выбора в способах удовлетворения растущих затрат на нужды старшего поколения не было. Помимо непопулярного повышения страховых взносов, другим источником финансирования социальных расходов может быть только государственная казна, увеличение расходов из которой означало нелюбимый населением рост налогового бремени.

К идее введения дополнительного налога на потребление, специально предназначенного для покрытия растущих расходов по социальному обеспечению, обращались и раньше, еще в 1993–1994 гг. Но тогда спор лишь обострил противоречия внутри правящей коалиции, но не получил практического продолжения. При подготовке пенсионной реформы 2000 г. в пользу финансирования базовой пенсии за счет такого дополнительного целевого налога высказывались, хотя и с разных позиций, представители Японской федерации предпринимательских организаций (Никкэйрэн) и Японской конфедерации профсоюзов (Рэнго). Никкэйрэн исходила из желания снизить тем самым бремя предприятий на страховые взносы, распределив его между всем населением. Рэнго поддерживала обращение к использованию налога на потребление, считая его «справедливым», поскольку на практике страховые взносы не платят, иначе говоря, в страховании базовой пенсии не участвуют до 20% потенциальных пенсионеров.

С тех пор трудности финансирования расходов на социальные нужды стали еще более ощутимыми, а недоверие к социальной политике правительства достигло небывалого уровня. К осени 2001 г. опросы общественного мнения показывали, что почти 70% опрошенных выражают беспокойство по поводу своей жизни в старости. Вместе с тем осенью 2001 г. на вопрос, «согласны ли Вы с повышением налога на потребление с целью финансирования социального обеспечения», позитивный ответ дали только 22% респондентов, а 70% выразили несогласие¹⁷.

Характерно, что в такой обстановке к обсуждению проблемы финансирования социальных расходов вновь активно подключились предпринимательские круги, представленные Японской федерацией экономических организаций (Ниппон кэйданрэн), принявшей курс на усиление воздействия крупного бизнеса на формирование правительственной социальной политики.

Выступая с требованием коренной реформы системы социального обеспечения, Японская федерация экономических организаций исходит из того, что при сохранении этой системы в неизменном виде расходы на пенсии и медицинские услуги должны к 2025 г. вырасти более чем в 2 раза и, следовательно, экономика, поддерживающая социальное обеспечение, может не выдержать такую нагрузку. Федерация предложила следующий сценарий реформирования на период с 2004 по 2025 г.

На первом этапе (2004–2010 гг.):

- сдерживать расходы на медицинские услуги (сократить на 5 трлн. иен к 2010 г.);

- повысить с 2004 г. долю государственной казны в финансировании базовой пенсии и расходов на лечение престарелых с 1/3 до 1/2;

- снизить выплаты пенсии благосостояния на 2 трлн. иен к 2010 г.;

- повысить к 2007 г. налог на потребление с 5 до 10%.

На втором этапе (2011 – 2025 гг.):

- снизить выплаты пенсии благосостояния на 5,5 трлн. иен к 2025 г.;

- сдерживать расходы на медицинские услуги (сократить на 7,5 трлн. иен к 2025 г.);

- повысить долю государственной казны в финансировании базовой пенсии до 70%, а в медицинских услугах – до 60%;

- повысить налог на потребление с 2013 г. на 5% (до 15%), а с 2016 г. – еще на 3% (до 18%).

Федерация считает необходимым в процессе реформы пенсионного обеспечения держать размер пенсионных выплат на уровне половины нынешнего дохода работающего поколения, сократить выплаты пенсий лицам с высокими доходами, изменить стандартную модель начисления пенсий от семьи с одним работающим к семье, в которой работают и муж, и жена¹⁸.

По мнению руководящих деятелей федерации, увеличение налога на потребление с целью покрытия возрастающих расходов на социальное обеспечение позволит разрешить противоречие между пенсионерами, которые по мере их старения ощущают сокращение социальных выплат, и молодым поколением, не желающим увеличения бремени страховых взносов. Кроме того, повышение потребительского налога будет вести к тому, что «заработанные деньги будут использоваться, а не лежать на личных депозитах», и молодежь будет раньше начинать трудовую деятельность, не полагаясь на родительскую поддержку¹⁹.

Разные варианты решения финансовой проблемы в пенсионной системе обсуждались и в научных кругах, которые призывают, в частности, к использованию в Японии зарубежного опыта. Наибольший интерес вызывает шведская пенсионная реформа, осуществляемая с 1999 г. Позитивный смысл усматривается в том, что в Швеции отменили базовую ступень пенсии (аналог японской национальной пенсии), полностью перешли к пенсии, пропорциональной доходу страхуемого, и одновременно учредили минимально гарантируемый уровень пенсий для лиц с низким доходом, финансируемый из государственной казны. Кроме того, в Швеции определен способ использования налогов для социальной помощи лицам, не участвующим в страховании, и лицам, получающим низкие пенсионные выплаты. Обращается внимание на то, что в Швеции к части пенсии, пропорциональной доходу, применяли «накопительный метод», при котором страхуемый получает воз-

возможность собственного выбора в управлении пенсионными накоплениями, чего в проектах Министерства благосостояния и труда Японии пока нет²⁰.

Для современных пенсионных систем, отмечает исследователь этой проблемы М. Такахаси, становятся характерными две функции: правительственное понуждение граждан к самостоятельным усилиям по подготовке условий для обеспеченной жизни в старости и оказание за счет перераспределения доходов поддержки тем лицам, которые в такой подготовке не преуспели (т.е. гарантия минимальных расходов на жизнь в старости). Шведская модель, по его мнению, привлекает внимание во всем мире как образец реформирования, позволяющего осуществлять принципы пенсионного обеспечения в простой, понятной любому человеку форме²¹.

Не прошла не замеченной японскими учеными и пенсионная реформа 2001 г. в ФРГ. По мнению профессора Т. Исимото, в этой реформе внимания заслуживает переход от способа обеспечения жизни престарелых, полностью зависящего от государства, к политике самостоятельных гарантий жизни в старости путем длительного, планомерного формирования собственных средств для будущей жизни, поддерживаемого государственными дотациями²².

В то время как в 2001–2003 гг. средства массовой информации широко освещали дискуссию о возможных способах обеспечения стабильного финансирования пенсий, большинство политических партий, включая правящие, декларируя стремление к коренной реформе пенсионной системы, занимали все же выжидательную позицию, не высказывали своего однозначного мнения.

Дискуссии разворачивались вокруг и других проблем, одной из которых остается сохранение в Японии обособленных пенсионных систем, отличающихся друг от друга как по исчислению страховых взносов и выплат, так и по механизму организации этой работы (см. табл. 1).

Из таблицы видно, что размер национальной пенсии ниже, чем выплаты по пенсии благосостояния и пенсии ассоциаций взаимопомощи в 3,5–3,8 раза. К тому же средний размер месячной национальной пенсии составляет на практике 52 тыс. иен. Указанная в таблице сумма в 66 тыс иен – это полная пенсия, требующая участия в страховании в течение 40 лет, что сделать нелегко.

Существует также разница в ставке страховых взносов и размере получаемой пенсии между пенсиями благосостояния и пенсиями ассоциаций взаимопомощи. Эта разница образуется в результате того, что по сравнению с работниками частных предприятий зарплата лиц, относящихся к пенсии ассоциаций взаимопомощи, изначально была выше, и поэтому с них можно было взимать страховые взносы с меньшим процентом. С другой стороны, у получателей пенсии благосостояния существует возможность компенсировать несколько меньший размер месячной пенсии за счет пенсий предприятий²³. Однако экономический застой и расстройство японской финансовой

Таблица 1

Пенсионные системы в Японии

Типы пенсионных систем	Число страхуемых	Сумма в мес. (в иенах) или % страхового взноса*	Размер месячной пенсии (в иенах)**
Национальная пенсия	22 370 000	13,3 тыс.	66 тыс.
Пенсия благосостояния	32 000 000	13,58%	233 тыс.
Пенсия ассоциаций взаимопомощи госу- дарственных служащих	1 110 000	14,38%	253 тыс.
Пенсия ассоциаций взаимо- помощи местных общест- венных служащих	3 180 000	12,96%	253 тыс.
Пенсия ассоциаций работ- ников частных школ	430 000	10,46%	253 тыс.
Пенсия взаимопомощи депутатов парламента***	727	103 тыс.	343,3 тыс.

Источник: Ёмиури симбун. 28.10.2003.

* Процент страхового взноса исчисляется с годового дохода, страхуемый уплачивает его половину.

** Размер месячной национальной пенсии указан для 40-летнего страхового стажа; размер месячной пенсии взаимопомощи депутатов парламента – для 10-летнего стажа пребывания в парламенте; месячные размеры остальных пенсий – по семейной модели (40 лет трудового стажа мужа, жена – профессиональная домохозяйка).

*** В 2006 г. пенсия взаимопомощи депутатов парламента была отменена.

системы вели к сокращению сферы применения этого вида частных пенсий. На март 2001 г. в Японии функционировало 1800 учрежденных предприятиями пенсионных фондов, в которых состояли 10,5 млн. человек, т.е. менее 1/3 участников пенсий благосостояния²⁴. Число таких фондов продолжает уменьшаться.

Наконец, между видами общественных пенсий существует принципиальное различие по способу взимания страховых взносов. В национальной пенсии страховой взнос устанавливается в фиксированном размере, а в пенсиях благосостояния и пенсиях ассоциаций взаимопомощи – пропорционально доходу страхуемых.

Помимо всего прочего, общественные пенсии имеют и разную подведомственность. Вопросы национальной пенсии и пенсии благосостояния относятся к ведению Министерства благосостояния и труда, пенсии ассоциаций взаимопомощи государственных и местных общественных слу-

жащих – Министерства финансов, а ассоциаций взаимопомощи работников частной школы – Министерства просвещения и науки.

Необходимость унификации пенсионной системы признается в Японии уже более 20 лет. Еще в 1984 г. правительство приняло решение о том, чтобы к 1995 г. завершить объединение системы общественных пенсий. Отсутствие продвижения в сторону унификации объясняется в первую очередь сложностью справедливого определения страховых взносов и уровня пенсионных выплат разных категорий страхуемых. У работников частных предприятий, государственных и местных служащих заработная плата прозрачна, страховые пенсии у них взимаются по месту их получения. Иное положение у фермеров, других самостоятельных хозяев, лиц свободных профессий, участвующих в национальной пенсии. Считается, что среди них свой доход декларирует не более 30%²⁵. Поэтому при объединении разнородных пенсий потребуются, как минимум, введение идентификационного номера налогоплательщика, без чего невозможно взимание страховых взносов соответственно доходам самостоятельных хозяев и лиц свободных профессий. Однако в парламенте значительная часть депутатов, пользующихся поддержкой этих слоев населения, возражает против такой меры, как противоречащей принципу защиты персональной информации.

Активно дискутировалась и так называемая проблема страхуемых третьей категории, которая на практике носила гендерный характер. С 1985 г. страхуемые общественной пенсионной системы подразделяются на три категории. Первая категория – это мужчины и женщины, являющиеся хозяевами мелких предприятий или лицами свободных профессий, которые относятся к общей для всего населения национальной пенсии. Вторая категория – трудящиеся мужчины и женщины частных, государственных и общественных предприятий и учреждений. Третья категория – иждивенцы лиц первой и второй категорий. Среди страхуемых третьей категории есть несколько десятков тысяч мужчин, но большинство (около 11 млн. человек) – женщины-домохозяйки или работающие неполный рабочий день с годовым доходом до 1,3 млн. иен. В связи с этим проблемы страхуемых третьей категории на практике рассматриваются как женские, возникающие из-за стремления японок к самостоятельности и трудовой деятельности за пределами семьи.

Министерство благосостояния и труда сформировало группу для специального изучения темы «Женщины и семья», которая пришла к выводу о необходимости решения следующих задач совершенствования пенсионной системы. Во-первых, пенсионная система должна соответствовать формирующемуся обществу, в котором человек может жить в одиночку. В ближайшее время требуется перейти от семейной модели пенсий, предполагающей одного работающего (муж), к модели обоих работающих членов семьи (муж и жена), а в будущем – к персональной пенсионной модели.

Во-вторых, путем распространения пенсии благосостояния на лиц, работающих неполное рабочее время, более половины которых являются женщинами среднего возраста, следует добиваться сокращения численности страхуемых третьей категории. С этой целью необходимо снизить до 650 тыс. иен предел нынешнего годового дохода в 1,3 млн. иен для женщин, находящихся на иждивении мужей.

В-третьих, необходимо решить вопрос, кто должен нести бремя взносов за страхуемых третьей категории. Существует несколько вариантов: возложить оплату страховых взносов на самих женщин; повысить размер страхового взноса мужа профессиональной домохозяйки; право на пенсию разделить между супругами; в будущем вообще отменить систему страхуемых третьей категории.

В-четвертых, при исчислении пенсионных выплат для женщин установить порядок особого зачета в страховой стаж времени, используемого для воспитания детей. Определить правила разделения семейной пенсии при разводе супругов. И, наконец, создать условия для того, чтобы работающие женщины не отказывались от собственного права на пенсию, выбирая семейную пенсию на условиях, одинаковых с профессиональными домохозяйками, составляющими 80% среди лиц в возрасте 65 лет и старше. Конкретно предлагалось некоторое повышение уровня пенсионных выплат для тех работающих женщин, с которых взимаются страховые взносы²⁶.

Однако эти предложения в повестку пенсионной реформы 2004 г. не были включены. В частности, правительство уклонилось от рассмотрения рекомендации распространить пенсию благосостояния на лиц, работающих неполное рабочее время, так как она вызвала сильное сопротивление со стороны деловых кругов сферы услуг, где широко используется женский труд, а предприниматели не желают увеличения собственного бремени на социальные выплаты.

Правительственные законопроекты по пенсионной реформе были внесены в парламент в начале 2004 г., в обстановке роста массового беспокойства по поводу будущего пенсионной системы, которое подогревалось, в частности, сообщениями о снижении собираемости страховых взносов по национальной пенсии. В 2003 г. их собираемость составила всего 62,18% (самый низкий показатель за все предыдущие годы)²⁷. К тому же выявилась причастность к неисполнению гражданской обязанности платить страховые взносы по национальной пенсии многих депутатов парламента и даже членов правительства. Скандальные разоблачения усилили народное недоверие и обострили партийное противостояние вокруг содержания пенсионной реформы.

В отличие от правящих ЛДП и Комэйто, предложивших поправки в существующую пенсионную систему, но отложивших коренной пересмотр ее на будущее, Демократическая партия (ДП) настаивала на более основа-

тельной пенсионной реформе. Она выдвинула следующие альтернативные предложения:

- национальную пенсию, пенсию благосостояния и пенсии ассоциаций взаимопомощи объединить, создать новую пенсионную систему, состоящую из «пенсии, пропорциональной доходу» (далее – пропорциональная пенсия), и «минимально гарантируемой пенсии» (далее – минимальная пенсия). Размер выплат пропорциональной пенсии должен устанавливаться соответственно уплачиваемым страховым взносам. Минимальная пенсия предназначена для лиц с низкими доходами, расходы на ее выплату должны покрываться за счет налога;

- страховой взнос пропорциональной пенсии взимать по типу пенсии благосостояния – 13,58% от заработной платы, разделенные поровну между работниками и предпринимателями;

- в качестве источника финансирования минимальной пенсии установить 3%-ный «целевой пенсионный налог на потребление»;

- новую пенсионную систему ввести в действие с 2009 г., а целевой пенсионный налог – с 2007 фин. г.;

- размер минимальной пенсии гарантировать на уровне существующей национальной пенсии, т.е. в размере 66 тыс. иен в месяц (при участии в данном виде пенсионного страхования в течение 40 лет). Профессиональным домохозяйкам, не платящим страховые взносы, пенсию назначать, исходя из общего дохода супругов, в размере 1/2 пенсии мужа²⁸.

Предложения ДП были отвергнуты, но правящие партии договорились с ней начать консультации, чтобы к марту 2007 г. придти к совместному заключению о пересмотре системы социального обеспечения, включая унификацию.

Превосходство правящих партий в парламенте обеспечило принятие 5 июня 2004 г. правительственных предложений по пенсионной реформе в неизменном виде. Принятые законы определили следующие изменения.

Во-первых, намечено постепенное повышение страховых взносов по разным видам пенсий. Страховой взнос пенсии благосостояния, оставшийся, несмотря на предыдущие парламентские решения, на уровне 13,58% от годового дохода, должен ежегодно, начиная с октября 2004 г., повышаться на 0,354% с тем, чтобы после 2017 г. удерживаться на уровне 18,3%. Страховой взнос этого вида пенсии, который уплачивается компаниями и страхуемыми по половине суммы, должен взиматься, как установлено законом 2000 г., с ежемесячного заработка, включая налоги, и с дополнительных выплат (бонусов). Однако условия страхового взноса с любого месячного заработка свыше 605 тыс. приравниваются к заработку в 620 тыс. иен; установлен верхний предел бонусов, с которых взимается страховой взнос, а именно: один бонус в размере 1,5 млн. иен. Предусмотрено, что эти верхние пределы будут повышаться по мере роста среднего дохода участников пенсии благососто-

яния в целом. Например, бремя страхового взноса работника компании, при месячном заработке в 500 тыс. иен составляющее 33 950 иен, к 2017 г. должно повыситься до 45 570 иен. В случае получения одного бонуса в размере 1 млн. иен страховой взнос с него для работника компании увеличится с 67 900 до 91 500 иен.

В национальной пенсии (самостоятельные хозяева, лица свободных профессий, студенты и др.) установленный для всех ее участников единый месячный страховой взнос в размере 13 300 иен должен с 2005 г. ежегодно повышаться на 280 иен, имея в виду после 2017 г. остановиться на уровне 16 900 иен. Страховой взнос определен в ценах 2004 г. Реально повышение общего уровня зарплаты в стране предполагает увеличение и размера страхового взноса. При ежегодном росте зарплаты на 2,1% месячный страховой взнос к 2017 г. может подняться до 20 860 иен.

С 2005 г. в целях повышения собираемости страховых взносов по национальной пенсии поднята планка дохода семей-одиночек, ниже которой допускается полное или частичное освобождение от уплаты страхового взноса (ранее полное освобождение осуществлялось при годовом доходе в 350 тыс. и освобождение от уплаты 1/2 страхового взноса при годовом доходе в 850 тыс. иен). Кроме того, дополнительно установлены еще две градации – освобождение от уплаты 3/4 и 1/4 страхового взноса. В условиях вызванного безработицей и другими факторами снижения дохода молодых людей 20–29 лет установлено, что с 2005 г. они могут пользоваться временной отсрочкой от уплаты страховых взносов с условием ее последующей компенсации в срок до 10 лет от времени должной уплаты.

Во-вторых, явно прослеживается тенденция к сдерживанию пенсионных выплат. Правительство разъясняло, что размер пенсий благосостояния гарантируется на уровне 50% годового дохода работающего населения. Однако это касается только начального этапа выплаты пенсии при достижении 65 лет по стандартной семейной модели (муж имеет 40 лет страхового стажа, на его иждивении жена – профессиональная домохозяйка). Существующий уровень пенсий по семейной модели, составляющий 59,3% от годового дохода трудоспособного населения, должен быть постепенно снижен до 50,2% после 2023 г. В случае же двух работающих супругов при том же страховом стаже уровень пенсии должен снизиться с 46,4 до 39,3%, а холостых мужчин – с 42,5 до 36%. По стандартной семейной модели пенсии людей, которые к 2004 г. не достигли 65-летнего возраста, также через 1–12 лет после начала их получения будут ниже 50% годового дохода работающего населения²⁹.

Сдерживание пенсионных выплат касается и национальной пенсии. Размер месячной национальной пенсии двух супругов при полном страховом стаже, в 2004 г. составляющий 132 тыс. иен, к 2023 г. планируется номинально увеличить до 158 тыс. иен, однако по сравнению с ценами 2004 г. ожидается его реальное снижение до 131 тыс. иен.

Предполагается, что покупательная способность пенсионеров за 19 лет, начиная с 2004 г., понизится на 13–14%, что может отрицательно повлиять на жизнь старшего поколения, прежде всего лиц с низкими доходами.

В-третьих, подтверждена установка на увеличение доли государственной казны в финансировании базовой пенсии с 1/3 до 1/2.

В-четвертых, некоторые изменения касаются существующего порядка, при котором работающие пенсионеры разных возрастов продолжают платить страховые взносы, однако при этом размер пенсии уменьшается в зависимости от получаемого дохода. Так, с марта 2005 г. отменяется единообразное сокращение на 20% пенсии постоянно работающим в возрасте 60–64 лет. Они могут получать ее в полном размере, если среднемесячный доход, включая налоги и бонусы вместе с месячной пенсией, составляет 280 тыс. иен. В случае превышения совокупного дохода из пенсии вычитают половину превышающей части. Если же месячный доход (пенсия и зарплата) достигает 480 тыс. иен, из пенсии вычитают всю превышающую часть дохода. Наконец, если месячная пенсия равняется 100 тыс. иен, то лицам, имеющим также ежемесячный доход, полностью прекращают выплачивать пенсию.

С 2007 г. аналогичный порядок распространится и на работающих в возрасте 70 лет и старше. Базовую пенсию они, как и лица в возрасте 65–69 лет, будут получать полностью, независимо от дохода. Но в случае, если зарплата вместе с пропорциональной частью пенсии выйдет за пределы 480 тыс. иен в месяц, пенсия будет уменьшена наполовину. При этом работающие в возрасте 70 лет и старше не несут бремя страховых взносов.

В-пятых, установлен новый порядок разделения права на получение пенсии при разводе супругов, предусматривающий два способа. В соответствии с «разделом по согласию», который вводится с 2007 г., пенсию благосостояния, страховой взнос на которую супруги выплачивали во время брака, можно разделить поровну. Если согласие не достигнуто, решение принимается в суде. С 2008 г. начнет применяться способ «раздела по принуждению». В случае развода профессиональной домохозяйки (третья категория страхуемых) с мужем – работником компании или общественным служащим – раздел пенсии может осуществляться, исходя из того, что жена как бы выплачивала половину страхового взноса, который реально вносил в период брака муж.

Японские средства массовой информации единодушно отмечали, что содержание принятых законов весьма далеко от первоначального намерения правительства и правящих партий осуществить «коренную пенсионную реформу», создать систему пенсионного обеспечения «на 100 лет спокойной жизни». Считается, в частности, что правительственные расчеты, касающиеся достижения баланса финансовых поступлений и выплат в пенсионной системе, строились на неоправданно оптимистических демографических прогнозах, поэтому определенные законом размеры страховых взносов и

пенсионных выплат вскоре придется пересматривать. Действительно, расчеты Министерства благосостояния и труда исходили из того, что показатель рождаемости (среднее число детей, рождаемых одной женщиной в течение жизни) составит в 2003 г. 1,32, а в дальнейшем до 2050 г. поднимется до 1,39. Однако еще до принятия законов выяснилось, что уровень рождаемости снизился в 2003 г. до 1,29³⁰.

Поскольку реформа 2004 г. была направлена главным образом на корректировку параметров страховых взносов и пенсионных выплат, по существу не затрагивая принципов и механизмов пенсионной системы, она не исправила многие присущие ей недостатки, не решила ряд других важных и острых проблем.

По-прежнему нет единого мнения по поводу способа обеспечения надежного финансирования пенсий в комплексе всей системы социального обеспечения. В том числе за счет введения целевого налога на потребление. Остался не прописанным сценарий обещанного увеличения к 2009 г. доли государственных расходов в финансировании базовой пенсии.

Наличие важной проблемы унификации различных пенсионных систем, без решения которой трудно представить справедливое пенсионное обеспечение населения в целом, признается и правительством, и политическими партиями. Однако практических шагов в сторону ее разрешения пока не сделано. Остаются незавершенными дискуссии о пенсиях для работающих неполный день, о переходе от семейной модели пенсий к индивидуальным пенсиям и т.д. Продолжается поиск эффективных мер по решению задачи повышения собираемости страховых взносов национальной пенсии с 62,8 до 80%.

Сохранение множества проблем, требующих дальнейшего серьезного рассмотрения, побудило премьер-министра Дз. Коидзуми сразу после прохождения правительственных законопроектов через палату представителей оценить нынешний этап пенсионной реформы как «крупный шаг», но одновременно заявить о необходимости добиваться народного доверия к пенсиям, продолжать системную реформу, а также добиваться конструктивного подхода в дискуссии по этим вопросам³¹.

Из обзора процесса реформирования японской пенсионной системы видно, что разрешение многих назревших проблем идет крайне медленно. Десять лет потребовалось для косметического ремонта системы путем внесения в нее частичных изменений.

Начиная с 1994 г. японскому правительству приходилось обращаться главным образом к непопулярным среди населения мерам. К ним относится «пакет трех путей оздоровления пенсионной системы», в который входят повышение пенсионного возраста, увеличение страховых взносов, снижение уровня пенсий относительно доходов работающего населения. В то время как такая политика преодоления трудностей финансирования воз-

растающих расходов на пенсии вызывает активное сопротивление и рост народного недоверия к ней, в стране формируется мнение о необходимости увеличить участие государства в покрытии расходов на социальные услуги. Иначе говоря, речь идет об увеличении финансирования социальных расходов за счет налогообложения.

Параллельно ищутся способы повышения эффективности работы системы социального обеспечения. В пенсионной системе внимание обращается на улучшение собираемости страховых взносов, предотвращение неэффективного расходования пенсионных накоплений. Определенные надежды возлагаются на внедрение рыночных методов в управление пенсионными накоплениями, хотя высказываются также опасения по поводу высокого риска вложения их в инвестиционные и другие рыночные операции.

Японская общественность ожидает от правительства конкретных действий, ведущих к утверждению справедливости в пенсионном обеспечении. Подчеркивается важность гибкого реагирования на плюрализацию образа жизни и форм трудовой деятельности с тем, чтобы не лишить полноценного пенсионного обеспечения некоторые слои населения, особенно женщин, работающих временно, неполный рабочий день, по свободному графику, особым контрактам и т.д.

В подвешенном состоянии остается проблема унификации обособленных видов пенсий. Признавая необходимость ее решения, правительство воздерживается от конкретных шагов, не имея пока четкого представления, как это сделать, не допустив разрушительных последствий. Пенсионная система в Японии, хотя и не считается справедливой для всех ее участников и подвергается сильной критике, тем не менее, представляет собой отлаженный, проверенный временем механизм, дифференцированно функционирующий среди работников частных предприятий, государственных и других общественных служащих, а также прочих членов общества по месту их жительства. Поиск унифицированной пенсионной системы, учитывающей особенности каждой категории страхуемых, осуществляется в ходе дискуссии, участниками которой становятся не только правительство и политические партии, но и ученые, деловые круги, общественные организации, рядовые граждане.

В стремлении сделать пенсионную систему надежно обеспечивающей спокойную и комфортную жизнь в старости заметное место отводится изучению зарубежного опыта. Вместе с тем единого взгляда на его применение в Японии не существует. Возможно, будут использованы его отдельные элементы при сохранении проверенного жизнью принципа общественной солидарности. Характерно, что даже сторонники радикальных реформ в неолиберальном духе проявляют осторожность, понимая недопустимость просчетов в социальной политике.

СТРАХОВАНИЕ УХОДА ЗА ПРЕСТАРЕЛЫМИ – САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ ЗВЕНО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Задача «создания общественной системы ухода за престарелыми» на страховой основе была поставлена еще в 1994 г. в уже упоминавшемся докладе Консультативного совета по системе социального обеспечения. Правительство восприняло эту идею позитивно. На ее конкретизацию, принятие необходимых законов и подготовительную работу ушло примерно 5 лет. С апреля 2000 г. в Японии страхование ухода за престарелыми представляет собой самостоятельную структуру в общей системе социального обеспечения.

Новая структура возникла не на пустом месте. Помимо пенсионного обеспечения и страхования здоровья населения старших возрастов, с 1990 г. осуществлялся «Золотой план» – десятилетняя правительственная программа, предусматривавшая весьма значительное увеличение персонала, обслуживающего престарелых на дому, расширение сети центров дневного и надомного обслуживания, станций вызова на дом, а также введение дополнительных мест для престарелых в стационарных учреждениях. В 1994 г. целевые установки плана были пересмотрены в сторону их расширения.

Вместе с тем общее состояние инфраструктуры ухода за престарелыми, обеспечение ее необходимыми кадрами были неудовлетворительными, а финансирование расходов на эти цели затруднялось тем, что осуществлялось в рамках становившегося все более дефицитным государственного бюджета на социальные нужды. На основе введения страхования ухода за престарелыми планировалось целенаправленные страховые взносы сделать источником финансирования, гарантировав таким образом стабильность и повышение качества заботы о старшем поколении.

В 1995 г. специализированный совещательный орган разработал контуры проекта создания соответствующей страховой системы. Подготовка необходимых законопроектов проводилась Министерством здравоохранения и социального обеспечения и сопровождалась согласованием позиций между правящими партиями.

Участие в правительстве либерал-демократов и социал-демократов способствовало принятию решений, в целом приемлемых для разных слоев населения. Премьер-министр, либерал-демократ Р. Хасимото, призывая ускорить реформу социального обеспечения, дал указание в первую очередь решить «назревшую проблему страхования ухода за престарелыми». Социал-демократы также считали, что страхование услуг для старшего поколения позволит создать систему, в которой акцент сделан на общественную поддержку. Они признавали, что здравый смысл подсказывает необходимость заботы членов семьи о своих родителях, да и на практике реальный

уход за ними обычно лежит на женской части семьи. Однако современная структура семьи и занятость ее членов сократили возможности заботы о стариках исключительно в домашнем кругу. Отсюда возникает необходимость расширить сферу услуг для престарелых, дополнив периодическое лечение постоянной заботой, бытовой поддержкой, а также устранить зависимость предоставления услуг от государственной администрации, сделать органы местного самоуправления их распорядителем при опоре на гражданское участие.

В целом же формирование надежно действующей структуры предоставления услуг по уходу за престарелыми оказалось весьма трудной задачей. Внесенные в парламент осенью 1996 г. законопроекты правительство было вынуждено исправлять. Они были приняты в декабре 1997 г. главным образом голосами правящих партий, причем в палате представителей законы поддержали 262 депутата, высказались против 205. Кроме того, в парламентскую резолюцию было вписано 19 пожеланий, касающихся применения и дальнейшего совершенствования Закона о страховании ухода за престарелыми.

Принятые законодательные акты заложили правовую основу нового элемента социального обеспечения, призванного гарантировать самостоятельную жизнь той части лиц преклонного возраста, которая по старости или из-за болезни нуждается в постоянной заботе путем ухода на дому или в других формах.

Главная особенность новой системы – финансирование ухода за престарелыми на основе целевого страхования, обязательного как для лиц в возрасте 65 лет и старше, которые являются пользователями предоставляемых услуг, так и для лиц от 40 до 64 лет включительно, которым предстоит воспользоваться этими услугами в будущем. Вторую половину расходов в данной системе берут на себя государство, префектуры и первичные органы местного самоуправления (города, поселки, деревни). Небольшую часть расходов должны оплачивать сами пользователи (табл. 2).

К формам ухода относятся посещения престарелых на дому социальными работниками и медсестрами для оказания разных видов помощи, прием в специальных опорных пунктах на дневное время или на несколько дней для оздоровительных процедур, помещение в стационарные учреждения (особые и прочие дома для престарелых, реабилитационные отделения больниц и т.п.).

Управление системой ухода за престарелыми возложено на муниципии (города, поселки и деревни). Установлен следующий порядок:

- нуждающийся в уходе подает заявление в администрацию города, поселка, деревни;
- учреждаемые в каждой муниципии комиссии по обследованию состояния здоровья рассматривают заявление и принимают по нему решение

Таблица 2

**Распределение источников финансирования
системы ухода за престарелыми**

Наименование источника	Доля в общем финансировании, %
Общественные расходы	50
в том числе:	
государственные	25
префектуральные	12,5
муниципальные (города, поселки, деревни)	12,5
Расходы за счет страховых взносов:	50
в том числе:	
взносы лиц в возрасте 65 лет и старше	17
взносы лиц в возрасте 40–64 лет	33
Дополнительная оплата услуг	10% от стоимости предоставленной услуги их пользователями

в срок до 30 дней, определяют объем необходимых услуг, исходя из 6-ступенчатой классификации состояния здоровья нуждающихся в уходе;

■ специальные комиссии, учреждаемые в каждой префектуре, рассматривают жалобы на отказ в удовлетворении заявлений, поданных в муниципии.

С лиц в возрасте 65 лет и старше ежемесячные страховые взносы взимаются путем вычитания их из пенсий. Размеры страхового взноса определяются муниципией с учетом численности людей этого возраста на ее территории и состояния собственной финансовой базы. По первоначальным расчетам Министерства здравоохранения и социального обеспечения на декабрь 1997 г. страховой взнос должен был в среднем по стране составлять 2,5 тыс. иен в месяц.

Страховые взносы с лиц в возрасте от 40 до 64 лет устанавливаются по стране единообразно и взимаются сверх суммы взносов по страхованию здоровья, к которому они принадлежат. По тем же расчетам предполагалось, что средний месячный страховой взнос работников крупных компаний составит 1,7 тыс. иен, работников мелких и средних предприятий – 1,3 тыс., лиц свободных профессий и ведущих собственное хозяйство – 1,2 тыс. иен. Равную страховую сумму за них должны вносить предприятие или государство. Ввод в действие страхования ухода за престарелыми был назначен на 1 апреля 2000 г.

Общественность восприняла решение о введении страхования ухода за престарелыми с большой долей скептицизма. В прессе отмечалось бес-

покойство населения по поводу возможности эффективно реализовать новую систему заботы о старшем поколении. Во-первых, сомнение вызывал сложный порядок установления необходимости предоставления услуг (многоступенчатость и длительность). Не исключалась возможность принятия несправедливых решений ввиду отсутствия единых норм и произвола местной администрации. Во-вторых, отмечались неготовность инфраструктуры и отсутствие необходимых кадров. Особенно сильными были сомнения в наличии у муниципий денежных средств, необходимых для покрытия расходов на планируемые услуги. В Министерстве здравоохранения и социального обеспечения рассчитывали, что в начальный период обращения за получением ухода будут не слишком массовыми, поскольку о большей части престарелых по традиции заботятся семьи. Упование министерства на то, что, «уплачивая страховые взносы, более половины страхуемых откажется от общественного ухода», расценивалось как «далекое от действительности». Звучали предупреждения о возможности возникновения во многих населенных пунктах сложной обстановки, когда «страхование есть, а ухода нет».

В определенной степени ожидалось и негативные моральные последствия введения страхования ухода за престарелыми, а именно: ослабление желания семьи заботиться о стариках, ссылаясь на вклад в страхование.

Поскольку за год до введения системы страхования ухода за престарелыми, назначенного на апрель 2000 г., готовыми к этому оказалось не более половины муниципий, правительство было вынуждено принять специальное постановление о комплексе мер, необходимых для ее бесперебойного начала:

1) ослабить страховое бремя населения в начальный период страхования – в первые полгода не взыскивать страховые взносы с лиц старших возрастов, а в течение еще одного года взимать с них только половину взноса; на государство возложить годовую долю увеличения страхового бремени лиц в возрасте от 40 до 64 лет;

2) предоставить льготы престарелым, имеющим низкие доходы, – в течение 3 лет вместо самостоятельной оплаты 10% расходов по получаемым услугам оплачивать 3% с дальнейшим постепенным повышением до размера, определенного законом;

3) предусмотреть государственную помощь муниципиям в тех случаях, когда сверх предусмотренных законом услуг они будут оказывать поддержку семейному уходу за престарелыми;

4) содействовать оснащению материальной базы для обслуживания престарелых, учитывать возрастающие потребности при разработке очередного «Золотого плана» после исполнения действующего.

Кроме того, введению страхования ухода за престарелыми предшествовала большая нормотворческая работа. Было определено конкретное содержание 12 видов услуг, осуществляемых при домашнем прожива-

нии престарелых (обслуживание при посещении пациентов санитарями и медсестрами; услуги реабилитационных центров в дневное время и в течение несколько дней; приобретение необходимых медикаментов и пр.). Разработана форма, на основании которой определяется потребность в услугах. Утверждены нормы услуг (число посещений или приемов в течение недели и т.п.) и соответствующие стандартные размеры общих расходов и собственной их оплаты пациентами по каждой из 6 категорий ухода, удостоверяемой муниципальной комиссией. Так, например, в 2000 г. услуги на дому по начальной (не имеющей номера) категории ухода оценивались в 61,5 тыс. иен в месяц, а по высшей, пятой, – в 358,3 тыс. иен (самостоятельно оплачивалась 1/10 часть этой суммы). Значительно дороже должно обходиться обслуживание в стационарных учреждениях. Только собственные расходы пациента в особых домах престарелых оценивались в 56 тыс., а в специальных отделениях больниц – в 67 тыс. иен³².

В число пользователей услугами помимо лиц старших возрастов были включены лица в возрасте 40–64 лет, страдающие специфическими заболеваниями, ускоряющими старение (15 видов).

В 2003 г. правительственный опрос мнения населения о желательном способе ухода за престарелыми подтвердил, что организация заботы о стариках на основе общественного страхования получила общественное признание, а прежнее неприятие внесемейной поддержки престарелых уменьшилось. По сравнению с опросом 1995 г. за форму заботы о престарелых только силами семьи в 2003 г. высказались 12,1% опрошенных (в 1995 г. – 25%), главным образом силами семьи при внешней поддержке – 41,8% (42,6%), главным образом внешней поддержкой при семейном участии – 31,5% (21,5%), только внесемейной, со стороны общества поддержкой – всего 6,8% (3,4%)³³.

Востребованность услуг, гарантированных Законом о страховании ухода за престарелыми, оказалась чрезвычайно высокой. За 5 лет число пользователей такими услугами выросло в 8 раз, составив 3210 тыс. человек. Быстрыми темпами увеличивались и бюджетные расходы на новую систему. В первый год они составили 3,6 трлн. иен, а к 2005 г. должны были достичь 6,8 трлн. иен, т.е. ежегодно возрастали более чем на 10%. По данным обследования за 2003 фин. г., среднегодовой размер выплат по уходу на одного человека в возрасте 65 лет и старше (включая тех, кто такими услугами не пользовался) составил 206,8 тыс. иен, значительно – в 1,7 раза, – различаясь по префектурам³⁴.

По данным на апрель 2005 г., Япония располагала обширной сетью стационарных учреждений, специализирующихся на страховом уходе за престарелыми, включая:

- 5411 особых домов для престарелых на 370 тыс. человек, нуждающихся в постоянном уходе, который по каким-либо причинам не может быть обеспечен на дому;

- 3216 учреждений на 288 тыс. человек, нуждающихся в реабилитации после больничного лечения;

- 3346 учреждений (включая особые отделения больниц) на 137 тыс. человек, нуждающихся в продолжительном лечении и уходе³⁵.

Особенно быстрый рост числа пользователей наблюдался в области услуг, предоставляемых престарелым на дому. К концу 2003 г. их число превысило 2,2 млн. человек (в 2000 г. – 970 тыс.). Это побудило органы местного самоуправления, которые ответственны за организацию ухода за престарелыми, расширить круг исполнителей этой работы, поручив ее в том числе коммерческим предприятиям и волонтерам. Доля коммерческих предприятий в услугах такого рода достигла 44,5% в 2004 г.³⁶

По мере приближения к 2005 г., когда парламент должен был рассмотреть первые итоги работы новой структуры по уходу за престарелыми, в правительстве и общественных кругах развернулись дискуссии о перспективах ее дальнейшего развития.

Главной проблемой оставалось нахождение приемлемого способа формирования устойчивой финансовой базы для предоставления престарелым постоянных и качественных услуг. Дело осложнялось тем, что в надежном и стабильном финансировании нуждаются и другие элементы системы социального обеспечения – пенсии, медицинское обслуживание и т.п. Не удивительно, что в правительственных кругах обсуждалась и такая возможность, как расширение объектов страхования ухода за престарелыми. Например, предлагалось начинать сбор страховых взносов не с 40 лет, как сейчас, а с 20, а также пересмотреть размер личного вклада пациентов в оплату расходов по услугам.

Тщательно взвешивались плюсы и минусы объединенной системы страхования ухода как за престарелыми, так и инвалидами всех возрастов, к созданию которой призывают некоторые ученые и группа глав местных администраций. Однако имелись веские возражения, аргументированные особой спецификой услуг, необходимых для ухода за инвалидами. Распространенному мнению о желательности акцента на развитие услуг, предоставляемых на дому, при которых престарелым не приходится приспособляться к непривычной обстановке, противостояла точка зрения о приоритете расширения стационарных учреждений, которые могут предложить более качественную квалифицированную помощь. Настойчиво продвигалась идея сокращения числа общественных учреждений в сфере ухода за престарелыми, их приватизации или перестройки на коммерческих основах, широкого привлечения частного капитала.

В июне 2005 г. парламент принял разработанные правительством поправки к Закону о страховании ухода за престарелыми. Основная часть поправок направлена на сдерживание продолжающегося роста расходов на гарантируемые законом услуги.

Во-первых, с октября 2005 г. введена самостоятельная оплата престарелыми расходов по проживанию и питанию во время их пребывания в стационарных учреждениях. Во-вторых, в законе нашло отражение мнение о том, что предоставление услуг на дому малонуждающимся в них людям отнюдь не идет им на пользу, а способствует их одряхлению. Закон ориентирует органы местного самоуправления сделать акцент на профилактику и проведение таких мероприятий, как распространение методик по сохранению здоровья, физические тренировки и т.п.

Руководствуясь принципом организации «услуг в максимальной близости к месту проживания», закон нацеливает города, поселки и деревни на создание предназначенных только для местных жителей «маломасштабных многофункциональных центров» для посещений их престарелыми в дневное время и в случае срочной необходимости, домов для групп престарелых и т.п.

Большое внимание уделено повышению прозрачности работы стационарных и других учреждений по уходу за престарелыми. Согласно закону, эти учреждения должны ежегодно издавать памфлеты с конкретным содержанием предоставляемых услуг, заверенные третьими лицами. В свою очередь префектуры также должны ежегодно публиковать сравнительные данные по подведомственным учреждениям для престарелых.

Предложения возложить бремя страховых взносов по страхованию ухода за престарелыми на лиц моложе 40 лет и распространить данную систему на инвалидов в закон не вошли. В приложении к закону зафиксировано пожелание дальнейшего изучения этих проблем параллельно с пересмотром всей системы социального обеспечения и принятия необходимых мер к 2009 г.

Внесение поправок в закон не устранило всех трудностей в решении проблем старшего поколения. Из проведенного газетой «Ёмиури» опроса мнения органов местного самоуправления следует, что многие из них сомневаются в возможности собственными силами создать условия для надлежащей «профилактики», организовать качественные «услуги в максимальной близости от места проживания», хотя в целом признают справедливость повышенных требований к их роли в предоставлении услуг по уходу за престарелыми. Комментируя результаты этого опроса, профессор Т.Хирано отметил, что пересмотр закона «по сути ориентирован на городские районы, где сосредоточено основное население, при этом реализация его для малонаселенных муниципий непосильно тяжела»³⁷.

Япония явилась одним из пионеров в деле модернизации заботы о престарелых путем учреждения с этой целью общественного страхования как самостоятельного звена единой системы социального обеспечения. Новая структура создавалась демократическим путем, в процессе публичного обсуждения. Три года прошло от идеи об ее учреждении (1994 г.) до законода-

тельного оформления, и более двух лет потребовалось для подготовки ее к введению в действие с апреля 2000 г. Следует отметить, что страхование ухода за престарелыми с самого начала планировалось как общественная система, финансирование деятельности которой не возлагается на одних ее пользователей, а предполагает участие государства, префектур и муниципий, управление же системой передается органам местного самоуправления, наиболее близким к нуждам жителей. За 5 лет работы общественной страховой системы ухода за престарелыми выявилось немало проблем, которые требуют разрешения для ее стабильного функционирования. На решение этих проблем направлены поправки, внесенные в 2005 г. в Закон о страховании ухода за престарелыми. В ближайшие годы ожидается дальнейшая корректировка этого закона.

«Несмотря на дополнительное бремя страховых взносов, возложенное на население, новая система, как свидетельствуют опросы общественного мнения, воспринята позитивно подавляющим большинством жителей страны, а по прошествии пяти лет ее действия число сторонников еще более увеличилось, но безупречных, удовлетворяющих абсолютно всех систем не бывает, – подчеркивает профессор Ц. Хотта. – К тому же подобные системы действуют лишь в ФРГ и Нидерландах, поэтому строительство аналогичной системы в Японии сопровождается экспериментами и ошибками»³⁸.

ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

С 1961 г. общественное страхование здоровья охватывает все население Японии, обеспечивая предоставление доступных медицинских услуг каждому гражданину. Подобно пенсионному обеспечению страхование здоровья организовано по месту работы или по месту жительства, а также в зависимости от рода занятий страхуемых и других обстоятельств. Существует несколько систем страхования здоровья.

Кооперативному страхованию здоровья (*кумиаи канъё кэнко хокэн*) подлежат работники крупных предприятий и члены их семей. Страхователем в нем выступают кооперативы страхования здоровья, образуемые на одном предприятии или группе предприятий одной отрасли. Страховые взносы в кооперативах отличаются, но в среднем составляют 7,5% от годовой зарплаты. Они выплачиваются страхуемым и предприятием в соотношении 45:55.

В системе **страхования здоровья ассоциациями взаимопомощи** (*кёсай кумиаи*) страхователями являются ассоциации взаимопомощи государственных и муниципальных служащих, страховые взносы поровну распределяются между страхуемыми и администрацией.

Существуют также отдельные системы страхования моряков и работников частной школы, имеющие свою специфику.

Правительственное страхование здоровья (*сэйфу канъё кэнко хокэн*) создано в целях медицинского обслуживания работников и членов их семей на мелких и средних предприятиях, где создать собственные страховые кооперативы практически невозможно. Страхователем здесь выступает государство в лице Управления социального страхования. Страховые взносы (8,2%) работник и компания платят поровну.

Национальное страхование здоровья (*кокумин кэнко хокэн*) предназначено для тех, кто не охвачен другими видами страхования: самостоятельных хозяев (фермеры и др.), лиц свободных профессий, лиц, занятых неполный рабочий день, уволенных и т.п. Страхователями выступают органы местного самоуправления (город, поселок, деревня), которые могут поручать практическую работу ассоциациям (кооперативам) национального страхования здоровья, создаваемым с разрешения губернаторов префектур. Страховые взносы, размер которых устанавливают сами муниципии и которые существенно различаются, оплачивают главы семей (члены кооператива). Медицинские услуги по этому виду страхования в значительной мере оплачиваются путем финансовой поддержки со стороны местного самоуправления и государственных дотаций.

В рамках общественных медицинских услуг осуществляется «страхование престарелых», введенное по одноименному закону в 1983 г., в котором определены порядок, нормы и источники финансирования медицинского обслуживания лиц в возрасте 70 лет и старше, а также в возрасте от 65 лет в качестве отдельных исключений. Страхование престарелых возложено на органы местного самоуправления при поддержке со стороны государства.

Каждый страхователь выдает страхуемым полисы, по которым они получают необходимые услуги медицинских учреждений, оплачивая на месте, «у окошка», лишь небольшую часть расходов на лечение. Основную часть расходов на медицинское обслуживание страхуемых оплачивают страхователи. Проверка и удостоверение счетов медицинских учреждений за предоставленные услуги возлагаются на специально учрежденные органы, которые действуют на основе норм и цен, устанавливаемых Министерством благосостояния и труда (до 2001 г. – Министерство здравоохранения и социального обеспечения). Министерство устанавливает цену на медицинские услуги, руководствуясь заключением (1 раз в 2 года) Центрального совета по медицинскому страхованию, который формируется из представителей заинтересованных сторон (по 8 членов от Японской ассоциации врачей и других медицинских организаций и от пользователей медицинскими услугами в лице кооперативов страхования и др.), а также независимых представителей (профессора, специалисты и др.).

Постоянное внимание правительства и общественности к совершенствованию общественного страхования здоровья вывело японскую медицину на передовой уровень. «Японская медицинская система, – с гордостью

отмечает К. Тобита из Японского института комплексных исследований, – получила высокое признание в мире, ведь осуществлено страхование здоровья всего населения страны, гарантировано право свободного выбора лечебного учреждения, каждому предоставлены равные услуги независимо от уровня доходов. Еще одна большая заслуга – низкий уровень народного бремени расходов на медицинское обслуживание»³⁹.

Лучшим показателем действенности японской системы медицинского страхования является снижение смертности и достижение самой высокой в мире продолжительности жизни.

Вместе с тем японцы не склонны приукрашивать состояние медицинского обслуживания в стране и сами указывают на многие недостатки: большие очереди на прием к врачам («три часа ожидания ради трех минут встречи с врачом»), стандартный подход к лечению заболеваний без учета достижений мировой медицины, недостаточная информация об альтернативных методах лечения, нехватка низшего и среднего медицинского персонала, недостаточный контроль за качеством медицинских услуг и т.п. Признается, что жесткая государственная регламентация оплаты медицинских услуг ведет к отсутствию гибкости в их предоставлении, а увязка оплаты труда врачей со стоимостью выписанных лекарств препятствует эффективному расходованию выделенных денежных средств и повышению качества лечения. С этим же связано неоправданное затягивание администрацией пребывания пациентов в больницах⁴⁰.

В начале 1990-х годов в Японии стала остро ощущаться необходимость перехода от постепенного совершенствования системы общественного страхования здоровья к решительным мерам, направленным в первую очередь на обеспечение ее устойчивого функционирования.

Японская медицинская система, в целом успешно развивавшаяся в условиях высоких темпов экономического роста, при вступлении в полосу длительного застоя и в условиях быстрого старения населения начала давать сбои. Самой острой стала проблема нехватки денежных средств на быстро растущие медицинские расходы. В 1990 г. они составляли 20,6 трлн. иен, в 1995 г. – 26,9 трлн. иен, а с 1999 г. стали превышать 30 трлн. иен⁴¹. Иными словами, ежегодный прирост медицинских расходов на 1 трлн. иен выдвинул на первый план задачу изыскания способов сохранения бесперебойной работы системы общественного страхования здоровья, не допуская при этом ни снижения доступности, ни ухудшения качества предоставляемых услуг. Наиболее критическая ситуация сложилась в правительственном страховании здоровья, охватывающем работников мелких и средних предприятий, – с 1993 г. оно стало хронически дефицитным. Немало кооперативов, осуществлявших страхование на крупных предприятиях, потерпели банкротство. С большими трудностями столкнулись также многие муниципалитеты, отвечающие за состояние национального страхования здоровья.

Со второй половины 1990-х годов японское законодательство, касающееся медицинского обеспечения населения, 4 раза подвергалось значительной корректировке. В июне 1997 г. правительство, реализуя провозглашенный премьер-министром Р. Хасимото курс на «большие структурные реформы», добилось принятия парламентом ряда поправок к законам об общественном страховании здоровья, которые мотивировались желанием обеспечить финансовую устойчивость системы медицинского страхования и справедливое распределение бремени между поколениями. Поправки сводились главным образом к увеличению личной доли страхуемых в оплате медицинских услуг. Для работников частных предприятий и общественных служащих самостоятельная оплата услуг в медицинских учреждениях была увеличена с 10 до 20%. Для лиц в возрасте 70 лет и старше вместо оплаты в размере 1020 иен в месяц установлена плата по 500 иен каждый раз при 4 посещениях в месяц (при последующих посещениях в течение этого месяца – бесплатно). Для всех престарелых повышена личная плата по месту пребывания в стационаре с 710 иен за день до 1000 иен. Введены нормы взимания со всех пациентов частичной стоимости некоторых видов медикаментов. В правительственном страховании здоровья (работники малых и средних предприятий) страховые взносы повышены с 8 до 8,6% от месячной зарплаты. Правительственные законопроекты встретили большое сопротивление со стороны оппозиционных партий – в палате представителей за них проголосовали 262 депутата, против – 205⁴².

Внесенные тогда в систему медицинского страхования поправки, как и следовало ожидать, к ее стабильности не привели. Бедственное состояние кооперативов страхования здоровья продолжало ухудшаться, к 2000 г. уже около 80% из них стали дефицитными⁴³.

В августе 1997 г. правящие партии были вынуждены приступить к поиску дополнительных решений, ставящих целью в первую очередь нейтрализовать последствия стремительно возрастающих расходов на медицинские услуги для престарелых, и пришли к единому решению осуществить коренную реформу всей страховой медицины. Однако и эта попытка ее реформирования, предпринятая правительством в 2000 г., завершилась лишь принятием частичных поправок к законам о страховании здоровья и о медицине.

Основное содержание этих поправок состояло в следующем:

- для пациентов в возрасте 70 лет и старше введена самостоятельная оплата 10% расходов, одновременно установлена ее верхняя граница в размере 3 тыс. иен в месяц при амбулаторном лечении и 37,2 тыс. иен в месяц при помещении в стационар (для лиц с низкими доходами предусмотрены льготные расценки);

- для пациентов в возрасте до 70 лет повышена верхняя граница размера самостоятельной оплаты лечения, причем наиболее ощутимо для лиц с высокими доходами;

- для всех пациентов несколько повышена плата за питание (с 760 до 780 иен в месяц);

- при номинальном сохранении установленного предела страхового взноса, составляющего в кооперативах страхования здоровья 9,5% от месячного дохода, а в правительственном страховании здоровья – 9,1%, осуществлено реальное повышение этого предела, так как из целевого предназначения страхования здоровья исключен уход за престарелыми, ставший с 2000 г. самостоятельным видом страхования;

- норма численности медсестер в лечебных учреждениях увеличена с одной на четырех пациентов до одной на трех пациентов;

- в обязанность врачей вменено совершенствование профессионального уровня;

- ослаблена регламентация рекламы медицинских учреждений, прежде состоявшая в публикации фамилии врачей и часов приема пациентов⁴⁴.

В 2001 г. при кабинете Дз. Коидзуми в сфере медицинских услуг была поставлена задача «следовать программе повышения эффективности: ввести нормы медицинских услуг, сделать медицинскую информацию доступной путем внедрения современной информационной технологии, модернизировать медицинские учреждения, поднять эффективность их работы. Снизить таким образом затраты на медицинские услуги без ухудшения их качества, создать надежную медицинскую систему, которая сможет продолжать выполнение своих функций»⁴⁵.

В ноябре 2001 г. правительство и правящие партии согласовали главные контуры программы реформы медицинской системы. Ее общим направлением признано формирование унифицированной системы медицинского страхования. С целью сдерживания расходов на медицинские услуги были намечены ближайшие конкретные меры: повышение страховых взносов по правительственному страхованию здоровья, приближение к единой 30%-ной норме самостоятельной оплаты медицинских услуг пациентами. Особо выделена, но не конкретизирована задача «реформы медицинских услуг для престарелых»⁴⁶.

Согласование программы не сняло разногласий внутри самого правительства и среди либерал-демократов по многим принципиальным вопросам. Как отмечали японские исследователи, в правительственной позиции «слились в единое целое» два подхода: традиционный взгляд Министерства благосостояния и труда на сдерживание расходов на медицинские услуги и неоллиберальная точка зрения о необходимости внедрения рыночного механизма в сферу медицинского обслуживания (это мнение поддерживал Консультативный совет по экономической и финансовой политике, министерство с ним было не согласно)⁴⁷.

Что касается противоречий внутри ЛДП, то они определялись различиями в позиции по реформе медицинской системы, которой, с одной сторо-

ны, придерживались деловые круги, а с другой стороны, отстаивал ряд других поддерживавших партию организаций, особенно влиятельная Японская ассоциация врачей, объединяющая более 60% всех врачей страны.

Первым шагом по претворению в жизнь политики правительства Дз. Коидзуми в сфере медицинских услуг стало принятие парламентом в июле 2002 г. ряда поправок к Закону о страховании здоровья, которые в правительственном издании были охарактеризованы как «большой шаг к построению устойчивой и в будущем системы медицинского страхования»⁴⁸.

В результате этих поправок, во-первых, ликвидируются расхождения в норме самостоятельной оплаты пациентами медицинских услуг, имеющиеся в разных видах страхования здоровья (в национальном страховании – 30%, в других видах страхуемые работники оплачивали 20% расходов, члены их семей при амбулаторном лечении – 30%). С апреля 2003 г. введена единая норма личной платы медицинскому учреждению в размере 30%. Вместе с тем личная оплата расходов на лечение детей до 3 лет снижена до 20%, а для лиц в возрасте 70 лет и старше, если они имеют доходы выше установленных, напротив, повышена с 10 до 20%. С апреля 2003 г. отменена личная часть оплаты медикаментов при амбулаторном лечении. Министерство благосостояния и труда назвало эти меры вынужденными, обусловленными критическим состоянием в финансировании растущих медицинских расходов и принятыми из стремления не допустить в будущем превышения 30%-ной нормы личной платы за медицинские услуги и обеспечить справедливое распределение бремени между страхуемыми⁴⁹.

Во-вторых, одновременно установлены верхние границы размеров самостоятельных выплат по медицинским услугам, дифференцированные по возрасту пациентов (до 70 лет и после 70 лет) и по размеру их доходов. Упрощен порядок личной оплаты престарелыми при лечении в нескольких медицинских учреждениях.

В-третьих, с целью справедливого распределения бремени между страхуемыми с апреля 2003 г. установлен равный страховой взнос как с месячной зарплаты, так и с общей суммы вознаграждения за труда, т.е. бонусов, страховой взнос с которых ранее составлял всего 1%.

Для дальнейшего продолжения реформы было намечено принять принципиальный курс и конкретные решения по целому комплексу назревших проблем, в том числе:

- составить конкретное представление о системе медицинского страхования, предполагающей объединение и реорганизацию разных видов страхования здоровья;
- создать новую систему медицинских услуг для престарелых;
- пересмотреть порядок установления гонораров за медицинские услуги;

▪ рационализировать и повысить эффективность административного управления в медицинском страховании путем объединения работы по взиманию страховых взносов в социальном и трудовом страховании, реорганизации Управления социального страхования, совершенствования правительственного страхования здоровья и т.п.⁵⁰

В конце 2005 г. правительство и правящие партии одобрили документ под названием «Основы реформы медицинской системы», что приглушило существующие разногласия. В документе были изложены конкретные меры, направленные на сдерживание медицинских расходов и перераспределение их бремени, реорганизацию управления страхованием здоровья, указаны сроки их реализации⁵¹.

Правительственные законопроекты по реформе медицинской системы были приняты парламентом 14 июня 2006 г. голосами депутатов ЛДП и Комэйто при возражении со стороны оппозиционных партий.

Среди внесенных в порядок страхования здоровья изменений наиболее спорным стало решение в большей мере, чем прежде, возложить возрастающее бремя медицинских расходов на самих престарелых. Если прежде лица в возрасте 70–74 лет сами оплачивали на месте 10% цены лечения, то с апреля 2008 г. они должны будут платить 20%, а те, у кого доход равен доходам работоспособного населения, вместо 20% с октября 2006 г. 30%. За лицами в возрасте 75 лет и старше сохраняются 10% личной оплаты стоимости лечения, но лица этой возрастной категории, приравненные по доходу к работоспособному населению, вместо 20% должны будут платить 30%. Годовой доход, условно приравненный к доходу работоспособного населения, составляет 5 200 тыс. иен на семью из двух человек. Личная оплата за лечение детей в возрасте до 3 лет по-прежнему составит 20%, а за детей дошкольного возраста уменьшится с 30 до 20% с апреля 2008 г.

Пациенты в возрасте 70 лет и старше, на длительное время помещенные в стационар для реабилитации, с октября 2006 г. должны полностью сами оплачивать расходы на питание, отопление, освещение, в результате чего их месячная плата за пребывание в стационаре возрастает в среднем с 64 тыс. до 94 тыс. иен (включая 10% личной оплаты лечения)⁵².

Ряд других изменений в целях общего сокращения расходов на медицинское обслуживание касается всего населения, но особенно сильно ударяет по интересам старшего поколения. Речь, прежде всего, идет о решении постепенно сократить время пребывания в стационарных медицинских учреждениях. Обследование больничных мест для выздоравливающих, на которые чаще всего помещают престарелых, выявило, что около половины занимающих их «в лечении практически не нуждаются», содержатся на них по социальным причинам ввиду невозможности должного ухода в домашних условиях. К началу 2006 г. для такого рода пациентов имелось 250 тыс. койкомест (в системе страхования здоровья) и 130 тыс. в системе страхо-

вания ухода за престарелыми. К 2012 г. намечено общее число имеющих койкомест сократить до 150 тыс., которые будут полностью сосредоточены в страховых учреждениях для престарелых⁵³.

Сократить или, по крайней мере, сдержать рост медицинских расходов рассчитывают в Японии также за счет акцента на профилактику распространенных хронических заболеваний – диабета, гипертонии и т.п. На страхователей медицинских услуг (муниципии, управляющие национальным страхованием здоровья, кооперативы страхования здоровья) законом возложена обязанность проводить медицинские осмотры всех лиц от 40 лет и старше с целью выявления симптомов болезни на ранней стадии и предоставлять необходимое лечение, осуществлять методическое руководство с целью профилактики болезней. Особенно важно, что теперь регулярный медицинский осмотр станет доступным для домохозяек и самостоятельных хозяев (фермеров и т.п.), которым было затруднительно им воспользоваться.

Наконец, законом установлено, что каждая префектура должна составлять пятилетний «План достижения надлежащих расходов на медицину», включающий данные, например, по числу дней пребывания пациентов в больнице. Контроль и отчетность за достижением намеченных показателей, дифференцированных в соответствии с особенностями различных районов страны, должны побуждать медицинские учреждения к экономии денежных средств, получаемых за лечение от страхователей и страхуемых.

Заметной новацией можно считать решение об учреждении в 2008 г. новой «медицинской системы для лиц преклонного возраста», рассчитанной на лиц, достигших 75 лет. Она должна заменить упоминавшееся выше «страхование престарелых», которое охватывает лиц в возрасте от 70 лет. В новой системе все лица в возрасте 75 лет и старше будут платить страховые взносы, включая тех, кто их не платил, находясь на иждивении у своих детей. Медицинские услуги будут обеспечиваться не столько из страховых взносов, сколько за счет налогов и отчислений из средств кооперативов страхования здоровья на предприятиях и национального страхования здоровья. Прежнее страхование престарелых опиралось на аналогичную поддержку, но страхователи были недовольны тем, что около 40% страховых взносов работоспособного населения шло на покрытие медицинских расходов престарелых. С введением «медицинской системы для лиц преклонного возраста» бремя работающего поколения может снизиться за счет уплаты страховых взносов самими престарелыми. Но и участие работоспособных в поддержке новой системы не исключается. Что же касается страхового взноса лиц преклонного возраста, то его норма будет устанавливаться самими префектурами каждой в отдельности. Средний же размер годового страхового взноса не будет обременительным и составит 74 тыс. иен⁵⁴.

В число других изменений, намеченных реформой 2006 г., вошли дифференцированный по возрасту пересмотр размеров личной платы за меди-

цинские услуги по многим их видам, повышение допустимого предела личной оплаты дорогостоящих медицинских услуг, меры по распространению информации, обеспечивающей пациентам возможность выбора медицинских учреждений.

Следует отметить, что принятие законов о реформе медицинской системы сопровождалось принятием по настоянию оппозиционных партий резолюции, содержащей 25 пунктов с требованиями к правительству принять меры к обеспечению отдаленных районов врачами, акушерами, педиатрами, учесть интересы лиц с низкими доходами при получении медицинских услуг, не допустить сокращения сферы доступного медицинского страхования, смягчить последствия намеченного сокращения мест, предназначенных для реабилитации здоровья, и т.п.

Выполнение намеченных в июне 2006 г. изменений отнюдь не означает завершения реформы. В Японии продолжается всестороннее изучение, в том числе с учетом зарубежного опыта, возможных направлений дальнейших преобразований, направленных как на обеспечение стабильного и доступного для всего населения медицинского обслуживания, так и на повышение его качества.

ОБЩИЕ ИТОГИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

К концу XX века сложившаяся в процессе демократизации общества своеобразная система социального обеспечения в Японии приблизилась по уровню предоставляемых населению услуг к уровню большинства развитых стран мира и при наличии определенных недостатков народного недовольства в целом не вызывала.

Главной причиной признания необходимости ее реформирования стали крупные демографические изменения в Японии, а именно: быстро прогрессирующее старение населения и малодетность, которые, в конечном счете, привели к резкому сокращению возможностей финансирования пенсий и медицины на общественной страховой основе. Финансовые трудности социального обеспечения усугубились начавшимся и затянувшимся на длительное время спадом в японской экономике и обострением конкуренции ее продукции на мировых рынках. На таком фоне более заметно, чем прежде, стали проявляться структурные недостатки системы социального обеспечения, прежде всего ее раздробленность на множество самостоятельных видов.

Попытки адаптировать японскую систему социального обеспечения к изменившимся условиям ее функционирования свидетельствовали о том, что более 10 лет эта система подвергалась постоянной корректировке, благодаря которой в целом сохранен достигнутый ранее уровень пенсионного

и медицинского обслуживания, но не устранено народное беспокойство относительно его стабильности в ближайшем будущем.

Единственной крупной новацией в японском социальном обеспечении в этот период явилось учреждение страховой системы ухода за престарелыми, символизирующее усиление внимания к нуждам этого быстро увеличивающегося слоя населения страны. Что касается других преобразований, именуемых пенсионной и медицинской реформами, то они пока существенно не затронули основ системы социального обеспечения. Эта система по-прежнему строится по принципу взаимопомощи, преимущественно за счет общественного страхования. Новое состоит в том, что при некотором увеличении доли государства в финансировании социальных услуг заметно возрастает личная плата при получении медицинских услуг, постепенно повышаются страховые взносы для выплаты пенсий, а в последнее время взят курс на экономию в расходах на социальные услуги, особенно сокращение медицинских расходов на престарелых.

В Японии осознают, что, реформируя социальное обеспечение, невозможно уклониться от решения актуальной задачи его надежного и стабильного финансирования путем справедливого, сбалансированного распределения бремени возрастающих на него расходов. До сих пор имел место дифференцированный подход: в целях снижения бремени работающего населения стремились не допустить его резкого усиления для лиц с низкими доходами, избежать перекосов в распределении между поколениями и внутри поколений.

Радикальные предложения, касающиеся преобразования пенсионной и медицинской систем с использованием американского или европейского опыта, до сих пор активной поддержки не получали. Внимание сосредоточено на постепенном решении существующих проблем с учетом японского менталитета. В политических кругах и разных слоях японского общества активно обсуждаются многие конкретные проблемы, считающиеся неотложными.

К ним, прежде всего, относится самый острый и сложный вопрос, каким образом следует усилить поддержку государством страховых социальных систем, страдающих от недостатка собственных денежных средств. В принципе признается неизбежность повышения налогов. Среди политических сил определенной поддержкой пользуется исходящее от деловых кругов настояние сделать это путем значительного увеличения налога на потребление. Но правительству решиться на такой шаг, болезненный для основной массы населения, не получив народного одобрения, весьма затруднительно.

Не решена актуальная задача добиться полного сбора страховых взносов, а также их рачительного использования. Считают, что ускорить ее решение поможет ликвидация Управления социального страхования (внешнего

органа Министерства благосостояния и труда) и учреждение вместо него новой организации, более открытой и работающей с участием общественных представителей.

Не оправдывается надежда на пополнение пенсионного фонда путем направления его части на инвестиции в частные предприятия.

Большие сложности ожидаются в осуществлении в принципе согласованного между главными партиями страны (ЛДП, Комэйто и ДП) намерения идти по пути унификации разных видов общественных пенсий. Партии серьезно расходятся в способах и порядке действий в этом направлении. Объединение разных пенсий требует, в частности, четких сведений о реальных доходах страхуемых в национальной пенсии, но этому препятствует отсутствие единого для всего населения порядка учета доходов и сопротивление его введению.

Существуют и многие другие проблемы, например, связанные с разделением ответственности за социальное обеспечение между государством и органами местного самоуправления.

Опасения вызвать негативные последствия реформы в сфере, имеющей прямое отношение к жизни и благосостоянию населения, и тем самым породить политическую нестабильность побуждали правительство проводить тщательное обследование общественного мнения, запрашивать рекомендации специалистов, формировать из них совещательные органы.

В свою очередь совещательные органы не спешат давать однозначные ответы, предпочитая ограничиваться общими соображениями, призывая «продолжить изучение» спорных вопросов. Это видно на примере заключительного доклада о дальнейшей реформе японской системы социального обеспечения, опубликованного в мае 2006 г. Совет по способам социального обеспечения, учрежденным при генеральном секретаре кабинета министров.

Основным подходом к реформе системы социального обеспечения, указывали составители доклада во главе с профессором К. Миядзава, должен стать принцип «взаимопомощи», сохранения страхования всего населения. Из налоговых источников возмещать страховые взносы следует главным образом тем, кому трудно делать эти взносы. Необходимо содействовать занятости лиц старших возрастов, женщин, молодежи, инвалидов, расширять круг работающего населения. В целях изыскания дополнительных источников финансирования «изучить возможность реформы налогообложения в целом, включая вопрос о пересмотре налога на потребление». Стремиться к равномерному распределению бремени расходов на социальное обеспечение внутри поколений и между поколениями.

Признана желательность начать унификацию различных видов общественных пенсий, поддержано мнение об установлении в пенсиях благосостояния и пенсиях кооперативов взаимопомощи единой нормы страхового

взноса в пределах 18,3% от размера всей зарплаты. Предложено продолжить рассмотрение вопроса о способах применения пенсионного обеспечения к работающим неполный рабочий день и домохозяйкам.

Подчеркнута необходимость поворота в медицинской реформе от «сдельной оплаты» к «фиксированной» (т.е. оплате по установленным расценкам) при компенсации медицинских услуг.

В докладе не дан ответ на нерешенный вопрос о способе определения процента или размера страхового взноса, соответствующего реальным доходам самостоятельных хозяев, лиц свободных профессий и т.п., но отмечена необходимость в этих целях изучить все за и против введения либо индивидуального номера налогоплательщика, либо индивидуального номера социального обеспечения, либо персональных счетов в системе социального обеспечения.

Наконец, Совет по способам социального обеспечения повторил многократно высказывавшееся различными совещательными органами пожелание обсуждать в комплексе проблемы социального обеспечения, включая установление любых видов страховых взносов и выплат, поиск источников финансирования и т.п.⁵⁵

Видимо, и в дальнейшем реформа в сфере социального обеспечения будет продвигаться крайне осмотрительно с учетом возможных разрушительных последствий перестройки сложившейся и до недавнего времени в целом удовлетворявшей японцев системы, не допуская утраты ее прежних достижений.

Примечания

¹ Конституция Японии // Современная Япония. М., 1972. С. 25.

² Асахи симбун. 19.02.1993.

³ Japan Almanac 2003. Tokyo, 2003. P. 33.

⁴ Тюо корон. 2006. № 1. С. 236.

⁵ Нихон кэйдзай симбун. 09.09.1994.

⁶ Гэндай ёго тисики 2000 (Словарь по современным проблемам 2000). Токио, 2000. С. 710.

⁷ Асахи симбун. 20.01.1997.

⁸ Асахи симбун. 25.10.2000.

⁹ Токи-но угоки. 2001. № 9. С. 91–92.

¹⁰ Кодзо кайкаку-то кэйдзай дзайсэй-но тюки тэмбо (Структурные реформы и среднесрочные перспективы экономической и финансовой политики) // Кэйдзай симон кайги. 18.01.2002. С. 23.

¹¹ Асахи симбун. 13.10.1993.

¹² Нихон кэйдзай симбун. 04.11.1994.

¹³ Нихон кэйдзай симбун. 29.03.2000.

¹⁴ Мики Ёсикадзу, Ямамото Тадаси. «Дзэй»-то «хокэнрё», иттай нани-га

тигау-но ка (В чем отличие «налога» от «страхового взноса»?) // Сэкай. 2004. № 3. С. 160.

¹⁵ Асахи симбун. 25.10.2000.

¹⁶ Кодзо кайкаку-то кэйдзай дзайсэй-но тюки тэмбо (Среднесрочная перспектива структурных реформ, экономической и финансовой политики) // Кэйдзай дзайсэй симон кайги. 18.01.2002. С. 21–22.

¹⁷ Ёмиури симбун. 28.09.2001.

¹⁸ Ниппон кэйданрэн бидзэн-га тэйки суру кайкаку синарио (Сценарий реформ, предлагаемых Японской федерацией экономических организаций) // Кэйдзай трэнд. 2003. № 3. С. 20.

¹⁹ Там же. С. 8.

²⁰ *Миятакэ-фо*. Сувэдэн модэру-кара нани-о манабу ка (Чему учит шведская модель?) // Сэкай. 2003. № 3. С. 122.

²¹ *Такахаси Масажоки*. Нэнкин «сэнсинкоку»-но сэйдо кайкаку-ни дзидзё дорёку-то сётоку сайбумпай-о миру (Взгляд на самостоятельные усилия и перераспределение доходов в реформе пенсионных систем «передовых стран») // Экономисутто. 06.07.2004. С. 31.

²² *Исимото Тадаёси*. Сэкай хосё сэйдо-но кодзо кайкаку-то конго-но мондай (Структурная реформа системы социального обеспечения и дальнейшие проблемы) // Коккай. 2002. № 1. С. 21.

²³ Предприятия или группы предприятий могут учреждать специальные фонды (*косэй нэнкин кикин*), из которых осуществляются пенсионные выплаты сверх пейсии благосостояния, а хозяева предприятий в этом случае освобождаются от уплаты государству соответствующей части их страховых взносов. Денежные средства этих фондов наращиваются за счет их размещения на рынке ценных бумаг.

²⁴ Ёмиури симбун. 08.06.2001.

²⁵ Ёмиури симбун. 07.04.2004.

²⁶ *Содэи Такако*. Дайсанго хихокэнса мондай-но кайкаку-ва кюму (Неотложность реформы страхуемых третьей категории) // Сэкай. 2004. № 3. С. 155–156.

²⁷ Ёмиури симбун. 20.01.2004.

²⁸ Ёмиури симбун. 07.04.2004.

²⁹ Асахи симбун. 06.06.2004.

³⁰ *Сираиси Косукэ*. Тотэмэ синдзирарэнай «100 нэн антэй пуран» («План стабильности на 100 лет», в который совершенно нельзя верить) // Экономисутто. 06.07.2004. С. 23.

³¹ Асахи симбун. 06.06.2004.

³² Нихон кэйдзай симбун. 01.04.2000.

³³ Ёмиури симбун. 05.10.2003.

³⁴ Нихон кэйдзай симбун. 25.02.2000; Ёмиури симбун. 23.06.2005.

³⁵ Ёмиури симбун. 25.07.2005.

³⁶ Экономисуту. 14.09.2004. С. 84–85.

³⁷ Ёмиури симбун. 05.11.2005.

³⁸ Хотта Цутому. Ои-но сонкэй-о сасаэру сикуми-то-ва нани ка (В чем состоит почитание и поддержка старости?) // Тюо корон. 2006. № 1. С. 237–238.

³⁹ Ёмиури симбун. 29.10.2001.

⁴⁰ Тебин Н. П. Плюсы и минусы «бесплатного» медицинского обслуживания // Японский опыт для российских реформ. М., 1999. Вып. 3. С. 47–53.

⁴¹ Jарап Almanac 2003. Tokyo. 2003. P. 206.

⁴² Асахи симбун. 09.05.1997.

⁴³ Нихон кэйдзай симбун. 14.04.2000.

⁴⁴ Нихон кэйдзай симбун. 01.12.2000.

⁴⁵ Токи-но угоки. 2001. № 9. С. 92.

⁴⁶ Нихон кэйдзай симбун. 30.11.2001.

⁴⁷ «Коидзуми ирё сэйдо кайкаку» доко га окасий ка (В чем странности «медицинской реформы Коидзуми»?) // Сэкай. 2002. № 5. С. 203.

⁴⁸ Токи-но угоки. 2002. № 9. С. 14.

⁴⁹ Там же. С. 16.

⁵⁰ Там же. С. 21.

⁵¹ Ёмиури симбун. 02.12.2005.

⁵² Асахи симбун. 15.06.2006.

⁵³ Асахи симбун. 10.06.2006.

⁵⁴ Асахи симбун. 16.06.2006.

⁵⁵ Асахи симбун. 25.05.2006.

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ЯПОНИИ: ОТВЕТЫ НА ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Стремительно идущий в мире процесс глобализации экономики, политики и культуры заставляет Японию адаптироваться к происходящим изменениям. Одним из ответов Японии на вызовы глобализации стала реформа системы образования.

Со второй половины XIX века японская система образования дважды претерпевала коренные преобразования. Первая реформа была проведена в эпоху Мэйдзи (1868–1912 гг.). В то время была упразднена дуальная система частных школ (существование специальных школ для самураев и других – для всего остального населения) и создана государственная система всеобщего образования для всех детей (введено обязательное 4-х летнее образование, позже срок обязательного образования увеличен до 6 лет). Большое влияние на формирование японской системы образования тогда оказали европейские модели. Вместе с тем для японского образования стал характерным жесткий контроль со стороны правительства, взявшего на себя формирование учебных планов, программ и штата учителей.

Вторая реформа образования проведена вскоре после окончания второй мировой войны, сыграв роль одного из главных элементов общих демократических преобразований демилитаризации Японии. Большая часть преобразований осуществлена в условиях оккупации, под руководством союзных держав. Оккупационные власти важной целью реформы образования рассматривали ослабление централизованного контроля школьного воспитания и содержания учебных программ, чтобы не допустить использования образовательных учреждений для ремилитаризации Японии. На преобразования в образовательной системе огромное влияние оказал

также американский опыт. Была учреждена система образования «6–3–3» (6 лет – начальная школа, 3 года – младшая средняя школа, 3 года – старшая средняя школа). Все школы переданы в ведение избираемых органов местного самоуправления. Обязательным стало 9-летнее школьное образование, заметно расширена система высшего образования.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ И ЗАДАЧ ТРЕТЬЕЙ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В настоящее время в Японии проводится третья реформа системы образования, первоначальная концепция которой высказана премьер-министром Я. Накасонэ более 20 лет тому назад.

«Сегодня, – заявил тогда Я.Накасонэ, – мы стоим на пороге решающих изменений в положении нашей страны. Как внутри Японии, так и за ее пределами происходят значительные перемены. Я убежден, что пришло время разработать новый политический курс на проведение реформ в политической, экономической, социальной, образовательной, культурной и других сферах. Это нужно для того, чтобы Япония смогла принять вызов грядущих перемен, сумела защитить свое будущее. В связи с этим очень важно и жизненно необходимо на дальнюю перспективу реформировать образовательную систему, возложив ответственность за ее обновление на всех членов правительства.

Я полагаю, что образовательная реформа должна быть нацелена на то, чтобы, с одной стороны, сохранить и развивать дальше традиционную японскую культуру, унаследованную от предыдущих поколений. А с другой – воспитывать у подрастающего поколения высокие идеалы, растить его физически здоровым, формировать личность гражданина, развивать в нем творческое начало, прививать подрастающему поколению японцев общепринятые в человеческом обществе моральные и поведенческие стандарты, чтобы будущие граждане Японии смогли внести свой вклад в сокровищницу мирового сообщества, а именно привнести в него частицу японского сознания»¹.

В 1984 г. при правительстве был создан Национальный совет по реформе образования, которому поручалось проанализировать состояние образования и представлять свои рекомендации. В состав

Совета премьер-министр с одобрения парламента назначил 25 высококвалифицированных специалистов, которые за 3 года работы подготовили и опубликовали 3 отчета. В первом из них указаны целевые установки: развитие индивидуальности, освоение базовых знаний, развитие творчества, способности к самостоятельному мышлению и самовыражению, расширение возможностей для выбора в получении образования, гуманизация образовательной среды, обеспечение непрерывного образования, адаптация учащихся к интернациональной среде и применению информационных технологий XXI в.²

В последующих отчетах (1986 и 1987 гг.) были изложены конкретные рекомендации, согласно которым школьному образованию следовало стать более разносторонним и гибким, максимальное количество учеников в классе не должно превышать 40 человек. Выдвинуто требование расширить и улучшить систему повышения квалификации педагогического состава. Рекомендовано снизить контроль за образовательными учреждениями со стороны центра, но большую ответственность за их функционирование возложить на префектуральные и муниципальные органы управления, чтобы система образования стала более гибкой и индивидуализированной³.

Национальный совет выступил также за налаживание регулярных связей между старшими средними школами и университетами, предложил использовать более гибкие критерии при поступлении в вузы и при приеме на работу в корпорации и на государственную службу⁴. В связи с обеспокоенностью тем, что вклад Японии в фундаментальные исследования и науку недостаточен, Совет высказался за принятие кардинальных мер в направлении индивидуализации образования и за увеличение финансирования фундаментальных научных исследований⁵.

Параллельно с работой Национального совета по реформе образования, по поручению министра образования в рамках министерской комиссии по образованию готовились рекомендации по внесению изменений в программы всех дисциплин, преподаваемых в школьном образовании. Такого рода рекомендации, в которых указываются цели преподавания того или иного курса, его содержание и количество учебных часов, а также педагогические методы, посредством которых информация доводится до учащихся, должны быть отражены в школьных учебниках и подлежат обязательному выполнению во всех общеобразовательных учреждениях страны.

Заключение по этим вопросам было опубликовано в 1989 г.

Однако ни при правительстве Я. Накасонэ, ни при последующих премьер-министрах периода монопольного правления либерал-демократов крупных изменений в японском образовании не наблюдалось. Я. Накасонэ сосредоточил главные усилия на проведение административно-финансовой реформы, а затем в Японии в течение ряда лет на первом плане стояли проблемы политической реформы.

Тем временем объективная необходимость перестройки в сфере образования не уменьшалась, а становилась все более актуальной, приобрела неотложный характер.

В начале 1997 г. глава коалиционного правительства, либерал-демократ Р. Хасимото, осознавая недопустимость дальнейшего промедления в реформе образования, включил ее в правительственный курс на осуществление «шести крупных реформ». По мнению исследователя нынешних структурных реформ А.И. Сенаторова, реформа образования, как видно из объявленного Р. Хасимото курса и разработанных по его указанию рекомендаций Национального совета по реформе образования, нацеливалась на решение следующих задач:

- поворот от школьного образования, основное внимание в котором обращается на равные возможности и равное качество, в сторону раскрытия многообразных индивидуальных способностей личности;

- расширение выбора в образовании и содействие образованию в течение всей жизни человека, обеспечивающего непрерывную его активную деятельность;

- перестройка высшего образования, чтобы полностью адаптировать его к новым международным условиям, процессам интернационализации и информатизации, научно-техническому прогрессу с точки зрения как подготовки необходимых кадров, так и участия высшей школы в научных исследованиях;

- расширение культурного обмена с зарубежными странами, повышение с этой целью эффективности преподавания иностранных языков;

- объединенные усилия школы, семьи и местных обществ в нравственном воспитании молодежи ⁶.

Задачи реформы японской системы образования, указанные в конце XX в., в основном совпадали с теми, которые были провозгла-

шены во времена правления Я. Накасонэ, но теперь уже приобрели более конкретное содержание, уточнены и несколько дополнены. С этого момента началась практическая подготовка к осуществлению основательных перемен.

В 2000 г. министр просвещения и науки Т. Осима как человек, несущий непосредственную ответственность за ускорение реформы в сфере образования, заявлял: «Современное общество становится все более развитым и сложным. Чтобы успеть за происходящими в нем стремительными и решительными изменениями, особенно ярко проявляющимися в интенсификации международной индустриальной конкуренции, необходим переход к информационному обществу, опирающемуся на глубокие знания. Роль системы образования становится все более важной и решающей для дальнейшего динамичного развития Японии... Сегодня, на пороге XXI века, Япония стоит... на пути перехода к информационному обществу и интернационализации... В сфере образования, которая является базой всей социальной системы, необходимо активно и быстро начинать проводить кардинальные реформы, идущие в ногу с современностью»⁷.

Не допустить дальнейшего промедления в реформировании Японии побуждали не только необходимость сохранить жизнеспособность собственной экономики, но и положение одной из ведущих стран в мире. На саммите «большой восьмерки» в 1999 г. (Кельн) проблема образования признана общемировой, представляющей серьезный вызов не только для развивающихся, но и развитых стран, поскольку от возможностей приобщения их народов к новым знаниям и технологиям зависит дальнейшее развитие мировой экономики.

Перед следующим саммитом в апреле 2000 г. Япония выступила инициатором встречи министров просвещения стран «восьмерки», посвященной обсуждению способов претворения в жизнь согласованных на Кельнском саммите направлений деятельности в сфере образования. Поднимая общие и национальные проблемы образования, участники встречи высказали свою точку зрения относительно того, как лучше использовать телекоммуникационные технологии в сфере образования, расширить международный обмен студентами и преподавателями, создать систему непрерывного образования и т.д. Обсуждались также проблемы поддержки систем образования развивающихся стран, содействия широкому распространению международных обменов и предоставлению школам

работы в режиме он-лайн. Одной из тем встречи был вопрос, каким путем образование направить на взаимопонимание между культурами разных народов мира⁸.

Глубокий интерес к реформе образования проявляли люди, принадлежавшие к различным слоям японского общества, и многочисленные организации. К сентябрю 2002 г. в Японии было собрано более 5300 мнений и предложений, как существующую систему образования можно усовершенствовать. Буквально накануне вступления в XXI век правительство получило от Народного совета по реформе образования, учрежденного в марте 2000 г. в качестве личного совещательного органа премьер-министра, предложения, в которых были изложены основные контуры предстоящей реформы. К этому же времени в ходе реформы правительственной структуры прежнее Министерство образования было реорганизовано в Министерство просвещения и науки, что открыло дополнительные возможности планировать осуществление реформы с более широких позиций, отвечающих современным потребностям.

Всё это послужило тому, что Министерство просвещения и науки в сформированном в апреле 2001 г. правительстве во главе с Дз. Коидзуми смогло в том же году, опираясь на предложения Народного совета по реформе образования, опубликовать «План обновления образования на XXI век».

Под девизом «улучшим школы – изменим образование», в этом плане указываются семь «стратегических аспектов» реформы образования:

1. Понятным, отвечающим индивидуальным способностям учащихся обучением повысить базовую образованность (уменьшить количество учеников в классе до 20 человек на уроках по основным предметам и обеспечить комфортное размещение в классе; переоборудовать классные комнаты для занятий с применением информационных технологий; внедрить социологические исследования с целью изучения уровня полученных знаний и т.д.).

2. Посредством приобщения молодого поколения к разного рода участию в жизни общества и практической деятельности воспитывать духовно богатых японцев (поощрять участие молодежи в общественной, волонтерской деятельности и в различных программах, учредить «Фонд детской мечты»; улучшить систему школьного морального воспитания, в том числе с использованием специаль-

ных учебных пособий; принять меры по возрождению воспитания детей в рамках семьи и общества).

3. Создать условия для радостного и спокойного учебного процесса (проводить больше культурных и спортивных мероприятий, расширять возможности школьных клубов; улучшить существующую систему и методы работы среди детей с ненормальным поведением; защитить детей от негативной информации).

4. Создавать школы, пользующиеся доверием родителей и местного общества (внедрить систему оценки деятельности школ, включающую открытость, самооценку; возобновить деятельность школьных советов с целью участия родителей в жизни школы и обмена информацией между родителями и школой; учредить новые типы школ, удовлетворяющие нужды различных местностей и слоев населения).

5. Повысить качество подготовки педагогов, выращивать способных, творческих педагогов-профессионалов; внедрить бонусы и специальную систему поощрений для выдающихся учителей; установить порядок, по которому педагоги могли приобрести производственный опыт на различных предприятиях; принимать необходимые меры в отношении некомпетентных преподавателей, включая временное их отстранение от должности.

6. Поднять высшие учебные заведения до мирового уровня, осуществить реформу университетов (усилить университетское образование, искать способы воспитания лидеров следующего поколения, в том числе усовершенствовать порядок принятия в университеты 17-летних абитуриентов, активизировать прием в аспирантуру студентов, которые закончили третий курс, создать высшие профессиональные школы в форме учебных заведений третьего цикла в составе университета; формировать конкурентную среду путем придания государственным университетам статуса самостоятельных административных юридических лиц, внедрения в целях ротации найма профессоров на занимаемые должности по контракту на ограниченный срок и увеличение числа конкурсных грантов; ввести систему прямых грантов для студентов университетов, привлекать их к научным исследованиям).

7. Учредить принципы образования, отвечающие новой эпохе, улучшить финансовое обеспечение образования (пересмотреть Основной закон об образовании, внести в него изменения, соответствующие современным требованиям; разработать подробный план проведения преобразований в сфере образования).

Согласно этому плану реформа должна быть претворена в жизнь быстро и решительно. Намечалось незамедлительно представить в парламент 6 законопроектов по реформе образования и обеспечить выделение из бюджета 2001 г. необходимых денежных средств на ее проведение. Вторым этапом предусматривался пересмотр «Основного закона об образовании», а также разработка конкретного плана дальнейших преобразований на основе их изучения и обсуждения в Народном совете по реформе образования (совещательный орган при Министерстве просвещения и науки)⁹.

Характерными моментами третьей реформы системы образования можно считать ее нацеленность на индивидуализацию обучения и культивирование индивидуальности учащихся, усиленное развитие мыслительной деятельности и творческих способностей, смягчение стресса, получаемого абитуриентами при поступлении в вузы, расширение образовательных возможностей посредством системы непрерывного образования, содействие процессу интернационализации японского общества. Часть намеченных преобразований (внутренний аспект) призвана решать проблемы, существующие внутри нынешней системы образования Японии, а другая часть (внешний аспект) ориентирована на ответ вызовам глобализации, на адаптацию японского образования к изменяющимся внешним условиям. Каждая из трех реформ всякий раз является реакцией на требование времени, ответом на внешний вызов и имеет жизненную необходимость для дальнейшего развития страны.

ПРОБЛЕМЫ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ЕГО АДАПТАЦИЯ К ПОТРЕБНОСТЯМ XXI ВЕКА

За последние несколько десятилетий в японском школьном образовании накопился целый ряд внутренних проблем. Главными из них являются следующие.

1. Апатия учащихся. По мнению японских специалистов, нынешние учащиеся не прилагают должных усилий для овладения знаниями, особенно если сравнивать их с предшественниками. Полагают, что это частично связано с модернизацией страны и обеспеченностью японского населения, а также с большим ростом доли учащихся, продолжающих образование в старшей средней школе. В 1950 г. она составляла 43%, в 1989 г. – 94%¹⁰.

2. Запугивание и насилие в школе, подростковая преступность. В 1987 г. один или более случаев запугивания были в 18% начальных школ, 29% младших средних школ и 23% старших средних школ. Для сравнения – в 1982 г. случаи насилия были в 13% младших средних школ и 11% старших средних школ. Показатель детской преступности достиг пика в начале 1980-х годов, и несколько снизился в 1988 г., в последующие годы составляя 1,6% для подростков от 10 до 19 лет¹¹. Для страны, где честность, служение обществу и государству, исполнительность все еще считаются высшими ценностями общества, эта проблема считается весьма серьезной.

3. Отказы посещать школу, что в основном касается учащихся 1–9-х классов. К «отказникам» относят тех учащихся, которые в течение учебного года пропустили 50 или более учебных дней. В 1988 г. такими «отказниками» стали 0,6% учащихся младшей средней школы. Этот показатель увеличился по сравнению с прежним десятилетием. Японские специалисты увязывают это явление скорее с эмоциональной или семейной сферой, чем с образовательными процессами. Учителя не считают отказ посещать школу дисциплинарной проблемой, часто стремятся принять как можно большее участие в жизни «отказников».

4. Нежелание родителей нести ответственность за воспитание своих детей. Многие родители пытаются полностью возложить на школу не только образование, но и воспитание детей. Любя и балуя детей, они ждут от школы, чтобы именно она воспитывала их детей, прививала навыки к труду, приучала к дисциплине. Педагоги часто жалуются, что «родители ожидают, что школа сделает для их детей абсолютно все», в то время как хорошее воспитание подрастающего поколения возможно только благодаря совместным усилиям родителей и педагогов в воспитании и образовании детей.

4. Сильные стрессы на вступительных экзаменах при вступлении в вузы. Эта проблема определяется престижностью университетского образования и имеет связь с механизмом поступления в вузы. Зачисление в государственные и частные университеты осуществляется по результатам вступительных экзаменов, на которых каждый университет выдвигает собственные чрезвычайно высокие требования, из-за чего абитуриенты испытывают большие нервные и умственные нагрузки. Большинство будущих абитуриентов готовятся к вступительным экзаменам в специальных школах. В 1985 г.

45% всех учащихся младших средних школ посещали «дзюку» (школы по подготовке к сдаче вступительных экзаменов) во второй половине дня или по вечерам, иногда даже в субботу¹². Точных данных по старшей средней школе нет, но этот процент, наверняка, гораздо больше. Кроме того, многие из тех, кто провалился на вступительных экзаменах, посещают «ёбико» (подготовительную школу полного дня) с целью новой попытки поступления в университет. В 1985 г. 48% всех абитуриентов, поступивших в частные вузы и колледжи, и 57% всех абитуриентов, поступивших в престижные государственные университеты, посещали «ёбико»¹³.

Разрешение такого рода проблем требует существенных изменений в японском школьном образовании. Помимо того, существует целый ряд причин, побуждающих к реформированию, которые непосредственно связаны с ответом Японии на вызовы глобализации. Рассмотрим их подробнее.

Общепризнанно, что «образование – это одновременно «и семена, и плоды» экономического развития». Среди японцев бытует мнение, что Япония достигла такого высокого уровня, что скоро уже не сможет дальше развиваться до тех пор, пока все остальные страны не достигнут ее собственного уровня. В этой точке зрения, несомненно, есть как доля лукавства, так и доля истины.

Действительно, мировое сообщество поставило первоочередной целью внедрить к 2015 г. «образование для всех», обеспечить право на обязательное начальное образование всем детям школьного возраста, жившим на Земле. Мировой банк и международные организации готовы оказывать помощь в достижении этой задачи другим странам. Согласно прогнозам, 59 из 88 стран смогут достичь намеченной цели к указанному сроку, но 29 этих стран сильно отстают от остальных¹⁴. Следовательно, повышение уровня образованности населения становится уже не только проблемой отдельно взятых стран, но приобретает глобальное значение.

Поскольку Япония не желает отставать в уровне образования от других развитых стран и оставаться в стороне от поддержки стран развивающихся, то ей, естественно, приходится обращать пристальное внимание состоянию образования собственного населения, в том числе реагировать на западную критику¹⁵.

Японскую школу критикуют в основном за то, что она не развивает творческие способности учащихся, жизненно необходимые для

дальнейшего развития науки и искусства. Западные критики отмечают, что Япония добилась завидных результатов в разработке технологий и производственных инноваций, но не сделала каких-либо существенных открытий в фундаментальных исследованиях. Действительно, Япония получила всего лишь 5 Нобелевских премий в области естественных наук, в то время как США – 159, а Европа – 213¹⁶.

Зарубежные специалисты видят в этом следствие слишком жесткого управления японской школой, единого для всех школ учебного плана и образовательной программы, акцента на зубрежке, отсутствия дифференцированного подхода к обучению различных по уровню интеллектуальных способностей учащихся¹⁷.

Такую точку зрения разделяют и многие японские специалисты, в том числе известный педагог Дз. Нисидзава. По его мнению, «в Японии многие исследователи страдают дефицитом самостоятельного мышления... Им свойственно постоянно оглядываться на реакцию других, они снова и снова скатываются к такому поведению. Куда бы ни отклонился отдельный индивид в своих изысканиях, мы все вместе возвращаем его назад. Такая характерная для всех японцев черта становится в их поведении тенденцией, весьма негативно сказывающейся на качестве и конкурентоспособности японских специалистов. Тем более, если учитывать, что настоящие прорывы в научных исследованиях, особенно в сфере высоких технологий, обычно осуществляются теми, кто достаточно оригинален и может “вернуться спиной” к другим»¹⁸.

Однако некоторые западные и японские ученые не соглашались с подобной критикой. Как они считают, внимательное изучение японской школы показывает, что на самом деле обучение в ней отнюдь не строится на механической зубрежке, японские педагоги упорно работают над развитием индивидуальности учащихся и их социальным развитием. Ученые также говорят о склонности японских педагогов к тому, чтобы помогать понять материал учебных курсов не только в младшей школе, но и в старших классах¹⁹. Ссылаясь на богатую историю японских достижений в некоторых сферах науки, особенно прикладной, в изобразительном искусстве и в декоративно-прикладном творчестве, многие исследователи отмечают, что за последние несколько десятилетий среди получивших патенты за изобретения в США было больше японцев, чем европейцев²⁰.

Нынешняя реформа образования в Японии – прямое следствие углубляющегося процесса интернационализации. Развитие транспорта, средств коммуникации, бизнеса в глобальных масштабах требует освоения и развития коммуникативных технологий. Япония занимает ведущие позиции в международной торговле, но на индивидуальном уровне японцы не проявляют достаточного знания других цивилизаций. Несмотря на то, что в Японии английский язык со времени окончания второй мировой войны, занимал достаточно высокое место в программах школьного и университетского образования, молодые и среднего возраста японцы, профессионалы в своей области, не могут бегло говорить по-английски. И только небольшая часть японцев имеет представление о цивилизационных особенностях западных наций, их морально-нравственных устоях, привычках и культуре.

Однако если сравнить то, насколько японцы знают Запад и насколько хорошо японцев и их культуру знают на Западе, окажется, что Японию и японский знают гораздо хуже. Большинство людей на Западе все еще думают, что Япония – это маленькая островная страна, которая занимается производством машин и электронного оборудования. Они не знают, что Япония с населением в 123 млн. человек по ВВП занимает 2-е место в мире, значительно превышая по этому показателю Германию и Францию вместе взятых.

В то время как большинство учащихся японских средних школ изучают английский язык в течение 6 лет, в 1990-х годах всего 2 из 1000 учащихся американских общеобразовательных старших средних школ обучались японскому языку, притом только 13% из них изучали его более двух лет²¹.

Вполне естественно, что практическими задачами нынешней реформы образования в Японии стали задачи подготовки молодого поколения японцев, умеющих свободно работать как за рубежом, так и с иностранцами в своей стране и формирование имиджа Японии как передового государства, несущего ответственность за ход мирового развития.

Что касается идейной основы реформы, то она выражается в тезисе о том, что «каждая нация – член большой человеческой семьи и ей следует быть вовлеченной в сотрудничество с другими»²².

Конкретная задача в ответ на вызовы XXI в. обеспечить формирование нового поколения японцев, способных адаптироваться к

интернационализации и распространению современных информационных технологий была сформулирована еще в конце 1980-х годов тогдашним Министерством образования²³.

В японской школе начались разработки и издание новых учебников, пересмотр содержания учебных программ. Новый учебный план и новая образовательная программа были внедрены на уровне начальной школы в 1992 г., на уровне младшей средней школы – в 1993 г., в 10, 11 и 12-х классах соответственно в 1994, 1995, 1996 гг. В них предусматривалось учесть современные требования к системе образования.

Одной из важных и одновременно сложных проблем, вызванных интернационализацией в разных сферах повседневной жизни, можно считать изменение отношения японцев к иностранным языкам, прежде всего к английскому, ставшему языком международного общения (если учесть, что в мире на нем говорят около 1,5 млрд. человек, включая тех, для кого этот язык является родным, кто должен использовать его на работе и кто его изучает).

В то время как стремительно расширяющийся процесс глобализации, быстрое развитие международных связей настойчиво требуют от современных японцев умения свободно говорить и общаться на иностранных языках, в японской школе при их изучении, как и прежде, основное внимание направлено на освоение навыков чтения и письма.

В настоящее время изучение иностранного языка в японской школе начинается с 7-го класса. Учебная программа включает в себя как обязательные предметы, так и предметы по выбору. Хотя иностранный язык относится к предметам по выбору, почти все учащиеся младшей средней школы изучают английский язык. Из других иностранных языков лишь в некоторых школах предлагается изучение немецкого и французского.

В младшей средней школе (7–9-е классы) на изучение английского или любого другого иностранного языка, выделяется от 105 до 280 часов (в среднем 1-2 раза в неделю), в зависимости от класса и от принятого в данной школе учебного плана, по которому происходит постепенное увеличение учебных часов к старшим классам.

В старшей средней школе (10–12-е классы) курс английского языка состоит из ряда субкурсов: двух общих курсов английского языка, трех различных разговорных курсов, а так же курсов письма

и чтения. В старшей средней школе, где действует система зачетов, для завершения изучения каждого из двух общих курсов английского языка, курсов письма и чтения в течение года необходимо получить 4 зачета, для каждого из трех разговорных курсов – по 2 зачета в год.

Таким образом, на преподавание английского языка в японской школе выделяется достаточно много времени, его учат в течение 6 лет. Тем не менее средний балл, который японцы сегодня получают при сдаче TOEFL (Test of English as a Foreign Language), остается самым низким среди азиатских стран. При сдаче вступительных экзаменов в высшие учебные заведения японским абитуриентам до сих пор предлагается сдавать тест на знание исключительно письменного английского языка. Японцы все чаще сетуют на то, что программные установки по изучению иностранных языков, практически не меняющиеся за послевоенное время, устарели.

В условиях стремительного развития международных связей, умение писать и читать, а тем более успешная сдача вступительных тестов по английскому языку отступают на второй план. Японцы понимают, что на первый план выходит умение общаться на языке, профессионально владеть разговорными навыками. Игнорирование устного аспекта во время первых 6 лет изучения иностранного языка затрудняет его последующее полноценное применение.

Стремясь разрешить данную проблему, Министерство просвещения и науки Японии планирует в ближайшем будущем ввести преподавание иностранного языка уже в начальной школе, начиная с 3-го класса. По этому поводу ведутся оживленные дискуссии. Отношение к такому намерению со стороны специалистов неоднозначное.

Например, бывший президент Токийского университета иностранных языков, один из членов Народного совета по реформе образования М. Накадзима рассматривает введение преподавания английского языка в начальной школе как смелый и решительный шаг, без которого Япония уже через 10 лет будет отброшена назад, значительно отстанет в развитии от других стран. В нынешний век без тесных и эффективных связей с остальным миром Японии и японцам будет очень трудно даже в повседневной жизни. Участвуя на конференциях в Сингапуре, Китае и других азиатских странах, М.Накадзима обнаружил, что хуже всего владеют английским язы-

ком именно японцы. В Южной Корее и во многих других странах дети изучают английский язык уже в начальной школе. Чем раньше начинаешь слушать иностранный язык, тем лучше его постигаешь. Вместе с тем при обучении детей английскому языку с раннего детства возникает риск утраты японской идентичности. Чтобы этого избежать, специалист советует использовать учебные материалы, связанные с японской историей и культурой. В целом же основная цель должна состоять в том, чтобы «обеспечить такое преподавание английского языка, которое дало бы возможность детям открыть глаза на окружающий мир в как можно более раннем возрасте»²⁴.

Профессор университета Гакусюин Х. Накадзима также выступает за преподавание английского языка в начальной школе. При первом знакомстве с английским языком учащиеся проявляют к нему живой интерес, но по мере наращивания лексики и усложнения грамматики они начинают испытывать трудности и постепенно интерес к языку утрачивают. Чтобы избежать этого, необходимо начинать изучение английского языка уже в начальной школе, где его преподавание будет ограничено устной речью и не станет сложным для усвоения. Особенно следует уделять внимание постановке произношения, аудированию, заучиванию наизусть коротких стихотворений, игр и изучению азов грамматики. Большую часть грамматики и навыки чтения, по его мнению, следует изучать в младшей средней школе. В младшей средней школе следует сделать акцент на практических знаниях. В старшей средней школе особую значимость при изучении языка приобретает взаимодействие с другими культурами. В таком случае станет возможным повысить и требования на вступительных экзаменах по английскому языку в высшие учебные заведения²⁵.

Другая точка зрения. Так, профессор Института исследований культуры и лингвистики университета Кэйо Ю. Оцу не видит убедительных доказательств в пользу изучения английского языка в начальной школе. Действительно, в начальной школе можно поставить хорошее произношение, но без понимания и знания грамматики выразить грамотно свои мысли на иностранном языке невозможно. Вводить преподавание английского языка в начальной школе сейчас нет необходимости. Гораздо полезнее сделать акцент на его изучении в вузе. Вместо большого внимания развитию и совершенствованию практических навыков английского языка в школе,

иначе говоря, поверхностному усвоению языка, лучше давать фундаментальные знания языка более взрослым студентам. Важно также помнить, что качество преподавания английского в начальной школе скажется на отношении к изучению языка в последующем – в младшей и старшей средней школе и даже в вузе. Прежде чем что-то внедрять, необходимо все как следует обдумать²⁶.

Если английский язык будет преподаваться в начальной школе, то на его изучение предполагается отводить по 3 часа в неделю. Но при этом возникнет ряд трудностей. Во-первых, недавно японские школы перешли на 5-дневную учебную неделю, что повлекло за собой увеличение учебной нагрузки. Несмотря на то, что часы, отведенные на отдельные предметы, были немного сокращены, все учебные часы, которые раньше были рассчитаны на 6 дней, пришлось уместить в 5-дневное расписание. Если к ним добавятся часы на английский язык, то снова придется сокращать время, отведенное на другие предметы. А это обязательно скажется на качестве обучения.

Во-вторых, потребуется изменить статус английского языка, превратить его в обязательный предмет, а не по выбору, каким пока он остается. Английский язык, как, например, настаивает Х. Накадзима, должен изучаться как самостоятельный, обязательный предмет наряду с такими дисциплинами, как например, японский язык и математика²⁷. Острой и сложной проблемой в Японии является обеспечение педагогическими кадрами для обучения английскому языку.

Факты свидетельствуют о том, что только немногие преподаватели школ имеют сертификаты, подтверждающие их умение обучать английскому языку. Японские преподаватели часто сами жалуются на собственное неумение говорить по-английски. Это создает трудности даже при их общении и совместной работе с преподавателями не-японцами – носителями языка, которых часто приглашают в школы для проведения языковых занятий. Не имея достаточной квалификации, японские преподаватели отбивают интерес у учащихся к изучению иностранного языка уже с самого начала. Конечно, такие преподаватели могут использовать на уроках аудиоматериалы, но трудно поверить, что они смогут хорошо вести занятия без специальной предварительной подготовки. Не являются в этом плане исключением и преподаватели вузов.

Японская школа стоит перед острой необходимостью улучшить качество преподавания английского языка путем организации кур-

сов повышения квалификации работающих преподавателей и разработки новых программ изучения языка.

Считается, что половину учебного времени, выделенного на изучение английского языка, должны вести непосредственно носители языка. Вместе с тем в Японии преподавание чужого языка не склонны полностью перепоручать иностранцам. Как считает профессор Х.Накадзима, «значимость преподавателей-носителей языка в обучении иностранному языку не стоит преувеличивать, поскольку только преподаватель-японец может дать грамотное и полное объяснение грамматики. Носитель языка этого сделать не сможет в силу незнания нюансов и особенностей японского менталитета. Для более плодотворного изучения иностранного языка преподаватель-японец должен тесно сотрудничать с носителем, возможно даже проводить совместные занятия»²⁸.

В соответствии с программой по зарубежному обмену и обучению, внедренной еще в 1987 г., в Японию были приглашены носители английского языка (а также несколько носителей французского и немецкого языков) для работы в паре в качестве помощников преподавателей по иностранному языку. В 1996 г. иностранных преподавателей было 4,5 тыс. С 2000 г. их было 5 тыс. Это значит, что практически в каждом выпускном классе японской средней школы занятия по английскому языку ведет носитель языка.

Стремительно расширяется сеть образовательных учреждений, в которых предлагается продолжать изучение языка, например, создаются школы разговорного английского языка. Учитывая интерес населения к изучению английского языка, на телевидении и в радиовещании организуют циклы передач для повышения языковой подготовки работников фирм.

В последнее время все чаще хорошее знание английского языка становится необходимым условием приема на работу. В 1995 г. около 3,5 млн. японцев сдавали тест на профессиональное знание английского языка, действующий в стране с 1963 г.

Приобретает популярность обучение английскому и другим иностранным языкам по телефону, что, как считают японцы, упрощает процесс изучения языка, а также активно формирует коммуникационные навыки.

Сенсацией для японцев стало предложение сделать английский язык вторым официальным языком в стране. Эта неординарная

мера была изложена в докладе Народного совета по реформе образования, учрежденного при премьер-министре К. Обути, в состав которого вошли ведущие японские ученые, журналисты и деятели культуры. Большая часть экспертов высказалась за проведение в будущем референдума о придании английскому языку статуса второго государственного.

Свободное владение английским языком всеми гражданами страны выделяется в один из приоритетов в развитии Японии XXI века.

Одной из самых важных задач школьного образования рассматривается информатизация учебного процесса. Перед учителями стоит задача воспитать новое поколение японцев, способных ответить на вызовы XXI века, когда каждый человек должен уметь самостоятельно отыскивать необходимую информацию и овладевать ею.

Информатизация школьного образования как одно из средств формирования информационного общества имеет двоякую цель. Во-первых, обучить японских школьников надлежащему использованию компьютера, т.е. научить утилизации и передаче информации, самостоятельному поиску необходимой информации, умению вычленить недостоверную, ненужную информацию. Во-вторых, учащиеся должны научиться овладевать знаниями, активно используя компьютер и Интернет при изучении школьных предметов. Такой подход позволит выработать у них самостоятельный и творческий подход к решению различных задач.

Для осуществления информатизации был разработан «Проект тысячелетия», рассчитанный на 2000–2005 фин. гг.

В проекте сформулированы следующие задачи: 1) создание в школах компьютерных классов (по 1 компьютеру на каждого учащегося); 2) установка компьютеров в общеобразовательных школах (по 2 в обычных классных комнатах, по 6 в каждой школе в специальном классе); 3) обеспечение доступа в Интернет во всех общеобразовательных школах (около 39,7 тыс.); 4) создание локальных компьютерных сетей в каждой общеобразовательной школе; 5) установка компьютеров и обеспечение доступа в Интернет не только в государственных, но и в частных школах; 6) проведение компьютерного обучения и переподготовки учителей (900 тыс.); 7) совершенствование содержания школьных программ, разработка новых методических справочников (на дискетах) для облегчения процесса

усвоения школьниками учебного материала; 8) налаживание работы государственного Центра учебной информации.

Реализация проекта идет полным ходом. В рамках информатизации системы школьного образования приняты следующие меры.

Установлен общий стандарт оснащения общеобразовательных школ компьютерами: в компьютерных классах – по одному компьютеру на каждого ученика и два для учителей; в обычных классных кабинетах – по два компьютера (один – для учеников, один – для учителей); в специальном кабинете – шесть компьютеров на школу. В специализированных школах для детей с теми или иными физическими недостатками – по одному компьютеру на каждого учащегося и два для учителей.

В школах уже созданы компьютерные классы, оборудованные из расчета один компьютер для двух учеников начальной школы и один компьютер на каждого ученика младшей средней и старшей средней школы. Поставлена задача в самое ближайшее время изменить в начальной школе соотношение «учащийся-компьютер», равное 2:1, на 1:1, доведя его до уровня младшей средней и старшей средней школы²⁹.

В японских школах компьютеры имеют многоцелевое назначение: 1) для преподавания предмета «Информатика» (обучение работе на компьютере, составление алгоритмов т.д.); 2) для проведения аналитических работ; 3) как альтернативный способ обучения; 4) как одно из средств получения образования.

К 2001 г. доступ в Интернет получили все общеобразовательные школы Японии (в конце 1999 г. – 57,4%). В 2002 г. среди учащихся школ был проведен фестиваль по умению пользоваться Интернетом.

К 2004 г. должно было завершиться создание локальных внутришкольных компьютерных сетей в общеобразовательных начальных, младших средних и старших средних школах и в 2004 г. закончиться и оснащение компьютерами и доступом в Интернет частных школ в той же мере, что и общеобразовательных государственных.

Постоянно совершенствуется разработанная Министерством просвещения и науки программа повышения компьютерной грамотности преподавателей. С 2000 г. она осуществляется на трех уровнях: на уровне государства – обучение школьного руководства префектурального уровня; на уровне местных органов власти – обучение руководителей школ; на уровне школ – обучение учителей (в 1999 г.

компьютерами умели пользоваться 66,1% учителей; сами могли обучать работе на компьютере 31,8%). В 2001 г. компьютерной грамотностью овладели 900 тыс. учителей общеобразовательных школ.

С 2002 г. в начальной и младшей средней школе, а с 2003 г. в старшей средней школе вводятся новые формы обучения, в том числе: 1) активное использование компьютеров и Интернета на занятиях по всем предметам, а также во время смешанного обучения (2002–2005 гг.); 2) введение в младшей средней школе предметов «Индустриальное искусство» и «Домашняя экономика» под общим названием «Информация и компьютеры» (2002–2005 гг.); 3) введение в старшей средней школе обязательного предмета «Информатика» (2003–2005 гг.).

В префектуральных центрах образования продолжается подготовка компьютерных баз данных учебных материалов для использования в школах. В каждой из префектур предполагается распространение этих материалов по сети. Кроме того, компьютеризируются уже имеющиеся обучающие источники информации в музеях, библиотеках, научно-исследовательских институтах и центрах, университетах, фирмах и компаниях и т.п., развивается эффективная система связи их баз данных со школами по сети, готовится запуск этой сети в общенациональном масштабе.

С 2000 г. ведется активная подготовка «portal sites», которые составят базу для передачи информации. Это необходимо для того, чтобы осуществить информатизацию образования по всей стране. Этот сайт, который должен был открыться в 2005 г., свяжет воедино все базы данных и позволит осуществлять самые различные способы поиска необходимой информации, обеспечив полный доступ к ней.

Таким образом, процесс информатизации в Японии идет довольно быстрыми темпами. Однако японцы оценивают уровень школьного использования компьютеров и Интернета как невысокий, недостаточный для жизненно необходимого развития информационной и коммуникационной инфраструктуры.

Новые требования времени требуют от специалистов непрерывного профессионального роста. Намечается расширение возможностей повышения профессиональной подготовки учителей. Педагогическому составу будет показано, как использовать новые педагогические приемы, чтобы извлечь как можно больше пользы

от индивидуально проводимых занятий, научно-исследовательской деятельности, осуществления групповых проектов и общеклассных дискуссий. Деятельность преподавателей нацеливается на то, чтобы правильно оценивать индивидуальные интересы учащихся, их мотивацию, видеть их отношение к той или иной дисциплине, на ранней стадии выявлять способности учащихся, выбирать для них подходящие, наиболее результативные методы обучения.

Предлагается вновь ввести карточку оценки учащегося. Это делается для того, чтобы сделать акцент на оценке отношения учащихся к учебе, желанию учиться, думать, рассуждать и самовыражаться. Обращается внимание на необходимость оказания помощи учащимся в правильной самооценке. В старшей средней школе планируется ввести тестирование на предмет определения, может ли учащийся быть переведен в следующий класс или нет. Если учащиеся не пройдут тестирование, то они должны быть оставлены на второй год.

Школьная неделя сокращена до 5 учебных дней. Предполагается, что это позволит ученикам осознать себя детьми, иметь больше свободного времени для игр, общения с товарищами, участия в жизни семьи, выполнения своих обязанностей по дому. Более продолжительные выходные дадут возможность учащимся реализовывать себя и дадут им возможность заниматься теми видами деятельности, которые по собственному суждению выберут. Все это должно содействовать развитию творчества, самодисциплины и индивидуальных способностей.

РЕФОРМА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Послевоенная система высшего образования внесла большой вклад в экономическое, социальное и культурное развитие Японии. Однако в эпоху глобализации, научно-технического и информационного прогресса Япония столкнулась с необходимостью менять свои традиционные подходы к высшему образованию, чтобы удовлетворить потребности японского общества XXI века, повысить конкурентоспособность страны посредством создания системы динамичных университетов, быстро реагирующих на любые изменения и соответствующих мировым стандартам, которые предполагают не только высокий уровень обучения, но и собственную исследовательскую работу университета, и, следовательно, создать условия

для интернационализации образования и выхода на международный рынок образовательных услуг.

Стало ясно, что для достижения поставленных целей необходимо проведение структурных реформ японских университетов, развития в них как фундаментальных, так и прикладных научных исследований.

В принятом в 1999 г. курсе на реорганизацию государственной структуры содержалась задача сделать одним из ее звеньев повышение самостоятельности государственных университетов.

В 2001 г. Министерство просвещения и науки, учрежденное путем объединения Министерства образования с научно-техническим управлением, представило кабинету министров на рассмотрение «Политику в области структурной реформы системы университетов Японии», в которой были указаны следующие основные задачи:

- реорганизация системы управления университетов;
- преобразование государственных университетов в независимые юридические лица, в том числе посредством слияния;
- подъем высшего образования до самого высокого международного уровня путем внедрения принципов конкуренции и системы третьей оценки деятельности университетов и профессорско-преподавательского состава;
- улучшение исследовательских программ в каждом университете, определение 30 ведущих университетов на приоритетных направлениях.

Тогда же кабинет министров в общем курсе на дальнейшие структурные реформы подчеркнул, что целью преобразования государственных университетов в юридические лица должно быть, помимо повышения их самостоятельности, также внедрение методов управления по типу имеющихся в частных предприятиях и обеспечение международной конкурентоспособности.

В 2003 г. в Японии приняты 6 законов, направленных на переход государственных университетов к более независимым формам организации. С 1 апреля 2004 г. каждый из них получил статус самостоятельного административного юридического лица. Таким образом, 99 государственных университетов и колледжей выведены из структуры Министерства просвещения и науки и преобразованы в 89 юридических лиц. Они приобрели большую самостоятельность, но за государством сохраняется возможность воздействовать на ка-

чество подготовки университетских специалистов и научно-исследовательской работы.

Став юридическим лицом, университеты получили в собственность земли, строения и оборудование. А штатные сотрудники университетов уже не являются государственными служащими. Государственные университеты получили право на самостоятельное формирование своего бюджета, заключение договоров с предприятиями, определение уровня зарплаты преподавателей, в том числе с учетом их достижений. В пределах, установленных Министерством просвещения и науки, они могут теперь определять и размеры платы за обучение. Тем не менее, университеты остаются национальными, поскольку государство не снимает с себя определенную ответственность за их деятельность, предоставляет им основную часть фондов в виде грантов вместо прежнего бюджетного финансирования. Однако нынешнее финансирование ставится в зависимость от реальных достижений каждого из подведомственного государству университета. Оценивает их деятельность независимый орган – Комитет оценки национальных университетов. Кроме того, государство в лице Министерства просвещения и науки указывает долгосрочные цели университетам, одобряет планы их деятельности, может принимать необходимые меры при недостижении поставленных целей.

Таким образом, возрастает автономия университетов в управлении их практической деятельностью, а государство теперь уделяет основное внимание контролю за результатами, определяя цели и оценивая достижения, не прибегая к повседневному управленческому контролю. В менеджмент национальных университетов вводится больше управленческих методик, используемых в частном секторе.

Ожидается, что данная реформа увеличит конкурентоспособность университетов в исследованиях и образовании и приведет к введению передовой системы отчетности и эффективному стратегическому и функциональному менеджменту университетов.

Еще одним следствием реформы, ставящей работу университетов на конкурентную основу и побуждающей их находить эффективные способы повышения качества обучения и достижения результативности научно-исследовательской деятельности, является ускорение формирования более тесного сотрудничества между академическими системами и деловым миром.

В течение длительного времени прежнее Министерство образования подвергалось в Японии критике за отстраненность государственных университетов от делового мира и реальной жизни. Высшие учебные заведения с их научно-исследовательской работой существовали как отдельная «страна творчества», независимая от промышленного сектора, которому в свою очередь было весьма затруднительно использовать результаты их исследований, а иногда – просто невыгодно. Отсутствие тесного взаимодействия этих двух миров объяснялось целым рядом причин, к которым относились:

- неактуальность проводимых в университетах научных исследований, поскольку их финансирование осуществлялось без учета приоритетности, важности или оригинальности решаемых задач;

- негибкая организационная система высших учебных заведений, подготовка рядовых, а не творческих, неординарно мыслящих, инициативных кадров;

- бюрократическая и многоступенчатая процедура заключения контрактов между университетами и фирмой на проведение совместных работ;

- нерешенность проблемы права на интеллектуальную собственность, что мешало предприятиям эффективно использовать современные технологии;

- проведение научно-исследовательских работ на устаревшем оборудовании, которое не позволяло решать задачи удовлетворения потребностей промышленности в разработке новейших технологий;

- положение преподавателей и научных сотрудников университетов в качестве государственных служащих, которым запрещено заниматься какой-либо деятельностью в частном секторе без специального разрешения министерства.

Жесткие бюрократические правила, установленные Министерством образования, отнюдь не способствовали развитию отношений между научными подразделениями высших учебных заведений и представителями делового мира. Как заметил вице-президент Японской федерации экономических организаций М. Ито, «правительство никак не хотело обращать внимание на те проблемы, которые так важны для предприятий – сроки исполнения заказов, право на интеллектуальную собственность, контракты т.п.»³⁰.

Важные изменения, которые повлияли на взаимоотношения между университетами и предприятиями, начались принятием в

1995 г. Основного закона о развитии науки и технологии, в соответствии с которым был подготовлен и одобрен План развития науки и техники, направленный на радикальное улучшение состояния науки, в том числе активизацию научно-исследовательской деятельности и конструкторских разработок в высших учебных заведениях, быстрое внедрение результатов этих работ на предприятиях.

В 1998 г. принят Закон об обеспечении передачи технологий между университетами и промышленностью, благодаря которому стало возможным учреждение организаций по лицензированию технологий (ОЛТ), занимающихся получением патентов, маркетингом и лицензированием в интересах университетских исследователей.

Закон о специальных мерах, направленных на оживление промышленности (1999 г.), снял некоторые бюрократические ограничения, мешавшие сотрудничеству между университетами и промышленностью. В частности, университетам было разрешено передавать лицензии предприятиям на дальнейшее использование в коммерческих целях изобретений, сделанных в ходе совместных исследований при финансовой поддержке правительства.

Важное значение имело принятие Закона об укреплении технических возможностей промышленности (2000 г.). Этот закон обязывал правительство и администрации органов местного самоуправления содействовать государственным и частными университетам в получении денежных средств от частных предприятий на долгосрочный период. Кроме этого, была ослаблена регламентация деятельности исследователей и преподавателей частных и государственных вузов в сфере бизнеса. Они получили возможность сотрудничать с частными предприятиями во внеурочное время с целью проведения совместных исследований, а также работать в организациях по лицензированию технологий в качестве сотрудников или консультантов. Сотрудники университетов, работающие в венчурных компаниях, обрели возможность получать денежные средства в качестве вознаграждения или оплаты за работу и владеть акциями таких компаний.

Принятие данных законов привело к быстрому росту организаций по лицензированию технологий при университетах, взявших на себя роль посредников по коммерциализации технологий, в том числе по получению патентов, маркетингу и лицензированию технологий.

Под понятием «организация по лицензированию технологий» в Японии обычно подразумевается учреждение, занимающееся лицензированием и передачей технологий или специальных технологических знаний и расположенное в том или ином университете или на территории исследовательского центра. Но диапазон деятельности ОЛТ намного шире, чем простое лицензирование технологий. По словам руководителя одного из первых таких учреждений Т.Ямамото, «идеальная организация по лицензированию технологий представляет собой "сваху", которая вмешивается в процесс, когда это необходимо. И при этом располагает большим объемом нужной информации об участниках сделки, которую может им предоставлять...»³¹

Занимаясь сведением двух заинтересованных сторон, ОЛТ выполняют многообразные функции:

- получение интеллектуальных прав на результаты проведенного исследования (подача заявления на получение патента, поиск покупателя изобретения);
- получение платы от предприятий за предоставленные услуги и передача этих денег как университету, так и отдельным исследователям в качестве вознаграждения;
- оценка значимости изобретений, их технической новизны;
- лицензирование;
- содействие в развитии отношений между предприятиями и университетами (семинары, совместные исследовательские проекты);
- анализ рынка и его потребностей с точки зрения определения желательных направлений университетских исследований;
- бизнес-инкубатор (предоставление предпринимателям возможности, работая в одном помещении, делиться друг с другом информацией, получать консультации от опытных менеджеров, оказание материальной и нематериальной помощи новым предприятиям);
- организация курсов для предпринимателей;
- технологическая консультация;
- информирование общественности о проводимых исследованиях.

К концу 2002 г. было учреждено 27 ОЛТ, которые сотрудничали с японскими университетами. Первыми среди таких организаций

стали Центр новых технологий и технологических инкубаторов, основанный в 1998 г. при сотрудничестве с Токийским университетом, а также ОЛТ, учрежденные в Токийском технологическом университете, университете Тохоку и университете Кэйо. К октябрю 2003 г. правительство одобрило 36 ОЛТ, в том числе 27 в государственных университетах и 7 в частных. Некоторые из них действуют от лица одного университета, другие являются региональными и связаны с разными университетами, как, например, ОЛТ Кансай, расположенная в исследовательском центре в Киото. Это частная организация, которая предоставляет услуги компаниям, включая предоставление оборудования для новых компаний.

Обследование ОЛТ, проведенное в 2003 г. Министерством экономики и промышленности, показало, что их деятельность является удовлетворительной: количество патентных заявлений выросло с 273 в 1999 г. до 1334 в 2002 г. Сумма вознаграждений, полученных ОЛТ в 2002 г., составила 546 млн. иен, по сравнению с 300 млн. иен в 2001 г.³²

ОЛТ активно содействуют развитию малых венчурных компаний с участием сотрудников университетов. Число новых предприятий, учрежденных как частными, так и государственными университетами, возросло с 104 в 1998 г. до 600 в августе 2003 г. Согласно проведенным исследованиям, результаты которых были опубликованы в мае 2003 г. газетой «Нихон кэйдзай», при университете Васэда было учреждено 42 новых предприятия, при Токийском университете – 32, при университете Кэйо – 24, а при Киотоском университете и при университете Осака – по 23. 20% новых предприятий собирались предложить свои акции на рынке.

Помимо организаций по лицензированию технологий, стали создаваться лаборатории венчурного бизнеса, главной задачей которых является проведение оригинальных исследований с применением передовых технологий с целью содействия венчурным компаниям, а также подготовка творчески мыслящих кадров, обладающих профессиональными навыками в сфере венчурного бизнеса. В таких лабораториях проводятся различные семинары, читаются специализированные лекции по венчурному бизнесу. Эти лаборатории обеспечивают предприятия передовыми разработками, новыми оригинальными идеями в самых различных областях.

Принципиальное значение для расширения участия в научно-техническом творчестве и практической реализации его дости-

жений имело придание государственным университетам с 2004 г. статуса самостоятельных административных юридических лиц (независимых национальных корпораций). Теперь национальные университеты освобождены от регламентаций, мешавших проявлению инициативы, а их исследовательская деятельность стимулируется получением права интеллектуальной собственности на ее результаты.

Ученые учреждают свои предприятия, продают права на интеллектуальную собственность или просто присоединяются к высокотехнологичным компаниям. Коммерциализация результатов научно-исследовательских работ высших учебных заведений может содействовать развитию экономики страны и, по крайней мере, скажется на повышении дохода научных сотрудников и преподавателей.

Конечно, масштабы и возможности продвижения технологических инноваций, которые зародились в японских университетах, пока не могут сравниться с американскими, где многие университеты, являются основными источниками идей и технологий для частных предприятий, таких, например, как компании информационных технологий Unix, Netscape, Lycos. В Японии еще предстоит преодолеть традиционное предубеждение против коммерциализации науки. Как отмечается в одном из японских исследований этого вопроса, «многие профессора считают, что они должны заниматься своей работой только ради знаний, но никоим образом ни для прибыли, а исследователи предприятий не должны задумываться над теоретическими аспектами исследований, они должны сконцентрировать свои силы и знания на разработке массовой продукции, которая быстро находила бы спрос как на внутреннем рынке, так и за границей»³³.

Тем не менее вступление японского высшего образования на путь сотрудничества с бизнесом уже стало важным следствием реформ. Можно согласиться с мнением советника по науке французского посольства в Японии М. Израеля: «Предоставление свободы действий, введение конкурентного начала, уделение внимания экспертной оценке, контроль за выделенными деньгами, продвижение отношений между промышленностью и университетами – все эти меры способствуют созданию системы образования, более приспособленной для инновационной и творческой деятельности»³⁴.

Взросшая автономия университетов расширяет возможность и одновременно стимулирует их поиск новых путей на рынке образовательных услуг, способных обеспечить конкурентоспособность

в современных условиях. Помимо создания необходимых условий для расширения научно-исследовательской базы и научного потенциала в сотрудничестве с бизнесом, одним из таких путей является развитие международного высшего образования, расширение контингента учащихся, выход на мировой рынок образовательных услуг.

Расширению возможности получения высшего образования как японскими студентами за рубежом, так и иностранными студентами в Японии, способствовало осуществление новой политики в области транснационального высшего образования. Раньше по японскому законодательству высшее образование основывалась на «территориальном принципе». Это означало, что филиалы иностранных институтов, несмотря на аккредитацию в стране происхождения, не признавались в Японии как институты высшего образования, пока Министерство образования не выдаст им аккредитацию, но уже по японскому законодательству. Такое же отношение было и к филиалам японских университетов за рубежом.

В начале 1990-х годов около сорока американских университетов открыли свои филиалы в Японии, но не добились аккредитации от правительства, поскольку не смогли пройти через трудный процесс признания в качестве институтов высшего образования в соответствии с законодательством Японии, разработанным в первую очередь для университетов и колледжей. У них не было другого выбора, кроме как работать вне рамок законодательства по высшему образованию.

Поскольку большинство филиалов иностранных университетов не были аккредитованы, их студенты не получали таких же привилегий, которые получали студенты в японских университетах. Например, льготный проезд на городском транспорте или право на государственную финансовую помощь. В такой обстановке только 3 филиала из 40, которые были учреждены в 1980–1990 гг., смогли довольно долго просуществовать: Temple University Japan (TUJ), Ciao International Village, который предлагает программы по изучению английского языка, и University of Maryland University College – специальный филиал для американцев на военной базе.

В ноябре 2004 г. Министерство просвещения и науки разработало новую политику официального признания филиалов иностранных университетов. Теперь дипломы, полученные в филиалах иностранных институтов, считаются равноценными тем, которые были получены в их родной стране, обучаясь за рубежом.

Что же касается японских филиалов высшего образования за рубежом, то вышеупомянутый «территориальный принцип» применялся и по отношению к ним. Это означало, что если даже сам институт был аккредитован в Японии, его филиалы за рубежом не могли быть аккредитованы японским правительством, и, следовательно, дипломы, выдаваемые этими филиалами, не признавались как дипломы японского высшего образования.

По этой причине на рынке транснационального высшего образования филиалы японских университетов практически отсутствовали. Свои услуги за рубежом в основном предоставляли несколько частных японских институтов, в большинстве случаев расположенных в Америке. Однако их программы обучения предназначались в основном для проживающих за границей японцев. До недавнего времени такими филиалами были: Hawaii Tokai International College, Soka University of America, Warner Pacific College in the U.S., Winchester Shoei College in England, International Pacific College in New Zealand.

В апреле 2005 г. установлен новый порядок по отношению к филиалам японских институтов за рубежом. Они теперь могут быть аккредитованы как властями страны по месту нахождения, так и японским правительством или же могут обойтись вообще без аккредитации.

После такого нововведения некоторые престижные университеты, например, университет Васэда и Токийский технологический институт, начинают постепенно переключаться на деятельность за границей. Кроме того, японские институты получили как правительственные, так и неправительственные приглашения от некоторых стран Восточной Азии, включая Малайзию, Таиланд и Китай.

В обозримом будущем физический обмен как студентами, так и филиалами самих университетов будет оставаться одним из основных видов услуг на рынке транснационального высшего образования. Вместе с тем постепенно получает развитие новая услуга международного образования – электронное образование, т.е. образование с использованием электронных технологий, в первую очередь Интернета, которое можно получать, не покидая своей страны.

До марта 2001 г. в Японии е-образование правительством не признавалось. Теперь же оно признается официально как внутри Японии (иностранцы вузы предлагают е-обучение жителям Японии), так и вне Японии (японские вузы предлагают свои е-услуги иностранцам)

разрешено и признается, при условии, что институты получили аккредитацию в своей стране. Благодаря этому, в Японии открылось множество программ по обучению через Интернет в иностранных вузах. В частности, программы получения степени MBA (магистр делового администрирования) стали доступны жителям Японии.

Еще в 1966 г. Народный совет по реформам образования в рамках проведения образовательной реформы призвал готовить «японцев, открытых миру», а в 1974 г. опубликовал доклад с рекомендациями по международному обмену в образовании, науке и культуре. С тех пор количество программ по такому обмену значительно увеличилось. Около 5 тыс. преподавателей и администраторов сферы образования ежегодно направляются за границу на 1-2 недели. С каждым годом растет как число студентов-японцев, которые обучаются за границей, так и число иностранных студентов, которые для приобретения образования выбирают японские вузы. Если в 1983 г. 16 735 японских студентов учились за границей, то в 2000 г. их было уже 193 779 человек. Большая часть из них училась в странах Европы, Азии и в США. Если говорить об иностранных студентах в Японии, то в 1991 г. их было 45 066, в основном из Китая, Кореи и Тайваня, а в 2005 г. – 121 812 человек³⁵.

Таким образом, интернационализация высшего образования как ответ на внешние и внутренние вызовы глобализации все больше становится объектом и предметом целенаправленной политики японского правительства. Япония стремится удовлетворить возрастающую потребность в кадрах, достаточно квалифицированных для обслуживания международных связей и операций.

Важное значение придается системе непрерывного образования. Бюро непрерывного образования в Министерстве образования было учреждено еще в 1988 г. Правительство выплачивает субсидии школам и другим учебным заведениям на разработку и внедрение программ для обучения местного взрослого населения. Планируется расширить систему заочных курсов, расширить курсы повышения квалификации и вечерние занятия в колледжах и вузах, шире использовать средства телекоммуникации, чтобы дать возможность получить высшее образование большему числу людей. Еще в 1985 г. в Японии с этой целью был основан Коммуникационный университет, до недавнего времени этот университет оставался единственным в стране учебным заведением, в котором как средства обучения использова-

лись телевидение и радио. Для того чтобы получить университетское образование, его студентам не обязательно выходить из дома, достаточно изучать посылаемые им через телевидение, радио и компьютерную сеть учебные материалы и потом работать над ними самостоятельно.

Решительные изменения, произошедшие в японском обществе в течение последних 10 лет, среди которых можно назвать повсеместное распространение компьютеров, интернационализацию, обострение проблемы стареющего общества и т.д., поставили перед японцами задачу научиться выполнять ту работу, которая требует узкоспециальных знаний и особых способностей. Для того, чтобы решить эти проблемы огромные надежды возлагаются на аспирантуры (*дайгакуин*).

За последние годы наблюдается быстрое расширение аспирантур как составных частей крупных государственных и частных университетов, так и в форме более самостоятельных единиц высшего образования нового типа. Наиболее заметным примером этого явления может служить учреждение в процессе нынешней судебной реформы нескольких десятков юридических школ (*хока дайгакуин*) с целью подготовки из лиц, окончивших университет и имеющих жизненный опыт, высококвалифицированных специалистов, способных стать отвечающими современным требованиям судьями, прокурорами, адвокатами. Новым моментом стало появление ряда аспирантур, готовящих специалистов и занимающихся исследованиями в сфере общественной политики.

В 2002 г. аспирантура открылась и при упомянутом нами выше Коммуникационном университете, в которой его выпускники могут продолжать свое образование и получать степень магистра.

В Коммуникационном университете существует четыре аспирантские программы: две по курсу гуманитарных наук и две по курсу естественных наук:

- междисциплинарная программа изучения культуры (для обучения анализу и синтезу, выходящему за рамки специальных дисциплин гуманитарных, социальных и естественных наук);
- программа по государственной политике и управлению (для развития практических навыков, необходимых в таких областях, как государственная политика, социальное обеспечение и управление торгово-промышленной деятельностью);

- программа по усовершенствованию образования в области естественных дисциплин (для развития практических навыков, необходимых для решения различных проблем в сфере образования);
- программа по психологии (клинической, для развития практических навыков).

Хотя эти программы ориентированы на изучение конкретной специальности, они разработаны таким образом, что каждый аспирант имеет свободный выбор в изучении широкого спектра других дисциплин, выходящих за рамки официально утвержденной программы.

В дополнение к основному методу обучения, который заключается в прослушивании лекций, передаваемых по телевидению и радио, все аспиранты обеспечиваются индивидуальными консультациями через Интернет, включая e-mail, а также факс.

Постоянное число учащихся в этой аспирантуре составляет около 500 человек. Для того чтобы сделать аспирантуру доступной для возможно большего числа студентов, планируется ввести в действие систему, рассчитанную на обучение специальным дисциплинам недипломированных специалистов. В частности, использовать эту систему для повышения квалификации школьных учителей с перспективой получения ими сертификата о повышении педагогического образования.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕЙ РЕФОРМЫ

Реформа японской системы образования еще не завершена и будет продолжаться.

Прежде всего следует заметить, что не реализована поставленная правительством и правящей Либерально-демократической партией задача осуществить на регулярной парламентской сессии 2006 г. пересмотр Основного закона об образовании, который определяет целевые установки и другие принципиальные моменты организации всего образования.

В свое время рождение этого базового закона, конкретизирующего применение конституционного права на образование, стало отправной точкой послевоенного строительства японской системы образования на демократической основе. Более полувека закон оставался полностью неизменным, хотя и подвергался критике со стороны правого крыла политических партий.

Проблема пересмотра Основного закона об образовании стала активно подниматься и дискутироваться по инициативе правящей Либерально- демократической партии и правительства в последние годы прошлого века. В 1999 г. премьер – министр К. Обути заявил о необходимости приступить к пересмотру этого закона, чтобы выразить в нем нацеленность образования на «важное внимание истории и традициям Японии» и на «воспитание патриотизма и морали»³⁶.

С тех пор обсуждение данной проблемы стало темой работы совещательных органов при главе правительства и при министерстве просвещения и науки, специального комитета ЛДП, консультаций между правящими партиями. Среди парламентариев была учреждена лига в поддержку пересмотра Основного закона о образовании, предпринимались усилия к организации «народного движения» за достижение этой цели. Однако оппозиционные партии, профсоюзы, в особенности Японский профсоюз учителей, значительная часть интеллигенции выступала с протестом, рассматривая пересмотр данного закона как попытку отказаться от его демократического содержания. Противники пересмотра указывали, что включение в Основной закон об образовании таких положений, как «воспитание патриотизма» и т. п., повлечет за собой большие изменения в учебниках, учебных программах и методике обучения. Сомнения по поводу пересмотра закона испытывала и Комэйто, союзник ЛДП по коалиционному правлению.

В 2003 г. премьер – министр Дз. Коидзуми заявил в парламенте о намерении вплотную включиться в практический пересмотр Основного закона об образовании, а ЛДП вписала эту цель в свои обещания на парламентских выборах. ЛДП удалось, хотя и с большим трудом, добиться договоренности с Комэйто по содержанию правительственного законопроекта, касающегося пересмотра этого закона. Главные возражения при его обсуждении в парламенте в первой половине 2006 г. возникли вокруг толкования «воспитания патриотизма» (*айкокусин*) как одной из целей системы образования, причем мнения разделились и в правящих кругах. Демократическая партия выдвинула альтернативный законопроект. В конечном счете, обсуждение выдвинутых предложений по пересмотру Основного закона об образовании перенесено на следующую парламентскую сессию³⁷.

Подтверждаются слова премьер-министра Я. Накасонэ, сказанные им еще в 1984 г. на церемонии учреждения первого из

совещательных органов правительства по реформе образования: «Образовательную реформу нельзя провести быстро, чтобы реформировать систему потребуется длительное время. Результаты реформ будут видны не ранее, чем через 20–30 лет». С тех пор, особенно с наступлением XXI в., в японской системе образования осуществлено немало перемен, причем некоторые из них, являющиеся ответом на вызовы глобализации, уже приносят, как показано в настоящем обзоре, позитивные результаты. Вместе с тем, помимо отмеченной выше нерешенности принципиального вопроса о пересмотре Основного закона об образовании, многие другие проблемы также либо находятся еще в стадии обсуждения, либо меры, направленные на их решение, ожидаемых результатов пока не показали.

В школьном образовании одной из трудных, вызывающих разноречивые мнения заинтересованных сторон является перспектива индивидуализации обучения.

В течение нескольких последних десятилетий с целью индивидуализировать образование Япония опробовала несколько типов организации старших средних школ. По данным 1988 г., 74% учащихся обучались по академической учебной программе, 11 – по бизнес программам, 9 – по производственным программам, и 7 – по программам по сельскому хозяйству, рыболовству, домашней экономике, детскому воспитанию и т.д.³⁸

Для преподавателей продвижение в сторону индивидуализации – самая щекотливая проблема. Есть обеспокоенность тем, что многие талантливые учащиеся получают больше от расширения образовательных возможностей, в то время как посредственные ученики будут предпочитать менее сложные предметы. Таким образом, в школах, а затем и в целом во всем японском обществе трудно будет говорить о равенстве. Другие опасаются, что и талантливые учащиеся будут выбирать для себя более легкие предметы, а значит, заведомо не смогут достичь высоких результатов. И почти все преподаватели озабочены тем, как можно индивидуализировать образование, если количество учеников в обычном классе общеобразовательной японской школы составляет в среднем 35–40 человек.

Часть преподавателей поддерживает идею индивидуализации. По их мнению: «Образовательное единообразие, проявлением которого когда-то стала милитаризация образования, привело в прошлом к большой беде. С тех пор единообразие одновременно и

положительно и отрицательно сказалось на японской системе образования. Групповое сознание дает высокий уровень достижений для всей страны, но оно не способствует развитию индивидуальных способностей, талантов, творчества и уверенности в себе»³⁹.

Некоторые преподаватели приветствуют индивидуализацию как существенную помощь в развитии личности учащегося, но другие опасаются, что внедрение новых методов обучения, которые предполагают уделять больше времени дискуссиям, играм и т.д. и отнимут слишком много учебного времени, не позволит качественно усвоить базовые знания и приобрести необходимые навыки и умения. Часть педагогов рассматривают индивидуализацию как противоядие чрезмерной согласованности действий всех живущих в японском обществе, в то время как другие полагают, что это подорвет традиционные японские ценности, гармонию и групповую идентичность.

Несмотря на столь разноречивое отношение к индивидуализации, имеются как минимум три пункта, которые делают реформу школьного образования привлекательной в среде преподавателей и руководителей учебных заведений. Все они приветствуют уменьшение количества учеников в классе, хотя и считают, что, если и в дальнейшем речь будет идти об индивидуализации образования, потребуется дальнейшее их уменьшение.

Положительно встречено среди преподавателей введение 5-дневной учебной недели, так как это способствует тому, что родители будут нести больше ответственности за воспитание своих детей, а учителя смогут как большинство госслужащих и работников частных фирм (которые уже давно работают только 5 дней в неделю), проводить больше времени в семье⁴⁰. Наконец, позитивную оценку у многих учителей и директоров школ находят попытки поиска путей к уменьшению стресса их учеников при сдаче вступительных экзаменов в высшие учебные заведения. Они убеждены, что сильное стремление японской молодежи к получению высшего образования и узкие критерии, используемые сейчас для приема в вузы, сделали образование в средней общеобразовательной школе слишком ограниченным, направленным исключительно на подготовку к вступительным экзаменам.

Осуществлять замысел реформы школьного образования предстоит школьным преподавателям и администраторам. Трудность в

реализации поставленных задач состоит не только в отсутствии единого взгляда на предлагаемые новации, но и в том, что большинство из них не имеет ясного представления о той образовательной системе, которая должна быть сформирована. Они сами никогда не учились в школах или вузах, где обучение было бы индивидуализировано, творчество поощрялось или глубоко предметно изучалась культура других народов. В этом смысле, администраторам и преподавателям предстоит создать новую философию образования.

Решение сложных задач, намеченных реформой в школьном образовании, во многом будет зависеть от качества преподавательского состава. Следует заметить, что достижению успеха в этом направлении благоприятствует сложившаяся в Японии практика всестороннего обучения преподавателей и администраторов учебных заведений без отрыва от производства. Министерство просвещения и науки организует такую учебу для директоров школ, их заместителей и ведущих преподавателей. Кроме того, в каждой префектуре и наиболее крупных городах действуют образовательные центры, которые занимаются исследованиями по вопросам педагогики, социологии и психологии, готовят публикации по этой тематике и проводят профессиональное обучение преподавательского состава без отрыва от производства.

Центры оснащены современным оборудованием, позволяющим одновременно обучать несколько сотен человек, имеют, как правило, лингвистические лаборатории, оснащенные компьютерными системами, видеотехникой и т. п. Обычно образовательные курсы длятся от 3 до 5 дней, многие учителя, приезжающие из отдаленных мест, обеспечиваются бесплатным проживанием. В образовательных центрах работают исключительно опытные преподаватели, направляемые на срок до нескольких лет с условием возвращения в свои школы. Учебный процесс обычно предполагает лекции, дискуссии и практические занятия с использованием новой методики.

С 1991 г. всем новым преподавателям необходимо в образовательных центрах пройти обучение как минимум в течение 20 дней уже в течение первого года школьной работы. Обучение проводится с сохранением заработной платы. В большинстве префектур дополнительное обучение без отрыва от производства осуществляют высококвалифицированные преподаватели непосредственно в школах. Если есть необходимость, то опытные преподаватели и дирек-

тора также направляются для повышения квалификации в центры.

Путь по карьерной лестнице, который проходят работники школьного образования в Японии, позволяет накопить им большой опыт работы.

В большинстве префектур существует порядок ротации, по которому каждые 3–4 года преподаватель меняет школу с одновременной сменой круга его обязанностей. Параллельно со сменой места работы практикуется повышение квалификационных рангов, переход в другую школу сопровождается присуждением более высокого звания, но в рамках того школьного звена, где специализируется преподаватель, т.е. в начальной школе, младшей или старшей средней школе.

Многие преподаватели, помимо своей основной работы, обычно в течение года или более числа лет бывают частично заняты как минимум на одной из следующих должностей: помощник ведущего преподавателя на определенном образовательном уровне, ведущий преподаватель, ведущий методист по какому-либо предмету, руководитель коллектива. Некоторые преподаватели также какое-то время работают в качестве служащих муниципальных комитетов по образованию.

После 20–25 лет работы в школе преподаватели обычно направляются на 3 года на работу в префектуральные комитеты образования, где занимают административные должности среднего звена. Если возложенные на них обязанности выполняются ими добросовестно, они обычно назначаются на должность заместителя директора школы. Если в последующие несколько лет этот человек хорошо проявил себя, он может быть снова принят на работу в комитет образования еще на несколько лет с назначением на более высокую должность. Потом он, вероятно, получит должность директора в какой-нибудь из школ, где будет работать несколько лет.

Такие частые ротации учителей и администраторов вкупе с систематическим повышением их квалификации позволяют познакомить всех членов школьных коллективов с последними достижениями педагогической науки и менеджмента и могут способствовать единому и целенаправленному осуществлению планов реформы образования во всех школах страны.

Осуществлению реформы благоприятствует также надежда родителей на проведение преобразований в школах. В течение пос-

ледних нескольких десятилетий многие из них сильно обеспокоены ситуацией в образовательных учреждениях страны. Особенно их волнуют такие проблемы, как запугивание, насилие в школе, преступность среди несовершеннолетних, отсутствие побудительных мотивов к учебе, недостаточное усердие, стрессовые ситуации, которые их детям приходится переживать при сдаче вступительных экзаменов в вузы. Большинство родителей с уважением относятся к профессионалам, работающим в сфере образования, согласны с их мнением и рекомендациями, касающимися реформирования.

Тем не менее многие родители с опасением относятся к предстоящим преобразованиям в системе поступления в вузы. Они считают ее справедливой, объективно оценивающей состояние знаний учащихся, но отрицательно относятся к стрессам при нынешнем алгоритме сдачи вступительных экзаменов. Родители учащихся опасаются, что новая система не будет столь справедливой, а некоторая их часть возражает против того, чтобы их дети изучали в общеобразовательной школе те предметы, которые не будут иметь своей целью успешную сдачу вступительных экзаменов в вузы. Некоторые родители разделяют также беспокойство учителей по поводу индивидуализации образования. Многие из них озабочены тем, как они будут занимать время своих детей в выходные, которых после перехода на 5-дневную учебную неделю теперь стало в 2 раза больше. Большая же часть родителей, даже испытывая какие-то сомнения и опасения, рассматривает школьные реформы как необходимость и выражает им свою поддержку.

В сфере высшего образования реформа пока затронула главным образом государственные университеты, которые составляют важную, но меньшую часть вузов страны. О предварительных последствиях преобразования этих университетов в независимые юридические лица можно в определенной мере судить по ответам их ректоров в анкете, проведенной после 2 лет деятельности университетов в новом качестве (в анкете приняли участие 83 ректора).

Положительную оценку реформе дали 3/4 ректоров, аргументируя ее тем, что новый статус укрепил руководящую роль ректора во всей деятельности университета и привел к ускорению принятия решений, т.е. обеспечил условия, необходимые для успеха в обостряющейся конкуренции между университетами. Помимо того, изменилось и сознание преподавателей, имевших ранее слабое пред-

ставление о проблемах финансовых расходов и замыкавшихся в собственных исследованиях. Среди ответов были, например, такие: «Сотрудники университета прониклись пониманием ответственности перед обществом, самоконтроля и самооценок».

Вместе с тем 16% ректоров видят отрицательные последствия реформы, указывают финансовую жесткость и увеличение объема работы. Подвергаются сомнению и целевые установки реформы, в том числе ее акцент на конкуренцию. Отмечается возникновение больших трудностей для существования малых и узкоспециализированных университетов. Высказывается опасение дальнейшего расширения имеющегося большого различия в уровне обеспеченности между крупными и малыми университетами.

Анкета выявила наличие у многих ректоров обеспокоенность в том, что «в условиях отсутствия общего видения японского высшего образования реформа будет продвигаться главным образом в направлении сокращения финансирования, чем вызовет отставание в фундаментальных исследованиях и образовании»⁴¹.

Таким образом, как в школьном, так и в высшем образовании остается немало нерешенных проблем. Среди них есть и проблема вступительных экзаменов в вузы, которую можно решить только с широких позиций, поскольку она затрагивает обе сферы образования – школьное и высшее. Иначе говоря, требуется тщательно согласовать требования к выпускникам старших средних школ и методы выявления их соответствия потребностям высших учебных заведений, чтобы, в частности, предотвратить «экзаменационный ад» (название небезосновательно, так как экзамены становятся причиной сильных стрессов у абитуриентов).

В Японии в 1979 г. был введен для государственных вузов единый экзамен «первой ступени», который проводится по всей стране под руководством Государственного центра университетских вступительных экзаменов. Это было сделано для того, чтобы лишний раз привлечь внимание к старшей средней школе, по окончании которой очень трудно было сдать вступительные экзамены в вузы, так как они часто включали в себя тесты по материалу, который выходил далеко за рамки школьной программы. В 1990 г. после усовершенствования содержания этого экзамена (в частности, в него был добавлен тест по английскому языку – первая попытка оценить разговорные навыки в английском языке), он

мог быть использован и частными университетами на добровольной основе.

С 1979 г. 136 государственных вузов использовали единый экзамен, с 1990 г. небольшое количество частных 4-годичных колледжей также освоили подобную практику. Однако японское законодательство дает вузам свободу выбора при определении критериев приема абитуриентов. Поэтому для поступления во многие из них требуется сдавать их собственные специальные экзамены. Потребуется не один год, чтобы единый экзамен был признан и в государственных, и в частных университетах, игнорирующих министерские рекомендации.

Само же Министерство образования, как отмечалось в 1990 г., подстегивало вузы к тому, чтобы они приняли для вступительных экзаменов помимо академических тестов более разнообразные критерии оценки знаний, например, такие, как школьные рефераты, собеседования, эссе, тесты на практические навыки⁴².

Дальнейшая реформа в сфере образования, видимо, как и до сих пор, будет носить эволюционный характер. Японские специалисты признают, что для проведения реформ потребуется время и длительная подготовка людей. «Индивидуальность и творчество должны внедряться постепенно, мягко и с большой настойчивостью. Если же придется столкнуться с серьезными трудностями, то необходимо будет изучить их и усовершенствовать программу проведения реформ»⁴³.

Такой подход, обеспечивающий планомерную и систематическую работу по реформированию системы образования, внушает веру в то, что Япония справится с поставленными задачами и будет способна адекватно ответить на все вызовы века глобализации и информационных технологий, в который вступило мировое сообщество.

Примечания

¹ Leestrna, R., August, R.L., George, B., & Peak, L. Japanese education Today. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1987. P. 64

² Ishizaka, K. Four sets of recommendations by the National Council on Educational Reforms (Rinkyosin Yosin): outline of the tree-year work of Rinkyosin. Unpublished manuscript, National Institute for Educational Research. Tokyo, 1992. P. 4–5.

³ Tokutake, Y. About Japan series: Education in Japan. Tokyo, Japan: Foreign Press Center/ Japan. 1988.

⁴ *Ishizaka K.* Ibid.

⁵ *Tokutake Y.* Ibid.

⁶ *Сенаторов А.И.* Очерки административной реформы в Японии. М.: Институт Дальнего Востока, 2004. С. 15.

⁷ Japanese government policies in education, science, sports and culture. 2000. Toward a Culturally-Oriented Nation, Japan, 2001. P. 0.

⁸ Ibid. P. 2–8.

⁹ См.: <http://www.mext.go.jp/english/topics/21plan/010301.htm>; Кёйку кайкаку (Реформа образования)// Токи-но уроки. 2002. № 5. С. 2–9.

¹⁰ Ministry of Education, Science and Culture (MESC) (1990). Monbusho 1990. Tokyo, Japan: Author. P. 18.

¹¹ MESC. (1989b). Japanese government policies in education, science and culture 1989: Elementary and secondary education in changing society. Tokyo. Author. P. 30–31.

¹² Ibid. P. 28.

¹³ *Tsukada, M.* (1988). Institutionalized supplementary education in Japan: The Yobiko and ronin student adaptation. *Comparative Education*, 24. P. 286.

¹⁴ The Daily Yomiuri. 29.04.2002.

¹⁵ См.: *Gregg B. Jackson.* Japanese Education Reforms of the 1990s. <http://www.edpolicy.edu/resources/japanese/paper.html>. P.5.

¹⁶ *Asahi Shimbun.* (1992). Japan Almanac: 1993. Tokyo. Author. P. 228.

¹⁷ MESC. (1989b). Japanese government policies in education, science and culture 1989: Elementary and secondary education in changing society. Tokyo. Author. P. 30–31.

¹⁸ *Nishizawa J.* We need creativity. In Science and Technology Agency (Ed.), Science and Technology Research in Japan's Future. Tokyo, Japan: Foreign Press Center/ Japan. 1990. P. 16, 18.

¹⁹ *Cumming W.K.* Education and equality in Japan. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980; *Finkelstein, B., Imamura, A.E., & Tobin J.J.* (Eds) Transcending stereotypes: Discovering Japanese culture and education. Yarmouth, ME: Intercultural Press, 1991; *Stevenson, H.W., & Stigler, J.W.* The learning gap. New York: Summit. 1992; *White, M.* 1. The Japanese educational challenge. New York: the Free Press, 1987.

²⁰ National Science Board. Science & engineering indicators: 1991 (10th ed.). Washington, DC: National Science Foundation, 1991. P. 430.

²¹ American Council on the Teaching of Foreign Languages, 1991. Table 8; NCES, 1991b. P. 11.

²² *Kobayashi T.* (1986). The internationalization of Japanese education. *Comparative Education*, 22. P. 65.

²³ MESC. (1990). Monbusho 1990. Tokyo, Japan: Author. P. 24.

²⁴ The Asahi Shimbun. 15.11.2004.

²⁵ The Asahi Shimbun. 05.05.2004.

- ²⁶ The Asahi Shimbun. 15.11.2004.
- ²⁷ The Asahi Shimbun. 05.05.2004.
- ²⁸ Там же. -
- ²⁹ Japanese government policies in education, science, sports and culture. 2000. Towards a Culturally-Oriented Nation. Ministry of Education, Science, Sports and Culture. Japan, 2001. P. 20–21.
- ³⁰ Ito Mototsugu. Realistic Industry – Academia – Government Collaboration. 2004. February [http:// www.keidanren.or.jp](http://www.keidanren.or.jp)
- ³¹ Takashi Yamamoto, Chieko Tashiro. November 2000 [http:// www.japaninc.net/article.php?articleD=478](http://www.japaninc.net/article.php?articleD=478)
- ³² Ministry of economy, trade and industry (METI) www.meti.go.jp
- ³³ Sumie Kuwakami. Special Report: TLOs. August 2001 // www.japaninc.net/article.php?articleD=46
- ³⁴ Japan's university make over to influence future of research. Tokyo.2003
- ³⁵ <http://web-japan.org/stat/stats/16EDU61.html>
- ³⁶ Майнити симбун.10.09.1999.
- ³⁷ Асахи симбун. 09.06.2006.
- ³⁸ Tokutake Y. Ibid. P. 55.
- ³⁹ MESC. (1989a). Ibid.
- ⁴⁰ См.: Gregg B. Jackson. Japanese Education Reforms of the 1990s. [http:// www.edpolicy.edu/resources/japanese/paper.html](http://www.edpolicy.edu/resources/japanese/paper.html). P. 12.
- ⁴¹ Foreign Press Center, Japan, 1991. P. 54.
- ⁴² Рондза. 2006. №6. С. 64–65.
- ⁴³ См.: Gregg B. Jackson. Japanese Education Reforms of the 1990s. [http:// www.edpolicy.edu/resources/japanese/paper.html](http://www.edpolicy.edu/resources/japanese/paper.html). P. 12.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ ЯПОНИИ: СИСТЕМА И ЕЕ СОВРЕМЕННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ

Современная судебная власть и система правосудия Японии, их основополагающие принципы были сформированы на основе Конституции, принятой в 1946 г. в процессе послевоенных общедемократических преобразований, последовавших за разгромом японского милитаризма. Новая Конституция отразила в себе буржуазно-демократические принципы построения новой Японии, в том числе принципы разделения трёх властей и независимости судебной власти.

По Конституции, законодательная власть в Японии принадлежит парламенту, исполнительная власть – Кабинету, а судебная власть – Верховному суду и другим судам страны. Конституция гарантирует независимость и автономию судебной власти. Право надзора государства за судебной администрацией, согласно Закону о суде¹, не должно ограничивать власть судей, влиять на нее.

В отечественном японоведении, политологии и правоведении существуют исследования, анализирующие правовую и судебную систему Японии. Уместно упомянуть работы Л.М.Гудошникова, Ф.М.Решетникова, И.А.Латышева, В.Н.Ерёмина и др.² Вместе с тем ощущается необходимость рассмотреть структуру японской судебной системы, сложившуюся к концу XX века, и на этом фоне показать условия и направления ее нынешнего реформирования.

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ

1. Суды и их кадры

Судебная система Японии представлена судами четырёх ступеней: Верховный суд, Высший суд, районный суд, семейный суд и дисциплинарный суд. Два последних в этом перечне института – се-

мейный и дисциплинарный суды – рассматриваются как суды одного уровня. Особое место в механизме правосудия занимает суд импичмента судей (орган при парламенте).

Верховный суд (*сайко сайбансё*) – суд высшей инстанции, он обладает компетенцией рассматривать апелляции по всем делам без изъятия – гражданским, уголовным, по административным тяжбам, по вопросу соответствия законов и иных актов конституции. Конституция возложила на Верховный суд нормоустановительную власть в сфере организации правосудия. Помимо того, Верховный суд имеет власть над судебной администрацией: он назначает и отстраняет от должности всех служащих судебной системы (кроме судей), управляет административными и финансовыми делами судов. (В довоенной Японии власть над судебной администрацией принадлежала министерству юстиции, т.е. исполнительной власти). Он состоит из 15 судей – одного Верховного судьи (*сайко сайбансё тёкан*) и четырнадцати судей Верховного суда (*сайко сайбансё хандзи*), а также имеет вспомогательные органы.

Верховный судья назначается на должность императором по представлению кабинета министров как глава судебной власти страны. Другие 14 членов суда назначаются на должность кабинетом, их назначения утверждаются императором.

Законом о суде³ определено, что все судьи должны быть не моложе 40 лет. Как минимум 10 судей Верховного суда должны быть назначены из числа лиц, имеющих в своей карьере стаж и опыт председателя Высшего суда или судьи районного, семейного судов, или 20 лет стажа в должности судьи дисциплинарного суда, или же стаж прокурора, практикующего адвоката, профессора права. Другие 5 судей Верховного суда могут не быть профессиональными юристами при условии, что они обладают обширными познаниями в области права и солидным жизненным опытом. Этих судей избирают обычно из числа лиц, имеющих опыт дипломатической службы, службы в Правовом бюро кабинета, в других важных государственных органах.

Назначение судей Верховного суда (их соответствие должности) рассматривается народом во время ближайших выборов в палату представителей, следующих за назначением судьи, а также на первых же выборах в палату представителей по истечении 10 лет службы судьи в Верховном суде. Если народ большинством голосов

проголосует за отставку судьи, он должен быть уволен с этой должности. На практике, однако, никого подобным образом не увольняли. Судьи Верховного суда работают долго и уходят в отставку в возрасте 70 лет.

Верховный суд, являясь высшим апелляционным судом страны, рассматривает в окончательной инстанции жалобы на решения нижестоящих судов.

В Японии различается несколько видов обжалования судебных постановлений в зависимости от характера, предмета апелляции. Границы между различными видами апелляции не строгие, размыты, но, тем не менее, они существуют и играют важную роль в определении компетенции судов разной инстанции. Апелляция «*косо*» – есть обжалование решения суда первичной инстанции по основаниям, когда последний принял спорное решение в части установления фактов, или применения закона, или определения меры наказания. Апелляция типа «*кококу*» означает обжалование главным образом процессуальных нарушений. Наконец, апелляция «*дзёкоку*» возникает, когда в уголовных делах оспаривается соответствие решения суда первичной инстанции Конституции, законам и указам, прецедентам Верховного и Высшего суда; сюда же относятся и апелляции, в которых обжалуется материальное содержание решений по административным и гражданским делам. Рассмотрение апелляции этого типа в основном представляет собой главным образом заключение о конституционности и соответствии прецедентам тех или иных судебных решений и составляет основной предмет деятельности Верховного суда.

Судьи Верховного суда могут вести свои заседания в разном составе, что обуславливает и различную их компетенцию. Заседая в полном составе – 15 судей, они образуют суд «*большой скамьи*» (*дайхотэй*). Они могут заседать и по 5 человек, образуя 3 состава суда «*малой скамьи*» (*сёхотэй*).

Судебные дела поступают обычно на заседание суда «*малой скамьи*» и рассматриваются им. Но если дело затрагивает вопросы конституционности закона, указа, постановления, если обжалуемое решение противоречит прецедентам Верховного и Высшего суда, то оно рассматривается заседанием суда «*большой скамьи*». Впрочем, Верховный суд может взять на своё рассмотрение полным составом суда любое дело, если сочтёт его имеющим важное значение с точки зрения норм Конституции и законов.

Поскольку Верховный суд рассматривает в основном апелляции по вопросам соответствия решений нижестоящих судов статутам, то он не нуждается в заслушивании свидетелей, ограничивается рассмотрением документов – текста апелляции и протокола нижестоящего суда. Этих документов достаточно, чтобы после устного обсуждения или даже без него вынести решение по жалобе.

Административно-управленческую деятельность в сфере судебной власти Верховный суд ведёт на основании решений Юридической конференции, состоящей из 15 судей под председательством верховного судьи. Верховный суд определяет нормы и правила практической деятельности, отдельные процедуры в делах адвокатуры, внутренней дисциплины судов и судебной администрации. Издавая правила, Верховный суд согласовывает свои действия с Совещательным комитетом по установлению правил, который формируется из судей, прокуроров, практикующих адвокатов, служащих иных судебных учреждений, учёных.

Верховный суд играет важнейшую роль в кадровой политике, представляет к назначению на должность судей всех судов нижестоящих инстанций, в том числе председателей Высших судов. Кадровые решения осуществляются через резолюции Юридической конференции.

Верховному суду принадлежит важная роль в формировании бюджета судебной власти. Свою оценку необходимых годовых расходов он передаёт непосредственно кабинету министров. Если его запросы оспариваются Кабинетом, то он может повторно выдвинуть свои требования, приложив к бюджетному запросу собственные комментарии и направив их непосредственно на рассмотрение парламента.

В работе судьям Верховного суда помогают более 30 специалистов-исследователей. Этих лиц отбирают в судах нижестоящих инстанций.

Работе Юридической конференции оказывает помощь Генеральный секретариат Верховного суда. Основной его состав набирается на добровольной основе из судей нижестоящих судов, общая численность сотрудников примерно 950 человек. В секретариате функционирует ряд подразделений: секции секретарская, общественной информации, общих дел; бюро кадровое, финансовое, гражданских дел, уголовных дел, административных дел, семейных вопросов.

Институт правового обучения и исследований призван обеспечить условия для теоретического и практического обучения, повышения квалификации судей, прокуроров, адвокатов, подготовить их к сдаче национальных юридических экзаменов. Помимо образования, повышения квалификации, институт предоставляет условия и для занятий исследовательской деятельностью.

Исследовательский и учебный институт подготовки вспомогательных служащих судов повышает уровень образования клерков и секретарей судов, даёт им возможность вести исследовательские работы.

Учебный институт инспекторов пробации семейных судов готовит работников системы условного отбывания наказания, налагаемого семейными судами.

Высшие суды (*кото сайбансё*) осуществляют юрисдикцию на большой территории, закреплённой за ними в качестве сферы судебной власти. Они расположены в 8 важнейших городах страны – Токио, Осака, Нагоя, Хиросима, Фукуока, Сэндай, Саппоро, Такамацу. Некоторые из них имеют отделения, всего 6 отделений.

Каждый Высший суд состоит из председателя и других судей, председателей Высшего суда назначает кабинет министров, их назначение подтверждает император.

Являясь главным образом судами промежуточной апелляции, высшие суды рассматривают апелляции по решениям районных и семейных судов. Если обжалуется решение по уголовному делу, начавшемуся в дисциплинарном суде, то апелляция поступает непосредственно в Высший суд, минуя районный. В случае обжалования решений по гражданским делам, принятых дисциплинарным судом, апелляция проходит сначала районный суд, а потом попадает в Высший суд. Высшие суды обладают и оригинальной юрисдикцией в апелляционных делах административного характера – по проблемам проведения выборов или по преступлениям, касающимся неповиновения властям. Они являются также окончательной апелляционной инстанцией в делах о малозначительных правонарушениях.

Высший суд Токио дополнительно имеет исключительную юрисдикцию по делам и решениям квазисудебных правительственных ведомств – Комитета по честным и справедливым сделкам, Управления патентования.

Дела в Высшем суде, как правило, рассматриваются заседанием из трёх судей. Однако дела, связанные с общественными беспоряд-

ками, пересмотром решений Комитета по честным и справедливым сделкам, Управления патентования, рассматриваются в составе 5 судей.

Общее число судей Высшего суда по стране, включая их 8 председателей, – 290 человек.

Районный суд («территориальный суд» – *тихо сайбансё*). В структуре судебной власти Японии действует 50 районных судов. Районный суд обладает юрисдикцией над определённым регионом; регионы в основном соответствуют делению страны на префектуры, но с некоторыми особенностями: префектура Хоккайдо делится на 4 района (с центрами в Саппоро, Хакодате, Асахикава, Куширо). Районные суды имеют 203 отделения в других городах.

Районные суды являются в основном судами первой инстанции, обладающими собственной оригинальной юрисдикцией по большинству гражданских и уголовных дел, за исключением тех, которые специально отнесены к юрисдикции других судов. Районные суды также обладают апелляционной юрисдикцией в отношении жалоб на решения дисциплинарных судов по гражданским тяжбам.

Большинство дел в районных судах рассматривается под председательством одного судьи. Но некоторые дела должны рассматриваться коллегией судей из трёх человек; к таким делам относятся специально установленные виды дел, а также уголовные дела, наказание по которым предполагает заключение на срок не менее года, пожизненное заключение или смертный приговор, кроме того, к ним относятся и апелляционные дела.

В районных судах служит примерно 910 судей.

Семейные суды (*катэй сайбансё*) учреждены в Японии с 1 января 1949 г. Они и их отделения расположены в тех же городах, что и районные суды и их отделения. Помимо 50 городов и 203 отделений, семейные суды имеют свои «площадки» в 77 дисциплинарных судах. Их главная сфера компетенции – рассматривать семейные конфликты, конфликты родственников, если таковые конфликты имеют правовое значение. Данные суды обладают специальной юрисдикцией по семейным делам, а также по делам о правонарушениях несовершеннолетних (до 20 лет) и правонарушениях взрослых, поскольку последние наносят ущерб благополучию несовершеннолетних.

Существуют две процедуры для разрешения семейных дел, конфликтов: постановление суда (*симпан*) или согласительная процеду-

ра (*mētэй*). Постановлением суда разрешаются дела о признании лица неспособным, об усыновлении, о назначении и прекращении опеки, о разделе недвижимого имущества и некоторые другие. Споры между супругами – развод, раздел имущества и пр. – решаются через согласительную процедуру. Если супруги не договорились о разводе полюбовно, а разводятся и делят имущество через тяжбу, то они должны сначала пройти процедуру примирения в семейном суде. И если примирение не было достигнуто и супруги продолжают настаивать на разводе, тогда дело передаётся в районный суд, который и принимает постановление о разводе.

К компетенции семейных судов также относятся дела о правонарушениях несовершеннолетних и правонарушениях, в которых пострадавшей стороной выступают несовершеннолетние. Все уголовные дела подростков должны поступать в семейные суды, где суд принимает решение о тех или иных воспитательных и исправительных мерах. Суд может прийти и к заключению, что правонарушение несовершеннолетнего должно рассматриваться как обычное уголовное дело и передать дело прокурору для рассмотрения в районном суде в ординарном порядке (такая мера принимается только к лицам, достигшим 16 лет).

Споры супругов, разрешаемые властным постановлением суда, и дела несовершеннолетних разбирает один судья. Решая судьбу подростка, он опирается также на заключение врачей о психическом здоровье обвиняемого и доклад инспектора пробации семейного суда. Согласительные процедуры в правовых конфликтах родственников выполняют три человека – судья семейного суда и двое уполномоченных по согласительным процедурам (*mētэйиин*); двое последних не являются профессиональными юристами.

В системе семейных судов служат 200 судей, 150 судей-ассистентов, примерно 1500 инспекторов пробации семейных судов.

Дисциплинарных (первичных) судов (*канъи сайбансё*) в стране насчитывается 438. К их компетенции относятся незначительные уголовные дела. Они рассматривают в первой инстанции уголовные дела, по которым наказанием являются денежные штрафы на сумму до 500 тыс. иен (примерно 5 тыс. долл.) или срок заключения по которым не превышает трёх лет. Если срок заключения по данной статье, делу превышает три года, то дело направляется на рассмотрение районного суда.

Дисциплинарные суды также имеют юрисдикцию рассуживать в первой инстанции и гражданские дела, касающиеся интересов, по стоимости не превосходящих сумму 900 тыс. иен (9 тыс. долл.). Эти суды могут выполнять и согласительные процедуры по гражданским делам, касающимся вопросов небольшой стоимости.

Руководит заседанием дисциплинарного суда один судья. Согласительные процедуры ведут судья и двое уполномоченных по согласительным процедурам, их решение имеет обязательную силу.

Всего по стране в системе дисциплинарных судов служат 806 судей, половина из которых не является профессиональными юристами, это люди, имеющие практический опыт работы в судебной системе, бывшие судебные клерки.

В последние годы в организации и работе семейных и дисциплинарных судов появляются некоторые новые детали, о которых подробнее говорится ниже.

Особое место в правосудии Японии принадлежит **Суду импичмента судей** (*сайбанкан дангай сайбансё*), который формируется не в системе судебной власти, а в структуре законодательной власти, в парламенте – из депутатов нижней и верхней палат; утверждения на должности его судей производятся парламентом. Суд импичмента имеет право отстранить судью от должности, если тот не исполняет свои обязанности или нарушает законы и служебные правила на службе, в общественной и личной жизни. Суд импичмента выполняет роль противовеса, органа контроля законодательной власти за судебной властью страны.

Кадры судебной системы. В Японии путь к должности судьи, профессионального юриста долог и сложен.

Престиж юридического образования в Японии высок. В стране в 2004 г. действовало 68 вузов, готовящих профессиональных юристов.

Власти всегда проводили политику ограниченного доступа к службе в судебной системе. Подавляющее большинство выпускников многочисленных юридических вузов и факультетов вынуждено устраиваться работать в других сферах деятельности. А чтобы получить должность в системе судов, необходимо после окончания вуза дополнительно пройти 18-месячные курсы обучения в Институте правового обучения и исследований при Верховном суде и сдать квалификационные экзамены на право занятия юридических должностей – судьи, прокурора, адвоката (*хосо*).

Правовое обучение занимает 1,5 года, в том числе: начальное обучение – 3 месяца (базовые знания, проходит на территории института), затем следует «полевое» обучение – 12 месяцев (стажировка в 50 районах по всей стране в должности судей, прокуроров, адвокатов) и завершающая тренировка – 3 месяца (снова в институте).

С 1991 г. число учащихся, сдающих экзамен на право занятия юридическими должностями, равно примерно 1000 человек в год.

Особенности назначения и отставки, деятельности судей Верховного суда были рассмотрены выше, здесь же рассмотрим статус и функции судей нижестоящих судов.

Судейский корпус Японии включает в себя, по данным на апрель 2004 г., 3191 человека.

Судьи нижестоящих инстанций делятся по уровню своей квалификации и полномочий на четыре категории: председатель Высшего суда (*кото сайбансё тёкан*), судьи полной компетенции (*хандзи*), судьи-ассистенты (*хандзихо*), судьи дисциплинарных судов (*канъи сайбансё хандзи*).

Система судей-ассистентов даёт возможность приобрести профессиональный опыт путём практической тренировки на юридической работе прежде, чем предоставить человеку статус судьи полной компетенции. Ассистентами назначают из числа тех лиц, кто прошёл 18 месяцев учебы и тренировки в Институте правового обучения и исследований при Верховном суде и сдал заключительные квалификационные экзамены.

Первые 5 лет службы власть судьи-ассистента ограничена. Он может быть ассоциированным членом суда из трех человек, но как единоличный судья он может рассуживать лишь ограниченный перечень видов дел. После 5 лет стажа судья-ассистент может быть переквалифицирован в специального ассистента судьи (или старшего ассистента судьи), что позволяет ему председательствовать в некоторых судебных тяжбах, к примеру, на слушаниях по делам несовершеннолетних; и он может выносить своё решение (кроме тех случаев, когда дело из семейного или дисциплинарного судов передаётся прокурору).

Чтобы стать судьёй полной компетенции, нужно набрать не менее 10 лет практического опыта в должности ассистента судьи, или прокурора, или практикующего адвоката, или профессора права в университете. Большинство полномочных судей, однако, назначает-

ся именно из числа судей-ассистентов (система «хосо-итигэн» – «единого источника судейских кадров»). Ограничение пополнения судей фактически одним источником традиционно вызывает в японском обществе острую полемику.

Судьи дисциплинарного суда назначаются из числа опытных судебных клерков, прокуроров, адвокатов, судей-ассистентов, имеющих 3 года стажа. Однако судьи дисциплинарных судов могут быть назначены и из числа лиц, не имеющих юридической квалификации. На практике чаще всего они назначаются из судебных клерков. Их отбирает специальный комитет Верховного суда.

Все судьи низовых судов назначаются кабинетом министров из списка лиц, представленных Верховным судом. Однажды получив назначение, большинство судей служат до отставки – в возрасте 60 лет для низовых судов и 70 лет для судей дисциплинарного суда. В общем, судьи каждые 10 лет переназначаются, пока не будут официально признаны неспособными исполнять служебные обязанности или отстранены путём импичмента.

К вспомогательному персоналу относятся судебные следователи, судебные клерки, инспекторы пробации семейных судов, судебные стенографисты, судебные секретари. Всего на службе их состоит 22 тыс. человек.

Судебные следователи ведут расследование с заслушиванием вовлеченных сторон и принятием решений по делу по указаниям ответственного судьи. Помимо юристов, на эти должности назначают экспертов по правам промышленной собственности или налогообложению (особенно в судах больших городов – типа Токио, Осака, где рассматривается много высокоспециализированных и сложных дел).

Судебные клерки назначаются из судебных секретарей после того, как они прошли установленный период обучения и сдали соответствующий экзамен. Они должны посещать судебные слушания, готовить и сшивать документы, вести записи процедур, заблаговременно обеспечивать подготовку слушаний, помогать судьям в исследовании законов, указов, прецедентов.

Инспекторы пробации семейных судов обычно по образованию являются специалистами гуманитарных наук – психологии, социологии, педагогики. Они участвуют в урегулировании семейных конфликтов, ведут специальную исследовательскую деятельность

для семейных судов, готовят обзоры для решений по подростковой преступности.

Стенографисты отвечают за ведение судебных стенограмм. Судебные секретари исполняют административные функции, помогают клеркам и прочим сотрудникам суда.

2. Прокуратура и ее кадры

Прокуратура Японии является сильно централизованной организацией во главе с Генеральным прокурором (*кэндзи сотё*).

Прокуроры назначаются правительством. Они не могут быть уволены со службы до достижения возраста отставки, кроме случаев, когда Аттестационная инспекция прокуроров (*кэнсацукан тэкикаку синсакай*) установит неспособность или непригодность работника по каким-либо причинам к службе в данной должности. Однако прокуроры могут быть без их согласия (в отличие от судей) перемещены с должности на должность.

Прокуроры опираются в своей деятельности на офисы, учреждённые по подобию судебной системы. Офисов – 4 уровня: офис Генерального прокурора, офисы Высших прокуроров в 8 городах плюс 6 филиалов. Районные офисы прокуроров действуют на том же уровне, что и районные и семейные суды; их 50 учреждений плюс 203 филиала. Также на уровне дисциплинарных судов действуют местные офисы прокуроров (438). Каждая прокуратура занимается преследованием уголовных правонарушений в своей сфере компетенции.

Общее руководство и контроль деятельности прокуратуры осуществляет министр юстиции. Министр юстиции может издавать указы, определяющие принципы деятельности прокуратуры. Однако он не может издавать указы по конкретным делам (точнее говоря, он может вмешиваться в конкретные дела лишь косвенно – через посредство Генерального прокурора) – так предписывает Закон о прокуратуре⁴. Подобное ограничение полномочий необходимо, чтобы не смешивать административную работу с политической.

Дознание и следствие по уголовным делам в Японии проводит полиция, поэтому основная работа прокурора в уголовных делах – составление обвинения на подозреваемых, возбуждение дела в суде, обвинение в суде во время процесса. Прокуроры играют свою роль и в административных процессах – они представляют, отстаивают интересы государства и общества. Прокуроры могут принимать

участие также и в гражданских делах (они оппонируют в некоторых семейных делах – к примеру, о признании родительских прав и др.).

Прокурорам в их работе помогают помощники прокурора: под руководством прокурора помощники осуществляют расследование преступлений, аресты на основании выданных ордеров, руководят розысканием штрафов.

Прокуроры Японии обладают весьма широкими правами усмотрения в вопросе, возбуждать или не возбуждать уголовное дело. Они имеют право не возбуждать дело, даже когда имеются неопровержимые доказательства наличия преступления и виновности, ссылаясь при этом на заботу об общественном спокойствии и благе (принцип «дискретного обвинения»). В Японии отмечают, что прокуроры нередко используют право «дискретного обвинения» с целью оказания поддержки правящей партии в её борьбе с политическими противниками, помогают скрывать факты коррупции и нарушения избирательного законодательства.

Вообще, прокуратура воспринимается японским населением не только как правоохранительный институт, но и как политически сильно ангажированная организация.

3. Адвокатура и её кадры

По Закону об адвокатуре, «адвокат выполняет миссию защиты основных прав человека и осуществления социальной справедливости»⁵.

Японские адвокаты (*бэнгоси*) исполняют функции, традиционные для этой профессии: участвуют в рассмотрении правовых конфликтов по делам гражданским, уголовным, в тяжбах и апелляциях в отношении действий административных властей. Основная их деятельность – представлять интересы клиентов в судебных тяжбах.

В Японии традиционно придаётся большое значение внесудебному урегулированию конфликтов. И в этой сфере также велика роль адвокатуры. Адвокаты предоставляют юридические консультации в центрах правовой консультации, учреждаемых местными властями или коллегиями адвокатов. Такую же работу они ведут в центрах арбитража при коллегиях адвокатов. Важную роль в деловой жизни страны играет и Центр арбитража по делам промышленной собственности, совместно учрежденный Японской федерацией коллегий адвокатов и Ассоциацией агентов японских патентов.

Адвокатура уделяет важное внимание и упреждению правовых конфликтов: адвокаты помогают готовить контракты, предоставляя юридические консультации, участвуют в переговорах.

В стране работает, по данным на 2004 г., 20 240 адвокатов⁶, т.е. 15,86 адвокатов на 100 тыс. граждан. Все они состоят в 52 местных коллегиях адвокатов (3 коллегии – в Токио, остальные – в территориальной сфере юрисдикции районных судов). Местные коллегии объединены в Японскую федерацию коллегий адвокатов (ЯФКА) (*Нихон бэнгоси рэнгокай*), которая в свою очередь учредила Японскую ассоциацию правовой помощи. Федерация контролирует статус практикующих адвокатов: организует квалификационные экзамены, контролирует исполнение адвокатами своей работы, назначает дисциплинарные наказания. Помимо того, федерация высказывает законодательным органам свои предложения по совершенствованию законодательства, оказывает правовую помощь в защите прав потребителей, помогает выступлениям граждан в защиту экологии и по другим вопросам. В целом японские адвокаты часто встают на сторону защиты гражданских, демократических движений.

Чтобы стать практикующим адвокатом необходимо закончить двухгодичную учебу в Институте правового обучения и исследований и сдать квалификационные экзамены. Затем адвокат должен зарегистрироваться в Реестре практикующих адвокатов (*бэнгоси-мэйбо*) при ЯФКА в одной из её 52 ассоциаций.

Ассоциации обладают большой автономией: они имеют право сами налагать дисциплинарные наказания на своих членов, могут устанавливать квалификационные требования для своих адвокатов. Правда, их решения можно обжаловать в Высшем суде.

Правовые услуги населению Японии оказывают и **представители квазиадвокатских профессий.**

К ним относятся судебные нотариусы (*сиро-сосу*). Их функции – готовить документы для судов, офисов прокуратуры, местных отделений Министерства юстиции. В некоторых муниципалитетах, где мало адвокатов, они фактически исполняют роль низовых адвокатов (хотя закон запрещает подобное совмещение). От них отличаются административные нотариусы (*гёсэй-сосу*), которые готовят документы для представления административным инстанциям страны, правительственным чиновникам. Помимо того, имеются адвокаты патентных дел (*бенриси*), призванные защищать права своих клиентов на

изобретения. Налоговые адвокаты (*дзэйрису*) помогают клиентам защитить их права в сфере налогообложения; они могут консультировать клиента, готовить его бумаги, но не имеют права выступать за него в суде. К ним приравниваются публичные бухгалтеры (*конин кайкэйси*).

В Японии трудятся и **иностранные юристы**. По мере того как Япония превращалась в высокоразвитую страну, её экономика и финансы приобретали глобальный характер, у иностранных и японских предпринимателей расширялась потребность в правовой помощи иностранных правоведов. В Японии трудятся в основном четыре категории иностранных юристов: лицензированные иностранные адвокаты – специалисты по зарубежному праву; «стажёры» в японских фирмах; преподаватели и исследователи при университетах и институтах; корпоративные адвокаты, японцы и иностранцы, в иностранных компаниях. Их деятельность в Японии сильно ограничивается и контролируется японскими властями.

4. Пенитенциарная система

Пенитенциарная система в Японии подведомственна Министерству юстиции. В неё входит 67 тюрем для взрослых и 9 тюрем для несовершеннолетних, 113 следственных тюрем⁷. Функционирование её регулируется Законом о тюремном заключении⁸ и Правилами применения Закона о тюремном заключении⁹.

ПРОЦЕССЫ ПРАВОСУДИЯ

Дела о конституционности правовых статутов и актов.

В Японии не существует специального конституционного суда. Ответственность за осуществление конституционного надзора возложена на Верховный суд, который, согласно конституции, «является судом высшей инстанции, полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта»¹⁰. Верховный суд рассматривает жалобы на неконституционность законодательных или административных актов, их несоответствие прецедентам Верховного суда, а также даёт разъяснения по поводу действующей конституции и законодательства, принимает решения об изменении действующих прецедентов.

Право выносить решения о конституционности того или иного правового акта имеют также нижестоящие суды. Изначальный замы-

сел создателей послевоенной системы правосудия в Японии состоял в том, что суды на каждом уровне будут защищать права и свободы граждан, конституцию страны.

Граждане Японии нередко пользуются своими правами в этой сфере, они оспаривают в судах конституционность тех или иных правовых актов, и есть случаи, когда они добивались успеха – суд низовой инстанции признавал антиконституционными те или иные нормативные акты властей. Правда, в конечном итоге Верховный суд такие решения нижестоящих судов обычно не подтверждает.

Ещё одна японская особенность заключается в том, что Верховный суд не может выносить свои решения о конституционности по абстрактным поводам, вне связи с конкретным делом, он может давать такие заключения, только рассуждая конкретное дело. В принятии подобного порядка сказалось влияние США на формирование послевоенной японской судебной системы, англосаксонского «общего права».

В настоящее время обсуждаются вопросы реформирования этой системы. Есть намерения предоставить Верховному суду более широкие полномочия по рассмотрению диспутов о конституционности правовых актов – создать систему, более близкую к германской, «континентальной» системе, т.е. чтобы Верховный суд был правомочен выносить свои заключения о конституционности правовых актов и вне связи с конкретным поводом. Также есть предложения внести в законодательство положение, что вопросы о соответствии конституции тех или иных правовых норм могут решаться только на заседании полного состава («Большой скамьи») Верховного суда.

Процесс по административным делам. В довоенной Японии все дела, относящиеся к государственному управлению, были изъяты из общей юрисдикции, их рассматривал специальный административный суд – орган при правительстве. После войны административные суды были упразднены, дела о нарушении прав граждан в ходе государственного управления рассматриваются судами общей юрисдикции. «Вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду и таким судам низших инстанций, какие будут учреждены законом. Не могут учреждаться никакие особые суды. Административные органы не могут осуществлять судебную власть с правом вынесения окончательного решения»¹¹.

К такого рода делам относятся, к примеру, неправильное начисление налогов, изъятие водительских прав, признание недействительными результатов выборов и т.п.

В 1948 г. был принят Специальный закон о процедуре рассмотрения административных дел. В 1962 г. он был заменен Законом об административных тяжбах. А в 1993 г. был принят новый Закон об административных процедурах¹².

В целом японское законодательство, касательно прав обжалования административных мер, развивается в сторону расширения прав граждан.

Так, по закону от 1948 г. гражданин не мог обращаться с жалобой на действия властей непосредственно в суд, он должен был первоначально обратиться к административным властям, дожидаться их решения, а уж только потом обращаться в суд. По закону от 1962 г. граждане могут обращаться в суд непосредственно.

Значительным прогрессом можно было считать и то, что по закону от 1962 г. граждане могут подавать жалобы не только в том случае, когда они непосредственно лично потерпели ущерб от действий властей, но иск могут подавать также и «лица, получающие законную выгоду» и понесшие ущерб. Так, по свидетельству Ц. Инако¹³, когда власти повышают плату за проезд на автобусе, то истцами законно могут выступить все проживающие вдоль автобусного маршрута.

Законом сама процедура судебного обжалования по форме все более сближается с обычной гражданско-процессуальной процедурой.

Но с другой стороны, закон укрепил и права административного органа как ответчика. Даже признав справедливость жалобы истца, суд может отклонить заявление истца, если полагает, что существенно задеты вопросы обеспечения «общественного благосостояния». (В таком случае истец должен обращаться к государству с заявлением о компенсации ущерба на основании Закона о государственных компенсациях). Также суд обязан отменить своё решение о приостановке исполнения решения административного органа, если того потребовал премьер-министр.

В 1993 г. был принят новый Закон об административных процедурах, который укрепил права граждан в отношениях с администрацией, расширил возможности досудебного и внесудебного урегулирования конфликта. В тех случаях, когда граждане подвергаются

каким-либо ограничительным мерам, граждане имеют право на предварительное уведомление о характере намечаемых в их адрес репрессивных мер, граждане имеют право на предварительное уведомление и заслушивание, ознакомление с документами, в менее значительных случаях граждане имеют право представить в административную инстанцию объяснительные письма и документы.

Однако по-прежнему значительной проблемой японского правосудия и в тяжбах административного характера остается длительность сроков судебного рассмотрения. Некоторые дела тянутся по 10 лет.

Процесс по уголовным делам. Расследование уголовных преступлений является непосредственной обязанностью полиции. В Японии нет специального института следователей. Полиция проводит расследование, осуществляет арест, снимает показания со свидетелей и подозреваемых и по завершении расследования передаёт дело прокурору.

Прокурор осуществляет расследование в порядке исключения. Принимая дело от полиции, он может потребовать от неё проведения дополнительного расследования, если ему не ясны или кажутся необоснованными какие-либо положения из материалов полицейского расследования. Он может провести и своё собственное дополнительное расследование.

Если полиция задержала подозреваемого и существует необходимость арестовать его, то полиция должна представить прокурору в течение 48 часов с соответствующим докладом об основаниях задержания. Когда требуется задержание на больший срок, то в течение 24 часов после приёма подозреваемого от полиции прокурор должен подать соответствующее требование судье и получить его согласие. Если ему потребуется ещё продлить срок задержания, то он может просить судью о продлении срока задержания, прокурор может подобным образом задержать подозреваемого на срок до 10 суток.

По окончании расследования государственный прокурор принимает решение, предъявлять обвинение или нет. В Японии прокуратура обладает очень широкими правами усмотрения – прокурор может не предъявлять обвинение, даже когда обвинение доказано, основываясь на собственных соображениях, связанных с личностью правонарушителя (его возрастом, персональными обстоятельствами), с тяжестью преступления и его последствиями.

Если прокурор принял решение о предъявлении обвинения, то государственное обвинение может иметь два различных вида. Прокурор может потребовать судебного рассмотрения по делу, чтобы суд рассмотрел обвинение соответственно процедурам, прописанным в уголовно-процессуальном кодексе. Но если правонарушение представляется прокурору незначительным, он может потребовать принятия к правонарушителю дисциплинарных мер и вместо обычной судебной процедуры направить дело на рассмотрение дисциплинарного суда.

Когда условия, требования суда выполнены, назначается слушание дела. Суд направляет копию письменного обвинения подсудимому, и обвиняемого доставляют в суд. Судебный процесс носит состязательный характер. Процедура судебного слушания обычна, она состоит из открытия, проверки доказательств, обсуждения аргументов, вынесения приговора.

Как свидетельствует известный ученый-правовед Ц.Инако, самым уязвимым моментом, наибольшей проблемой для японского правосудия в уголовных делах, является затяжной характер судебных разбирательств. Только в судах первой инстанции дело может тянуться около 10 лет, а с учётом апелляционного процесса – до 20 лет. «За это время обвиняемый испытывает такие духовные и физические страдания, что они сами по себе уже составляют уголовное наказание»¹⁴. У подобной волокиты есть и обратная сторона: высокопоставленные нарушители могут очень долго уклоняться от обвинительного вердикта правосудия и продолжать свою деятельность на высоких постах.

Гражданские тяжбы. К ним в Японии относятся: а) собственно гражданско-правовые дела; б) гражданские примирительные процедуры, в) гражданские исполнительные дела; г) дела о банкротстве. Они все имеют процессуальные особенности.

В судебной процедуре по гражданско-правовым делам права и обязанности сторон устанавливаются в ходе правового диспута; в таких делах, если ответчик не оспаривает заявление истца, то суд может принять решение и не рассматривая доказательств. Когда слушания завершились и суд вынес решение, то недовольная сторона может апеллировать.

С 1998 г. действует ревидированный Гражданско-процессуальный кодекс. С целью усовершенствовать рассмотрение гражданских тяжб, новый кодекс предусмотрел введение особой процедуры под-

готовки дела к судебному рассмотрению; также введены правила более интенсивной проверки доказательств.

Институт примирительных процедур по гражданским делам предполагает возможность создания примирительного комитета, обычно из судьи и двух или более помощников. Когда стороны достигают согласия о путях разрешения спора при посредстве комитета, об этом делается запись в судебных документах, и соглашение вступает в силу. Особенность этой процедуры – достижение компромисса между спорящими сторонами.

Исполнительное производство по гражданским делам применяется в случаях, когда лицо, получившее по решению суда в гражданском деле или решению примирительного комитета то или иное предписание, не исполняет его. Так, к примеру, кредитор может подать иск на принудительное исполнение ранее согласованно принятого решения и получить удовлетворение через конфискацию имущества должника, продажу его и получение выручки от продажи.

Процедура банкротства – принудительной ликвидации всей собственности должника или реконструкции его финансов, когда должник терпит крах или близок к этому. Процедура банкротства включает в себя банкротство и ликвидацию имущества банкрота.

Процесс по семейным делам. Семейные конфликты и их правовое урегулирование выделяются в японском правосудии в особую категорию «семейных дел». Процедуры их рассмотрения укрупнёно подразделяются на дела об идентификации и дела, требующие примирительного вмешательства.

К делам, разрешаемым по процедуре идентификации, относятся вопросы признания родительских прав, усыновления, назначения опекуна. Суд при этом осуществляет своё вмешательство, руководствуясь попечительской миссией. Дела, разрешение которых предполагается через консультации противостоящих сторон, включают в себя раздел имущества при разводах, установление отцовства, раздел жилья и т.д.

Прежде чем семейное дело передаётся в районный суд, предварительно должно быть испробовано полюбовное соглашение: необходимо сделать всё, чтобы сохранить мир в семье, между родственниками. И только если семейный суд не смог привести стороны к примирению и компромиссу, тогда дело передаётся на рассмотрение в обычный, районный суд.

Поскольку семейные дела предпочтительно улаживать, по возможности, конфиденциально и в неформальной атмосфере, заседания семейных судов проводятся в закрытых помещениях и по упрощённой процедуре.

Процесс по делам несовершеннолетних (ювенальный). В категорию ювенальной юстиции подпадают дела несовершеннолетних, совершивших правонарушение в возрасте от 14 до 19 лет включительно, а также и в более раннем возрасте (но до 14 лет они не рассматриваются как нарушители уголовного кодекса).

Дела несовершеннолетних обычно передаются в семейные суды после их изучения полицией, прокурором, центром руководства детьми.

Когда дело на несовершеннолетнего поступило в семейный суд, судья, как обычно, изучает подведомственность дела, возрастные параметры, оценивает характер правонарушения и затем поручает инспектору пробации семейных судов провести социальное расследование.

Инспекторы пробации – это обычно служащие, обладающие познаниями в сфере социологии, психологии, педагогики; они встречаются с подростками, опекунами, проводят интервьюирование, психологическое тестирование, выявляют обстоятельства жизни подростка. По окончании своего исследования инспектор докладывает судье, в какого рода протекции нуждается подросток.

Иногда подростка целесообразно поместить в специальные учреждения для задержания на срок не более 4 недель.

Семейный суд, основываясь на результатах исследования, вправе прекратить дело без судебного слушания. Но он может и назначить судебное слушание. Приговором семейного суда по делу о правонарушении несовершеннолетнего может быть решение оставить его в обществе, назначив ему наставника, или поместить несовершеннолетнего в исправительное учреждение.

В особо серьёзных случаях, если нарушителю больше 16 лет, и он уже совершал ранее правонарушения, семейный суд может вернуть дело прокурору для возбуждения уголовного дела. И тогда прокурор выдвинет против преступника уголовное обвинение уже в дисциплинарном или районном суде (в зависимости от тяжести правонарушения).

Альтернативные (квазисудебные) способы разрешения споров. Основную работу по поддержанию законности и обеспечению

правопорядка в обществе, урегулированию конфликтов выполняет судебная система страны. Вместе с тем в японском обществе традиционно придавалось большое значение внесудебным способам и методам разрешения правовых конфликтов. Для этого существуют и функционируют другие системы, институты, которые функционируют в лоне административной власти, государственно-административного управления. Примером их являются слушания/разбирательства, проводимые японским Управлением патентования, или слушания по инцидентам на море, осуществляемые Управлением расследований по бедствиям на море. Квасисудебные функции исполняет Национальная кадровая палата Японии в отношении государственных служащих и т.д.

Очень широк список институтов, организаций, поддерживающих разрешение конфликтов на принципах гражданского права через арбитраж, посредничество, примирительные процедуры и т.п.

Участие в этой работе принимают и государственные органы: Комитет по урегулированию экологических конфликтов в системе Министерства общих дел, Комитет по честным и справедливым сделкам того же министерства, Центральный комитет по трудовым отношениям в Министерстве благосостояния и труда и Центральный комитет по трудовым отношениям на судах в Министерстве государственной территории и транспорта, ряд других учреждений.

Активную роль в посреднической работе играют японские адвокаты – ими во множестве учреждены центры арбитража. Особо заметна деятельность вышеупоминавшегося Центра по делам промышленной собственности, учреждённого совместно Японской федерацией коллегий адвокатов и Ассоциацией агентов японских патентов.

Вообще, роль гражданских организаций в деле предоставления арбитража, примирительных процедур в Японии велика. Среди них и Японская ассоциация коммерческого арбитража, Японские морские перевозки, Японский центр разрешения споров по транспортным инцидентам, Японская ассоциация кредитного консультирования и многие другие.

РЕФОРМЫ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

Нынешняя система правосудия в Японии, как уже отмечалось, была сформирована в контексте общедемократических преобразований конца 1940-х годов. В послевоенный период неоднократно

проявлялись проблемные, дискуссионные моменты новой судебной системы, и потому неоднократно возникали идеи и предпринимались попытки её реформирования.

Уже в начале 1950-х годов были предприняты первые попытки реформы Верховного суда, поскольку при довольно ограниченном численном составе судей он имеет весьма обширную компетенцию: занимается гражданскими, уголовными, административными делами, рассматривает конституционность тех или иных актов, руководит судебной администрацией и т.д. Сверх того, эти дела приходилось рассматривать в условиях резкого роста числа преступлений, что было обусловлено значительными тяготами социально-экономической жизни в первые послевоенные годы. Пик роста преступности приходится на 1951 год.

Таким образом, в начале 1950-х годов Верховный суд оказался завален делами, которые он не успевал рассмотреть. Закономерно, что к 1957 г. был подготовлен и внесён в парламент законопроект, предлагавший реформу Верховного суда (проект, получивший в истории название «система мезонина»). Но ввиду начавшегося уже в 1950-х годах быстрого роста японской экономики и столь же заметного падения уровня преступности положение вскоре нормализовалось. Важнейшая предпосылка для реформистского проекта отпала, и он был похоронен.

Затем, в 1962 г. в кабинете был учреждён комитет «Специальная экспертиза судебной системы». Комитет был призван изучить и оценить порядок назначения на должности и оплаты судей и прокуроров, в частности, «систему *хосоитигэн*» («назначения судей из единого источника», т.е. назначения судей из числа лиц, имеющих судейский опыт в должности судей-ассистентов). В выводах комитета, подготовленных к 1964 г., указывалось, что данная система соответствует условиям Японии и должна быть сохранена, но нуждается в совершенствовании. Предложения комитета в последующем были реализованы.

Но наибольшее влияние на развитие судебной системы оказало движение за институциональные реформы японского общества во всех сферах власти, управления, экономики, развернувшееся с конца 1980-х годов. Оно привело к значительному обновлению законодательства, в частности процессуальных кодексов в 1990-х годах.

Частью общих масштабных структурных реформ на рубеже веков стала судебная реформа.

В течение послевоенного полстолетия экономика, общество, моральные и политические институты Японии претерпели значительную внутреннюю трансформацию: японская экономика выросла до огромных масштабов, многократно усложнилась её структура, глобализация становится всё более значимым компонентом внутренней жизни страны, японское общество, его моральные устои постоянно претерпевали вестернизацию, в них утверждались индивидуалистические ценности и отступали на второй план нормы традиционного корпоративизма. Политическая система Японии сегодня прочно вписалась в группу стран либерально-демократической ориентации.

Однако правовая и судебная система Японии по-прежнему ещё несут на себе значительный отпечаток архаичности, патернализма, в них сохраняются отголоски тех времён, когда защита своих прав гражданами путём обращения в суд воспринималась как нарушение традиционной морали, и общество склонялось к внесудебным формам урегулирования конфликтов – на основе традиционных патерналистских институтов. Такая судебная система вызывала все более острую общественную критику: современная юриспруденция оторвана от народа, юристы холодны и отчуждены, не понятны народу, правовые процессы не прозрачны, граждане не умеют и не любят защищать свои права в суде, от обращения к услугам правосудия граждан отвращают волокита, непомерная длительность судебного процесса. В совокупности подобные факты означают, что власть и народ отчуждены друг от друга, и потому власть неизбежно оказывается ослабленной. Всё более очевидной становилась и необходимость адаптации японского правосудия к процессу глобализации, ведущему к небывалому расширению объёма и многообразия международного экономического, научно-технического, культурного и прочего обмена. Ограничиваться внесением частичных исправлений в судебную систему становилось невозможным.

Поэтому частью масштабных структурных реформ, осуществляемых властями Японии на рубеже веков в общем контексте неоконсервативных преобразований, наряду с финансовой, административной и другими реформами, должна была стать и судебная реформа.

На основании Закона об учреждении Совета по реформе судебной системы¹⁵, введенного в действие 9 июня 1999 г., при правительстве был учреждён названный Совет, который провел своё первое заседание 27 июля 1999 г. Согласно ст. 2 названного закона, «Совет по реформе судебной системы должен рассмотреть основные меры, необходимые для осуществления судебной реформы и обустройства судебной инфраструктуры, охарактеризовав роль японской системы правосудия в XXI веке. Повестка Совета должна включать обеспечение более доступной и дружелюбной судебной системы, общественное участие в системе правосудия, обновление юридической профессии и стимулирование её функций. Совет должен доложить своё мнение Кабинету».

Совет формируется, как предписывают ст.3 и 4 закона, не более чем из 13 человек, из них 6 – учёные-юристы или лица, имеющие практический опыт в юриспруденции, ещё 7 человек – представители академической науки, рабочих профсоюзов, женских организаций, бизнесменов. Работа Совета протекала в атмосфере открытости, публиковались протоколы его заседаний, заявления.

12 июня 2001 г. Совет представил премьер-министру Заключение¹⁶. В докладе было предложено усилить систему судебной защиты прав граждан, и для этого провести реформу судебной системы, ослабить административное регулирование общественной жизни (на языке оригинала, дерегулировать так называемое «общество с системой чрезмерного опережающего контроля»), развивать правовые методы управления, судебную систему защиты прав граждан (формировать «общество, оценивающее постфактум»).

Во исполнение рекомендаций Совета был принят закон о содействии реформе судебной системы¹⁷, содержание которого показывает, что достигнуть решения своих стратегических задач японское правительство планирует через комплекс взаимосвязанных преобразований всей системы правосудия. В комплексе этих разнообразных мер просматриваются ряд ключевых направлений, а именно: это преобразования самой юридической профессии, качественные и количественные изменения в кадровой политике; далее, это существенное расширение доступа общественности к участию в правосудии; и, наконец, попытки изменить стиль работы системы правосудия с тем, чтобы сделать её более доступной, открытой, дружелюбной гражданам страны.

В декабре 2001 г. при кабинете министров был образован Штаб содействия судебной реформе (*Сихо кайкаку суйсин хомбу*), председателем которого является премьер-министр.

Реформы юридической профессии. Фундаментальным условием преобразования системы правосудия в стране признаны реформа юридической профессии, количественный рост и качественное совершенствование кадров судов, прокуратуры и адвокатуры, улучшение контроля их служебной деятельности.

Власти страны по традиции и сознательно проводили политику строгого контроля численности юридических кадров. Такое положение создавало определённые выгоды и для самих юристов.

В Японии сравнительно мало профессиональных юристов. В 1964 г. впервые за послевоенный период число юристов, выдержавших национальные квалификационные экзамены, стало превышать 500 человек в год. И эта цифра удерживалась ежегодно более-менее на одном уровне до 1990 г., в 1991 г. впервые данный показатель достиг цифры 1000 человек в год¹⁸. Это мало по масштабам такой страны, как Япония, о чём свидетельствует сравнительная статистика по странам (табл. 1).

Но теперь жизнь потребовала изменить традицию. Для ускорения процессов судейства, демократизации судебной системы требуется больше специалистов, и к ним неизбежно предъявляются новые, более высокие квалификационные требования.

Власти Японии принимают меры по исправлению положения. В 2004 г. экзамен на занятие должностей в судебной системе сдали уже 1500 человек, и планируется, что в 2010 г. число успешно сдающих достигнет 3000 человек в год¹⁹. В предложениях Совета по реформе судебной системы от июня 2001 г. намечается, что общее число практикующих юристов в стране должно вырасти с примерно 25 тыс. до 50 тыс. человек в 2018 г.

Увеличение численности специалистов юриспруденции развивается параллельно с серьёзными мероприятиями по преобразованию качества судейского корпуса.

Важная специфическая черта японской системы подбора судей – это её карьерная система. По Закону о суде, судьи должны рекрутироваться из множества общественных источников, включая судей-ассистентов, практикующих адвокатов, прокуроров. Однако на практике, как уже отмечалось, подавляющим ресурсом поставки

Таблица 1

Численность юристов по странам (2004 г.)

Страны	Судьи	Прокуроры	Адвокаты
Япония	3191 (2,50)	2404 (1,88)	20 240 (15,86)
США, федеральная власть	1777 (0,62)	5522 (1,91)	США в целом – 1 006 804 (349,14)
США, штаты	29 498 (10,23)	29 262 (10,15)	
Англия	3803 (7,25)	2682 (5,11)	95 896 (182,74)
Германия	20 901 (25,33)	5150 (6,24)	126 799 (153,66)
Франция	5257 (8,78)	1857 (3,10)	40 233 (67,21)

Примечание. В скобках – число специалистов на 100 тыс. человек населения.

Источник: Facts and Figures of Japan 2005. Tokyo: Foreign Press Center, 2005. P. 35.

кандидатов в судьи являются именно судьи-ассистенты. При подборе и назначении кадров судей предпочтение отдаётся лицам, имеющим, помимо специального юридического образования, и опыт практической работы в суде; лица, имеющие иной профессиональный опыт – прокуроры, адвокаты, не рассматриваются как столь же подходящие кандидаты на судейские должности.

Такой порядок имеет свои достоинства, поскольку обеспечивает высокий профессионализм судейского корпуса, гарантирует единообразное толкование законодательства по всей стране, обеспечение единой государственной воли в области права и правосудия, проведение централизованной политики судебной власти. Вместе с тем он ведёт к тому, что судейский корпус имеет сравнительно бедный жизненный опыт, слабо знает жизнь за стенами зала судебных заседаний, смотрит на реальную жизнь с догматических позиций. Подобная ограниченность опасна, поскольку судебная система с мало диверсифицированным, узким по практическому опыту кадровым основанием может не справиться с многообразием дел и проблем в динамично меняющемся обществе. Изменение подобной практики – расширение доступа к судейским должностям для адвокатов, прокуроров, учёных и профессоров права – могло бы внести свежую, демократическую струю в формирование судебной системы, способствовать ослаблению элитаризма, корпоративной обособленности судейского корпуса, привнесению веяний повседневной жизни в аппарат и

политику власти, а заодно и скорейшему преодолению дефицита квалифицированных судебных кадров.

Япония ранее уже пробовала расширять число подобных назначений, но без успеха. На этот раз правительство приняло рекомендации Совета по реформе судебной системы сделать так, чтобы ассистенты судей в обязательном порядке имели иной профессиональный опыт, нежели служба в суде. Перед Верховным судом и Японской федерацией адвокатов поставлена задача, объединив усилия, создать специальную систему, гарантирующую диверсификацию источников рекрутирования кадров судей и их ассистентов, взаимный обмен кадрами между юридическими специальностями.

Чтобы обеспечить достижение намечаемых параметров по качеству и количеству, планируется открыть дополнительно специальные правовые школы. Открытие таких школ является частью масштабной программы – учреждения в апреле 2004 г. новой организационной структуры по подготовке кадров судебной системы – Юридической академии (*Хока дайгакуин*), являющейся одной из «специальных академий». Основные принципы создания и функционирования этого нового в Японии типа учебных учреждений, и прежде всего Юридической академии, были определены документом «Критерии учреждения специальных академий»²⁰. Академия призвана и радикально пополнить численность судебных кадров, и обеспечить новое качество их подготовки, уровень и особенности квалификации.

Проблема заключается в том, что прежняя система юридического образования в стране, по мнению японского руководства, не обеспечивает должный уровень подготовки: некоторые авторы даже рассуждают о «провале клана Минпроса». Так, в 2005 г. вступительный экзамен в Институт правового обучения и исследований при Верховном суде сдавали 39 428 человек, выдержали его 1464 человека, т.е. 3,71%. А вообще-то средняя цифра успешно сдающих в последние десятилетия равна 5,49%.

Японские вузы, университеты и их юридические факультеты, не готовят специалистов, способных непосредственно приступить к исполнению обязанностей судьи, прокурора, адвоката, они лишь дают общие, «книжные» знания в юриспруденции. Не решает проблему подготовки кадров юридической специальности и аспирантура: она готовит учёных-исследователей, а нужны высококвалифицирован-

ные практики судопроизводства. Для решения задачи подготовки нового типа специалистов и создаётся новый тип учебного заведения – «Юридическая академия» (*Хока дайгакуин*). Японские авторы склонны усматривать параллель этому институту в американской системе «школ права» (*Law school*).

Академия организуется на той же, прежней материальной базе юридического образования: в списке «школ» (*ко*) фигурируют основные юридические вузы страны. В 2006 г. таких школ, образующих Академию, насчитывается 74, в том числе государственных – 23, общественных (муниципальных) – 2, частных – 49. Студентов, соответственно, в государственных – 1760 человек, общественных – 140, частных – 3925 человек. Планируется со временем общую численность школ довести до 100. Многие университеты стремятся организовать у себя такую «школу права» и подают заявки на их регистрацию; но численность школ властями ограничивается, поскольку претенденты должны соответствовать определённым новым критериям.

Общая суть новых критериев юридического образования – теснейшая связь с практикой.

Прежде всего происходит некоторое перераспределение прав и ответственности между министерствами. Принят ряд законов, специально оговаривающих правила взаимодействия Министерства юстиции и Министерства просвещения и науки²¹. Складывается впечатление, что роль Минюста в жизнедеятельности этого учебного заведения должна стать более влиятельной.

Выпускники Академии будут получать степень «доктор юридической службы – специалист» (*хому хакасэ – сэммонсёку*). В отличие от обычного доктора наук, эта квалификация отражает профессиональное практическое мастерство.

Школа может быть организована при наличии не менее чем 12 преподавателей и не более чем 50 студентов, что означает высокую степень индивидуальной подготовки, нацеленность на практическую тренировку студентов. В новой системе подготовки в качестве метода преподавания принято обучение в маленьких группах, позволяющих учитывать индивидуальность обучающихся. Будут применяться своеобразные технологии обучения: вместо «одномоментного отбора» кадров (посредством экзаменов) вводится система их «вращения посредством процесса». Преподаватели должны иметь не менее 5 лет стажа в должности судей, прокуроров, адвокатов.

Среди учащихся более половины должны составлять лица, имеющие высшее не-юридическое образование и так называемые «социальные работники» (сякайдзин), численность студентов, обладающих дипломом о высшем юридическом образовании, предполагается на уровне 1/3. Соответственно, будут различия в организации вступительных экзаменов: экзамены проходят в два тура: первый предполагает общие для всей страны требования; второй тур – экзамен по особым требованиям, установленным по правилам данной конкретной школы. Общий экзамен юристы и не-юристы сдают отдельно. Не-юристы должны пройти собеседование и написать сочинение, демонстрирующее способность абитуриента работать с документами, навыки аналитического мышления. Юристы дополнительно сдают экзамен по законодательству – «Шестизаконие» (*роппо*) плюс административное законодательство.

Срок обучения в Академии для юристов 2 года, для не-юристов – 3 года.

Намечено внедрять строгую систему оценки выполнения учебной программы и привлекать к оценке знаний выпускников третью сторону²². Курс подготовки должен надёжно гарантировать, что выпускники смогут сдать экзамен по специальности.

Окончание академии не даёт автоматически права на занятие судебных должностей. Выпускники также должны будут ещё пройти курсы по повышению квалификации (длительность обучения – 1 год), и только после этого смогут получить назначение на должность судьи, прокурора, адвоката.

Как можно заметить, система обучения в Юридической академии во многом аналогична прежней. По-видимому, их главное различие заключается в том, что дирижёром в новой системе будет не Министерство просвещения и науки, а министерство юстиции, которое ставит в сфере образования задачи, более приближённые к практическим, своим потребностям.

Система «*хока дайгакуин*» не отменяет прежнюю систему подготовки кадров. Они существуют вместе и развиваются параллельно. Предполагается, что в 2010 г. они должны слиться в единую систему юридического образования в стране.

Важным направлением деятельности в кадровой политике признано и совершенствование порядка назначения судей.

Процесс выдвижения судей является прерогативой Верховного

суда. Но как он принимает свои решения – обществу не вполне ясно. Чтобы избавить систему судейства от бюрократических пороков, нужно сделать более прозрачной систему назначения судей, расширить права общественности в этом процессе.

С целью учесть мнения народа и сделать названные процессы прозрачными, Совет по реформе судебной системы рекомендовал учредить при Верховном суде и на местах специальные органы. На основании этой рекомендации в стране были учреждены консультативные комитеты по назначению судей первичных судов (*какю сайбансё сайбанкан симэй симон иинкай*)²³, которые отвечают за отбор и переназначение профессиональных судей во все суды, кроме Верховного; они призваны проверять характеристики, достоинства кандидатов и давать свои заключения. Одновременно сформирован и соответствующий центральный комитет при Верховном суде, 8 региональных комитетов образовано на уровне высших судов.

Схема функционирования новых комитетов выглядит так. Судьи в Японии переназначаются на должность каждые 10 лет. Кандидаты, желающие получить переназначение, должны направить в региональные комитеты свои документы. Региональные органы собирают необходимую информацию о кандидатах, в изучении личности кандидатов им помогают отзывы из местной прокуратуры, ассоциации адвокатов. Предметом изучения являются профессиональная квалификация и способности претендентов, их преданность профессии, состояние здоровья, образ мысли и религиозные взгляды. Считается, что открытие такой информации сделает «тайную канцелярию» Верховного суда явной для публики.

Специально стоит вопрос о судьях Верховного суда, поскольку процесс выдвижения и утверждения кандидатов на этот исключительно важный пост остаётся не прозрачным. Ещё в 1947 г. учреждалась Консультативная комиссия по назначению верховных судей, но уже через год её упразднили под предлогом необходимости уточнить в этом вопросе ответственность кабинета. Попытка восстановления этого форума для обсуждения кандидатур оказалась безуспешной. Нынешний Совет по реформе вновь рекомендовал рассмотреть подходящие меры, чтобы обеспечить прозрачность и объективность назначения на посты судей Верховного суда. Обсуждается возможность введения для их назначения порядка консультаций, аналогичного уже принятому в отношении судей других инстанций.

По предложению Совета по реформе судебной системы изучается также способ совершенствования нынешнего малоэффективного порядка оценки работы судей Верховного суда, осуществляемого в форме народного голосования, приуроченного к парламентским выборам.

Совет также указал на необходимость совершенствования кадрового менеджмента, которому не достаёт прозрачности и объективности. В целях упрочения независимости судей рассматриваются предложения Совета о персональной оценке работы судей, создании прозрачного механизма, в котором должны быть чётко определены такие моменты – кто будет оценщиком, каковы критерии объективной оценки, документы и материалы, используемые для оценки кандидатов, порядок обжалования на случай возражений со стороны оцениваемых судей. Видимо, не останутся без внимания предложения, касающиеся ротации кадров судебной системы, расширения компенсаций судьям, и т.д.

Различные реорганизационные идеи прорабатываются на уровне местных районных, семейных, дисциплинарных судов. С августа 2003 г. по стране начали функционировать свыше 100 «комитетов местных судов» (*тисай иинкай*), которые должны вовлекать общественность в процесс наблюдения за административным управлением местных судов. Подобную же роль исполняет и учреждённые институты «судей неполной занятости» (*хидзёкин сайбанкан*), они созданы при районном и семейном судах Токио и Осака и ещё в семи судах по стране; их роль – адвокатские функции, участие в заседаниях один и более раз в неделю с целью поддержки граждан в арбитраже в гражданских и семейных делах²⁴.

Преобразованиями затронуты и структуры прокуратуры, адвокатуры.

Расширение участия общественности в судопроизводстве.

Наиболее важные нововведения заключаются в расширении прав народа на участие в работе судебной власти, в судопроизводстве.

1. Расширение участия общественности в судопроизводстве по уголовным делам. В судебном уголовном процессе обычными и распространёнными в мировой практике формами участия общественности являются суд присяжных (*байсинсэй*) и институт судебных ассессоров, или шеффенов, народных заседателей (*сансинсэй*). Основное различие между ними заключается в том, что при-

сяжные заседатели заседают и принимают решение по факту совершения преступления и наличию вины отдельно от профессиональных судей, а судебные ассессоры заседают и принимают решения по всем вопросам (по факту преступления, о виновности обвиняемого, по квалификации тяжести преступления и наказания) вместе с профессиональными судьями. В принципе система присяжных заседателей обладает большей степенью независимости, демократизма, чем система судебных ассессоров. В мире применяются разные системы. К примеру, в США, Британии, Шри-Ланке утвердилась система суда присяжных, в Малайзии, Германии, Франции принята система судебных ассессоров, а в Австрии, Швеции, Норвегии действуют обе системы параллельно. Но в Японии (как и в Индии, на Филиппинах) нет ни той, ни другой системы: все судебные процессы проводятся только профессиональными судьями.

Правда, в Японии ещё в 1923 г. был принят и введен Закон о суде присяжных. Но публика предпочитала судиться у профессиональных судей, так как после вынесения вердикта суда присяжных апелляция не допускалась. Закон был в 1943 г. вынужденно приостановлен. Возможно, сказалось влияние военного режима, не благоприятствовавшего функционированию демократических институтов; или проявилась общая тенденция к снижению значения системы суда присяжных во всём мире (и даже в англосаксонских странах).

Отсутствие в практике японской судебной власти какой-либо системы участия общественности в установлении фактов и виновности, вынесении приговоров не способствовало упрочению её авторитета.

Высказанная в Совете по реформе судебной системы идея допустить народное участие в судопроизводстве стала предметом широкого публичного обсуждения и получила принципиальную поддержку ещё до публикации его заключительного доклада. Об этом свидетельствовали результаты обследования общественного мнения. Так, согласно опросу, проведенному издательским домом «Ёмиури симбун» в ноябре 2000 г., недовольство решениями современного суда, работой профессиональных судей выразили 67% граждан, а в пользу введения системы суда присяжных или судебных ассессоров высказались 57% граждан.

Но одновременно достаточно серьёзно звучат в Японии и сомнения. Тот же опрос показал, что 32% из числа опрошенных граждан

Японии не считают участие простых людей в судебной работе необходимым. В числе своих мотивов скептики называли: «у простых людей упрощённое понимание суда» (63% опрошенных); «простые люди легко становятся объектами манипуляции посредством некорректной информации из разных еженедельников и проч.» (50,2%); «невозможно надеяться, что несправедливых приговоров станет меньше» (15,9%); «с ускорением разбирательства вырастет и число ошибочных решений» (14,8%); «увеличится бремя простых людей, участвующих в работе суда» (10,2%)²⁶.

К этим цифрам Ф.Ватанабэ со страниц журнала «Сэкай» добавляет и другие критические соображения. Во-первых, с одной стороны современная жизнь очень сложна, и простым гражданам трудно понять все её экономические, финансовые, административные проблемы, а с другой – жизнь показывает, что профессиональные юристы вполне способны глубоко разбираться в трудовых и социальных коллизиях. Поэтому новый состав судов отнюдь не гарантирует автоматическое торжество мнения простых людей. Во-вторых, подбор кадров в судебные ассессоры не будет полностью свободен от влияния лоббистских сил. В-третьих, работающим людям будет сложно участвовать в работе суда, если он затягивается больше недели. Не приведёт ли это к тому, что появится напряжённость в отношениях с компаниями и, в конечном счёте, заседатели будут в большинстве своём состоять из числа домохозяек и пенсионеров?²⁷

В лево-демократической прессе Японии встречается и тезис, что курс на либерализацию судебной системы Совета по реформе судебной системы складывается не в последнюю очередь под давлением транснациональных компаний, прежде всего американских компаний и что он не полностью отвечает национальным интересам японского народа.

Тем не менее, в 2001 г. Совет по реформе судебной системы решительно высказался за внедрение народного участия в судопроизводство по уголовным делам, причём выбор был сделан в пользу системы судебных ассессоров.

В процессе длительной публичной дискуссии были разработаны и в 2004 г. приняты необходимые законы о введении системы судебных ассессоров в уголовное правосудие Японии. Предусматривается, что в составе суда наряду с профессиональными судьями (*сайбан-кан*) будут работать и так называемые «члены суда», иначе говоря,

судебные ассессоры (*сайбанъин*). На подготовку новой системы к введению в действие установлен пятилетний срок, она начнёт функционировать в полном объёме с мая 2009 г.

Судебные ассессоры будут заседать вместе с профессиональными судьями как полностью равноправные субъекты в вопросах установления факта преступления, определения виновности или невинности обвиняемого, правовой квалификации преступления и определения меры наказания. Они должны внести в процесс уголовного правосудия разнообразный жизненный опыт народа, не ограниченный догматическими познаниями в области права, вдохнуть в него мироощущение общества и тем самым значительно укрепить связь общества и правосудия, народа и власти.

Важное значение имеет численное соотношение профессиональных судей и заседателей (ассессоров) в составе суда. При изучении этого вопроса учитывались опасения того, что профессионалы «возьмут дело в свои руки», станут навязывать своё мнение, и заседатели из народа в процессе обсуждения и принятия решения не смогут и слова молвить; таким образом, весь замысел будет профанирован. Высказывались различные предложения: Либерально-демократическая партия и Верховный суд ратовали за максимально компактный состав – 2 профессиональных судьи и 4 заседателя; в Исследовательском комитете при Штабе продвижения реформы судебной системы – на 3 судей обеспечить до 9 заседателей. Окончательно принята пропорция по типу германского суда – 3 профессионала и 6 заседателей. В некоторых случаях соответствующий закон предусматривает и возможность состава – 1 профессиональный судья и 4 судебных ассессора. При любом составе председателем суда назначается профессиональный судья²⁸. Существует убеждение, что такое соотношение и гарантирует компактность суда, и страхует от риска, что состав заседателей окажется не представительным²⁹. Рассматриваться подобным составом суда будут не все уголовные дела, но только наиболее важные, привлёкшие внимание общества, такие, как убийство или другие серьёзные преступления. Высказываются различные мнения по вопросу, сколь сложные для понимания дела будут попадать в систему правосудия с участием судебных заседателей. Так, «Ёмиури симбун» полагает, что «суды будут стремиться ограничиться процедурами, в которых сравнительно мало спорных моментов»³⁰. «Асахи», напро-

тив, утверждает, что суды будут интересоваться наиболее спорные, дискуссионные дела³¹.

Процесс в целом с участием судебных ассессоров будет выглядеть так. По факту преступления полицией проводится следствие. По результатам следствия прокуратура возбуждает уголовное дело; готовится судебный процесс. Следуют выборы судебных ассессоров. Затем, публичные слушания (показания свидетелей, проверка доказательств); принятие судом решения о виновности или невиновности и вынесение приговора. Судебные ассессоры участвуют в публичных слушаниях, принятии решения о виновности и вынесении приговора.

Содержание приговоров должно быть в основе структурировано так же, как для процесса, проводимого при единоличном судействе. Обвиняемым не позволено отказаться от судейства, проводимого составом из профессиональных судей и судебных ассессоров. Не должно иметь значения, признаёт обвиняемый обвинение или отрицает. Участникам процесса разрешено подавать апелляцию-косо (на основе ошибки в исследовании фактов или неправильного приговора).

Кандидаты в судебные ассессоры случайным, непредумышленным образом один раз в год отбираются органами местного самоуправления из избирательных списков граждан в возрасте от 20 лет, имеющих право участвовать в парламентских выборах. Из их числа затем в судебном учреждении выбираются заседатели на каждое конкретное дело. Кандидаты получают уведомление – вызов в суд, по которому они обязаны явиться и принять участие в процессе вплоть до вынесения приговора. Предполагается, что средняя длительность судебного процесса с участием заседателей будет в пределах одной недели (иначе, при большей длительности такая система, вероятно, не сможет функционировать).

На время работы в суде они будут получать денежную компенсацию (в виде оплаты транспортных расходов и суточных). В связи с исполнением обязанностей члена суда гражданам должен предоставляться отпуск на работе. На время исполнения обязанностей и позднее они обязаны сохранять служебную тайну, ставшую им известной в связи с их деятельностью в роли судьи.

От исполнения обязанностей судебного ассессора освобождены некоторые категории граждан: люди старше 70 лет; тяжело больные

и раненные; лица, нуждающиеся в семейном уходе; лица, присутствие которых по месту работы обязательно; лица, вовлечённые в исполнение социально значимых обязательств (похороны родителей и т.д.). Также не могут быть назначены заседателями лица, замешанные в правовых инцидентах, или если есть опасение насчёт возможности нечестного судейства.

Граждане должны рассматривать предложение участвовать в работе суда как высокую миссию, не отказываться от неё и после обращения к ним суда являться в судебное учреждение.

Японскую систему народного участия в судопроизводстве можно считать оригинальной, самобытной, хотя и близкой к европейской, а именно – к германской системе шеффенов. Существенное отличие от последней состоит в том, что простые граждане отбираются на роль членов суда непредумышленным образом и на каждое конкретное дело отдельно, что заимствовано из системы присяжных. К числу достоинств японской системы следует причислить определённый демократизм, общественный воспитательный эффект, улучшение прозрачности судопроизводства, повышение ответственности чиновников. Участие судебных ассессоров будет побуждать профессиональных судей предоставлять свои доводы на суд непрофессионалов, излагать факты и правовые нормы так, чтобы их понимали и обычные люди.

С другой стороны, данные социологического опроса, проведенного газетой «Иомиури» в мае 2004 г., показывают, что общество пока весьма мало готово к восприятию этой системы. На вопрос о степени информированности относительно системы судов с участием судебных ассессоров лишь 3,2% граждан считают себя хорошо информированными, 30,6% – до некоторой степени информированы, 40,3% – не знают термина «система судебных ассессоров», 25,6% – вообще не слышали о нововведении. Готовность и желание стать судебным ассессором выразили лишь 26,7% опрошенных, не желают участвовать в работе суда 69,1%, 4,3% затрудняются с ответом на данный вопрос. Уверенность в своей способности принять правильное решение в роли судьи выразили только 5,0% опрошенных, 21,3% – имеют «некоторую уверенность», «почти нет уверенности» у 38,0% граждан, совершенно не уверены в своих силах – 33,0% и 2,7% не ответили на вопрос³².

Хотя полное вступление в действие этой системы намечено на май 2009 г., уже сейчас проводятся пробные, имитационные судеб-

ные процессы с участием ассессоров. В ходе подобного разбирательства в Токийском высшем суде в марте 2006 г. выявилось, что общественность нуждается в дополнительной информации – судебных прецедентах по делу, об уровне рецидивов, общей информации о соответствующих законах, об условиях жизни осуждённых в местах заключения и т.д.

Таким образом, уже сегодня очевидно, что введение системы судейства по уголовным делам с участием судебных ассессоров может породить немало трудных проблем. В любом случае, японские власти возлагают на неё большие надежды, ведут активную подготовку условий для её внедрения, в том числе путём пропаганды среди населения, проведения практических экспериментальных процессов по новой судебной системе.

2. Реформы судопроизводства по гражданским и семейным делам. Заметное отчуждение судебной власти от гражданского общества наблюдается в сфере правосудия по гражданским и семейным делам. Приговоры судов нередко не совпадают с гражданским пониманием справедливости. В трудовых конфликтах суды чаще всего встают на сторону бизнеса, в конфликтах граждан с правительством правосудие занимает сторону администрации. Японские граждане иронично прозвали свою судебную систему «20-процентное правосудие» (*нивари-сико*)³³, имея в виду, что на 80% приговор зависит не от суда, а от различных привходящих факторов.

Для исправления и улучшения положения в этой сфере судам требуется налаживание активного сотрудничества с гражданским обществом. Гражданские дела отличаются большой сложностью, они требуют специальных знаний в вопросах права и собственности, хозяйственных и трудовых отношений и т.д.; поэтому в этой сфере японские власти идут по пути привлечения экспертов и развития профессиональной экспертизы.

В японской практике сотрудничество судов с общественностью в принципе не отвергается, оно существует в форме участия её представителей в гражданских и семейных делах в качестве членов согласительных комитетов, т.е. мировых судей; судебных уполномоченных; советников семейных судов.

Согласительные комитеты районных судов, семейных и дисциплинарных образуются для разбирательства различных гражданских и семейных дел, чтобы обеспечить полюбовное решение спора

путём рекомендации обеим сторонам конкретных взаимных уступок и компромиссов, или убедить стороны примириться на подходящем компромиссе, который сформулирует и предложит комитет. Комитет обычно состоит из профессионального судьи и двух или более мировых судей. Большинство мировых судей избирается в общине из граждан, обладающих обширными знаниями и опытом. Они играют важную роль в разработке предложений по подходящему урегулированию в соответствии с обстоятельствами спора, а также в убеждении сторон принять предложение. Общее количество мировых судей для гражданских споров – примерно 12 тыс., и для конфликтов в семейных делах – тоже примерно 12 тыс., включая 5400, которые занимаются разбирательством по обоим видам вопросов.

Судебные уполномоченные могут оказывать помощь судьям дисциплинарных судов, посещая гражданские тяжбы для выражения своего мнения судье по делу. Судебные уполномоченные специально избираются из публики, их примерно 5900 человек.

Советники семейных судов специально назначаются из общественности судом, они помогают судье в принятии решения путём выражения ему своего мнения в таких вопросах, как опека для взрослых, изменение имени, поддержка, раздел недвижимости и т.п. Общее количество их – примерно 6000 человек.

В ходе настоящих реформ предлагается дополнительно ввести систему *уполномоченных экспертов* и активизировать другие формы гражданского участия.

Японское законодательство не ограничивает использование экспертов в правовых процедурах только с целью получения от них экспертизы, назначенной судом. Совет по реформе судебной системы настаивает на широком участии экспертов с ранней стадии процедур в судебных процессах, требующих специальных знаний, и рекомендует в сфере гражданского правосудия везде, где есть необходимость, привлекать уполномоченных экспертов, обращая при этом должное внимание на обеспечение нейтральности и честности судов при отборе уполномоченных.

Серьёзное внимание уделяется совершенствованию судопроизводства по делам, касающимся защиты интеллектуальной собственности и проблемам трудовых отношений. Для защиты интеллектуальной собственности; разбирательства по делам с патентными правами предусматривается наделить специальной компетенцией

по делам интеллектуальной собственности Токийский высший суд, а также облегчить процедуры апелляции по этим делам.

В сфере трудовых отношений намечается обеспечить упрощённое и ускоренное разрешение трудовых споров в суде. С апреля 2006 г. в Японии введена специальная система судебного рассмотрения трудовых споров (*родо симпан сэйдо*), являющаяся одним из важнейших нововведений реформы судебной системы.

Её появление обусловлено значительным ростом трудовых конфликтов в 1990-х годах. Так, с 1991 по 2004 г. число рассматриваемых в суде трудовых конфликтов в Японии выросло с 662 до 2519 соответственно. Это много меньше, чем в других развитых странах (для сравнения, в Германии – 600 тыс. подобных дел за год, в Англии – 200 тыс.), однако динамика роста конфликтов в Японии оказалась очень высокой – в 3,8 раза. Для разрешения их ещё в 1990-х годах при бюро по труду в префектурах была организована система содействия разрешению конфликтов. В ходе реформы в 2004 г. был принят специальный закон, который усовершенствовал эту практику, превратив её в систему «рабочих судов» (*родо симпан*)³⁴.

Закон определяет компетенцию таких судов как «разрешение гражданских споров, связанных с индивидуальными трудовыми отношениями». Суды образованы в 50 пунктах по всей стране при районных судах. Они принимают к рассмотрению дела, возникающие в регионе по месту жительства сторон или нахождения предприятия, если обе стороны конфликта согласны прибегнуть к услугам этих судов. Когда подана жалоба, образуется «рабочий судебный комитет» (*родо симпан иинкай*), куда входят один профессиональный судья (*родо симпанкан*) и два заседателя (*родо симпан'ин*).

Профессионального судью направляет в этот комитет районный суд из числа своих штатных судей. Два заседателя имеют статус «служащих неполной занятости» (*хидзёкин сёкуин*). Заседатели проходят длительный процесс отбора и подготовки. Закон рекомендует назначать на эти должности людей, обладающих знаниями и опытом в сфере трудовых отношений и способных принять нейтральное решение, не подверженное давлению труда и капитала. Их кандидатуры рекомендуются ведущими организациями предпринимателей страны (Кэйданрэн и др.), Японской конфедерацией профсоюзов (Рэнго); правила отбора кандидатов устанавливает Верховный суд, он же рассматривает кандидатуры персонально и обеспечивает оп-

лату их труда и компенсацию служебных издержек; конкретных кандидатов в «комитеты» определяет и направляет районный суд. Всего Верховным судом было рассмотрено 5000 кандидатур, назначение на должности заседателей получили 997 человек. Они все прошли специальное обучение в сфере трудовых отношений. Заседатели примерно поровну представляют стороны труда и капитала, их возраст колеблется от 37 до 69 лет, доля женщин – 6,6%. Минимальное количество их при одном районном суде – 10 человек, максимальное – 229 человек (при Токийском районном суде). Срок их службы – 2 года.

Председателем комитета является профессиональный судья, но решения принимаются большинством. Они сообща разрабатывают план разрешения конфликта и выносят решение. Деятельность суда осуществляется в закрытом порядке, конфиденциально. Существуют надежды, что эти суды смогут обеспечить правосудие «просто, быстро, справедливо, дёшево». «Просто» означает сведение документооборота к минимуму – письменно оформляются только запрос и ответ, весь процесс ведётся устно. «Быстроту» предполагается обеспечить, ограничив количество заседаний тремя, причём общий срок рассмотрения и решения не должен превышать три месяца. Участие рабочих в судействе должно гарантировать «справедливость». По примерным расчётам, такой судебный процесс будет в 2 раза дешевле обычной процедуры.

Японские «рабочие суды» призваны обеспечить полюбовное и эффективное разрешение конфликтов труда и капитала. Если их решение не вызывает возражения сторон, оно автоматически приобретает законную силу, в противном случае, дело автоматически передаётся в районный суд для рассмотрения по обычной законной процедуре.

Упрощается разрешение дел, относимых к компетенции семейного суда. Личные дела (типа бракоразводный процесс и др.), которые раньше выносились на решение районного суда, теперь целиком переданы в ведение семейного суда.

Ради удобства граждан расширяются полномочия дисциплинарного суда. Верхний предел денежных требований по делам, относимым к компетенции дисциплинарного суда, поднят с 900 тыс. до 1400 тыс. иен. В частности, верхний предел требований, рассматриваемых по категории исков на малые суммы, поднят с 300 тыс. до 600 тыс. иен.

Усовершенствована система апелляции по гражданским делам. В частности, узаконены методы сбора новых дополнительных доказательств прежде возбуждения апелляции, введена применительно к специальным инцидентам система специальных экспертов (*сэммон иин сэйдо*).

С целью активизации внесудебного разрешения гражданских споров (*сайбангай фунсо кайкэцу сюдан*) принят план мероприятий по улучшению взаимодействия арбитражных институтов с акцентом на развитие горизонтальных связей между ними. Принят Закон об арбитраже, соответствующий современным международным стандартам; он призван дать положительный импульс системе внесудебного решения споров.

Приняты некоторые новые меры по совершенствованию исполнительного производства по гражданским делам, касающимся недвижимого имущества.

Конфликты граждан с администрацией, обжалование гражданами неправильных действий исполнительной власти традиционно рассматриваются в разделе гражданского права. В ходе реформы расширена сфера возможного обжалования деятельности властей, введены новые нормативы и увеличен срок подачи жалоб, легче понять, действия какого органа подлежат обжалованию, увеличена скорость их рассмотрения; процедура в целом стала проще и удобнее для людей, усовершенствована система пробной апелляции перед вынесением приговора (*кари но кюдзай но сэйдо*).

3. Участие общественности в судопроизводстве по делам несовершеннолетних. Современная реформа мало затрагивает преобразованиями вопросы расширения участия общественности в делах, связанных с делинквентным поведением несовершеннолетних, перевоспитанием несовершеннолетних правонарушителей. Это обусловлено тем, что в Японии в прежние годы уже сложилась достаточно эффективная система взаимодействия власти и общества в этой сфере, по сути дела реформа лишь инкорпорирует в себя ранее сформировавшиеся институты, формы.

Основными формами общественного участия являются поддержка несовершеннолетнего в судебном процессе, при отбытии уголовного наказания и на исправительных работах.

Прежде всего, в стране существует институт «присутствующего». Если ребёнок, находящийся под судом, не имеет должной опеки, то

суд специально избирает «присутствующего», который должен оказывать ребёнку поддержку (помимо адвоката). «Присутствующий» отличается от адвоката: он должен оказывать несовершеннолетнему психологическую, моральную поддержку, помощь в житейских делах. Он помогает подростку регулярно посещать судебные слушания. При необходимости поможет выплатить материальную компенсацию пострадавшему от правонарушения подростка, или поможет подростку найти работу. Часто на эту роль суды приглашают лиц из общественных организаций, ставящих своей целью оказание помощи несовершеннолетним с отклоняющимся поведением. К таким организациям относится, к примеру, «Ассоциация друзей несовершеннолетних» (*сёнэн-томо-но-кай*).

Также в стране практикуется экспериментальный пробационный надзор (обязательство опеки и социальной помощи несовершеннолетним) – когда судья помещает несовершеннолетнего под временный пробационный надзор инспектора пробации семейного суда, при этом решение суда имеет промежуточный характер, окончательное решение суда временно приостановлено. Во время данного периода надзора инспектор пробации предпринимает различные педагогические подходы к несовершеннолетнему, используя помощь и сотрудничество общественности.

При этом возможны разные воспитательные подходы. Один из них состоит в том, чтобы поручить несовершеннолетнего на приемлемый срок под опеку подходящего учреждения или индивидуума. Такой порядок практикуется со времени принятия в 1948 г. Закона о несовершеннолетних³⁶. И институты, учреждения, индивидуумы, под ответственность которых поручили подростков, посвящают себя перевоспитанию подростков, обращаясь с ними как с членами семьи. Подобный подход особенно эффективен для несовершеннолетних, не имеющих опыта счастливой семейной жизни, здоровой семейной обстановки.

Оправдывает себя и работа в системе социальной службы, исполняемая несовершеннолетним нарушителем. Подобная практика применяется по рекомендации суда. Несовершеннолетние, которым рекомендовано принять участие в социальной службе, должны дать согласие заниматься этим. Они посещают, например, такие институты социального обеспечения, как особые дома по уходу за престарелыми. Подобная система эффективна для молодёжи, кото-

рой недостаёт жизненного опыта. Ожидается, что благодаря личному опыту ухода за престарелыми несовершеннолетние осознают делинквентность совершённого ими поступка. Из близкого общения с персоналом в подобных учреждениях, благодаря знакомству с их практикой помощи престарелым, под влиянием общественности подростки обретут положительную общественную мотивацию, и их поведение войдёт в социальную норму.

4. Участие общественности в административном управлении правосудием предполагается внедрять и расширять.

В Японии при семейных судах уже работают общественные советы, которые избираются из граждан, не связанных с юридической профессией, с задачей – выражать суду своё мнение о менеджменте, организации судебного процесса.

Подобные общественные советы уже созданы и при районных судах.

Совет по реформе судебной системы рекомендует создание аналогичных органов при офисах государственных прокуроров, в ассоциациях адвокатов.

Процессуальная модернизация правосудия – обеспечение «доступной и дружественной» судебной системы.

Реформы предполагают и изменение стиля работы японского правосудия, его процессуальную модернизацию или, как указывает в докладе Совета по реформе судебной системы, необходимости обеспечения «доступной и дружественной» судебной системы.

Это весьма актуальная проблема для Японии. Стиль отчуждения власти от народа традиционно был характерен для деятельности судебных чиновников страны. Причём он сознательно поддерживался властями, чтобы отбить у граждан охоту отстаивать свои законные права и тем самым подпитывать патерналистские настроения в обществе. В Японии сам процесс правосудия часто превращается в форму наказания для истца и обвиняемого.

Власти Японии в ходе нынешних реформ надеются преобразовать традицию. С этой целью намечено облегчить, расширить доступ граждан к правовой помощи и правосудию, повысить транспарентность деятельности судебной власти, усовершенствовать и ускорить правосудие.

В июне 2004 г. принят Закон о комплексной правовой помощи³⁷, направленный на обеспечение гражданам по всей стране получе-

ния необходимой правовой информации, юридических услуг для законного разрешения возникающих споров.

В соответствии с названным законом по стране сформирована сеть «окон консультаций», чтобы граждане имели возможность в одном месте получить всю необходимую им по их делу информацию, в том числе посредством активного использования возможностей сети Интернет.

Важная роль в организации этой работы возлагается на Японский центр судебной поддержки (*нихон сихо эндзэ сэнта*), начавший функционировать с ноября 2006 г. Центр уже имеет свои региональные представительства по стране – 4 секретариата на о. Хоккайдо и 50 секретариатов в префектурах. Сотрудничая с «окнами консультаций» при местных публичных общинах и с ассоциациями адвокатов, Центр должен решать задачи предоставления гражданам консультаций, юридического сопровождения в разрешении конфликтов, обеспечения защитников по назначению государственных органов (для малоимущих граждан), оказания помощи гражданам в удалённых районах, поддержки жертвам преступлений.

Большей доступности юридической поддержки будет способствовать снижение платы за различные услуги при обращении граждан в органы правосудия.

Введена частичная оплата услуг адвоката за счёт стороны, проигравшей тяжбу, что, однако, вызывает неоднозначную реакцию в обществе. Не ясно, кому в действительности поможет это правило, поскольку судебные издержки на оплату услуг адвоката – это для простых людей иногда вопрос их выживания, а для компаний – всего лишь часть их производственных затрат.

Предусматривается для малоимущих граждан, как потерпевших, так и обвиняемых, назначение государственного адвоката с самого раннего этапа процесса – так называемого «защитника по назначению государственным органом» (*кокусэн бэнгоси*).

Важным элементом повышения эффективности деятельности судебной власти, как и всей государственной машины, является внедрение и развитие института транспарентности – прозрачности государственно-управленческих процессов, их открытости для обзора, изучения, понимания широкой общественности. Задачу обеспечить транспарентность судебной власти, деятельности судов ставит и заключительный доклад.

Транспарентность проявляется и реализуется многообразными путями и средствами.

Большое значение в системе названных мероприятий в Японии придаётся *обеспечению открытости судебного процесса, судебных заседаний.*

Правовые основы гласности суда были заложены уже в Конституции 1947 г., которая предусматривает, что суды должны проводиться в открытых заседаниях. Особенно строго этот принцип должен соблюдаться, когда затронуты проблемы политического характера или гражданских прав (ст. 82). Правда, конституция допускает и ведение процесса при закрытых дверях, когда «суд единогласно решает», что гласность несёт опасность для морали и публичного порядка.

Некоторые особенности имеет порядок допуска в зал и деятельности представителей средств массовой информации во время суда. До 1989 г. в Японии наблюдателям запрещалось делать записи, находясь во время заседания в зале суда. Работа с телекамерами в зале разрешается только в начале заседания, пока подсудимый не введен в зал. Данные требования обосновывались необходимостью обеспечить независимость деятельности судей и права подсудимого. Но постепенно ограничения смягчаются: на основании прецедента – решения суда от 18 марта 1989 г. – ограничение права делать записи в зале суда во время заседания было отменено.

В Японии придают серьёзное значение делу *обеспечения понятности для гражданского общества процедур, терминов, заключений профессиональной юриспруденции.* Это диктуется отчасти и необходимостью: поскольку на роль судей всё чаще выдвигают не профессиональных юристов, а представителей гражданского общества, то употребление простых и ясных слов, применение понятных процедур и их комментирование становятся предметом постоянного внимания и заботы судебных властей.

Важными документами для обеспечения гласности суда и ответственности судейства являются *протокол судебных заседаний* и гарантии возможности доступа общественности к ознакомлению с ним. Согласно существующим правилам, публика имеет право ознакомиться с протоколом после вынесения заключения по делу. Правда, допускаются и изъятия материалов из протокола для обеспечения каких-либо важных публичных интересов. В частности, для

общественного ознакомления в целом закрыты протоколы семейных судов по делам несовершеннолетних, что диктуется педагогическими интересами.

Своеобразной тенденцией в обеспечении гласности и ответственности судейства является расширение прав жертвы преступления на получение информации о судебном процессе и его решениях. Ещё в 1999 г. прокуратура Японии начала реализовывать программу, по которой прокуратура устно или письменно информирует пострадавших о решении суда по касающемуся их делу. В 2000 г., в развитие этой политики, суду дано законом право предоставлять пострадавшим преимущественное право выбрать себе в зале суда места для наблюдения за судебным процессом. По закону от 2000 г. жертвы имеют право изучать и копировать материалы судебного заседания ещё в ходе процесса, между первым заседанием суда и окончательным приговором. Также, согласно поправкам к Закону о несовершеннолетних, пострадавшие имеют право проверять и копировать материалы о правонарушении несовершеннолетнего уже сразу после решения суда провести судебные слушания по делу. В Японии считают, что такие меры расширяют гласность и повышают ответственность судей перед гражданами.

Важное значение в развитии транспарентности и повышении общественной правовой культуры имеет и доступ граждан к изучению и ознакомлению с правовыми актами государства – законами, указами, прецедентами. В Японии созданы благоприятные условия для ознакомления с действующим законодательством. Частными изданиями ежегодно переиздаётся с дополнениями и обновлениями свод действующего законодательства «Роппо дзэнсё». Он обеспечен хорошим научным аппаратом и продаётся во множестве магазинов. Также, поскольку в Японии частью правовой системы являются прецеденты судебных решений, судами была проделана значительная работа по составлению сборников и публикации этих прецедентов. В стране выходит много юридических журналов. С 1997 г. в Интернете функционирует домашняя страница Верховного суда Японии. На некоторых сайтах можно найти практически всё законодательство Японии. Многие законы переведены японской стороной на английский язык для удобства зарубежной общественности.

Для японского правосудия весьма актуальна и болезненна проблема длительности судебного процесса. Хотя конституция и обеща-

ет гражданам скорый и правый суд – в реальности до этого идеала весьма далеко.

Как видно из табл. 2, средняя длительность судебных процессов в стране сокращается. Тем не менее, она всё ещё велика.

Для ускорения правосудия намечено осуществление широкого комплекса мер, касающихся как совершенствования способов подготовки и ведения судопроизводства, так и его кадрового и технического обеспечения.

Судебные заседания в принципе должны проводиться в последовательные дни. Сегодня в Японии суды часто делают длительные перерывы в своих заседаниях.

Задача существенного ускорения судопроизводства в стране будет решаться посредством масштабного увеличения численности кадров юридической профессии, о чём уже говорилось выше.

Ещё в 2003 г. был принят Закон об ускорении судопроизводства³⁸, он призван законодательно обеспечить ускорение судопроизводства в стране как по гражданским, так и по уголовным делам.

В этом законе учтены предложения Совета по судебной реформе относительно ускорения гражданского процесса, который предложил для сокращения длительности процесса по гражданским делам ряд следующих мер. (Практически они все связаны с более тщательной подготовкой судебного процесса.)

Таблица 2

**Средняя длительность судебного процесса
во всех делах первой инстанции в районных судах, месяцев**

Годы	Гражданские дела	Уголовные дела
1960	12,6	5,5
1965	12,1	5,7
1970	12,8	6,4
1975	16,3	6,3
1980	12,8	4,4
1985	12,4	3,4
1990	12,9	3,5
1995	10,1	3,3
2000	8,8	3,2
2001	8,5	3,3

Источник: Miura Toru. Independence, Transparency and Accountability of The Judiciary in Japan (2004). www.unafei.or.jp/english/index.html

- Во-первых, до начала процесса специальная конференция в обязательном порядке должна разрабатывать план судебных действий, мероприятий, который должен строго соблюдаться.

- Во-вторых, расширить, сделать разнообразнее методы и приёмы сбора информации, доказательств на стадии ещё досудебной, и даже до заведения дела. Лучшая информированность поможет суду ускорить судебный процесс.

- В-третьих, ряд рекомендаций касается дел, в которых требуются специальные, экспертные знания, – к примеру, дела, связанные с интеллектуальной собственностью, с трудовыми отношениями и т.д. Предусмотрены улучшения с целью ускорения судопроизводства в сфере экспертной информации – введение «системы специальных комиссаров» (*сэммон илин сэйдо*).

Но наиболее важные преобразования предусматриваются в сфере судопроизводства по уголовным делам, где будет в 2009 г. наряду с системой судебных ассессоров введена «процедура досудебного упорядочения» (*кобан маз сэйри тэцудзуки*).

В современном японском уголовном судопроизводстве судья до начала заседаний не вникает в показания участников процесса и содержание доказательств, только после начала заседаний он решает, принять или не принять представленные ему доказательства. В итоге судебное разбирательство часто прерывается, затягивается.

Новая процедура предусматривает, что судьи, адвокаты и прокурор собираются на совещание и обмениваются информацией по делу ещё до начала публичных слушаний. При необходимости они могут привлечь к работе этого совещания и обвиняемого. Во время совещания прокуратура широко представляет свои доказательства, адвокаты и судья выявляют в них дискуссионные моменты, требующие уточнения. Уже на этом этапе судья может потребовать от прокурора дополнительные доказательства и даже вообще отклонить доказательства прокурора. Цель судьи – тщательно подготовить дело к рассмотрению в публичном заседании суда. Здесь же случайным, непредумышленным образом отбираются будущие судебные ассессоры. Также разрабатывается план, сценарий проведения открытого судебного заседания. Это «предварительное упорядочение» должно происходить в закрытом порядке. А далее, по замыслу реформаторов, «в суде прокуратура и адвокатское сообщество, взаимно сотрудничая, должны быстро направить процесс в колею»³⁹.

Данная процедура тесно увязывается с перспективой введения системы судебных ассессоров. Процедура будет применяться к наиболее значимым делам, таким, как убийства. Ставится цель, чтобы при подобной предварительной подготовке открытый процесс мог бы быть завершён в пределах 6 дней (иначе система судебных ассессоров окажется просто не жизнеспособной).

Процедура «досудебного упорядочения» уже сегодня вызывает критические замечания, её функционирование может столкнуться с серьёзными проблемами. Главная из таких проблем – состоятельность прокуратуры и адвокатуры, традиционное взаимное недоверие сторон. Если прокуратура ещё до публичного заседания раскроет свои аргументы, то во время открытого слушания адвокатура может, заранее отыскав уязвимые моменты, использовать их. И наоборот, если адвокатура предварительно укажет прокурору слабые места его обвинений, то прокуратура может учесть эту критику и в открытом заседании предложить адвокатам новую систему доказательства обвинения. Поэтому важной предпосылкой внедрения такой системы становится «уменьшение взаимного недоверия адвокатуры и прокуратуры». На сегодня обе стороны делают ставку на более качественную подготовку к судебному процессу.

В районных прокуратурах Токио и Осака с октября 2005 г. учреждены специальные прокурорские отделения, где один и тот же прокурор ведёт дело от начала следствия и до суда включительно, вследствие чего высокая информированность прокуроров позволит им принять ответственность и за «процедуру упорядочения». Японская ассоциация адвокатов призвала адвокатов к «сотрудничеству» и открыла курсы повышения квалификации для подготовки адвокатов к «процедуре упорядочения», участию в рассмотрении дел в более сложной обстановке. И в судебской среде звучат призывы перестраивать мышление для внедрения «процедуры упорядочения».

Таким образом, судебная система Японии на рубеже веков претерпевает существенные преобразования, осуществляемые планомерно и систематически, при этом постепенно и с должной осторожностью.

В ходе этих преобразований судебная власть страны должна достичь большей степени демократизма – путём расширения социальной и профессиональной базы рекрутирования судебсого корпуса,

расширения транспарентности деятельности судебных институтов, судебных процессов и процедур, привлечения общественности к более широкому участию в деятельности судов, наконец, путём значительного ускорения судопроизводства и тем самым облегчения его для граждан.

Демократизация рассматривается японскими властями как мощный инструмент повышения авторитета судебной власти в обществе, действенности правосудия по обеспечению эффективности государственного управления, поддержанию социального порядка, защите прав граждан, создания более привлекательного образа Японии на мировой арене.

В итоге, реформированная судебная власть (будучи по своей природе институтом, исполняющим в обществе контрольные функции) сможет стать одной из прочных опор общего курса на неоконсервативные преобразования в стране, способствовать адаптации Японии к процессам глобализации.

Примечания

¹ Сайбансё хо (Закон о суде), № 59 от 16 апреля 1947 г. <http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>

² См. из последних работ: *Сенаторов А.И.* На пути к судебной реформе // Японский опыт для российских реформ. Вып. первый. М.: Макс Пресс, 2003. С. 37–44; *Ерёмин В.Н.* Японская правовая система // Япония без предвзятостей. М.: «Япония сегодня», 2003. С. 47–90. *Железняк О.Н.* Судебная система Японии // Право и политика. 2004. № 4. С. 75–81. *Мухамедьяров В.А.* К вопросу о современном правосознании // Япония: экономика, политика, общество на заре XXI в. М.: Восточная литература, 2003. С. 243–267.

³ Сайбансё хо (Закон о суде). Указ. соч.

⁴ Кэнсацутё хо (Закон о прокуратуре), 1947 г., № 61 // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2000. Т. 1. С. 207–209.

⁵ Бэнгоси хо (Закон об адвокатуре), 10 июня 1949 г., № 205 // Роппо-дзэнсё (Полный свод законов). Токио, 2001. Т. 1. С. 211–214.

⁶ Facts and Figures of Japan 2005 - Japan. Foreign Press Center. Tokyo, 2005. P. 35.

⁷ *Тебин Н.П.* Судебная система // Япония. М.: Огни, 2003. С. 76.

⁸ Кангоку хо (Закон о тюремном заключении), №28 от 28 марта 1908 г. <http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>

⁹ Кангоку-хо сикко-кисоку (Правила исполнения закона о тюремном заключении). Указ министерства юстиции №18 от 16 июня 1908 г. <http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>

¹⁰ Конституция Японии // Современная Япония. 2-е изд. М.: Наука, 1972. С. 769.

¹¹ Там же. С. 768.

¹² Гесэй тэцудзуки хо (Закон об административных процедурах), №88, 1993 г. // Роппо-дзэнсё. Токио, 2000. Т. 1. С. 685–691.

¹³ Инако Ц. Современное право Японии / Пер. с япон. Батуренко В.В. М.: Прогресс, 1981. С. 209.

¹⁴ Там же. С. 256.

¹⁵ Сихо сэйдо кайкаку сингикай сэтти хо (Закон об учреждении Совета по реформе судебной системы), №68, 1999 г. Роппо-дзэнсё. Токио, 2001. Т. 1. С. 193–194.

¹⁶ The Justice System Reform Council. Final Report to the Prime Minister "Recommendations of the Justice System Reform Council – For a Justice System to Support Japan in the 21st Century" 12 June 2001. – www.kantei.go.jp/foreign/judiciary/2001/0612report.html.

¹⁷ Сихо сэйдо кайкаку суйсин хо (Закон о содействии реформе судебной системы), №119 от 16 ноября 2001 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

¹⁸ The Justice System Reform Council. Final Report to the Prime Minister "Recommendations of the Justice System Reform Council. Ibidem.

¹⁹ Ёри мидзика дэ, хаякутэ таёри га и но ару сихо э. Сихо сэйдо кайкаку. (К правосудию, более доступному, быстрому, заслуживающему доверия. Преобразования судебной системы). www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/others/pamphlet_h16.pdf.

²⁰ Сэммонсёку дайгакуин сэтти кидзюн (Критерии учреждения специальных академий), №16 от 31 марта 2003 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

²¹ К примеру, Хока дайгакуин но кёйку то сихо сикэн надо то но рэнкэй ни кансору хорицу (Закон о согласовании образования в Юридической академии с правовыми экзаменами), № 139 от 6 декабря 2002 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

²² Нидзюити сэйки ни фусавасий сихо сэйдо но котику ни мукэтэ (Навстречу созданию судебной системы, соответствующей 21-му веку) // Токи но угоки. 2002. № 5. С. 17.

²³ Там же. С. 127.

²⁴ Кобаяси Рёдзюн. Сихо кайкаку но гэндзё ва до наттэ иру ка. (Каково действительное состояние судебной реформы?) // Дзэнъэй. 2004. № 1. С. 128.

²⁵ Правда, в системе прокуратуры существуют комитеты по расследованию (Committees for the Inquest into Prosecution System). Данная система призвана работать как противовес дискреционным правам прокурорской власти. Комитет формируют из 11 простых граждан, избранных случайно из числа тех, кто избирает членов палаты представителей. Комитет рассматри-

ваает и оценивает решения государственного прокурора не возбуждать обвинение, и если комитет сочтёт решение не возбуждать обвинение не обоснованным, он может рекомендовать вышестоящему прокурору возбудить дело. Но его рекомендации не обязательны для прокурора.

²⁶ Цит. по: *Ватанабэ Фумиюки*. Кэйдзи сайбан ни тэкусэцу симин санка (Непосредственное участие граждан в уголовном процессе) // Сэкай. 2001. № 5. С. 88.

²⁷ Там же. С. 89.

²⁸ Сайбанъин но санка суру кэйдзи сайбан ни кансуру хорицу (Закон об уголовном суде с участием судебных ассессоров). № 63 от 28 мая 2004 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

²⁹ *Гото Акира*. Кокумин но футан кофу ситэ каруку (Облегчить бремя народа) // Ёмиури симбун. 02.03.2004.

³⁰ Сайбанъин сэйдэ но дзюмби о тякудзицу ни (Непосредственная подготовка «системы судебных ассессоров») // Ёмиури симбун. 05.11. 2005.

³¹ Кэйдзи сайбан дзинсокука э иппо (Шаг к ускорению уголовного правосудия) // Асахи симбун. 31.10. 2005.

³² Ёмиури симбун. 27.05. 2004.

³³ *Кобаяси Рёдзюн*. Указ. соч. С. 124.

³⁴ Родо симпан хо (Закон о рабочих судах). № 45 от 2 октября 2004 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

³⁵ Тюсай хо (Закон об арбитраже). №138 от 1 августа 2003 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

³⁶ Сёэнэн хо (Закон о несовершеннолетних). №168 от 15 июля 1948 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

³⁷ Сого хорицу сидзё хо (Закон о комплексной правовой помощи). №74 от 02.06. 2004 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

³⁸ Сайбан но дзинсокука ни кансуру хорицу (Закон об ускорении судопроизводства). №107 от 16 июля 2003 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

³⁹ Сайбанъин сэйдэ но дзюмби о тякудзицу ни (Непосредственная подготовка «системы судебных ассессоров») // Ёмиури симбун. 05.11. 2005.

НА ОЧЕРЕДИ ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

Практика осуществляемых в Японии структурных реформ показывает, что проведение намеченных преобразований вполне возможно в рамках действующей конституции, без внесения в нее каких-либо существенных поправок.

Это не удивительно, поскольку принятая в 1946 г. и введенная в действие в мае 1947 г. послевоенная конституция Японии вобрала в себя опыт передовых демократических стран в этой области, особенно с точки зрения гарантий гражданских и политических свобод и прав человека. Сохранение императора в качестве символа государства и единства народа, явившееся проявлением уважения японской традиции, ничем не ущемляет принцип народовластия.

Послевоенная конституция Японии фактически была разработана США, ставившими тогда главную цель создать условия для предотвращения возрождения страны как милитаристского государства. Именно поэтому в Основной закон была включена мирная 9-я статья, по которой «японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров» (пункт 1). Кроме того, в этой статье конкретно указывается, что для достижения вышеуказанной цели «никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государством войны не признается» (пункт 2)¹.

Являясь гарантом не только мирного, но и свободного, демократического развития Японии, конституция служит юридической основой экономического подъема, роста материального и культурного уровня жизни населения. Объективно отвечая национальным интересам, она в течение 60 лет остается неизменной, пользуясь широкой народной поддержкой.

Тем не менее, сразу же после введения в действие конституция стала объектом критики со стороны консервативных сил, усматривавших во многих ее положениях, особенно в статье 9, ущемление национального достоинства и государственных интересов, отказ от японских традиций. Были предприняты и конкретные действия, направленные на обход конституционных норм. В обстановке начавшейся «холодной войны», и прежде всего в связи с разворачиванием военных действий на Корейском полуострове, Япония, несмотря на конституционные ограничения, обрела собственные вооруженные силы, именуемые «силами самообороны», которые в настоящее время мало чем отличаются, а по своей военной мощи даже превосходят армии многих «нормальных» государств.

В то же время пацифистская ст. 9 конституции давала стране возможность и в рамках так называемой «японо-американской системы безопасности» уклоняться от непосредственного вовлечения в военную деятельность вооруженных сил США. Сохранение этой статьи отвечало стремлению Японии формировать образ «страны, заслуживающей международного доверия», преодолеть негативное отношение к ней стран Восточной Азии, ставших жертвами ее агрессивной и колониальной политики.

Роль генератора идеи отказа от послевоенной конституции взяла на себя правящая Либерально-демократическая партия (ЛДП), которая с момента своего образования в 1955 г. включает достижение этой цели в свои программные установки. Вместе с тем в программу своих практических действий либерал-демократы долгое время не включали пересмотр конституции, используя его лишь как пропагандистский лозунг. Такая позиция правящей партии определялась не только значительным влиянием защитников конституции в лице рабочего движения, интеллигенции, левой и центристской политической оппозиций. Внутри самой ЛДП, как, например, отмечают американские исследователи, имело место противостояние сторонников пересмотра конституции (Н. Киси и его последователи) и «консерваторов-реалистов», за которыми было решающее слово. Так, «основное течение» консерваторов (Х. Икэда, Э. Сато, К. Миядзава и др.) рассматривало в качестве трех опор в обеспечении безопасности не только силы самообороны и японо-американский договор безопасности, но и пацифистскую, и поэтому продолжало защищать конституцию от ее противников¹.

С начала 1990-х годов деятельность сил, выступающих за пересмотр конституции, значительно активизировалась. Главный акцент в своей аргументации они стали делать на то, что нынешняя конституция препятствует Японии полноценно участвовать, наравне с другими «нормальными» государствами, в международной миротворческой деятельности, включая направление за рубеж собственных вооруженных контингентов. Позже они начали подчеркивать недопустимость для Японии оставаться в стороне от борьбы с терроризмом. Существенно расширился круг других доводов в пользу пересмотра конституции. Обосновываются, например, требования зафиксировать в ней «новые права», внести ряд поправок, отвечающих современным потребностям общества. Указывается на чрезмерную продолжительность существования конституции Японии в неизменном виде, особенно по сравнению с немецкой, которая также появилась в обстановке иностранной оккупации, но уже подвергалась неоднократным исправлениям.

С другой стороны, силы, протестующие против любых изменений конституции, ослабели, лишившись опоры на прежние массовые движения, что особенно проявилось во второй половине последнего десятилетия XX в. Социалистическая партия Японии (СПЯ), являвшаяся наиболее влиятельной среди этих сил, прекратила существование; возникшая на ее месте Социал-демократическая партия (СДП) после ряда расколов практически полностью лишилась прежнего политического значения. Главной силой оппозиции стала Демократическая партия (ДП), которую характеризует разнородность состава и соответственно политических взглядов; внутри нее постоянно растет влияние выходцев из правящей ЛДП и других лиц, разделяющих взгляды либерал-демократов.

Опросы общественного мнения также показывали, что среди населения страны число противников пересмотра конституции резко сократилось. Например, согласно данным газеты «Ёмиури», с 1998 г. число сторонников пересмотра конституции постоянно составляет более половины опрошенных³.

В такой обстановке в 2000 г. по инициативе ЛДП вопрос об отношении к действующей конституции был вынесен в парламент – в обеих его палатах были учреждены комитеты по изучению конституции, которым надлежало в течение 5 лет завершить свою работу и представить заключительные доклады руководителям палат. Каждый из

комитетов (в палате представителей в составе 50 человек, в палате советников – 45) формировался из представителей всех партий пропорционально численности их депутатов. «Широкое и комплексное изучение конституции», как предписывал закон об учреждении этих комитетов, сопровождалось направлением делегаций для ознакомления с конституционным опытом зарубежных стран, публичными слушаниями мнения официальных лиц, ученых и специалистов. Комитеты работали без перерывов между парламентскими сессиями, при обязательном присутствии большинства их членов, в основном в форме открытых заседаний.

Заключительные доклады парламентских комитетов по изучению конституции были подготовлены и представлены председателями обеих палат в апреле 2005 г. По каждому из обсуждавшихся вопросов в докладах было зафиксировано мнение как большинства, так и меньшинства членов комитетов, отмечены совпадение позиций и разногласия. По большинству проблем парламентарии единства не достигли, что особенно заметно в докладе комитета палаты советников (ПС).

Комитеты обеих палат сошлись лишь в одном – необходимости четко прописать в конституции новые права (например, экологическое право и т.п.), что соответствует веяниям времени.

Не был выработан окончательный подход к ст. 9. Так, в докладе палаты представителей (ПП) было отражено мнение большинства, согласно которому предлагалось при сохранении пункта 1 этой статьи (принцип отказа от войны и пацифизм) внести изменения в ее пункт 2: указать на существование сил самообороны и их активную роль в международном сотрудничестве, признать допустимость применения вооруженных сил для самообороны, включить определение чрезвычайной обстановки. Комитет ПС в своем докладе лишь зафиксировал существование противоположных взглядов по этому вопросу. Обе палаты не дали четкого заключения относительно возможности применения Японией права на коллективную оборону, о ее международном вкладе в обеспечение мира и безопасности. Не было достигнуто согласия о внесении в конституцию новых обязанностей, о смягчении принципа отделения политики от религии, о записи положений, касающихся оздоровления финансовой политики, о смягчении условий внесения поправок в конституцию.

В докладе ПП было отражено мнение большинства по таким вопросам, как учреждение конституционного суда, введение сис-

темы провинций (более крупных, чем существующие префектуры, высших единиц местного самоуправления) с целью продвижения децентрализации. Мнения разделились, следует ли в преамбуле говорить о присущих Японии ценностях, а именно: о традициях, культуре и т.п., а также по многим другим моментам. Параллельно с конституционной дискуссией в рамках парламента политические партии разрабатывали и уточняли собственные позиции. ЛДП проявила наибольшую активность и результативность в этой работе, поставив цель скорейшего принятия «новой конституции».

Либерал-демократы считают, что нынешняя конституция, принятая в условиях оккупации страны, не отражает «ценностей суверенного государства, коренящихся в истории, традициях и культуре Японии». Генеральный секретарь ЛДП С. Абэ привел три причины, побуждающие к пересмотру конституции: 1) конституция навязана Японии, написана «представителями оккупационных войск»; 2) конституция не отражает действительность, «в ней не указано существование сил самообороны, что создает помехи для международного вклада и обороны Японии»; 3) необходимость принятия разработанной самим японским народом конституции, которая станет «источником энергии для начала новой эры в стране»⁴.

В отличие от партий, высказавших свое согласие на определенное исправление конституции, но еще не имеющих полного представления о конкретном содержании возможных поправок, ЛДП форсировала подготовку собственного проекта пересмотра конституции. Председатель ЛДП Дз. Коидзуми поставил задачу разработать и опубликовать его к 50-летию образования партии, т.е. к ноябрю 2005 г.

В ноябре 2004 г. было распространено содержание предварительных набросков проекта, подготовленного в ЛДП, а в начале 2005 г. принято решение сформировать специальный комитет по разработке официального партийного проекта новой конституции в составе около 70 видных политиков, обладающих опытом руководящей деятельности на правительственных и партийных постах и представляющих различные внутрипартийные фракции. Комитет возглавил бывший премьер-министр Ё. Мори⁵.

В середине марта 2005 г. этот комитет опубликовал промежуточный проект новой конституции, намереваясь в дальнейшем сделать его предметом широкого народного обсуждения⁶. В преамбуле кон-

ституции были сохранены в неизменном виде основные принципы народовластия и пацифизма. В нее вошли новые положения о «природе страны и выпестованном ею народном характере», истории, культуре, традициях японского народа, «воле защищать независимость государства и безопасность народа». Прежнее построение конституции по главам в целом было сохранено, при этом глава II «Отказ от войны» переименована в «Обеспечение безопасности, чрезвычайная обстановка».

ЛДП предлагала сохранить пацифизм пункта 1 ст. 9, четко записать право на самооборону и обладание вооруженными силами, силам самообороны дать определение вооруженных сил (армии), признавала необходимость записи в конституции положения о гражданском контроле над ними. Большинство в ЛДП выступало за определение международного сотрудничества центральной обязанностью сил самообороны. Не была закончена дискуссия по вопросу, следует ли формулировать в конституции рамки коллективной обороны. На данном этапе сошлись на том, что условия применения права на коллективную оборону должны быть определены отдельно в Основном законе об обеспечении безопасности. Считалось также необходимым включить положения, определяющие чрезвычайную обстановку и основы действий в разных видах чрезвычайной обстановки (военное положение, террор, стихийные бедствия).

Заметим, что в распространенных ранее, в ноябре 2004 г., предварительных набросках конституции отмечалось, что применение вооруженной силы должно осуществляться «в случае необходимости и в минимальном масштабе», а также требует получения предварительного одобрения парламентом. Кроме того, в конституции предлагалось записать, что Япония как единственная страна, ставшая жертвой атомных бомбардировок, не будет производить, обладать и ввозить ядерное оружие⁷. Однако, видимо, в обстановке усиления ядерного шантажа со стороны КНДР эти формулировки из промежуточного проекта были исключены.

В августе 2005 г. подготовительный комитет ЛДП впервые опубликовал развернутый, постатейный проект «новой конституции»⁸, в котором за основу была взята структура нынешней конституции: преамбула и 10 глав без изменения порядка их размещения и с сохранением текста многих статей. Однако преамбула еще не была сформулирована, планировалось подготовить ее в процессе обще-

партийного обсуждения проекта, когда будет выработано единое мнение.

На фоне крупной победы на досрочных выборах в палату представителей в сентябре 2005 г. и в условиях подготовки к 50-летию ЛДП в предельно сжатые сроки осуществила окончательную доработку проекта. 29 октября 2005 г. был обнародован «Предварительный проект новой конституции» с целью развернуть среди японской общественности широкое обсуждение и ускорить пересмотр Основного закона страны⁹.

В проекте ЛДП большинство статей нынешней конституции было сохранено в прежнем порядке, без изменений. Наиболее существенными являются следующие поправки.

1. Преамбула конституции переписана заново. Прежде всего в ней указывается, что «новая конституция» разработана самим «японским народом в соответствии с его волей и решимостью», иными словами, подчеркивается отличие от нынешнего Основного закона. Здесь же отмечается сохранение «символической императорской системы».

Провозглашается наследование новой конституцией в качестве «нерушимых ценностей» «основных принципов», к которым относятся «народовластие и демократия; либерализм и уважение основных прав человека; миролюбие и международное согласие».

В трех следующих абзацах преамбулы декларируются намерения и желания японского народа:

«Японский народ с любовью и чувством ответственности мужественно исполняет свой долг по самостоятельной защите государства и общества, стремится к развитию свободного и справедливого общества, росту народного благосостояния, уделяет большое внимание повышению образования и культуры, развитию местного самоуправления.

Японский народ искренне желает мира во всем мире, основанного на справедливости и порядке, сотрудничает с этой целью с другими странами. Признавая многообразие ценностей в мировом сообществе, японский народ прилагает постоянные усилия для ликвидации угнетения и нарушения прав человека.

Японский народ, провозглашая сосуществование с природой, не жалеет сил для сохранения окружающей среды не только в своей стране, но и в планетарном масштабе».

2. На первом месте в тексте самой конституции остается глава об императоре. Редакционная правка, коснувшаяся главным образом изменения порядка изложения и уточнения нескольких статей, не затрагивает существа их содержания. Характерно, что в проекте не нашло отражение распространенное среди части либерал-демократов мнение об определении статуса императора в качестве «главы государства».

3. Нынешняя гл. II («Отказ от войны») получила название «Обеспечение безопасности» и состоит из двух статей.

Ст. 9 («Миролюбие») полностью идентична пункту 1 ст. 9: «Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права государства, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров».

Содержащиеся в пункте 2 нынешней ст. 9 положения об отказе Японии от обладания вооруженными силами и «права на ведение войны» исключены из текста. Вместо них предложена ст. 9–2 («Войска самообороны»):

«1. В целях обеспечения мира и независимости нашей страны, безопасности государства и народа Япония обладает войсками самообороны и верховным главнокомандующим, которым становится премьер-министр.

2. Деятельность по достижению целей, определенных выше, войска самообороны осуществляют с одобрения парламента, а также подчиняясь другим ограничениям, установленным законом.

3. Помимо деятельности по достижению целей, определенных пунктом 1, войска самообороны в случаях, установленном законом, могут при международном сотрудничестве осуществлять деятельность по обеспечению мира и безопасности международного сообщества, а также поддерживать в чрезвычайных обстоятельствах общественный порядок или действовать в защиту жизни и свободы народа.

4. Помимо того, что определено в предыдущих пунктах, положения, касающиеся организации и управления, устанавливаются законом».

4. Две трети статей гл. III («Права и обязанности народа») предлагается оставить без каких-либо изменений, в некоторые внесены уточнения.

Бытующее среди либерал-демократов мнение, будто следует исправить существующий в конституции «перекос» в сторону гарантий прав граждан и усилить положения об их обязанностях, в проекте нашло минимальное отражение в форме уточнения и дополнения ст. 12 (новое выделено курсивом. И.Ц.): «Свободы и права, гарантируемые народу настоящей конституцией, должны поддерживаться постоянными усилиями народа. Народ должен воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений этими свободами и правами и *осознавать ответственность и долг, влекущие за собой свободы и права*, нести постоянную ответственность за пользование свободами и применение прав, *не нарушая общественные интересы и общественный порядок* (вместо «в интересах общественного благосостояния». – И. Ц.)».

В проект внесены новые статьи:

- «Государство должно стремиться к защите окружающей среды, чтобы народ мог пользоваться ее дарами» (ст. 25–2) (это своеобразный ответ на требования зафиксировать в новой конституции «экологическое право»);

- «Пострадавший от преступления имеет право на уважительное обращение с ним» (ст. 25–3);

- «Никто не может незаконно иметь, получать и использовать информацию, касающуюся другой личности» (ст. 19 «Защита личной информации»). Сюда же перенесено имеющееся положение о запрещении нарушения тайны корреспонденции.

В статью о праве собственности добавлено положение, предписывающее законам, касающимся права на интеллектуальную собственность, обращать внимание на то, чтобы это право не только «не противоречило общественным интересам и общественному порядку», но и «служило росту интеллектуальной и творческой силы народа и поддержанию жизнедеятельного общества» (ст. 29).

Из статьи о свободе выбора и перемены местожительства, а также выбора профессии (ст. 22) исключена оговорка «коль скоро это не нарушает общественного благосостояния».

В перечень мотивов, по которым люди не могут подвергаться дискриминации (ст. 14), добавлено «состояние здоровья» (т.е. инвалидность и т.п.).

В статье о гарантии свободы религии и ее отделении от государства вместо положения, гласящего, что «государство и его органы

должны воздерживаться от проведения религиозного обучения и какой-либо религиозной деятельности» (ст. 20–3), предлагается более широкая формулировка: «Государство и публичные органы не допускают поддержки, помощи, содействия, притеснения и вмешательства в отношении религиозных верований, религиозного воспитания и прочей религиозной деятельности, выходящей за пределы общественных церемоний и обычаев». Иначе говоря, предлагается допустить определенное государственное участие в традиционных национальных церемониях, имеющих связь, например, с религией синто, вокруг которых до сих пор возникали острые общественные разногласия и споры.

Положение ст. 34, касающееся недопущения задержания граждан «без должных оснований», излагается по-новому, с акцентом на право задержанного «требовать, чтобы причина задержания была немедленно указана в открытом суде в присутствии задержанного и его адвоката».

В ст. 35 («Неприкосновенность жилища») предлагается записать, что обыск и изъятия должны производиться всякий раз «по отдельному приказу, выданному судьей» (в нынешней конституции содержится расширительное толкование: «выданному компетентным работником органов юстиции»).

4. Существенные изменения намечается внести в гл. IV («Парламент»):

- «Роспуск палаты представителей в случае, определенном ст. 69, и других случаях осуществляет премьер-министр» (в настоящей конституции роспуск палаты разрешен, но не указано конкретно, кто его осуществляет).

- Положение об обязанности премьер-министра и государственных министров присутствовать на заседаниях парламента, если это необходимо для дачи ответов и разъяснений (ст. 63), дополняется оговоркой «за исключением случаев, когда это невозможно по служебным обстоятельствам».

- Конституция дополняется статьей о политических партиях, о которых в нынешней вообще не упоминается:

«Ст. 64–2. Исходя из невозможности существования парламентской демократии без политических партий, государство должно стремиться к справедливому обеспечению их деятельности и здоровому развитию.

Свобода политической деятельности политических партий не должна ограничиваться».

6. В гл. V («Кабинет») ст. 65, гласящая, что «исполнительная власть осуществляется кабинетом», меняется на «право на исполнительную власть, за исключением случаев, особо установленных конституцией, принадлежит кабинету». Положение ст. 72, указывающее, что премьер-министр «осуществляет контроль и наблюдение над различными отраслями управления», расширено добавлением слов «и их комплексную координацию».

В ст. 73, перечисляющей обязанности кабинета, оговорку о том, что в правительственных указах «не могут содержаться статьи, предусматривающие уголовное наказание, иначе как с разрешения соответствующего закона», предлагается изложить более широко: «не могут содержаться статьи, предусматривающие возложение обязанностей и ограничение прав, иначе как по поручению соответствующего закона».

7. В число поправок к гл. VI («Судебная власть») включено учреждение «военного суда в качестве суда низшей инстанции» (ст. 76). Вероятно, для того, чтобы открыть возможность для упрощения существующей сложной процедуры периодического «пересмотра народом» назначения судей Верховного суда, планируется записать, что эти судьи «после их назначения подлежат народной аттестации способом, устанавливаемым законом» (ст. 79).

Положение ст. 77–2, гласящее, что «прокуроры должны следовать правилам, устанавливаемым Верховным судом», предлагается распространить также на «адвокатов и других лиц, имеющих отношение к суду». Положение ст. 79, не допускающее уменьшение размера вознаграждения судьи Верховного суда в период пребывания его в должности, дополнено оговоркой «за исключением случаев, когда это уменьшение по неизбежным причинам устанавливается законом и не может повлиять на независимость судьи в исполнении судебных полномочий». Такая же оговорка внесена в ст. 80 относительно уменьшения вознаграждения судей низших инстанций.

8. В главе VII («Финансы») предлагается нынешний текст дополнить следующими положениями.

- «Обеспечение здорового характера финансовой политики должно быть постоянной заботой» (ст. 83).
- Если до начала финансового года парламент еще не утвердил бюджет, то «кабинет может на основе положений, устанавливаемых

законом, осуществлять необходимые расходы в период до принятия такого решения» и «должен получить последующее одобрение парламента» (ст. 86). Изменена ст. 89, содержащая запрет на передачу «государственных денежных средств или иного имущества» для религиозных учреждений или ассоциаций, из этого запрета предусмотрены исключения в «случаях, относящихся к общественным церемониям».

9. Отвечая на настойчивые общественные требования дальнейшей децентрализации государства, в проекте предлагается значительно расширить гл. VIII («Местное самоуправление»).

■ Дать отсутствующие в нынешней конституции определения сущности и видов местного самоуправления, а также его взаимоотношений с государством:

«Ст. 91–2. Местное самоуправление строится на принципе участия жителей и состоит в самостоятельном и комплексном осуществлении ближайшей к жителям исполнительной власти.

3. Жители имеют равное право на получение услуг от органов местного самоуправления и обязаны нести справедливо распределяемое бремя на эти услуги.

Ст. 91–3. Органы местного самоуправления состоят из базовых органов местного самоуправления и широких территориальных, которые включают в себя базовые и дополняют их.

Ст. 92. Государство и органы местного самоуправления обязаны взаимно сотрудничать, основываясь на должном разделении ролей в соответствии с существом местного самоуправления».

■ Уточнить статус органов местного самоуправления (новое выделено курсивом. – И. Ц.):

«Ст. 93. В органах местного самоуправления в соответствии с законом учреждаются собрания *в качестве органов, принимающих постановления, а также другие решения по важным вопросам*» (новое выделено курсивом. – И. Ц.) (сейчас: «качестве совещательного органа»).

■ Дополнить конституцию положениями, касающимися финансирования деятельности органов местного самоуправления, отсутствующими в нынешнем Основном законе:

«Ст. 94–2. Расходы органов местного самоуправления строятся по принципу соответствия возложенным на них роли и ответственности и соразмерности источникам финансирования – за счет мес-

тных налогов, устанавливаемых постановлением органа местного самоуправления, а также имущества, использование которого соответствующий орган местного самоуправления может определять самостоятельно».

2. Государство на основании закона принимает необходимые финансовые меры, чтобы обеспечить предоставление услуг, возлагаемых на органы местного самоуправления соответственно их предназначению и содержанию положений предыдущего пункта.

3. На органы местного самоуправления распространяется положение ст. 83 пункта 2 (требование постоянно заботиться об обеспечении «здоровой финансовой политики»).

Остальные положения данной главы ныне действующей конституции планируется сохранить, за исключением ст. 95, требующей издания парламентом специальных законов, касающихся каждого конкретного органа местного самоуправления, «не иначе как с согласия большинства избирателей», проживающих на его территории.

Наконец, проект ЛДП предусматривает принципиальное изменение процедуры принятия поправок к конституции, открывающее возможность самостоятельного инициирования их партией, располагающей простым большинством депутатов в парламенте. В ст. 96 предлагается записать:

«Поправки к настоящей конституции вносятся по инициативе депутатов палаты представителей и палаты советников с согласия большинства общего числа членов обеих палат (в действующей конституции: «с согласия не менее 2/3») и должны получить одобрение народа. Для одобрения требуется получить большинство голосов на особом народном референдуме (в нынешнем тексте статьи: «в порядке особого референдума, либо путем выборов – в соответствии с решением парламента»).

Нельзя не заметить, что ЛДП вела разработку проекта «новой конституции» в условиях повышенного внимания к пересмотру нынешнего Основного закона со стороны предпринимательских кругов, прежде всего Японской федерации экономических организаций (Ниппон кэйданрэн), опубликовавшей в начале 2005 г. «Мнение по принципиальным проблемам Японии»¹⁰. Касаясь ст. 9 конституции, Федерация предлагала сохранить пункт 1, а пункт 2 пересмотреть, четко указав на существование сил самообороны как вооруженных сил, обладающих правом на оборону Японии, выполняющих обя-

занности по защите ее суверенитета, мира и независимости, осуществляющих вклад и сотрудничество в интересах международного мира.

Деловыми кругами более решительно, чем комитетами обеих палат парламента и даже ЛДП, высказано мнение по проблеме коллективной обороны. Предложено внести в конституцию положение о возможности применения права на коллективную оборону в целях стабильности государственных интересов и международного мира, разработать Основной закон, касающийся обеспечения безопасности, и применять его с предварительного одобрения парламентом.

Предприниматели высказались за смягчение условий пересмотра конституции и скорейшее принятие закона о народном референдуме по этому вопросу.

Другие крупнейшие организации предпринимателей – Ассоциация руководителей корпораций (Кэйдзай доюкай) и Японская торгово-промышленная палата (Ниссё) также активно высказались за пересмотр конституции и заявили о намерении в процессе дискуссии с правящими и оппозиционными партиями добиваться отражения настоящих бизнесов в проекте будущей конституции.

Сравнивая содержание разработанного в ЛДП проекта «Новой конституции» (октябрь 2005 г.) с предварительным его наброском (ноябрь 2004 г.) и промежуточными проектами (март и август 2005 г.), можно отметить не только влияние на них мнения деловых кругов, но и определенное желание не допустить конфронтации с преобладающими в обществе взглядами на действующую конституцию. Проект составлялся в ходе острых споров между самими либерал-демократами, и в этом смысле его можно назвать продуктом их внутреннего компромисса. Известно, например, что на заключительной стадии его разработки из проекта преамбулы конституции, который готовился под руководством ветерана партии, бывшего премьер-министра Я. Накасонэ были исключены некоторые положения, отражающие, по его мнению, «особенности японской государственности»¹¹. Были отвергнуты предложения, касающиеся записи в конституции некоторых «обязанностей народа» и т.п.¹²

Вторая по численности в парламенте Демократическая партия, находящаяся в оппозиции к ЛДП, заявляет, что выступает не за «пересмотр», а за творческое развитие нынешней конституции. В партии еще не достигнуто согласие о желательных дополнениях

и изменениях, особенно по формулировкам, касающимся политики обеспечения безопасности Японии, участия ее вооруженных сил в международной деятельности по поддержанию мира.

Выработке окончательной позиции ДП мешают внутренние разногласия между политиками консервативной ориентации, близкими по своим взглядам к либерал-демократам, и бывшими социал-демократами, противниками пересмотра ст. 9. Руководство партии пытается решить трудную задачу найти компромиссное решение, позволяющее ослабить напряженность в противостоянии по этому вопросу.

Быстрое продвижение ЛДП в работе по составлению проекта новой конституции побудило ДП почти одновременно, 1 ноября 2005 г., опубликовать свои предложения, содержащие развернутую концепцию «конституции, обращенной в будущее»¹³.

В предложениях ДП прежде всего обозначены «пять принципиальных целей новой конституции»:

- построение нового общества народовластия, основывающегося на самостоятельности и сосуществовании его членов, их участии в управлении и личной ответственности;
- полная гарантия универсальных прав человека в соответствии с международной декларацией о правах человека и другими международными документами, признание новых прав, касающихся окружающей среды, информации и т.п.;
- пример Японии для всего мира в движении к «экологическому государству», перестройка страны в миротворческое государство, сотрудничающее с международным сообществом;
- учреждение механизма самостоятельного и энергичного верховного управления страной, построение «децентрализованного государства», основанного на разделении прав и опирающегося на народные силы;
- уважение национальных традиций и культуры Японии, утверждение надлежащих отношений между гражданами, в семье, обществе, местном самоуправлении, государстве, международном сообществе.

В соответствии с этими целями ДП указала основные направления, по которым она намерена работать в деле совершенствования как конституции, так и всего законодательства.

В тексте конституции, касающемся государственного управления, предложено четко определить место и полномочия премьер-

министра, в том числе признать его верховным главнокомандующим, отразить необходимость усиления парламентского контроля, признать важную роль политических партий и определить их место, учредить конституционный суд, указать права государства в чрезвычайных обстоятельствах и рамки конституционного порядка в таких условиях, не нарушающие «народовластия и основных прав человека». Поставлена задача изучить возможность проведения народных референдумов, выясняющих мнение народа и тем самым дополняющих парламентскую политику.

В предложениях ДП много места отведено проблеме усиления защиты прав человека, включая иностранных граждан. Предложено декларировать «уважение международных норм прав человека», сформулировать «новые права», которые следует зафиксировать в конституции: «право знать», «право на частную жизнь», «право на интеллектуальную собственность», указать возможность ограничения права собственности в общественных интересах («пользование и распоряжение собственностью, имеющей общественную ценность, земель, природной энергией и т.п.»).

Выступая за децентрализацию, ДП, тем не менее, отдает предпочтение не федерации, а унитарному государству, в котором между государством и местным самоуправлением четко распределена ответственность, управление непосредственно касающимися жителей делами передается преимущественно базовым органам местного самоуправления (города, поселки, деревни), а широкие территориальные образования играют «дополняющую роль», исполняют те местные дела, с которыми не могут справиться базовые органы. ДП в принципе согласна на сохранение прямых выборов глав администраций и собраний органов местного самоуправления, считает необходимым гарантировать в конституции право органов местного самоуправления на самостоятельную финансовую политику, местное налогообложение.

Принципиальная позиция этой партии по проблеме обеспечения безопасности состоит в том, чтобы отстаивать миролюбие (пацифизм) как коренную норму конституции, не допустить выхолащивания нынешней конституции, продвигаться вперед в направлении более выраженного миролюбия. Фиксируя эту позицию в конституции, ДП предлагает:

- указать «право на ограниченную самооборону» в соответствии со ст. 51 Устава ООН с тем, чтобы не допускать применения права

на самооборону путем произвольного правительственного толкования, четко установить его использование по конституции и международным законам;

- признать участие в деятельности по коллективному обеспечению безопасности в рамках ООН, под ее руководством, записать четкие определения, исключающие произвольное толкование; указать, что Япония, выражая волю своего народа, участвует только в миролюбивой деятельности, основывающейся на справедливых решениях ООН; такая деятельность возможна с применением оружия;

- сформулировать нормы «гражданского контроля» над войсками самообороны.

Публикация развернутых взглядов ДП относительно пересмотра конституции продемонстрировала много общего с позициями, которые были отражены в проекте «Новой конституции», разработанном ЛДП. Определенное сближение между двумя главными партиями страны наметилось, в частности, и по вопросу обеспечения безопасности, хотя именно по нему более всего разногласий сохранялось и внутри самой ДП.

Что касается Комэйто, союзника ЛДП по правящей коалиции, то она определяет свою позицию только как «дополнение» конституции (а не пересмотр). Комэйто призывает, сохраняя положения действующей конституции об отказе от войны и от обладания вооруженными силами, серьезно изучить возможность дополнения девятой статьи положением о признании существования сил самообороны. В отношении международного вклада Японии в сохранение мира, партия считает возможным включить в конституцию положение об участии Японии в деятельности ООН по обеспечению коллективной безопасности, направленной на гуманитарную и восстановительную помощь. В ноябре 2005 г. в Комэйто было принято решение разработать к осени 2006 г. постатейный проект «дополнений» к конституции¹⁴.

Наконец, партии левого крыла оппозиции – Коммунистическая партия Японии (КПЯ) и СДП, которые теперь не имеют сколь-либо заметного влияния в парламенте, решительно возражают против пересмотра конституции. КПЯ считает конституцию Японии более передовой, чем конституции других стран, – определившей народное владычество, последовательный принцип пацифизма, основные права человека. По ее мнению, при строительстве государства XXI в. необ-

ходимо защищать и активно проводить в жизнь все статьи нынешней конституции. КПЯ по-прежнему настаивает на поэтапном, на основе народного согласия, сокращении сил самообороны, полном исполнении ст. 9 и, соответственно, ликвидации японо-американского военного союза с заменой его на договор о дружбе.

СДП видит достоинство действующей конституции в том, что в ней учтен трагический опыт мировой войны и получили развитие положения Устава ООН. Конституция Японии, по мнению социал-демократов, имеет общечеловеческую ценность. СДП считает участие сил самообороны в зарубежной поддержке действий американских и многонациональных вооруженных сил противоречащим конституции. Она предложила учредить Организацию комплексной безопасности Северо-Восточной Азии, выступила за международное сотрудничество без военного аспекта, за сокращение сил самообороны.

Еще в 2004 г. анкетирование депутатов парламента от всех политических партий показало, что более 80% депутатов палаты представителей и около 70% депутатов палаты советников были согласны с пересмотром конституции¹⁵. Выборы в палату представителей, приведшие к крупной победе ЛДП, сделали такой пересмотр фактически неотвратимым.

Японское общественное мнение не столь благоприятно для политиков, стремящихся к пересмотру Основного закона, но все же склоняется в их сторону. Опрос, проведенный газетой «Ёмиури симбун» в марте 2006 г., показал, что более 71% опрошенных одобряют активизацию обсуждения конституционных проблем. За пересмотр конституции высказались 55,5%, а за ее сохранение только 32,2%. Сторонники пересмотра обосновали его следующими мотивами:

- появление новых проблем, которые нельзя решить в рамках действующей конституции (международный вклад и т.п.) – 33,6%;
- разночтения в толковании конституции (относительно сил самообороны и т.п.) – 32,9%;
- необходимость указания права на самооборону – 32,5%;
- чрезмерное подчеркивание прав, недостаточное внимание обязанностям – 25,6%.

Причинами, по которым опрошенные не одобряют пересмотр конституции, названы:

- конституцией можно гордиться и по международным меркам – 51,5%;

- конституция воспринята с пониманием всеми слоями японского народа – 36,3%;
- существуют опасения, что пересмотр конституции откроет путь к превращению Японии в крупную военную державу – 34,2%;
- конституция гарантирует основные права человека, демократию – 26,7%¹⁶.

Таким образом, можно констатировать, что в 2005–2006 гг. в Японии в целом сформировались главные условия для пересмотра конституции: имеется 2/3 голосов депутатов парламента, необходимые для инициирования парламентом вопроса о пересмотре, и большинство избирателей, требующееся для получения согласия на народном референдуме. Однако впереди сложная внутрипарламентская борьба вокруг конкретного содержания вносимых в конституцию изменений. В политических кругах Японии высказывается мнение, что для согласования позиций и разработки парламентского проекта конституции, а затем его обсуждения и проведения народного референдума потребуется еще несколько лет.

В 1889 г. в Японии была принята первая конституция, названная Конституцией Японской империи. Она просуществовала без изменений 57 лет. Нынешняя конституция Японии также остается неизменной вот уже 60 лет.

Долголетие первой достигалось тоталитарным правлением, подавлением малейших ростков демократии и было нарушено крахом милитаристской, агрессивной политики, военным поражением Японии. Долголетие второй, послевоенной, конституции, напротив, объясняется в первую очередь демократизацией японского общества и государства, мощным экономическим развитием страны, ростом благосостояния всего народа, жизнью людей в мирной обстановке, т.е. всем тем, чему конституция стала надежным гарантом.

В широком смысле потенциал ныне действующей японской конституции далеко не исчерпан, ее трудно назвать «устаревшей». В конце прошлого века бурный экономический рост сменился застоем, побудившим начать в стране поиск способов его преодоления, в том числе путем внесения изменений системного порядка. Однако в процессе структурных реформ последнего десятилетия выявляется не только возможность, но и желательность осуществления в интересах большинства населения крупных преобразований, не выходя за рамки гарантий нынешней конституции.

Показательно, что, несмотря на довольно широкий диапазон тематики споров о пересмотре конституции, центральными и наиболее принципиальными остаются вопросы, относящиеся к обеспечению мира и безопасности. Концентрация внимания политических партий и общественности на этом аспекте, по-видимому, отражает распространенное среди японцев желание освободиться от комплекса неполноценности побежденной страны, якобы лишенной атрибутов «нормального», суверенного государства, видеть свою страну, ставшую мощной экономической державой, активным, ни в чем не ущемленным участником международной политики. Одновременно отчетливо проявляется стремление дискутирующих сторон не нанести урон тщательно формировавшемуся все прежние годы имиджу этой страны как демократического и миролюбивого государства, пользующегося доверием международного сообщества. Даже перед приверженцами идеи пересмотра конституции неизбежно встает вопрос, до какой степени можно избавляться от содержащихся в ст. 9 ограничений. Сознательно или бессознательно, на уровне чувств, у здравомыслящих японцев не исчезают сомнения относительно того, не приведет ли переписывание «мирной статьи» к тому, что японо-американский военный союз станет инструментом втягивания их страны в защиту чуждых ей интересов, а международное доверие к Японии будет не расти, а, наоборот, снижаться.

Примечания

¹ Конституция Японии / Современная Япония. Изд. 2-е. М.: Восточная литература, 1972. С. 758.

² *Richard J. Samuels, Patrick Boyd.* Кэмпо кюдзю-ни-мо кюсэй ари? Кэмпо ронсо-но юкиката (У девятой статьи девять жизней? Путь споров о конституции) // Рондза. 2004. № 4. С. 174–176.

³ Ёмиури симбун. 02.04.2004.

⁴ Абэ Синдзо. Хосю сайсэй-но тамэ кандзитё-о дзису (Во имя возрождения консерваторов ухожу с поста генерального секретаря партии) // Бунгэй сундзю. 2004. № 9. С. 160–161.

⁵ Ёмиури симбун. 20.01.2005.

⁶ Ёмиури симбун. 22.03.2005.

⁷ Асахи симбун. 18.11.2004.

⁸ Основное содержание проекта см.: Нихон кэйдзай симбун. 29.10.2005.

⁹ Полный текст данного проекта см.: Ёмиури симбун. 02.08.2005.

¹⁰ Ёмиури симбун. 20.01.2005.

¹¹ Ёмиури симбун. 29.10.2005.

¹² Ёмиури симбун. 02.12.2005.

¹³ Ёмиури симбун. 01.11.2005.

¹⁴ Ёмиури симбун. 06.11.2005.

¹⁵ Ёмиури симбун. 15.07.2004.

¹⁶ Ёмиури симбун. 04.04.2006.

ДОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ И УРОКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПО-ЯПОНСКИ

Подведем краткий итог тому, что в Японии сделано за 12 лет нынешних реформ. Очевидно, что в стране осуществлены крупные преобразования системного характера, но многое из намеченного остается невыполненным.

Начало структурным переменам было положено политической реформой. Пересмотр порядка выборов – ключевой в парламенте палаты представителей, в результате него были отменены выборы всех депутатов по многомандатным округам и большая их часть стала избираться в одномандатных округах, он стимулировал большие сдвиги в соотношении политических сил в парламенте и вызвал переход от монопольной власти одной партии к коалиционному правлению. От политической реформы ожидали также, что она откроет перспективу формирования в Японии двухпартийной политической системы, обеспечивающей периодическую сменяемость власти. Однако этого пока не случилось: в парламенте, действительно теперь соперничают две крупные политические партии, но многопартийность и коалиционная форма правления сохраняются, причем главенствующая роль в правительстве остается за Либерально-демократической партией, ранее лишившейся монопольной власти. Другая важная задача политической реформы – поставить заслон коррупции, – решена лишь частично, контроль за поступлением денежных средств к политикам усилен, но не настолько, чтобы коррупцию искоренить.

Политическая реформа послужила прелюдией к разворачиванию других структурных реформ, сделала их необратимыми.

Главным направлением структурных преобразований в Японии была и остается административная реформа, рамки которой постепенно расширяются.

Наиболее продвинутой в административной реформе оказалась дерегулирование. Осуществлена крупномасштабная отмена или смягчение разного рода основанных на законах и правительственных указах регламентаций экономической и финансовой деятельности частных предприятий. Дергулирование в этой сфере близко к завершению, свобода частного предпринимательства в Японии обеспечена на уровне большинства развитых капиталистических стран, кроме США и Великобритании. Началась работа по снятию барьеров, сдерживающих участие частного сектора в таких сферах, как социальное обеспечение, медицинские услуги, образование, а также сельское хозяйство. Разрешено создание по местной инициативе «особых структурных реформ», в которых проводятся эксперименты по открытию новых возможностей для частного предпринимательства в ранее закрытой или ограниченной для него деятельности. Внедряются новые формы государственно-частного предпринимательства в виде «частной финансовой инициативы» и на основе конкуренции в сфере общественных услуг.

Провозглашенное на начальном этапе реформы «смягчение регулирования» трансформировалось в «реформу регулирования», а позже в «реформу регулирования и раскрытия возможностей для частного предпринимательства». За официальным определением процесса дерегулирования как «реформы регулирования» стоит признание необходимости параллельно с отменой и смягчением административных регламентаций учитывать и возможные их последствия, принимать меры по сохранению социальной стабильности, устанавливать правила правительственного контроля («переход от управления по типу превентивного регулирования к управлению по типу последующего контроля»), вести поиск замещающих методов разрешения противоречий и конфликтов между субъектами гражданского общества. Однако такое расширенное понимание «реформы регулирования» не было подтверждено достаточными усилиями; при кабинете Дз. Коидзуми главным смыслом дерегулирования стало «раскрытие возможностей для частного предпринимательства».

Важным направлением административной реформы в Японии остается децентрализация. Осуществлено и позитивно воспринято общественностью детальное законодательное разграничение прав и функций между государством и органами местного самоуправле-

ния (ОМС) в широком спектре их отношений, приведшее к существенному ограничению вмешательства правительственных ведомств в дела местного значения. Вместе с тем ОМС по-прежнему находятся в большой финансовой зависимости от центра. На первом этапе децентрализации решение этой актуальной проблемы было отложено из-за финансовых трудностей государства. А «реформа по трем направлениям в единстве», провозглашенная кабинетом Дз. Коидзуми как средство урегулирования финансовых отношений между государством и ОМС, была направлена в первую очередь на сокращение государственных расходов и, следовательно, финансовой независимости ОМС далеко не обеспечила.

Поиск оптимальных способов решения трудной проблемы обеспечения полноценной самостоятельности ОМС продолжается. Большое значение, в частности, придается расширению финансовых возможностей для эффективной деятельности ОМС путем их укрупнения. Последовательно проводившаяся правительством политика пропаганды и поощрения самостоятельного, по инициативе местных жителей, слияния малонаселенных муниципий с целью образования более мощных первичных единиц местного самоуправления принесла в последние годы большие результаты, число городов, поселков и деревень сократилось более чем на 40%. Помимо того, активно изучается возможность реорганизации и высшего звена местного самоуправления – префектур, создания на их месте более крупных «провинций».

Административная реформа ставила целью крупную реорганизацию правительственных и общественных предприятий, в том числе путем их ликвидации и приватизации. Такого рода предприятия, традиционно существующие в Японии в многообразных формах, играли и продолжают играть важную роль в решении актуальных задач государственной политики в финансовой, промышленной, научно-технической, социальной и прочих сферах. Поэтому не удивительно, что законы, определяющие судьбу каждого из этих предприятий, принимались в острых спорах, зачастую путем достижения компромисса между противостоящими сторонами.

Одной части общественных предприятий и государственных учреждений придан статус самостоятельных административных юридических лиц, предполагающий не только большую независимость, но также транспарентность и полную собственную ответственность

за их деятельность. Конкретные способы реорганизации предприятий, признанных подлежащими приватизации, определяются путем тщательного публичного согласования, их передаче в частные руки предшествуют подготовительный, а иногда и длительный переходный период, в течение которого за государством сохраняется определенная возможность оказывать влияние как на процесс приватизации, так и на практическую деятельность приватизируемого предприятия. В частности, полная приватизация Японской почтовой корпорации должна быть завершена в 2017 г., через 12 лет со времени принятия соответствующих законов. Создан механизм постепенного возвращения государству долгов убыточных приватизируемых предприятий. В 2006 г. получила законодательное подтверждение еще одна рассчитанная на 5 лет, правительственная программа реорганизации общественных предприятий, включая слияние или приватизацию ряда правительственных кредитно-финансовых учреждений, а также пересмотр порядка учреждения и условий деятельности общественно-полезных юридических лиц.

Центральная исполнительная власть в Японии с января 2001 г. функционирует в новой, подвергшейся крупной перестройке организационной структуре, осуществленной с целью изжить недостатки узковедомственного управления, усилить стратегическое планирование и координацию деятельности всего правительственного аппарата, повысить роль премьер-министра в принятии политических решений. Внедряются такие новации, как систематическая и публичная оценка деятельности административных органов и подведомственных им учреждений и предприятий, открытость правительственной информации. Успешно реализуется программа «электронное правительство». Реорганизация правительственного аппарата способствовала более настойчивой и последовательной работе по осуществлению планов всех структурных преобразований.

Реформирование центральных административных органов осуществлено после тщательной подготовки, в форме комплексной и одновременной перестройки всего правительственного аппарата, что открыло возможность быстро проявить преимущества новой структуры правительства перед прежней. Вместе с тем выявились и некоторые ее недостатки, например, чрезмерная громоздкость некоторых министерств или, напротив, раздробленность управления в отдельных сферах. Не состоялась в намеченные сроки признанная

необходимой реформа системы государственной службы. Закон о продвижении административной реформы, принятый в 2006 г., требует дальнейших усилий по осуществлению концепции «простого и эффективного правительства».

Административная реформа тесно переплетается с другими структурными преобразованиями. Ее главный элемент, дерегулирование, по существу стал важной составляющей реформы банковской системы и присутствует в реформе экономической структуры.

Отмена и ослабление разного рода регламентаций и ограничений, отход административных органов от прямого участия в делах частных предприятий расширили свободу выбора в финансовой и экономической деятельности и одновременно ориентировали частный сектор на работу исключительно в рыночных условиях, не полагаясь на государственную поддержку. Реформы привели к существенному изменению состава банковского сектора, в частности к формированию в нем мощных холдинговых финансовых групп, побудили промышленные и другие предприятия приступить к ускоренной реструктуризации с целью приспособления к условиям обостряющейся конкуренции на внутреннем и мировом рынках.

В Японии проведена большая работа по созданию юридической базы, необходимой для деятельности всего частного сектора именно в условиях свободной конкуренции. Однако это не означает, что правительство полностью устранилось от участия в делах конкретных предприятий. Правительственное вмешательство в форме как надзора, так и государственной поддержки предприятий в критических обстоятельствах характерно проявилось в отношениях с учреждениями банковского сектора (инспекции Управления по делам кредитно-финансовых учреждений и предоставление большого капитала крупным банкам с целью спасения от банкротства и продолжения финансовой деятельности).

С большими трудностями столкнулось проведение бюджетной реформы. Она задумывалась с долгосрочной целью направить государственные финансы на адаптацию Японии к жизнедеятельности в изменившихся внутренних и международных условиях. Но одновременно бюджетные средства приходилось использовать для решения актуальной проблемы вывода страны из экономического застоя и восстановления функций расстроенной банковской системы. Распределение бюджетных средств определялось в спорах

относительно оптимального соотношения между антикризисной политикой и структурными реформами. На первом этапе реформ приоритет отдавался антикризисным мерам, при кабинете Дз. Коидзуми – структурным реформам, хотя государственные финансы по-прежнему широко использовались и для решения неотложных проблем.

Главное изменение в структуре бюджета выразилось в резком сокращении расходов на предприятия общественного сектора, активно продвигающегося под девизом «реформы годовых расходов» в рамках административной реформы и в процессе «реформы по трем направлениям в единстве», т.е. при перестройке финансовых отношений между государством и ОМС. Тем не менее, достижение сбалансированного по расходам и доходам государственного бюджета остается задачей отдаленной, после 2010 г., перспективы, правительство вынуждено ежегодно прибегать к выпуску займов на большие суммы, долги государства и ОМС продолжают нарастать.

Поиски способов удовлетворения возрастающих финансовых потребностей государства за счет налогов пока завершались безрезультативными обсуждениями проекта «комплексной реформы» всей системы налогообложения. В правящих кругах постепенно укрепляется мнение о целесообразности прибегнуть к масштабному, но поэтапному повышению налога на потребление, которое аргументируется неизбежностью быстрого роста расходов государства в связи со старением японского общества.

В реформе системы социального обеспечения наиболее крупными новациями явились переход к постепенному повышению пенсионного возраста и внедрение обязательного страхования ухода за престарелыми. Другие изменения также были в первую очередь направлены на сдерживание растущих расходов государства на пенсии и медицинские услуги. Реформа пенсионной системы 2004 г., рекламировавшаяся как способная обеспечить ее надежное и удовлетворительное функционирование «на 100 лет», не сняла беспокойства населения относительно его жизни в старости. Правительство обещало провести более широкую пенсионную реформу, включающую слияние нынешних обособленных видов пенсий, решение других назревших проблем. Обсуждается также возможность комплексной реформы системы социального обеспечения в целом. В любом случае принцип страхового социального обеспечения, дополняемый

частичным финансированием за счет государства и органов местного самоуправления, сомнению не подвергается.

В сфере образования были предприняты значительные усилия, направленные на то, чтобы содержание и методику обучения приблизить к современным требованиям, отвечающим глобализации и стремительному научно-техническому прогрессу. Большое внимание уделяется широкому включению высшей школы в процесс научного творчества в содружестве с правительством и промышленными кругами. Заметным преобразованиям подверглись государственные университеты: они обрели большую самостоятельность, их деятельность поставлена в конкурентные условия. Перестройка системы образования становится важным фактором изменения структуры японской экономики в сторону повышения удельного веса наукоёмкого производства, сохранения конкурентоспособности Японии на мировых рынках.

Острые споры в Японии возникли по поводу определения приоритетов в системе образования, касающихся главным образом нравственного воспитания, вследствие чего принятие правительственных предложений по пересмотру Основного закона об образовании, которые должны стать ориентиром и для дальнейшего продвижения реформы, затормозилось.

Фактическим продолжением административной реформы можно рассматривать реформу судебной системы, поскольку перед судебной властью встает, в частности, задача компенсировать сокращение административного вмешательства в экономику и другие сферы народной жизни. Данная реформа разворачивается в сроки, установленные правительственной программой. Совершенствуется и существенно расширяется подготовка высококвалифицированных кадров для судебной системы, чтобы удовлетворить возросшую в них потребность. Принимаются меры по ускорению и совершенствованию процесса судопроизводства применительно к современной обстановке. Большое место отводилось в реформе расширению участия общественности в судопроизводстве, в том числе готовится введение с 2009 г. системы судебных ассессоров («народных заседателей»), а также повышению доступности правовой помощи для деятельности судебной власти. Результатом реформы ожидается укрепление народного доверия к судебной власти, возрастание ее значимости и при осуществлении других преобразований.

Таким образом, структурные преобразования затронули институты всех звеньев государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), распространены на разные области жизнедеятельности, включая государственное управление, экономику, финансы, социальное обеспечение, образование. Вместе с тем намеченные планы реформирования на некоторых его направлениях остаются нереализованными, в том числе из-за отсутствия согласованного мнения о способах решения существующих проблем.

Важно заметить, что каждая из структурных реформ до сих пор проводилась в пределах, допустимых Конституцией Японии, остающейся неизменной в течение 60 лет. Однако, как показывают события последних лет, неуклонно приближается и пересмотр Основного закона страны, содержание которого должно быть определено, в конечном счете, волеизъявлением народа.

В самой Японии нынешние реформы по их значимости иногда любят сравнивать с такими событиями, знаменовавшими коренные исторические перемены в судьбе этой страны, как Мэйдзийские преобразования и послевоенные демократические реформы. Такого рода параллели, безусловно, являются преувеличением. Несмотря на широкий спектр структурных преобразований, по существу речь идет о внесении, хотя и важных, но частных изменений по примеру тех стран с принципиально схожей политической и социально-экономической системой, которые их реализовали раньше, чем в Японии. Помимо того, о степени результативности японских структурных реформ в силу их незавершенности судить еще рано.

К настоящему времени можно лишь констатировать, что с 2005 г. Япония начала выходить из длительного экономического застоя. С точки зрения понимания реального состояния страны и последствий структурных реформ показательна оценка, которую высказал в парламенте в сентябре 2006 г. премьер-министр С. Абэ: «Благодаря структурным реформам, распространенным на всю экономику и общество, и согласованным с ними самостоятельным усилиям народа, наша страна выходит из длинного тоннеля застойного состояния, успех реформы проявляется в преодолении дефляции и т.д., открываются светлые перспективы в будущем.

С другой стороны, реальностью стало сокращение населения, и вместе с тем перед нами стоят, загораживая путь, важные проблемы, которые необходимо решать для дальнейшего развития страны: не-

равенство между крупными городами и провинцией, опасения по поводу того, что происходит закрепление групп преуспевающих и групп поверженных, трудное финансовое положение и т.п. Во множестве возникают прискорбные случаи утраты семейных ценностей, разного рода инциденты на предприятиях, не считающихся с установленными правилами деятельности»¹.

В словах главы японского правительства отчетливо просматривается и сдержанная позитивная оценка результатов структурного реформирования, и официальное признание сопутствующих ему негативных последствий, включая поляризацию общества по различию получаемых доходов.

Как бы отмежевываясь от своего предшественника Дз. Коидзуми, который неустанно повторял, «без структурных реформ нет экономического роста», С. Абэ в программной речи подчеркнул необходимость в первую очередь добиваться «продолжения экономического роста на основе инновационного творчества», обещал разработать долгосрочную стратегию. Помимо того, премьер-министр несколько уточнил акцент целевой установки в построении «общества новой Японии» на «равенство возможностей». «Целью новой Японии является общество, в котором вознаграждаются усилия старательных людей, отсутствует закрепление преуспевающих групп и групп поверженных, параллельно расширяется многообразие способов труда, учебы и жизни, т. е. общество, в котором каждый имеет шансы сделать новый выбор. Роль политики – открыть свет для тех, кто ощущает разрыв в доходах. Я буду продвигать комплексные меры с целью «поддержки нового выбора», рассматривая эту работу важной задачей правительства»².

Одновременно премьер-министр подтвердил и конкретизировал намерение продолжать структурные реформы по трем направлениям.

1. На первое место поставлена «перестройка финансовой политики и решительная административная реформа». Имеется в виду, во-первых, «фронтальное» развертывание комплексной реформы бюджетных расходов и доходов, включающей, с одной стороны, направление финансов на поддержку экономического роста под девизом «без роста нет и финансового оздоровления», а с другой – последовательное сокращение бюджетных расходов. Затронув проблему «основательной и комплексной реформы налогообложения», пре-

мьер-министр разъяснил, что такая реформа вызывается необходимостью создать стабильные источники финансирования возрастающих расходов на социальное обеспечение и мероприятия по предотвращению малодетности. По поводу возможности использования в этих целях повышения налога на потребление он ограничился выражением намерения «ни уклоняться, ни забегать».

Во-вторых, при постановке задачи построения простого, эффективного и «мускулистого» (новое, ранее не встречавшееся определение) правительства перечисляются целевые установки, ранее определенные Законом о продвижении административной реформы. Сверх этого поставлена задача проведения местной административно-финансовой реформы, выдвинуто требование самостоятельности на местах. Наконец, премьер-министр заявил о намерении готовить новый план реорганизации всего административного механизма, приведения его в соответствие с требованиями XXI в., включив в него и разработку «видения будущей системы провинций».

2. С целью построения «общества здоровья и душевного спокойствия» обещано проведение комплексной реформы, которая должна гарантировать непрерывное функционирование «системы социального обеспечения японского типа». Конкретно премьер-министр не вышел за пределы тех обещаний, которые высказывались предыдущим правительством. В пенсионной системе – обещание реорганизации Управления социального страхования, скорейшая унификация пенсий благосостояния и пенсий ассоциаций взаимопомощи. В медицинских услугах и уходе за престарелыми – переход к акценту на профилактику здоровья, компьютеризация работы с рецептами, преодоление недостатка во врачах (педиатрах, акушерах и т.д.); оснащение сети местных медицинских учреждений и т.п. Помимо того, обещаны всемерные усилия правительства с целью остановки сокращения рождаемости, построения «общества, заботящегося о воспитании детей».

3. «Возрождение образования». Премьер-министр отметил наблюдающиеся в последние годы среди детей падение морали и стремление учиться, а также снижение роли семьи и местных общин в воспитании детей. «Цель образования – воспитание целеустремленного народа, создание достойного государства и общества». Ссылаясь на примеры такого подхода к образованию в истории Японии, С. Абэ заявил о немедленном включении правительства в работу по «возрождению

образования», включая быстрее пересмотр Основного закона об образовании (осуществлен в конце 2006 г.).

Конкретно имеется в виду «возродить общественное образование», чтобы гарантировать возможность всем детям получение высокой грамотности и образцового сознания; обеспечить необходимое число учебных часов и продвигать программу усиления базовых знаний; повышать квалификацию учителей, ввести порядок подтверждения допуска к преподаванию; внедрить систему внешней оценки, стимулирующей школьный коллектив к неустанным усилиям по предоставлению высококачественного образования.

Таким образом, очередное правительство Японии, подтвердив в основном намеченные ранее планы и несколько дополнив их, взяло на себя обязательство продолжать структурные реформы. Помимо того, премьер-министр С. Абэ обратился к парламенту с пожеланием «углубить обсуждение между правящими и оппозиционными партиями образа конституции, отвечающей новому времени», и выразил надежду на скорейшее принятие законопроектов, касающихся пересмотра конституции³.

Можно считать, что структурные преобразования в Японии, начатые с 1994 г., приблизились к завершающей стадии, но в ближайшее пятилетие, видимо, еще не закончатся.

В заключение нашего обзора хотелось бы еще раз привлечь внимание читателя, к следующим, вытекающим из рассмотренных событий, характерным чертам реформирования по-японски.

1. В Японии установлен и соблюдается порядок многоуровневого публичного обсуждения замысла и практических решений, касающихся системных преобразований. На первом этапе формирования замысла каждой из реформ, даже когда ее идея исходит от главы правительства, в нем непременно участвуют совещательные органы, либо постоянно работающие на основе закона, либо создаваемые с этой целью премьер-министром, иногда министрами. Совещательные органы (консультативные советы, комиссии, «совещания знающих лиц») в составе специалистов-практиков, ученых, бизнесменов после тщательного изучения целесообразности и общего направления той или иной реформы (иногда в течение одного-двух лет, заслушивая мнение заинтересованных сторон) публикуют и представляют рекомендации премьер-министру или министру. Предлагаются гласности и широко обсуждаются в научных, обществен-

ных кругах, средствах массовой информации не только окончательные, но и промежуточные доклады совещательных органов. Их заключения становятся основой для разработки правительственных и министерских программ реформирования, а затем и необходимых для реализации этих программ законопроектов. Параллельно и в целом публично идет согласование позиций правительства и правящей ЛДП, которая имеет соответствующие постоянно действующие комиссии или создает их дополнительно для изучения отдельных важных вопросов. В парламенте правительственные предложения также принимаются после глубокого и зачастую бурного обсуждения в постоянных или специальных комитетах, сначала в палате представителей, а затем в палате советников. Законы разрабатываются как рамочные, определяющие принципы, общие контуры, сроки и механизм осуществления реформы, так и сугубо конкретные по отдельным объектам реформирования.

2. Естественным продолжением и следствием многоуровневого публичного обсуждения при принятии важных, ответственных решений являются неспешность и очевидная постепенность японских структурных реформ. Эта характерная их черта заметна буквально на всех направлениях проводимых преобразований.

К примеру, дерегулирование представляет собою непрерывный, идущий с 1994 г. постепенный процесс расширения рамок отмены или смягчения административных регламентаций, а введение «особых зон структурных реформ» предполагает дальнейшее углубление этого процесса методом экспериментирования на местах и распространения его опыта в национальном масштабе в случае позитивных последствий. Таким же образом разворачивается и процесс реорганизации общественных предприятий. Судьба каждого из них решается после тщательной оценки реального состояния, потенциала и возможных последствий в случае ликвидации или приватизации; найдены способы повышения эффективности работы предприятий и учреждений общественного сектора путем слияния предприятий и перевода на новый статус самостоятельных административных юридических лиц, а в случае приватизации устанавливается подготовительный и переходный период. В судебной реформе введение судопроизводства с участием судебных ассессоров из числа обычных граждан готовится лишь еще через несколько лет, после всесторонней подготовки и проведения экспериментов и т.д.

Анализируя споры вокруг реформ, развертывавшиеся с самого начала их проведения в японском обществе, нельзя не заметить, что даже те, кто признает необходимыми «коренные реформы», на практике осуществлять их не спешат, осознавая желательность постепенных преобразований, в которых акцент делается не на «разрушение», а на разумное сочетание нового со старым, прежние достижения не отвергаются.

По этой причине призывы Дз. Коидзуми и других сторонников ускорить реформы и сделать их более радикальными встречали сопротивление в его собственной партии. На деле «ускорения» не произошло, продолжался ранее начатый постепенный и осмотрительный процесс расширения рамок структурных преобразований.

3. Систематическому, надежному и необратимому проведению реформ способствовала организация эффективного планирования и непрерывного контроля за осуществлением намеченных преобразований.

Правительственные программы на отдельных направлениях структурных реформ, определяющие их общие контуры, дополняются составлением конкретных планов их осуществления. Так, административная реформа проводилась по среднесрочным, на 3 года планам, подлежащим ежегодной корректировке.

Законом определяются ответственные за проведение конкретных реформ, учреждается механизм координации и контроля работы по их осуществлению. Административную реформу, например, организует и контролирует штаб, возглавляемый лично премьер-министром. Помимо того, назначаются министры по особым поручениям, ответственные за отдельные важные направления структурных реформ. Изыскиваются и другие способы активизации работы по реализации намеченных планов. Эффективному продвижению дерегулирования, например, служило учреждение Совета по реформе регулирования, состоящего из частных лиц и наделенного законом значительными полномочиями, который работал в тесном контакте со Штабом административной реформы.

4. Довольно распространенное в Японии мнение о необходимости в современных условиях, в том числе с целью решительного проведения реформ, иметь «сильное политическое руководство» (противопоставляемое «бюрократическому») нашло отражение в реформе правительственной структуры. Премьер-министр получил

большие, чем прежде, возможности проявлять личную инициативу. Роль главного генератора идей в структурном реформировании стал играть Консультативный совет по экономической и финансовой политике. Участие в этом высшем правительственном совещательном органе, помимо премьер-министра и влиятельных министров, также ученых и бизнесменов, включая председателя Японской федерации экономических организаций (Кэйданрэн), открыло возможность главе правительства систематически и напрямую слушать мнение представителей частного сектора.

Руководители Кэйданрэн и ранее заявляли, что инициатива в осуществлении «глубоких преобразований экономической и социальной системы» должна принадлежать именно деловым кругам⁴. А в 2003 г. Кэйданрэн разработала собственное видение Японии до 2025 г., включая программу реформирования, и поставила задачу: «Давать оценку политике и результатам деятельности правящих и оппозиционных партий и на этой основе разрабатывать директивы предприятиям и организациям предпринимателей по сбору денежных пожертвований партиям и сотрудничеству с ними. Поддерживать избрание на выборные должности предпринимателей, способных заниматься государственной политикой. Оказывать поддержку на выборах политикам, действующим в согласии с мнением экономических кругов»⁵.

Открытие официального канала для постоянных контактов Кэйданрэн с премьер-министром и ведущими членами правительства при выработке важнейших решений и активизация предпринимателей в целенаправленной финансовой поддержке партий, действующих в их интересах, привели к усилению влияния Кэйданрэн на содержание структурных реформ. Это подтверждают ее собственные публичные оценки. В 2006 г. ЛДП получила от Кэйданрэн высшую оценку по степени совпадения с мнением предпринимателей в реформе регулирования, административной реформе в целом, а также в реформе финансовой политики и налогов⁶.

Возможность Японской конфедерации профсоюзов (Рэнго) влиять на определение правительственной политики и содержание реформ, напротив, резко сократилась. Социал-демократическая партия растеряла свое влияние, а Демократическая партия, на которую до недавнего времени профсоюзы могли в какой-то мере опираться в отстаивании своих интересов через парламент, стала от них отво-

рачиваться, питая надежду на финансовую поддержку со стороны предпринимательских кругов.

Вместе с тем следует заметить, что высказываемое частью японцев желание приобрести «сильное политическое руководство» не равнозначно поощрению авторитарного стиля руководства. Проявлениям авторитарности, которое, в частности, наблюдалось у премьер-министра Дз. Коидзуми, противостояло широкое общественное мнение, им препятствовала не столько политическая оппозиция, сколько сама партия власти, либерал-демократы. Что же касается воздействия японских деловых кругов на политику правительства, то фактически усилилась лишь официальная, видимая для общественности, форма их участия в принятии важных решений. В любом случае игнорировать мнение предпринимателей, поскольку и они являются объектом реформ, недопустимо. Кэйданрэн, в руководстве которой представлены главным образом лидеры крупнейших компаний, тем не менее, ставит целью отстаивать не индивидуальные, а общие, национальные интересы предпринимателей и, как чаще всего показывает практическая деятельность этой организации, стремится их согласовывать с интересами гражданского общества в целом.

5. Япония, как и многие другие страны, включая Россию, подвергается внешнему политическому и идеологическому давлению, наиболее откровенно проявляющемуся со стороны США, пытающихся навязать собственное представление о структурных преобразованиях, необходимых для преуспевания государства в условиях глобализации. Со своей стороны и японцы внимательно присматриваются к зарубежному опыту, особенно тщательно изучая эффективность и социальные последствия функционирования социально-экономических систем США и западноевропейских стран.

Признавая генеральной задачей адаптацию своей страны к процессу глобализации, требующему ориентации на рыночные отношения как основной инструмент развития экономики, японцы ищут оптимальные способы решения этой задачи, исходя из интересов собственной страны, применительно к ее своеобразию, с учетом национального менталитета.

Представление о «всемогуществе рынка» для общественного мнения в Японии не характерно, от такого взгляда стараются, по крайней мере формально, отмежеваться даже сторонники ради-

кального реформирования. Политикам и деловым кругам страны привычно рассматривать японское общество как «стоимиллионный средний класс», в котором нет чрезмерного разрыва в доходах между богатыми и малоимущими. Необычно длительное, в течение 60 лет, правящее положение ЛДП обеспечивалось до сих пор прежде всего тем, что сопровождалось подъемом материального уровня жизни всего населения страны, который в последнее десятилетие, несмотря на экономический застой, существенно не снизился. Поэтому не случайно, что недавнее появление признаков увеличения разрыва в доходах японцев, воспринятого как результат «реформ Дз. Коидзуми», т.е. курса на радикальное и ускоренное реформирование, было с беспокойством воспринято и в правящей партии.

В дискуссии о дальнейшем направлении структурных реформ всё чаще слышатся предупреждения против механического копирования американского опыта, в том числе со стороны авторитетных сторонников ЛДП, считающих себя приверженцами консервативной идеологии. Например, бывший директор влиятельной организации предпринимателей «Кэйдзай Даюкай» М. Синагава настаивает на необходимости японцам «серьезно думать не как изменять образ государства по американскому стандарту, внедряя американские ценности, а как построить государство японского типа»⁷. Т. Нисимура, имеющий богатый опыт руководящей работы в крупных банках, пишет: «Реформы должны идти не под иностранным давлением, а самостоятельно, в соответствии с обстановкой в собственной стране. Нельзя допустить американизации Японии»⁸.

Профессор Калифорнийского университета С. Вогель (Steven K. Vogel), исследующий проблемы японских реформ, отмечает, что Япония «идет к системе свободной рыночности», но «японские особенности сохраняются». «Народ, политики и чиновники, хотя в определенной степени поддерживают реформы, делающие возможным возрождение благоприятной обстановки для развития экономики, но не думают продвигать структурные реформы так, чтобы платить за них нестабильностью общества из-за большей конкуренции, рождения массовой безработицы, расширения социального неравенства или возникновения множества финансовых банкротств»⁹.

Из нашего обзора японских реформ тоже следует, что наблюдавшиеся в их осуществлении неспешность и осмотрительность на начальном ее этапе, когда у власти стояла коалиция партий правой

и левой ориентации, сохранились и в дальнейшем, когда в коалиционном правлении полностью доминируют либерал-демократы, считающие себя главной консервативной политической силой страны. Каждый шаг реформы последних лет становился плодом взаимных уступок, достижения компромисса внутри этой партии. Фактором, определяющим глубину и темпы реформы, на практике являются не идеологические соображения, а согласование многообразных интересов разных слоёв и групп населения, стремление найти оптимальные решения, не допускающие нарушения политической и социальной стабильности в стране.

Нет оснований считать, что на заключительном этапе структурных реформ умеренный, сообразующийся с реалиями собственной страны японский подход к их проведению может претерпеть резкие изменения.

6. Магистральным направлением японских реформ до настоящего времени было сокращение государственного вмешательства в дела частного сектора и расширение сферы предпринимательства на рыночных условиях, под собственную ответственность предприятий. При этом не отвергается полностью и на практике допускалась государственная поддержка частных предприятий в критических обстоятельствах. С другой стороны, официально признается необходимость участия государства в недопущении произвола частных предприятий. Более того, к числу актуальных задач своей деятельности правительство относило работу по созданию сети страховочных мероприятий для предупреждения негативных последствий реформ. Однако реально достаточных усилий в этом направлении не предпринималось, что вызывает общественное недовольство и может стать тормозом дальнейшего реформирования.

Конечные результаты структурных реформ с точки зрения адаптации японской экономики в условиях глобализации и обострения международной конкуренции будут зависеть от готовности и умения частного сектора воспользоваться новыми, благоприятными условиями, создаваемыми для его деятельности.

Особое значение с точки зрения достижения целей реформирования имеет наблюдавшееся в политике прежних правительств Японии стремление к формированию базы для развития «новой экономики», которое премьер-министр С. Абэ более решительно выразил в форме намерения руководствоваться в первую очередь

долгосрочной стратегией «продолжения экономического роста на основе инновационного творчества».

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в Японии усиливаются требования строить ее не только конкурентоспособной, но и социально ориентированной, без чего реформы народной поддержки не получат.

Примечания

¹ Ёмиури симбун. 30.09.2006.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Гэккан кэйданрэн. 1997, январь. С. 4–5.

⁵ Цит. по: Цветова И.А. Японская федерация экономических организаций и японское правительство. // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2004. С. 31.

⁶ Ёмиури симбун. 20.09.2006.

⁷ Синагава Масадзи. 21 сэйки-но кадай-ни катаэру кото-га Нихон-но каносэй-о хираку. (Ответ на задачи XXI века – раскрыть возможности Японии). // Рондза. 2006. № 7. С. 110.

⁸ Нисимура Тадао. Цуги-но сори-ни нани-о нодзому ка (Что пожелать следующему премьер-министру?) // Рондза. 2006. № 7. С. 101.

⁹ Нихон-ва акумадэ нихон-тэки сэйтёси-цудзукэру (Япония сможет неотступно продолжать расти по-японски) // Рондза. 2006. № 8. С. 42.

БИБЛИОГРАФИЯ

На русском языке

Анисимцев Н.В. Государственный и гражданский контроль за деятельностью исполнительной власти в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2007. Вып. 23.

Анисимцев Н.В. Конституционные проблемы современной Японии // Право и политика. 2001. № 2.

Анисимцев Н.В. Правовая система Японии. Краткий обзор // Юридический мир. 2003. № 6.

Анисимцев Н.В. Правовое регулирование деятельности исполнительной власти в Японии // Юридический мир. 2005. № 2.

Анисимцев Н.В. Преступность в современной Японии // Проблемы Дальнего Востока. 2001. № 2.

Анисимцев Н.В. Процесс принятия правовых и политических решений в центральном аппарате исполнительной власти Японии // Япония 2003–2004. М.: Макс Пресс, 2004.

Анисимцев Н.В. Традиции и преобразования в процессе принятия правовых и политических решений центральной исполнительной власти в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2005.

Анисимцев Н.В. Япония. Закон о референдуме – шаг к пересмотру конституции? // Азия и Африка сегодня. 2007. № 10.

Анисимцев Н.В. Япония: обеспечение прозрачности (транспарентности) административно-государственного управления // Государство и право. 2003. № 6.

? Государственные органы исполнительной власти Японии // Справочник
автор? / *Анисимцев Н.В.* М., 2004.

под ред.? *Денисов Ю.Д.* Японское общество в мире науки и техники // Портрет современного японского общества. М., 2006.

Ерёмин В.Н. Японская правовая система // Япония без предвзятостей. М.: Япония сегодня, 2003.

Железняк О.Н. Английский язык в Японии // Педагогический Вестник. 2000. № 6.

Железняк О.Н. Нет предела совершенству! (спорт) // Вести образования. 2004. № 5-6.

Железняк О.Н. Образовательная система Японии сегодня // Проблемы Дальнего Востока. 2001. № 5.

Железняк О.Н. Образовательная реформа в Японии: проблемы, пути решения, перспективы // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2006. Вып. 22.

Железняк О.Н. Опыт подготовки педагогических кадров в Японии // Японский опыт для российских реформ. М., 2001. Вып. 2.

Железняк О.Н. Проблема информатизации образования в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2005. Вып. 21.

Железняк О.Н. Просвещение // Япония. Ч. 2. М.: Ин-т Дальнего Востока РАН, 2001.

Железняк О.Н. Просвещение // Япония. ИДВ РАН, М. 2003.

Железняк О.Н. Россия и Япония: некоторые аспекты культурного обмена в эпоху глобализации. // Проблемы Дальнего Востока. 2004. № 4.

Железняк О.Н. Санканби – родительский день в японской школе // Педагогический Вестник. 2004. № 11–12.

Железняк О.Н. Судебная система Японии // Право и политика. 2004. № 4.

Железняк О.Н. Сэнсэй – учитель по-японски // Педагогический вестник. 2001. № 1.

Железняк О.Н. Японская культура в условиях глобализации // Проблемы Дальнего Востока. 2003. № 3.

Зайцев В.К. Япония: трансформация ценностных ориентиров социально-экономического общества // Япония: экономика, политика, общество на заре XXI в. М., 2003.

Ильшев А.В. О некоторых подходах к анализу государственной службы Японии как социального института // Японии 2003–2004. М., 2004.

Инако Цунэо. Современное право Японии. М: Прогресс, 1981.

Кавато Акио. Подъем и падение «японской модели» экономики, способы реанимации // Япония 2001–2002. М., 2002.

Конституция Японии // Современная Япония: Справочное издание. 2-е изд. М.: Наука, 1972.

Кравцевич А.И. Общественное предпринимательство в Японии. М., 1988.

Лебедева И.П. Истоки и ход экономической депрессии. Япония 1998–1999. // М., 1999.

Лебедева И.П. Малый бизнес в Японии. М., 2004.

Лебедева И.П. Непростые времена японской промышленности // Япония 2003–2004. М., 2004.

Леонтьева Е.Л. Отраслевая регламентация и дерегулирование японской экономики // Знакомьтесь – Япония. 1998. № 20.

Леонтьева Е.Л. Японская экономика сквозь лупу и магический кристалл // Япония: с чем в третье тысячелетие? М., 1999.

Леонтьева Е.Л. О защите внутреннего рынка в Японии // Япония: экономика, политика, общество на заре XXI в. М., 2002.

Леонтьева Е.Л. Государство и бизнес в Японии: Эволюция темы и эволюция подходов // Япония без предвзятостей. М., 2003.

Леонтьева Е.Л. Кризис и реформы в банковской системе Японии // Япония 2004–2005. М., 2005.

Леонтьева Е.Л. Финансовый кризис и денежно-кредитная политика Банка Японии // Японский калейдоскоп. М., 2006.

Либерализация финансового рынка Японии: токийский вариант английского «биг-бэнга»? // Япония сегодня. 1997.

Маркарьян С.Б. Электронная Япония // Японский опыт для российских реформ. М., 2002. Вып. 2.

Маркарьян С.Б. Аграрный сектор: законы новые – проблемы старые // Япония 2003–2004. М., 2004.

Маркарьян С.Б. Аграрный сектор в процессе реформирования. // Японский калейдоскоп. М., 2006.

Матрусова Т.Н. Пенсии по-японски // Знакомьтесь – Япония. 1996.

Миядзаки Исаму. Процесс смягчения административного регулирования: перспективы и проблемы // Япония о себе и мире. 1994. № 4.

Молодякова Э.В. Япония на пути к информационному обществу // Япония: экономика, политика, общество на заре XXI в. М., 2003.

Мухамедьяров В.А. К вопросу о современном правосознании // Япония: экономика, политика, общество на заре XXI в. М.: Восточная литература, 2003. С. 243–267.

Накасонэ Ясухиро и др. После «холодной войны». М., 1993.

Накасонэ Ясухиро. Политика и жизнь. Мои мемуары. М., 1994.

Пизулевская Е.А. Кризис государственно-монополистического капитализма и поиски новых доктрин государственного регулирования // Япония – 1984. М., 1985.

Рамзес В.Б. К новым системам // Япония: переворачивая страницу. М., 1998.

Рамзес В.Б. Хет-трик Дзюньитиро Коидзуми // Японский калейдоскоп. М., 2006.

Родченкова К.С. Политика правительства Японии по укреплению отношений между высшими учебными заведениями и частными предприятиями // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2005.

Сенаторов А.И. В поисках эффективных способов предупреждения коррупции. // Японский опыт для российских реформ. 1998. Вып. 3.

Сенаторов А.И. На пути к судебной реформе // Японский опыт для российских реформ. М.: Макс Пресс, 2003. Вып. 1.

Сенаторов А.И. От политической перестройки к структурным реформам // Япония 1996–1997. М., 1997.

Сенаторов А.И. Очерки административной реформы в Японии. М., 2004.

Сенаторов А.И. Проблемы реформирования японской пенсионной системы // Япония 2004–2005. М., 2005.

Сенаторов А.И. Проблемы реформы социального обеспечения в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2005.

Сенаторов А.И. Путь к реформам на фоне партийной перестройки // Япония: снова на марше? М., 2001.

Сенаторов А.И. Реформа общественных предприятий Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2003.

Сенаторов А.И. Рец. на кн.: Матимура Нобутака. Логика консерватора. Токио, 2004. На яп. яз. // Проблемы Дальнего Востока. 2006. № 1.

Сенаторов А.И. Рец. на кн.: Ногуты Юкио. Система 1940 года. Прощай, «экономика военного времени» // Проблемы Дальнего Востока. 1994. № 4.

Сенаторов А.И. Рец. на кн.: Такэнака Хэйдзо, Сакураи Ёсико. Вставай, Япония! Стратегия построения «мощного государства». Токио, 2001. На яп. яз. // Проблемы Дальнего Востока. 2002. № 2.

Сенаторов А.И. Семь лет административной реформы: достижения и проблемы // Япония 2002–2003. М., 2003.

Сенаторов А.И. Страхование ухода за престарелыми – новый элемент системы социального обеспечения в Японии. // Японский опыт для российских реформ. 2004. Вып. 1.

Сенаторов А.И. Структурные реформы: идеология и политическая борьба // Япония 1998–1999. М., 1999.

Сенаторов А.И. Япония: курс на структурные реформы // Проблемы Дальнего Востока. 1998. № 2.

Сенаторов А.И. Японская модель самоуправления // Знакомьтесь – Япония. 1995. № 11; 1996. № 12–13.

Столяров Ю.С. Проблемы финансово-кредитной системы Японии // Проблемы современной Японии. М., 2002.

Стрельцов Д.В. Подводные камни почтовой реформы // Япония 2004–2005. М., 2005.

Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М., 2002.

Стрельцов Д.В. Японская система принятия правительственных решений // Япония без предвзятостей. М., 2003.

Тебин Н.П. Плюсы и минусы «бесплатного» медицинского обслуживания // Японский опыт для российских реформ. 1999. Вып. 3.

Тебин Н.П. Судебная система // Япония. Справочник. М, 2003.

Тимонина И.Л. Япония: региональная экономика и политика. М., 2002.

Тихоцкая И.С. Налоговая система Японии. М., 1995.

Тихоцкая И.С. Социальное обеспечение в Японии в преддверии XXI в. // Японский опыт для российских реформ. 1999. Вып. 3.

Уэкуса Масу. Приватизация по-японски // Мировая экономика и международные отношения. 1991. № 9.

Хосокава Морихиро. Время действовать // Знакомьтесь – Япония. 1994. № 6.

Цветова И.А. К десятилетию политической реформы в Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М. 2005.

Цветова И.А. Мирная конституция как фактор стабильности и предсказуемости японской внешней политики // Япония и проблемы безопасности в АТР. М., 1996.

Цветова И.А. Некоторые итоги эволюции современной партийно-политической системы Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2002.

Цветова И.А. Партия новых рубежей: от рождения до распада. Демократическая партия – новая политическая сила Японии // Современная Япония: некоторые вопросы внешней и внутренней политики. М., 1998.

Цветова И.А. Пять лет политической перегруппировки в Японии: многопартийность или двухпартийная система? // Проблемы Дальнего Востока. 1998. № 5.

Цветова И.А. Рец. на кн.: Одзава Итиро. Программа перестройки Японии. Токио, 1993. На яп. яз. // Проблемы Дальнего Востока. 1996. № 3.

Цветова И. А. Эволюция современной партийно-политической системы Японии. М., 2002.

Цветова И.А. Японская федерация экономических организаций и японское правительство // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2004.

Япония 90-х: кризис системы или временные сбои? М., 1998.

Япония в современном мире: факторы стабильного развития и безопасности. М., 2000.

Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. М., 1998.

Япония: снова на марше? М., 2001.

На японском языке

Абэ Синдзо. Хосю сайсэй-но тамэ кандзитё-о дзису (Во имя возрождения консерваторов ухажу с поста генерального секретаря) // Бунгэй сюндзю. 2004. № 9.

Араи Тацуо. Сэйсаку хёка сэйдо-но дзиккосэй-га кадай-ни (За эффективность системы политических оценок) // Кокай гэнпо. 2002. № 5.

Ватанабэ Фумиюки. Кэйдзи сайбан ни тёкусэцу симин санка (Непосредственное участие граждан в уголовном процессе) // Сэкай. 2001. № 5.

Гото Акира. Кокумин но футан кофу ситэ каруку (Облегчить бремя народа) // Ёмиури симбун. 02.03.2004.

Дзаймусё (Министерство финансов) // Канкай. 2000. № 12.

Дзаймусё (Министерство финансов) // Канкай. 2002. № 1.

Дзинно Наохико. «Санъи иттай-но кайкаку»-но коннити-то асита (Сегодня и завтра «реформы по трем направлениям в единстве») // NIRA сэйсаку кэнкю. 2005. № 12.

Докурицу гёсэй ходзин надо-о тайсё-то суру дзёхо кокай сэйдо-га сута-то (Старт системы открытости информации самостоятельных административных юридических лиц) // Токи-но угоки. 2002.

Доро канкэй ёнкодан кайкаку (Реформа четырех дорожных корпораций) // Токи-но угоки. 2002.

Ёкомити Киётака. Атарасий ситёсон тайсэй-но сюцугэн (Появление новой системы городов, поселков, деревень) // NIRA сэйсаку кэнкю. 2005. № 12.

Ёри мидзика дэ, хаякутэ таёри га и но ару сихо э. Сихо сэйдо кайкаку. (К правосудию, более доступному, быстрому, заслуживающему доверия. Преобразования судебной системы). www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/others/pamphlet_h16.pdf

Ёсидзаки Тацухико. Камэ-но аюми-о томэру кото накарэ (Не останавливать черепаший шаг) // Рондза. 2006. № 4.

Ёсияма Тацуро. Ситёсон гассё-ни ёри дзюмин-но мати-га умарэру (Слияние городов, посёлков, деревень рождает новое пространство) // Токи-но угоки. 2001.

Икэо Кадзухито. Юсэй минъэйка-но «итами» симасэ (Указать «болевые стороны» приватизации почты) // Рондза. 2004. № 12.

Исимото Тадаёси. Сэкай хосе сэйдо-но кодзо кайкаку-то конго-но мондай (Структурная реформа социального обеспечения и дальнейшие проблемы) // Кокай гэнпо. 2002. № 1.

Катаги Дзюн. Санъити иттай-но кайкаку-то досюсэй (Реформа по трем направлениям в единстве и система провинций) // NIRA сэйсаку кэнкю. 2005. № 12.

«Кайкаку касоку-но тамэ-но сого тайсаку»-о хаппё («Комплексные меры по ускорению реформ» опубликованы) // Токи-но угоки. 2002.

Кёйку кайкаку (Реформа образования) // Токи-но угоки <http://www.mext.go.jp/english/topics/21plan/010301.htm>

Кимура Ёсихико. Тихо бункэн-о суйсин суру «досюсэй»-но гирон-о (Дискуссия о «системе провинций» должна содействовать передаче прав на места) // NIRA сэйсаку кэнкю. 2005. № 12.

Кинъютё (Управление по делам кредитно-финансовых учреждений) // Тюо корон. 2002. № 3.

Китадзава Саказ. Маммосу-о но-ни ханацу кото га кайкаку ка (Мамонты, выпущенные на волю. Разве это реформа?) // Экономисуту. 12.10.2004.

Кобаяси Кадзухиро. Хосю дайсэйто-ни дзёкаку (Прелюдия двух крупных консервативных партий) // Канкай. 1999. № 12.

Кобаяси Рёджюн. Сихо кайкаку но гэндзё ва до нэттэ иру ка (Каково действительное состояние судебной реформы?) // Дзэнъэй. 2004. № 1.

«Коидзуми ире сэйдо кайкаку» доко-га окасий ка (В чем странности «медицинской реформы Коидзуми»?) // Сэкай. 2002. № 5.

Кокудо коцусё (Министерство государственной территории и транспорта) // Канкай. 2002. № 1.

Кэйдзай сангёсё (Министерство экономики и промышленности) // Канкай. 2002. № 2.

Кэйдзи сайбан дзинсокука э иппо (Шаг к ускорению уголовного правосудия) // Асахи симбун. 31.10.2005.

Коминэ Такао. Кодзо кайкаку-ва доко мадэ сусунда ка (Насколько продвинулись структурные реформы?) // NIRA сэйсаку кэнкю. 2006. № 3.

Конго-но кэйдзай дзайсэй унъэй оёби кэйдзай сэкай-но кодзо кайкаку-ни кансуру кихон хосин (Основной курс дальнейшего экономического и финансового управления и социально-экономических структурных реформ) // Токи-но угоки. 2001.

Косэй родосё (Министерство благосостояния и труда) // Канкай. 2000. № 11.

Косэй родосё (Министерство благосостояния и труда) // Канкай. 2002. № 2.

Матимура Нобутака. Хосю-но ронри (Логика консерватора). Токио, 2005.

Мива Ёсиро. Кисэй канва-ва акуму дэсу ка (Смягчение регулирования – страшный сон?). Токио, 1997.

Мики Ёсикадзу, Ямамото Тадаси. «Дзэй»-то «хокэнрё» иттай нани-га тигау-но ка (В чем отличие «налога» от «страхового взноса»?) // Сэкай. 2004. № 3.

Миятакэ Го. Сувэдэн модэру-кара нани-о манабу ка (Чему учит шведская модель?) // 2003. № 3.

Мияути Ёсихико. Нихон-о каэру кисэй кайкаку (Реформа регулирования, изменяющая Японию) // Кабинэтто. 2004. № 59.

Найкакуфу (Канцелярия кабинета министров) // Канкай. 2000. № 12.

Накасонэ Ясухиро. Нидзю сэйки нихон-но кокка сэнряку (Государственная стратегия Японии 21 века). Токио, 2000.

Нидзюити сэйки ни фусавасий сихо сэйдо но котику ни мукэтэ (Навстречу созданию судебной системы, соответствующей XXI веку) // Токи-но угоки. 2002. № 5.

Нисимура Тадао. Цуги-но сори-ни нани-о нодзому ка (Что пожелать следующему премьер-министру?) // Рондза. 2006. № 7.

Одзава Итиро танкэн (Исследование Одзава Итиро). Токио, 1991.

Одзава Итиро. Нихон кайдзо кэйкаку (Программа перестройки Японии). Токио, 1993.

Одзава Итиро. «Тэттэй сайхэн» мадэ дакё-ва синай (До «полной реорганизации» компромисса не будет) // Тюо корон. 2004. № 9.

Омаэ Кэнъити. Хэйсэй канрёрон (Бюрократия периода Хэйсэй). Токио, 1994.

Осуми Сосиро. «Кан-кара мин-э»-но кайкаку-но хайрё (О чем следует заботиться при реформе «от чиновников к гражданам») // NIRA сэйсаку кэнкю. 2005. № 12.

Сайбанъин сэйдо но дзюмби о тякудзицу ни (Непосредственная подготовка «системы судебных ассессоров») // Ёмиури симбун. 05.11.2005.

Сакакибара Эйсуке. Дзайсэй кайкаку-ва сутэрарэта ка (Отброшена ли бюджетная реформа?) // Экономисуту. 23.03.2005.

Синагава Масадзи. 21 сэйки-но кадай-ни котоэру кото-га нихон-но каносэй-о хираку (Раскрыть возможности Японии в ответ на задачи XXI века) // Рондза. 2006. № 7.

Синагаки Масадзи. Хэйва кэмпо-ни сотта кун-но сайкосаку-о (К перестройке страны в соответствии с мирной конституцией) // Рондза. 2006. № 7.

Синногё кайкаку-э сайго-но тиянсу (Последний шанс реформы сельского хозяйства) // Экономисуту. 21.09.2004.

Синфусё-но секай (Представление новых правительственных ведомств) // Токи-но угоки. 2001. № 1.

Сираиси Косукэ. Тотэмэ синдзирарэнай «100 нэн антэй пуран» («План стабильности на 100 лет», которому совершенно нельзя верить) // Экономисуту. 06.07.2004.

Содзи Такао. Дайсанго хихокэнся мондай-но кайкаку-ва кюму (Неотложность реформы по проблеме страхуемых третьей категории) // Сэкай. 2004. № 3.

Сомусё (Министерство общих дел) // Канкай. 2001. № 6.

Сэкиока Хидэюки. Убаварэру нихон (Притесняемая Япония) // Бунгэй сюдзю. 2005. № 12.

Сэммонсёку дайгакуин сэтти кидзюн (Критерии учреждения специальных академий). 2003. №16. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idexsearch.cgi>

Такахаси Масаюки. Нэнкин «сэнсинкоку»-но сэйдо кайкаку-ни дзидзё дорёку-то сётоку сайбумпай-о миру (Взгляд на самостоятельные усилия и перераспределение доходов в реформе пенсионных систем «передовых стран») // Экономисуту. 06.07.2004.

Такэнака Хэйдзо, Сакураи Ёсико. Татиагарэ! Нихон (Вставай, Япония!). Токио, 2001.

Такэнака Хэйдзо. Юсэй минъэйка-дэ таёна сабису-о (К многообразным услугам через приватизацию почты) // Кабинэтто. 01.11.2004.

Такэнака Хэйдзо. Юсэй минъэйка (Приватизация почты). Токио. 2005.

Такэнака Хэйдзо. Нихондзин ё, «какуса»-о осорэру на (Японцы, не бойтесь «разрыва в доходах»!) // Бунгэй сюдзю. № 5.

Тамура Сигэру. Тодофукэн кайтай-но синарио (Сценарии реформирования префектур) // NIRA сэйсаку кэнкю. 2005. № 12.

Танака Наоки. Коидзуми кайкаку. Сайсюнэн-но хэтэки-то рисуку (Реформы Коидзуми. Цели и риски последнего года) // Тую корон. 2006. № 2.

Танигаки Садакадзу. Дзайсэй-о татэнаоши нихон мару-но мукау саки-о тасикана моно-ни (Утвердиться в движении Японии к перестройке финансовой политики) // Кабинэтто. 15.08.2006.

Танака Хидэаки. Хонто-но токусю ходзин, докурицу гёсэй ходзин кайкаку дзицугэн суру тамэ-ни (За подлинную реформу особых и самостоятельных административных юридических лиц) // Рондза. 2006. № 1.

Тихо гёсэй-но кодзо кайкаку (Реформа структуры местного управления) // Токи-но угоки. 2002.

Токусю ходзин надо кайкаку (Реформа особых и других юридических лиц) // Токи-но угоки. 2003.

Тую сётё надо кайкаку-но найе (Содержание реформы министерств, управлений и других центральных органов) // Токи-но угоки. 2001.

Тюсай хо (Закон об арбитраже). №138 от 1 августа 2003 года. <http://law.e-gov.co.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Хасимото Рютаро. Гёсэй кайкаку-ни тамасии-о ирэру (Вложить дух в административную реформу) // Гэккан кэйданрэн. 2001. № 5.

Хирамацу Морихико. «Нихон гасюкоку»-э-но мити (Путь к «Соединенным штатам Японии»). Токио, 1995.

Хока дайгакуин но кёику то сихо сикэн надо то но рэнкэй ни кансуру хорицу (Закон о согласовании образования в Юридической академии с правовыми экзаменами). №139 от 6 декабря 2002 г. <http://law.e-gov.co.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Хомусё (Министерство юстиции) // Канкай. 2002. № 1.

Хориутти Мицуо, Ино Наоки. Токусю ходзин кайтай-ни дакё-ва най (В роспуске особых юридических лиц нет компромисса) // Бунгэй сундзю. 2002. № 1.

Хотта Цutomу. Ои-но сонкэй-о сасаэру сикуми-то-ва нани ка (В чем состоит почитание и поддержка старости?) // Тую корон. 2006. № 1.

Юсэй минъэйка канрэн хорицу-га сэйрицусимасита (Законы о приватизации почты приняты) // Кабинетто. 15.11.2005.

Ямадзаки Ясүё. Ёй минъэйка-то варуй минъэйка (Хорошая приватизация и плохая приватизация) // Экономисутто. 30.11.2004.

Vogel S.K. Нихон-ва акумадэ нихон-тэки-ни сэйтёси цудзукэру (Япония может бесконечно продолжать рост по-японски) // Рондза. 2006. № 8.

На английском языке

Aoki Masahiko, Jackson Gregory, Miyajima Hideaki. Corporate Governance in Japan: Institutional Change and Organizational Diversity. Hardcover, Sep 28. 2007.

Beauchamp E. Education and Schooling in Japan Since 1945 (Dimensions of Contemporary Japan). Library Binding. Dec 1. 1998.

Beauchamp R. Edward. Windows on Japanese Education. Greenwood Press. 1991.

Bjork Christopher, Tsuneyoshi Ryoko. A Special Section on International Education - Education in Japan: Competing Visions for the Future; Phi Delta Kappan, Vol. 86. 2005.

Branscomb, Lewis M, Kodama Fumio, Florida Richard. Industrializing Knowledge: University-Industry Linkages in Japan and the United States. Hardcover. Oct 8. 1999.

Cave Peter. Primary School in Japan: Self, Individuality and Learning in Elementary Education (Japan Anthropology Workshop Series). Hardcover. Dec 19. 2007.

Eades J. S., Goodman Roger, Hada Yumiko. The 'Big Bang' in Japanese Higher Education: The 2004 Reforms And the Dynamics of Change (Japanese Society Series,). Paperback. Jun 30. 2005.

Fujisue Kenzo. Promotion of academia-industry cooperation in Japan – establishing the "law of promoting technology transfer from university to industry" in Japan. Technovation. Vol. 18. Issues 6–7. 1998.

Green Madeleine F. Transforming Higher Education: Views From Leaders Around The World (American Council on Education Oryx Press Series on Higher Education). Hardcover. Feb 18. 1997.

Hood Christopher P. Japanese Education Reform: Nakasone's Legacy. Routledge. 2001. <http://www.edpolicy.edu/resources/japanese/paper.html>.

Inagaki Tadahiko. The Contemporary Status of the Teaching Profession in Japan: Its Roles, Responsibilities, and Autonomy; PJE. Peabody Journal of Education. Vol. 68. 1993.

Ishii Yuri. Development Education in Japan: A Comparative Analysis of the Contexts for Its Emergence, and Its Introduction into the Japanese School System; RoutledgeFalmer. 2003.

Ito Mototsugu. Realistic Industry – Academia – Government Collaboration. 2004. February. www.keidanren.or.jp

Kuwakami Sumie. Special Report: TLOs. August 2001 - www.japaninc.net/article.php?articleD.

Lincicome Mark. Nationalism, Internationalization, and the Dilemma of Educational Reform in Japan; Comparative Education Review. Vol. 37. No. 2. 1993.

McVeigh Brian J. Japanese Higher Education as Myth. Paperback. June. 2002.

Miura Toru. Independence, Transparency and Accountability of The Judiciary in Japan (2004). [Www.unafei.or.jp/english/index.html](http://www.unafei.or.jp/english/index.html)

Motohashi K. University-industry collaborations in Japan: The role of new technology-based firms in transforming the National Innovation System; Research Policy. Vol. 34. Issue 5. 2005.

Nishizawa, J. We need creativity. In Science and Technology Agency (Ed.), Science and Technology Research in Japan's Future. Tokyo: Foreign Press Center, 1990.

Okada Yoshitaka. Struggles for Survival: Institutional and Organizational Changes in Japan's High-Tech Industries. Hardcover. Jan 5. 2006.

Okano Kaori, Tsuchiya Motonori. Education in Contemporary Japan: Inequality and Diversity. Paperback. Feb 1. 1999.

Sato Nancy E. Inside Japanese Classrooms: The Heart of Education; RoutledgeFalmer. 2004.

Schoppa Leonard J. Education Reform in Japan: A Case of Immobilist Politics; Routledge. 1993.

Stephens M. Education and the Future of Japan (Japan Library). Hardcover. Jan 17. 1995.

Stromquist Nelly P, Monkman Karen. Globalization and Education: Integration and Contestation across Cultures; Lanham. Rowman & Littlefield. 2000.

Takashi Yamamoto, Chieko Tashiro. November 2000. www.japaninc.net/article.php?articleD=478

The Justice System Reform Council. Final Report to the Prime Minister "Recommendations of the Justice System Reform Council – For a Justice System to Support Japan in the 21st Century" 12 June 2001. www.kantei.go.jp/foreign/judiciary/2001/0612report.html

Yoneyama M, Watanabe S. Technology Transfer as Team Building: An Empirical Analysis of University TLOs in Japan; Technology Management for the Global Future. Vol. 4. 2006.

Yonezawa A. The Impact of Globalization on Higher Education Governance in Japan; Higher Education Research & Development. Vol. 22. №2. 2003.

Документы и справочники

Конституция Японии // Современная Япония. Справочное издание. 2-е изд. М.: Наука, 1972.

Кангоку хо (Закон о тюремном заключении) №28 от 28 марта 1908 г. <http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>

Кангоку-хо сикко-кисоку (Правила исполнения закона о тюремном заключении). Указ министерства юстиции №18 от 16 июня 1908 г. <http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>

Родо симпан хо (Закон о рабочих судах). №45 от 2 октября 2004 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Роппо-дзэнсё (Полный свод законов) Токио. 2001. Т. 1–2.

Сайбан но дзинсокука ни кансуру хорицу (Закон об ускорении судопроизводства). № 107 от 16 июля 2003 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Сайбансё хо (Закон о суде). № 59 от 16 апреля 1947 г. <http://law.e-gov.go.jp/fs/cgi-bin/strsearch.cgi>

Сайбанъин но санка суру кэйдзи сайбан ни кансуру хорицу (Закон об уголовном суде с участием судебных ассессоров). № 63 от 28 мая 2004 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Сёнэн хо (Закон о несовершеннолетних). № 168 от 15 июля 1948 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Сихо сэйдо кайкаку суйсин хо (Закон о содействии реформе судебной системы). № 119 от 16 ноября 2001 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Сого хорицу сидзё хо (Закон о комплексной правовой помощи). №74 от 02.06.2004 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Сэммонсёку дайгакуин сэтти кидзюн (Критерии учреждения специальных академий). № 16 от 31 марта 2003 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Тюсай хо (Закон об арбитраже). № 138 от 1 августа 2003 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Хока дайгакуин но кёику то сихо сикэн надо то но рэнкэй ни кансуру хорицу (Закон о согласовании образования в Юридической академии с правовыми экзаменами). № 139 от 6 декабря 2002 г. <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

Facts and Figures of Japan 2005. Foreign Press Center. Japan. Tokyo, 2005.

The Justice System Reform Council. Final Report to the Prime Minister "Recommendations of the Justice System Reform Council – For a Justice System to Support Japan in the 21st Century" 12 June 2001. – www.kantei.go.jp/foreign/judiciary/2001/0612report.html

Научное издание

**РЕФОРМЫ
СОВРЕМЕННОЙ ЯПОНИИ
(1994–2006 гг.)**

Редактор М.В. Демченко

Корректор Н.Б. Потапова

Оригинал-макет и обложка С.А. Суднищиковой

Институт Дальнего Востока РАН.
117218, Москва, Нахимовский проспект, 32.

Подписано к печати 22.08.2008.
Печать офсетная. Формат 60 x 84 /16.
Печ. л. 21,25. Тираж 300 экз.
Заказ № 23.