

УДК 339.96

ЯПОНИЯ – АСЕАН: ЭВОЛЮЦИЯ ОФИЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ

Е.Б. Ковригин

Ковригин Евгений Борисович — кандидат экономических наук, профессор. Университет Сей-нан Гакуин. Фукуока, Япония. E-mail: ebkovrigin@gmail.com.

В статье рассмотрены основные тенденции ОПР Японии, мотивация оказания ОПР, формирование японской модели, эволюция выплат. Обсуждаются проблемы оценки размера ОПР, связанные с особенностями статистического учета в Японии. Показана роль Японии как лидирующего донора стран ЮВА. Рассмотрена проблема баланса национальных и глобальных интересов, противоречия девелопментализма и концепции «безопасности человека». Приведена структура ОПР по видам помощи, целям, реципиентам. Сделан вывод о том, что в ближайшем будущем большая часть помощи будет направляться на выравнивание экономических различий между «старыми» и «новыми» членами АСЕАН, а доля ЮВА как региона при распределении японской ОПР, по всей вероятности, будет держаться на весьма высоком уровне для того, чтобы противостоять растущей конкуренции со стороны Китая.

Официальная помощь развитию, эволюция, экономическое сотрудничество, ценовые займы, безвозмездная помощь (гранты), девелопментализм, мотивация, Япония, АСЕАН, ЮВА.

DOI: 10.14530/se.2014.2.040-074

ВВЕДЕНИЕ

Японская официальная помощь развитию (ОПР) — феномен современной мировой экономической истории. В последней четверти XX в. Япония зарекомендовала себя как супердержава по линии помощи, превосходя по ее ежегодным потокам даже США. По официальным данным, за почти 60 лет со времени присоединения Японии к пулу государств-доноров в 1954 г. 189 суверенных стран и зависимых территорий в то или иное время входили в число бенефициариев японских низкопроцентных кредитов и грантов [42]. По подсчетам экспертов, ни одна другая страна-донор не обладала таким диапазоном государств-получателей ОПР [35, р. 59]. В настоящее время кумулятивная сумма выделенных развивающимся странам льготных средств приближается к 300 млрд долл.

В течение длительного времени (с 1979 г.) КНР была фаворитом Японии

по линии экономического сотрудничества [3], получив около 45 млрд долл., но с 2008 г. отношения по этой линии (кроме сферы экологии) фактически прекратились. Напротив, Юго-Восточная Азия (ЮВА), помощь которой началась раньше, чем Китаю, еще с 1950-х гг., является фаворитом и поныне. В настоящее время практически все государства ЮВА (кроме Восточного Тимора и Папуа — Новой Гвинеи) входят в состав Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), поэтому в данной статье АСЕАН и ЮВА употребляются как синонимы. Строго говоря, часть государств региона (Бруней, Вьетнам, Бирма, Лаос и Камбоджа) присоединились к АСЕАН позже ее основания. Однако, поскольку Япония оказывала этим «новым» членам (кроме Брунея) помощь и до их вхождения в АСЕАН, то имеет смысл рассматривать их в исторической ретроспективе воедино.

Под понятием ОПР в работе используется определение Комитета помощи развитию (КПР, английская аббревиатура — DAC) при ОЭСР, который отличает ОПР от других видов внешнеэкономической деятельности по трем критериям: 1 — должна исходить от правительственных организаций; 2 — в качестве своей главной цели должна способствовать прогрессу экономического развития и благосостояния стран-реципиентов; 3 — ее грант-элемент должен составлять не менее 25% [8]¹.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ПОМОЩЬ РАЗВИВАЮЩИМСЯ СТРАНАМ: ЗАЧЕМ ОНА НУЖНА ЯПОНИИ

Вопрос, во имя чего оказывается ОПР, сложен, зависит от конкретной ситуации и от времени. За почти шесть десятилетий (с 1954 г.) мотивы и цели японской помощи развивающемуся миру менялись, переплетались и по-разному интерпретировались.

По оценкам известного эксперта Д. Тринидада, японская сторона использовала ее как репарации бывшим жертвам агрессии, как средство продвижения экспорта товаров и услуг, как стратегические инвестиции, как способ укрепления доверия, как средство решения двусторонних проблем, как манифестацию экономической мощи и регионального лидерства, как орудие покупки влияния в различных международных организациях и т. д. [54, р. 96].

В литературе имеется и более четкая классификация мотивов международной помощи развитию: 1 — экономически мотивированная, т. е. нацеленная на извлечение материальной выгоды; 2 — диктуемая политическими мо-

¹ Универсально принятый показатель грант-элемент рассчитывается исходя из степени льготности займов, их ежегодного процента, периода погашения и льготного периода (при этом чистые гранты берутся за 100%).

тивами — для покупки влияния или для «ингейджмента» стран-реципиентов¹; 3 — стратегическая, например, для борьбы с мировым коммунизмом в XX в. или исламским экстремизмом в нынешнем столетии.

В зависимости от преобладания указанных мотивов на данном этапе различаются четыре основные модели ОПР — американская, японская, шведская и французская. Американская модель характеризуется преобладанием соображений геополитики, безопасности и поддержания роли США как сверхдержавы. Японская модель пока еще большей частью концентрируется на коммерческих, точнее — на неомеркантилистских целях. Шведскую модель характеризуют как «социал-демократическую», для которой сильны соображения гуманитарного порядка. Франция (частично Голландия и Бельгия) путем ОПР поддерживает связь со своими бывшими колониями для сохранения взаимозависимости и распространения своей культуры и языка [37].

На самом деле такие классификации достаточно условны, и мотивы оказания помощи встречаются в чистом виде редко (хотя каждый из них может преобладать). Приведем пример из уже далекого прошлого — крупнейший по тем временам пакет помощи в размере 500 млн долл., который был предоставлен Японией Республике Корея в контексте восстановления дипломатических отношений в 1965 г. Эта программа была предназначена для: 1 — строительства молодой Республики Корея как союзника США и бастиона против коммунизма в регионе; 2 — обеспечения экономических возможностей японскому бизнесу на корейских рынках; 3 — политической и экономической стабилизации страны и смягчения авторитарного характера ее режима (в долгосрочной перспективе) [17, р. 204–205].

Помимо вышеприведенной классификации, на практике фигурируют два дискурса японской ОПР, которые можно сформулировать как «гуманитарные соображения» и «соображения пользы» для Японии. По мнению японского дипломата и ученого К. Того, налогооблагаемому населению страны-донора необходимо четкое и понятное осознание целей, задач, рациональности японской ОПР развивающемуся миру. Население, в частности, необходимо убедить, что деньги налогоплательщиков, которые могли бы быть с пользой потрачены внутри страны, тратятся за границей не напрасно [53, р. 317]. На вопрос, зачем выплачиваются деньги каким-то далеким развивающимся странам, японское руководство выработало два основных ответа. Первый — в силу «гуманитарных соображений», которые исходят из того, что за рубежом имеются массы людей, которые страдают от социальных лишений и экономических трудностей, а Япония как богатая страна, которая

¹ Ингейджмент (*engagement*) — важный, но труднопереводимый на русский язык термин. Примерно соответствует русскому слову «вовлечение» и предполагает задабривание партнеров для поддержания хороших отношений (во избежание неприятных «сюрпризов»).

в свои тяжелые годы получала материальную поддержку от США и Всемирного банка, в свой черед обязана помогать более бедным. В течение длительного времени этот аргумент встречал понимание со стороны большинства японской общественности. Второй — исходя из «соображений пользы», т. е. тем, что, помогая развивающемуся миру, Япония в конечном итоге действует в собственных интересах. Такая интерпретация, в свою очередь, налагается на «политический» аргумент о том, что создание стабильного и процветающего общества в странах-партнерах усилит национальную безопасность самой Японии.

С практической стороны, ОПР предоставляет уникальный шанс близко познакомиться с культурой страны-реципиента, а также «прощупать», как нужно вести себя с каждой из них, повлиять на складывающуюся инфраструктуру, узнать поглубже экономический потенциал, ознакомиться с деловыми традициями и т. д. Все подобные данные представляют бесценный компендиум сведений для японской дипломатии и корпораций, а добывание их посредством реализации ОПР можно уподобить легальной политико-экономической разведке.

Сверх того, по мнению автора, для предоставления ОПР существует еще один важнейший стимул — вопрос престижа Японии как страны-донора. Если в эпоху империализма статус стран как великих, или, по крайней мере, влиятельных, государств определялся наличием или отсутствием у них заморских колоний, то после тотальной деколонизации развивающегося мира статус развитых держав стал определяться тем, в какой мере они оказывают помощь новым освободившимся государствам. Не случайно в числе ведущих доноров оказались преимущественно бывшие метрополии, стремящиеся к поддержанию связей со своими бывшими колониями.

Япония проявила себя как колониальная держава сравнительно поздно, путем аннексии Тайваня в 1895 г., Кореи в 1910 г. и китайской Маньчжурии в 1930-е гг. Она в основном уладила отношения с Тайванем, Республикой Корея и КНР по поводу их бывшего колониального угнетения. Тайвань под американским давлением отказался от послевоенных репараций и вскоре начал быстро развиваться в основном за счет иностранных инвестиций под американским «военным зонтиком» [34, р. 324]. Основные вопросы с Республикой Корея были решены путем двух крупных пакетов (льготные и коммерческие займы, а также гранты) в 1965 и в 1982 гг. Китай отказался от репараций, и ему в 1979–2008 гг. было выделено по линии ОПР около 45 млрд долл., т. е. порядка 1/5 всех фондов для всего развивающегося мира (правда, как показало дальнейшее развитие событий, несмотря на помощь, Япония не добилась установления здоровых политических отношений ни с Сеулом, ни с Пекином).

В данной статье объектом анализа является другой важнейший регион — Юго-Восточная Азия, которая практически целиком (кроме «дружественного» Таиланда) была оккупирована японскими вооруженными силами в первой половине 1940-х гг. Хотя японская оккупация была относительно кратковременной, ущерб от нее оказался весьма серьезным, а оставленные шрамы — глубокими.

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ РАЗМЕРОВ ЯПОНСКОЙ ОПР

По официальным данным Японии и ОЭСР, с начала нынешнего столетия происходило снижение размеров ОПР (хотя такая тенденция проявилась еще раньше, со второй половины 1990-х гг.). До этого Японии нужно было куда-то перенаправлять растущий актив торгового баланса, и помощь развивающимся странам представлялась обоснованной и удобной для этой цели. Однако в результате «потерянного десятилетия» (как называют 1990-е гг. и начало нынешнего века) свободные финансовые ресурсы существенно сократились. Страна, находясь в тисках затяжной экономической стагнации, ощущала нарастающий кризис государственных финансов. Как следствие, перед Японией возникла необходимость поиска менее затратных мер по отстаиванию своих интересов в развивающемся мире. В 1997 г. премьер-министр Р. Хасимото объявил, что в будущем ОПР развивающимся странам будет сокращаться на 10% каждый год. Было принято базовое решение, согласно которому в дальнейшем программы помощи должны концентрироваться не на количественном росте ассигнований, а на их эффективности [13, р. 10]. Необходимость урезания объяснялась сокращением налоговой базы и бюджетным дефицитом; многочисленными случаями бесполезной помощи; тем фактом, что помощь плохо доходит до бедных слоев населения в принимающих странах, и т. д. Кроме того, практика показала, что увеличивающиеся потоки субсидий и кредитов отнюдь не гарантируют рост японского влияния в странах-реципиентах. Правда, запланированное правительством ощутимое сокращение пакетов ОПР было прервано (вернее сказать, отложено) ввиду экстренной необходимости вывести страны Тихоокеанской Азии (Индонезию, Таиланд, Малайзию и Республику Корея) из Азиатского финансового кризиса 1997–1999 гг.

В 1990-е гг. западные державы-доноры охватила так называемая «усталость от помощи» (*aid fatigue*). Япония сопротивлялась этой негативной тенденции дольше других стран, но в конечном итоге устоять не смогла. Разочарование в льготных трансфертах развивающемуся миру, в особенности в займах Китаю, в конце концов достигло и Японии. Пик «усталости от помощи» пришелся на самое начало XXI в., когда представителями правящей

ЛДП было предложено урезать объем помощи сразу на 30%, т. е. примерно на 5 млрд долл., что могло лечь на плечи других стран-доноров и международных финансовых органов.

В результате в 2001 г. Японию обогнали США, потом Великобритания, далее – Германия и Франция. Япония сейчас занимает непрестижное пятое место как донор. Более того, в середине 2000-х гг. Япония по такому показателю, как отношение ОПР к ВНД (0,19%) заняла лишь 20-е место среди 22 стран – членов КПП при ОЭСР. В превращении Японии из бесспорного лидера в фактического аутсайдера нет ничего драматического: статистически ОПР – просто одна из статей бюджета. Страна исходит из собственных финансовых и других обстоятельств. Тем не менее этот факт, конечно, ослабляет ее международное влияние и дипломатические позиции. Данные о сокращении объемов грантов и льготных займов приведены в таблице 1.

Таблица 1

Динамика японской двусторонней правительственной помощи, млрд долл.

Вид помощи	1999	2000	2001	2003	2004	2005
Вся помощь	15,385	13,508	9,847	8,880	8,922	8,584
Двусторонняя ОПР	10,498	9,640	7,452	6,014	5,956	5,899
Вид помощи	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Вся помощь	8,358	7,747	9,720	9,551	11,021	10,750
Двусторонняя ОПР	7,430	5,840	6,939	6,250	7,428	6,511

Примечание. Вся помощь включает двустороннюю ОПР плюс правительственные взносы в международные финансовые организации (многосторонняя помощь). В таблицу включены только реальные нетто-выплаты, т. е. исключены списание очень крупных долгов с Ирака и Нигерии, а также реструктуризация долга Индонезии. При включении этих операций данные за 2005 финансовый год составляют 13,283 млрд долл. (вся помощь) и 10,485 млрд долл. (двусторонняя помощь).

Источник: составлено по: [23].

Из данных таблицы 1 понижающая тенденция, казалось бы, вполне очевидна. Однако со статистическими данными все оказывается не так просто. Второстепенные позиции Японии основываются на сугубо официальных данных, публикуемых японским МИД. Между тем имеются сомнения в том, что великая экономическая держава Япония выделяет сейчас развивающемуся миру лишь ненамного больше, чем такие малые европейские страны, как Голландия. Шведский ученый Б. Эрстрём объясняет, что проблема частично связана с дефиницией понятия «ОПР». По методике КПП, официальной помощью могут считаться только те ресурсы, в которых грант-элемент составляет минимум 25%. Японская ОПР с ее в традиционной философией «помощи во имя самопомощи» часто не достигает 25% грант-элемента: во

многих случаях этот показатель находится на уровне 18–20% [11, pp. 1–2]. Такие выплаты можно условно назвать «недопомощью». «Недопомощь» не включается в официальную статистику, благодаря чему страдает международный имидж Японии. По-видимому, с конца XX в. занижение реальных объемов помощи (с точки зрения внутренней политики) было выгодно японскому правительству, которому приходилось учитывать настороженно-негативное отношение своей общественности к финансированию развивающихся государств. Обнародуя официальную (не совсем полную) статистику, правительство демонстрировало своему населению, что оно делает все возможное для экономии налоговых поступлений.

Есть еще один серьезный фактор, который снижает обнародуемые размеры льготных выплат развивающимся странам. Япония десятилетиями выделяла в качестве займов миллиарды долларов, сумма которых намного превышала кумулятивную сумму грантов. Хотя эти кредиты были весьма льготными, с невысокими годовыми процентами, но все-таки правительство рассчитывало на их возврат впоследствии.

С конца 1990-х гг. такие займы начали «созреть» и соответственно возвращаться в Японию из развивающихся стран, а в XXI столетии этот процесс стал усиливаться с каждым годом. В официальной статистике возврат займов вычитается из общей суммы новых трансфертов за данный год. В результате получается картина, при которой отток займов за год может оказаться меньше притока возвращаемых средств. Например, в 2008 г. Япония выделила новых льготных кредитов на сумму 6,2 млрд долл., а получила с государств-должников почти 7 млрд долл. [30, p. 48]. При таком раскладе получается, что Япония вообще не одалживает средства, а наоборот, «стрижет купоны» с ранее выплаченных займов, а ее помощь (та часть, которая приходится на займы) превращается в отрицательную величину. Данный «парадокс» практически является сугубо японским феноменом. У таких держав — членов «Большой восьмерки», как США или Великобритания, доля займов была с самого начала традиционно намного ниже, чем у Японии; соответственно у них была выше доля грантов, невозврат которых был уже заложен с самого начала даже в их названии. Япония же при предоставлении щедрых займов (но с «нелюбовью» к грантам) рассчитывала, что по прошествии оговоренного времени деньги (причем с небольшим процентом) вернутся.

В результате возникают следующие несостыковки. Например, в 2006 г. Индонезия, Таиланд и Индия получили от японского правительства в совокупности 1035 млн, 782 млн и 576 млн долл. соответственно, т. е. они должны были бы войти в первую тройку реципиентов японской ОПР. Однако, согласно официальной статистике, эти азиатские страны не вошли даже в их

первую десятку, ибо возврат долгов превысил объем новых займов. Общие размеры японской помощи за несколько последних лет с учетом и без учета возвращаемых должниками средств представлены в таблице 2.

Таблица 2

Японская двусторонняя ОПР с учетом и без учета возвращаемых средств, млн долл.

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008
Объем помощи с вычетом возврата по займам (нетто)	8922	8584	8358	7747	9720
Объем помощи без вычета возврата по займам (брутто)	14 407	17 100	16 730	13 566	15 491

Примечание. В постоянных ценах 2007 г.

Источник: [30, р. 88, 93].

Таким образом, без учета возвращаемых средств в Японию (брутто-ОПР) размеры ее льготных трансфертов за рубеж вполне сопоставимы с американскими. Хотя обнародование данных о нетто-ОПР (вместо брутто) ухудшает имидж Японии за рубежом, но в глазах своего общественного мнения, настроенного на рачительное использование финансов, японское правительство в первом десятилетии нового века выигрывало, и, видимо, второе соображение оказывалось важнее, ибо иностранцы не голосуют на японских выборах в парламент.

Опросы общественного мнения, проведенные в Японии, показывали постоянное снижение энтузиазма населения относительно ОПР: в 1991 г. за расширение помощи выступало 42% опрошенных, в 1994 г. – 33%, в 1998 г. – 28%, а к 2004 г. этот показатель вообще упал до 14% [22, р. 8; 39; 42]. К 2008 г. поддержка населением количественного роста ОПР вновь повысилась – до 30%. Специалисты ОЭСР объясняют этот сдвиг либо «стыдом» японцев за то, что их страна откатилась на второстепенные позиции, либо агитацией в пользу роста объемов помощи со стороны правительства [30, р. 33].

В любом случае мировая общественность оперирует официальными цифрами (из которых исключены «недопомощь» и погашаемые развивающимися странами долги). С международной точки зрения нынешние скромные официальные (нетто) размеры несопоставимы с ролью Японии как третьей экономики в мире. Как следствие, японскому правительству, когда речь заходит об ОПР, приходится лавировать между международными ожиданиями и японским общественным мнением. В информационно-статистическом плане помогает реструктуризация долга (например, отсрочка погашения крупных займов Индонезией) или списание долга вообще (как имело место быть в отношениях с Ираком и Нигерией в 2000-х гг.). Даже если бы Япония перешла преимущественно на безвозмездные ссуды, то еще не менее десяти –

пятнадцати лет массовый возврат долгов с процентами из развивающихся стран будет нелестно отражаться на международном восприятии страны. По-видимому, забота об имидже страны влияет на то, что в 2000-х гг. в новых трансфертах ОПР безвозмездные субсидии (гранты, включая техническое сотрудничество) уже несколько превышают по объему иеновые займы.

ЭВОЛЮЦИЯ ЯПОНСКИХ ВЫПЛАТ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ: ОТ РЕПАРАЦИЙ К ЭКОНОМИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ

Как отмечалось выше, с 1960-х гг. стала складываться специфическая, сугубо японская модель, резко отличающаяся от моделей экономического сотрудничества, практикуемых западными донорами. Ее основными отличительными чертами являлись следующие. Во-первых, главным (на начальном этапе до 80% общего объема) объектом деятельности стал регион Восточной и Юго-Восточной Азии, что вытекает из переплетения факторов исторического, внешнеэкономического и географического характера. В этой связи Японию постоянно критиковали за региональную несбалансированность, за уклон в сторону стран, от которых ожидалась наибольшая экономическая выгода. Во-вторых, основным каналом перекачки средств являлись не гранты, а льготные межправительственные (иеновые) займы, что объяснялось собственным японским опытом с тех времен, когда Япония сама была получателем международной помощи. В-третьих, займы главным образом направлялись в возведение экономической инфраструктуры в странах-реципиентах, поскольку с японской точки зрения она является основой национального строительства в развивающемся мире [29, р. 58]. «Помощь во имя самопомощи» стала как бы официальным детерминантом и лозунгом японских программ сотрудничества. Дух «самопомощи», которую Япония считает критически важной для развития любой страны, отражал ее собственный опыт и рабочую этику: «занять деньги, произвести товары или услуги за счет этих денег, генерировать прибыль и вернуть деньги заимодавцу» [53, р. 331]. В теоретических терминах японский принцип наиболее близок концепции девелопментализма.

Особый фокус японской ОПР на ЮВА явился развитием послевоенных репараций (или квазирепараций), выплачиваемых Японией с 1950-х гг. странам региона, почти все из которых впоследствии стали членами АСЕАН. После Тихоокеанской войны на ранее (кратковременно) завоеванные Японией территории вернулись западные державы-метрополии, которые через некоторое время были вынуждены предоставить им независимость. Независимыми стали Индонезия, Филиппины, Бирма, несколько позже — страны Индокитая (Северный и Южный Вьетнам, Камбоджа и Лаос), Малайская Федерация и т. д. Таким образом, при становлении своей торговой сети Япо-

нии приходилось иметь дело с новыми государствами, причем с абсолютно расстроенными финансами. Между тем, везде память о гигантском людском и материальном ущербе, нанесенном милитаристской Японией, была очень свежа. Решение союзных держав о выплате Японией репараций за этот ущерб (статья 14 Сан-Францисского мирного договора) было несколько расплывчатым: в частности, не были определены ни конкретные страны, ни размеры репараций [1]. Однако лидеры японского истеблишмента понимали, что без обоюдно согласованной компенсации установление нормальных отношений с этими новыми, но бедными странами Юго-Восточной Азии невозможно.

В октябре 1954 г. было подписано соглашение с Бирмой о выплате ей Японией послевоенных репараций и оказании «прочей помощи». За этим последовала серия аналогичных соглашений о репарациях с Филиппинами, Индонезией и Южным Вьетнамом. Помимо репараций в чистом виде с середины 1950-х гг. стали также осуществляться не совсем добровольные программы безвозмездной помощи, известные как квазирепарации [5, с. 258; 21, р. 113]. Такие же квазирепарации выплачивались Камбодже, Лаосу, Таиланду (хотя он и не был оккупирован), Малайзии, Сингапуру и островам Микронезии. Общая сумма таких «добровольно-принудительных» выплат составила около 1,68 млрд долл. (по курсу 1 доллар = 360 иен).

Репарационные и «околорепарационные» платежи молодым государствам ЮВА решали как минимум три задачи. Во-первых, они хорошо вписывались в стратегию холодной войны (в «план Даллеса») как японский вклад в экономический подъем в антикоммунистических странах Востока. Во-вторых, они как бы демонстрировали раскаяние и извинения Японии за Тихоокеанскую войну и военные преступления. В-третьих, и это, видимо, самое главное, они выплачивались не в денежном выражении, а японскими товарами и услугами. Японское правительство стало просто заключать контракты со своими частными компаниями на поставки товаров и возведение инфраструктуры в странах – жертвах японской агрессии за счет государственного бюджета. Япония сумела уникально воспользоваться этими трансфертами: вместо того чтобы ослабить побежденную в войне нацию (как, например, Германию после Первой мировой войны), она, наоборот, способствовала ее хозяйственному возрождению за счет экспорта услуг и товаров. Очевидно, что безвозмездно передаваемые в ЮВА машины и оборудование в дальнейшем требовали запасных частей и комплектующих, ремонта, обслуживания, обучения персонала, т. е. услуг, за которые нужно было уже платить [28, р. 122]. К тому же местные компании, их менеджеры и рабочие просто привыкали работать на японском оборудовании. Репарационные платежи помогли проложить на этапе послевоенного возрождения путь для японского товарного экспорта в ЮВА, обогащая японские же корпорации.

Впрочем, еще до начала реальной выплаты репараций Япония, заботясь о повышении международной репутации, осознала необходимость добровольного донорства. В частности, она согласилась принять участие в «Плане Коломбо», т. е. в соглашении о техническом сотрудничестве с молодыми странами АТР. В японо-бирманском мирном договоре (1954 г.) наряду с военными репарациями уже фигурировало и безвозмездное экономическое сотрудничество. В 1958 г. Япония начала предоставление реальных займов за рубеж (льготные кредиты Индии). Это олицетворяло переход уже к полноценной экономической помощи — вне проблемы репараций как средства искупления национальной вины за войну и оккупацию.

В начале 1960-х гг. Япония уже примеряла на себя статус третьего полюса развитого капиталистического мира, войдя в число членов ГАТТ, Международного валютного фонда (МВФ) и, что важнее всего, в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — эксклюзивный клуб индустриальных западных стран. Между тем для многих в мире конец 1950-х и начало 1960-х гг. казались периодом успехов социализма в связи с технологическими прорывами в СССР и высокими темпами роста в социалистических странах. В условиях борьбы двух систем Соединенные Штаты возглавили крестовый поход против коммунизма как за счет демонстрации военной силы, так и за счет помощи развитию. Однако уже с конца 1950-х гг. американский платежный баланс был хронически отрицательным, и Вашингтону становилось труднее параллельно ассигновывать средства на обе цели сразу.

Для противостояния коммунизму требовались новые доноры, особенно после начала американской войны во Вьетнаме, которая поглощала все больше материальных средств. В регионе на роль такого донора лучше всех подходила Япония, которая, с точки зрения США, и сама должна была быть заинтересована в содействии соседям в Азии для исправления своего имиджа. Политическая солидарность с Западом в борьбе с коммунизмом в развивающемся мире оказалась даже более важным стимулом, чем обязательства по возмещению ущерба в регионе. На долгое время помощь стала главным, а фактически единственным, инструментом японской дипломатии, в особенности применительно к АТР. По большей части именно вокруг вопросов финансового и технического содействия вращались (и вращаются) японские межправительственные отношения с «новыми» и «старыми» членами АСЕАН, Китаем (1979–2008 гг.), государствами Центральной Азии и островными мини-государствами Южной Океании. Как ведущий донор помощи в АТР Япония обогнала США еще в 1978 г., а в 1989 г. заняла это место уже в глобальном масштабе. Нередко можно было услышать, что в то время сложилось своего рода международное разделение труда — за военные аспекты «порядка» в развивающемся мире отвечали США, а за финансовую сторону — Япония [36, р. 33].

В 1960-х гг. среди стран ЮВА в качестве суперфаворита Японии по линии сотрудничества выделилась наиболее богатая природными ресурсами Индонезия. С гуманитарной точки зрения особое внимание к этой стране было вполне оправдано, ибо Индонезия являлась самым населенным из некоммунистических государств в АТР, в то время как ВВП на душу населения там был чрезвычайно низок. Однако эксперты отмечали, что дело заключалось не в альтруизме, а в прямой коммерческой выгоде и в стратегических соображениях. В частности, Индонезия является единственным хозяином пролива Ломбок и (вместе с Малайзией) владельцем Малаккского пролива, через которые проходит подавляющая часть японского импорта нефти и других товаров. Если бы вследствие возможного конфликта с Индонезией «эти проливы были заперты, Япония испытала бы настоящий экономический кризис» [20, р. 226]. Еще важнее то, что Индонезия более других стран региона обещала Японии благоприятные возможности с точки зрения импорта сырья и как оптимальная площадка для «выноса» обрабатывающих предприятий со своей территории и т. д. В то же время переносу производств, загрязняющих среду и требующих больших земельных площадей, мешало отсутствие адекватной промышленной инфраструктуры, которую без целевой помощи из Японии создать было нереально [27, р. 207]. Особого внимания заслуживала концентрация проектов по линии ОПР на островах Риау (Батам и Бинтан), где впоследствии стал формироваться индонезийско-малайзийско-сингапурский «треугольник роста». Собственно, с 1990-х гг. острова Риау стали пилотным объектом «девелопменталистской» деятельности японского государства в Индонезии. За счет помощи Индонезия, как и большинство других стран региона, довольно быстро оказалась экономически привязанной к Японии больше, чем к какой-либо другой развитой нации. Естественным выглядел вывод, что Япония создает свой «хинтерланд» в Юго-Восточной Азии, в то время как другие развивающиеся регионы земного шара ею, объективно говоря, дискриминируются.

Именно в ЮВА в 1960-е гг. складывалась в качестве модели помощи так называемая триада «внешняя торговля — прямые зарубежные инвестиции — ОПР», в которой ОПР действовала как трамплин для коммерческой экспансии японских корпораций [6, р. 28]. Вначале она прокладывала путь для японского товарного экспорта, а потом — для инвестиций частных корпораций. Такая помощь обычно была двояко выгодна частным компаниям. Во-первых, она обеспечивала необходимую производственную инфраструктуру (дороги, электростанции, водоснабжение, связь и т. д.), без которой японские предприятия просто не могли бы возникнуть и функционировать. Во-вторых, подрядчиками при выполнении инфраструктурных объектов выступали преимущественно японские же компании, получая за это прибыль

(так называемую «связанную помощь»). В то время многие в Японии стали полагать, что если ОПР является добровольным предприятием, то выгоды от нее должны получать не только страны-реципиенты, но и Япония-донор. В Японии крепла моральная уверенность в том, что правительственные контракты должны приносить пользу и собственным частным компаниям. Важным стратегическим мотивом являлось также обеспечение лояльности топливно-сырьевых стран-экспортеров, от которых зависело снабжение природными ресурсами японской промышленности и транспорта.

Меркантильный подход японского правительства постоянно критиковали за такие недостатки, как: а) низкий уровень грантов и слишком высокая доля займов в структуре ОПР; б) более жесткие условия займов, чем у западных стран-доноров; в) преференциальная забота о собственных частных компаниях, «связанный» характер ОПР в интересах своих подрядчиков. В результате Япония заслужила нелестную международную репутацию державы, «наживающейся на помощи» (*profiteer on aid*). М. Йокибэ писал в этой связи: «Бессовестная погоня за прибылью в интересах частного сектора, вместо более широкого и просвещенного понимания национальных интересов, лишала японскую политику в области ОПР гибкости и утонченности» [21, р. 117]. В целом, в отличие от помощи США, Западной Европы и Всемирного банка, где была популярна концепция «базовых нужд человека» (*basic human needs*), разработанная Абрахамом Маслоу, Япония в основном следовала принципам девелопментализма, причем с акцентом на экономическую пользу для самой себя.

Очень важной вехой на пути Японии к желанному лидерству в Тихоокеанской Азии явилось создание Азиатского банка развития (АБР) в 1966 г. Он известен как творение кабинетов Х. Икэда и Э. Сато, мечтавших о том, чтобы Япония наряду с двусторонней помощью участвовала бы и в управлении международной финансовой организацией. Первоначальный взнос Японии в Банк составил ту же сумму, что и американский взнос (обе страны инвестировали по 200 млн долл.), т. е. Япония впервые выступила на паритетных с США началах. В Японии, правда, были расстроены тем, что не в Токио, а в филиппинской столице Маниле была размещена штаб-квартира АБР [38, р. 26]. Тем не менее все последующие японские кабинеты использовали Банк для повышения престижа и статуса своей страны. С первых дней деятельности АБР и по сегодняшний день его директорами (*governors*) были выходцы из Японии, точнее говоря, назначенцы из ее Министерства финансов.

Вначале ареалом деятельности АБР была определена Юго-Восточная Азия, пять государств которой на следующий год (1967) объединились в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии. В дальнейшем Банк расширился на всю Азию (включая бывшие республики СССР) и на страны Океании. Вну-

три Банка появился также специализированный Азиатский фонд развития (АФР), который выделяет беспроцентные ссуды наиболее бедным странам. Для развивающихся государств трансферты из международных организаций предпочтительнее, чем двусторонняя помощь, ибо в таком случае они свободны от политических и моральных обязательств перед конкретной страной-донором. В любом случае Япония имела свою выгоду от патронирования такого финансового института, как АБР. Неоднократно выплывали на поверхность случаи его использования для лоббирования интересов японских компаний-подрядчиков [12]. Доминирующие позиции в АБР обеспечивали Японии косвенный контроль над распределением потоков помощи по всему Азиатско-Тихоокеанскому региону, а временами возможность обходить политические препятствия для своей двусторонней помощи.

ЯПОНИЯ КАК ЗРЕЛЫЙ ДОНОР ОПР (1970–1990-е гг.)

США в 1960–1970-е гг. полностью одобряли рост японских займов и грантов в странах АСЕАН, тем более что последние поддерживали Вашингтон в войне против Северного Вьетнама. Известно, что с конца 1960-х гг. японские трансферты антикоммунистическим правительствам ЮВА были увеличены кабинетом Э. Сато именно под американским давлением, в обмен на обещание возратить Окинаву под японскую юрисдикцию. По меткому выражению С. Фарр, новые японские платежи можно было назвать «помощью американской помощи» [33, р. 251]. Уход американцев из Индокитая оставил в регионе серьезный вакуум силы, который некому (со стороны западного лагеря), кроме Японии, было заполнить.

Однако, по мнению большинства авторов, несмотря на это географическое пристрастие, Япония долго не могла выработать последовательную стратегию и философию оказания помощи региону. Думается, причина этого состоит в «реактивном характере» японской дипломатии, в том, что она менялась в зависимости от геополитических и геоэкономических обстоятельств. Так, внезапно с 1973 г. (когда перед Японией замаячила тень нефтяного эмбарго) руководящие круги Японии ответили на угрозу фактически единственным оружием, которым обладали: срочно поменяли политическую ориентацию, заняв проарабскую позицию и подкрепив ее обещаниями массовой финансовой и технической помощи нефтяным странам Ближнего Востока в ущерб странам ЮВА [7, pp. 75–77]. Сугубо прагматический подход привел к тому, что доля Ближнего Востока возросла по экспоненте — с 0,8% в 1972 г. до 24,5% в 1977 г. Через несколько лет, когда Япония смогла освободиться от последствий энергетического кризиса, наступило время для того, чтобы вновь сделать акцент на ЮВА.

Переломным в этом смысле стал 1977 г., когда премьер-министр Т. Фукуда совершил официальное турне по странам АСЕАН. Хотя к тому времени в ряде стран Ассоциации уже появлялись признаки экономического роста, им не хватало налоговых поступлений для создания производственной инфраструктуры. В то же время они все более отчетливо осознавали свое стратегическое значение для Японии. Отмечалось, что АСЕАН не просила о сотрудничестве, не прибегала к моральным увещаниям, а просто потребовала у Японии помощи [55]. Для Японии же насущной задачей стала необходимость исправить неблагоприятное впечатление, которое произвели ее частные компании в ходе своей инвестиционной экспансии, в частности в Индонезии и Таиланде. Кроме того, многие развивающиеся сырьевые страны склонялись к так называемому сырьевому протекционизму, который мог угрожать японской сырьевой безопасности [54, р. 102]. Для того чтобы обеспечить бесперебойный приток сырья, было просто необходимо закрепить имидж дружественной нации, готовой поделиться тем, что она имеет, деньгами и технологиями.

В ходе поездки Т. Фукуда договорился об установлении «особых» отношений между регионом и Японией, основанных преимущественно на ОПР, утверждая, что Япония навсегда обязуется быть равноправным партнером стран АСЕАН и защищать их интересы. В результате членам АСЕАН были даны смелые обещания льготного финансирования и субсидий на сумму свыше 1,5 млрд долл. — для начала. Объявлен был так называемый первый план удвоения объема ОПР (позже за ним последовало еще несколько таких планов). В этом же году (начиная с поездки Фукуды) берет начало так называемая «дипломатия подарков» (омиягэ гайко), которую впоследствии широко использовали японские главы кабинетов в зарубежных турне. Обращает на себя внимание то, что впервые торжественные обещания были сделаны японским правительством перед всем блоком АСЕАН. Ряд авторов видят в этом доказательство начала регионалистского подхода Японии к странам ЮВА [15, р. 184].

С 1977 г. финансовое содействие стало рассматриваться как «волшебная палочка» для поддержания дружественных отношений с членами Ассоциации, взятыми как единое целое. Через год после провозглашения «доктрины Фукуды» Япония стала для ЮВА донором номер один, обогнав США. В дальнейшем статус «особых отношений» с АСЕАН подчеркивался не раз, в частности в 1997 г. посредством так называемой «доктрины Хасимото» (по имени тогдашнего премьера), которая декларировала необходимость для Ассоциации и Японии «работать вместе» во имя решения глобальных проблем. Своими финансами и техническим сотрудничеством Япония помогала расширять «узкие места» в инфраструктурном обустройстве стран ЮВА, после

чего туда хлынул новый поток частных инвестиций из Японии, что, в свою очередь, в определенной степени помогало искоренению бедности и общему росту указанных государств. С точки зрения японского правительства непропорционально высокая доля АСЕАН в распределении помощи определяется интересами национальной безопасности [31, pp. 46–47].

Для большинства государств Тихоокеанской Азии Япония стала незаменимым источником внешнего финансирования. Во всем притоке внешних фондов в Индонезии, на Филиппинах, в Таиланде доля Японии составляла свыше 60%. В начале 1990-х гг. объем ОПР Индонезии из Японии в 20 с лишним раз превосходил размеры американской помощи этой стране, был в 15 раз больше американской в Таиланде и в 2 раза больше, чем на Филиппинах [32, p. 530]. Долгие годы Индонезия получала от японского правительства примерно в 10 раз больше льготных трансфертов, чем от всех международных организаций, взятых вместе. По подсчетам специалистов, за счет японских льготных займов финансировалось 55% издержек на индонезийские водоочистные сооружения, 20% стоимости строящихся электростанций, 15% стоимости шоссежных дорог, 12% издержек на прокладку железнодорожных путей, 50% затрат на проведение телекоммуникаций и т. д. [27, p. 223].

Режим Сухарто в Индонезии являлся одним из самых одиозных и коррумпированных в мире, что, однако, не мешало стране постоянно оставаться первой или второй (после Китая) по объему получаемых преференциальных займов и даров из Японии. На этот статус не повлияли ни убийства борцов за независимость в Восточном Тиморе в 1991 и 1993 гг., ни преследования профсоюзов в 1993 г. В мае – июне 1998 г., когда Индонезия бурлила антиправительственными выступлениями, Япония приостановила выплату займов Джакарте, но только на один месяц. Экономический кризис привел к свержению режима Сухарто, который правил в течение 32 лет, несмотря на гигантскую японскую помощь [40]. В 1999 г. Япония опять не сумела оказать давление на Индонезию в связи с новыми жестокостями в том же Восточном Тиморе перед обретением им независимости. Нельзя сказать, что нередким отказом от санкций (замораживанием помощи) там, где это было бы оправданно (на разных этапах – Индонезия, Китай, Камбоджа, Бирма и т. д.), Япония преднамеренно поддерживала деспотические режимы. Частично на нарушения прав человека глаза закрывали из-за давления собственных японских корпораций, частично – из-за нежелания нанести ущерб общим отношениям со странами-нарушителями. В любом случае, однако, оппозиционные силы имели основание интерпретировать ОПР Японии как поддержку ею антидемократических властей.

Вскоре у стран ЮВА при делении японского пирога помощи возник мощный конкурент – Китайская Народная Республика. В 1978 г. были нормали-

зованы дипломатические отношения между Пекином и Токио и предложен первый пакет низкопроцентной помощи на сумму около 1,4 млрд долл., за которым последовало еще несколько. Строго говоря, на этом этапе Китаю не на кого было опереться, кроме Японии. Превращение Китая в главного реципиента японской ОПР встретило опасения в столицах государств-членов АСЕАН, что «новый фаворит» лишит их значительных средств, на которые они могли рассчитывать. Правда, руководство Японии обещало, что объем помощи, направляемой в КНР, не будет превышать сумм, ассигнуемых ведущему «клиенту» из стран АСЕАН, т. е. Индонезии. Однако за короткий период (в течение двух лет, после ухода Охиры из жизни) это обещание было забыто, и Китай, отодвинув Индонезию на второе место, на несколько десятилетий стал бенефициарием номер один, потребляя ежегодно более 10% общего объема японской помощи (подробно см. [3]). Впрочем, в 1980-е гг. Япония находилась в расцвете своего экономического могущества и могла позволить себе ежегодно растущие суммы помощи и государствам АСЕАН, и Китаю. Этим двум адресатам, вместе взятым, стало направляться от 2/3 до 3/4 всех финансовых потоков, тянувшихся в развивающийся мир (отметим, что в суммарной помощи со стороны США на этот регион приходилось не более 5–6%).

Однако в связи с глобализацией японской экономики географическая структура ее ОПР стала заметно диверсифицироваться. Японский МИД пообещал постепенно переориентировать льготную помощь на более бедные районы, такие как Африка южнее Сахары, Индостанский полуостров и ряд обнищавших государств Центральной и Южной Америки и др. [18]. Частью такая диверсификация стала следствием давления со стороны других держав-доноров, которые требовали от Японии увеличения трансфертов наиболее бедным, хотя и далеким от нее странам. Однако по большей части процесс региональной диверсификации японского экономического сотрудничества является естественным процессом, отражающим экономическое «созревание» ряда стран Восточной и Юго-Восточной Азии, которые стали постепенно выпадать из категории наций, нуждающихся в помощи (миниатюрные, но богатые Сингапур и Бруней в финансовой помощи не нуждались вовсе).

В Японии долгое время не было официального документа, отражавшего принципы выделения помощи развивающимся государствам. Между тем необходимость его назревала в силу того, что при планировании ОПР недостаточно учитывались различные аспекты внутренней и внешней политики реципиентов. Так, отсутствовали легальные основания прореагировать санкциями на события на площади Тяньаньмынь в Пекине (1989 г.), на оккупацию Кувейта саддамовским Ираком и т. д. В июне 1992 г. кабинетом Т. Кайфу была принята так называемая национальная Хартия ОПР

(*ODA Taiko*), разработанная Советом по международному экономическому сотрудничеству под руководством С. Окиты. Она призывала к учету как отрицательных (нарушения прав человека, гонка вооружений, испытания ядерного оружия и т. д.), так и положительных политических факторов (развитие демократии, прогресс рыночных реформ) в странах-реципиентах при оказании им помощи [5, с. 259–260; 2, с. 34].

По содержанию Хартия представляла собой вполне продуманный документ. Основной ее минус заключался в другом: уже с самого начала не предполагалось строгое соблюдение положений Хартии. Тот факт, что нарушающие права человека Индонезия и Китай и после вступления Хартии в действие остались главными получателями японской ОПР, явно свидетельствует о том, что отнюдь не только официальные «параметры» стали определять решения, оказывать помощь или нет [9, р. 117]. Хартия в основном явилась декларативным перечнем благих пожеланий, предназначенным скорее для общественного мнения. Сам министр иностранных дел Ё. Коно откровенно пояснил, что скрупулезное применение требований Хартии лишит японскую дипломатию гибкости и что в некоторых случаях было бы нереалистично связывать помощь непосредственно с конкретной политикой партнеров-реципиентов [10, р. 125]. Многие страны-реципиенты в Тихоокеанской Азии настолько привыкли к финансовым потокам из Японии, что могли бы воспринять санкции как недружественный акт или даже «вмешательство во внутренние дела». В какой-то степени Япония сама сделала себя заложницей собственных программ помощи: одни программы порождали другие. В ЮВА санкции, упомянутые в Хартии и связанные с нарушением прав человека, в 1990-е гг. затронули, пожалуй, лишь военную диктатуру в Мьянме (Бирме).

К концу 1990-х гг. доля и объем средств, предназначенных для стран ЮВА, вместе взятых, вновь стали подниматься. Новое внимание к региону объясняется поэтапным вхождением в АСЕАН Вьетнама, Лаоса, Мьянмы и Камбоджи, крайне бедных стран, которые необходимо было «подтянуть» в инфраструктурном отношении хотя бы до уровня «старых» членов Ассоциации, чтобы «новые» члены могли бы принимать у себя японские инвестиции и быть более эффективными партнерами Японии. Более того, тенденция к «антидиверсификации» толкала Японию к необходимости вызволить страны Тихоокеанской Азии (Индонезию, Таиланд, Малайзию, а также Республику Корея) из беспрецедентного финансового кризиса, который обрушился на них в 1997–1999 гг.

Бесспорно, меры против финансового развала указанных государств были продиктованы собственными интересами Японии. К этому времени экономики Японии, с одной стороны, и жизненно важных для нее стран Восточной и Юго-Восточной Азии стали настолько взаимозависимы, что

если бы последние рухнули, Японию могла постигнуть та же самая судьба. В 1998 г. помощь со стороны Японии (которая сама находилась в состоянии рецессии) региону возросла на 71% (!) по сравнению с предыдущим годом. Изнемогающая от кризиса Индонезия в 1999 г. получила в общей сложности примерно 2,4 млрд долл. — абсолютный рекорд для одной страны в истории японской ОПР. Таиланду были выделены 1,9 млрд долл., Малайзии — 2,2 млрд долл., Филиппинам — 1,6 млрд долл. [17, р. 242]. Отдельной строкой проходит Республика Корея, которая как страна с гораздо большей экономикой, чем страны — члены АСЕАН, и получила больше — около 5 млрд долл. План преодоления кредитного «кранча» в азиатских странах был разработан под руководством министра финансов К. Миядзавы (так называемый «план Миядзавы»). В рамках этой инициативы Япония была готова выделить около 30 млрд долл., причем с исключительно низким годовым процентом (0,95). «План Миядзавы» включал в себя также передачу новых технологий, которые бы позволили странам АСЕАН модернизировать свою промышленность и подняться выше в иерархии восточноазиатской «стаи гусей». В результате этих действий доля ЮВА во всей японской экономической помощи возросла с 46,5% в 1997 г. до 63,2% в 1999 г., т. е. вернулась к уровню конца 1980-х гг. Поведение Японии во время Азиатского кризиса еще раз продемонстрировало приверженность Японии к «особым отношениям» с АСЕАН. В рамках упорядочения всех программ помощи в 2006 г. в МИД был создан новый специальный Департамент по делам Юго-Восточной и Юго-Западной Азии [45, р. 2]. Главным образом, это связано с выпадением Китая из числа реципиентов японских средств, растущей конкуренцией со стороны того же Китая в ЮВА, а также с превращением Индии в крупнейшего получателя японских трансфертов.

НЕЛЕГКИЙ ВЫБОР: «ГУМАНИТАРНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ» ИЛИ «СООБРАЖЕНИЯ ПОЛЬЗЫ»

На стыке веков японское руководство столкнулось с двумя противоречивыми тенденциями в оказании ОПР, о которых упоминалось ранее, — «гуманитарными соображениями» и «соображениями пользы».

Официально помощь из Токио к этому времени была почти целиком «развязана», т. е. японские компании не могли рассчитывать на то, что автоматически станут подрядчиками и консультантами в инфраструктурных проектах, возводимых за японский счет в странах АСЕАН и за их пределами. По состоянию, например, на 1998 г. японские подрядчики реализовывали лишь 21% таковых проектов, в то время как в американской ОПР доля «связанной» помощи достигала около 70% [35, р. 99]. Японские частные компании

настойчиво требовали от правительства придать сотрудничеству с развивающимися странами «японское лицо». М. Иокибэ, которого часто в качестве эксперта приглашали государственные органы, пишет, что «всюду ...чувствовал возрастающую критику и гнев со стороны частных компаний, которые из-за «развязывания» ОПР были лишены правительственных контрактов за рубежом — именно в то время, когда японская экономика испытывала депрессию» [21, р. 106]. Правительство в конце концов пошло навстречу частному бизнесу и инициировало специальные иеновые займы (на сумму около 600 млрд иен), предназначенные только для проектов, руководящую роль в которых будут играть японские фирмы. В новых директивах правительства от 1999 г. открыто указывалось, что японским корпорациям обеспечивается более широкий доступ к заграничным проектам, осуществляемым за японский счет.

Параллельно в Японии стала пробивать себе дорогу иная, гуманитарная мотивация, которая раньше существовала больше на словах, чем на деле. Это произошло по ряду причин. К концу прошлого века доля инфраструктурных объектов в объеме японской двусторонней помощи составляла около 1/3, в то время как в целом по ОЭСР на эти цели приходилось всего лишь около 12% выделяемых средств. Трата денег на бесчисленные инфраструктурные проекты за границей стала вызывать нарастающую критику в парламенте, СМИ и среди избирателей. Нарастало прямое или косвенное давление со стороны ОЭСР, где Япония еще не изжила имидж донора, «наживающегося на помощи». Улучшение условий предоставления ОПР, «развязывание» займов, увеличение доли грантов в общем объеме трансфертов развивающимся странам, бесспорно, является результатом реакции на общемировые тенденции. В эту же сторону Японию толкала и программа «Цели развития тысячелетия» (*Millennium Development Goals*), принятая в ООН в 2000 г., которая ставила главной целью чисто гуманитарные задачи — искоренение нищеты и голода в развивающемся мире.

Сверх того, японское руководство нуждалось в собственной новой и впечатляющей инициативе для того, чтобы как-то поддержать блекнущий имидж Японии в мире. Среди японских элит появился и стал все громче звучать термин «безопасность человека» («*human security*») в качестве одной из целей внешней политики страны. В 2003 г. политика во имя «безопасности человека» была официально закреплена в новой редакции Хартии ОПР [26, pp. 118–122]. Концепция «безопасности человека» объединила концепции «свободы от нужды» и «свободы от страха». Если под «свободой от нужды» подразумевается использование иностранной помощи для борьбы с бедностью и нищетой, то «свобода от страха» включает в себя целый комплекс неотложных проблем, таких как разрушение окружающей среды,

демографические проблемы, инфекционные болезни (СПИД), наркотрафик, организованная преступность, проблема беженцев, униженное положение женщины, ликвидация наземных мин и т. д., многие из которых имели непосредственное отношение к ЮВА, в особенности к «новым» членам АСЕАН.

Указанное новшество продемонстрировало частичный отход от девелопментализма как основы японской экономической помощи. Многочисленным японским кабинетам, когда дело доходит до ОПР, приходится лавировать между двумя противоположными силами, между девелопментализмом и «безопасностью человека», между внешним давлением и позицией собственного бизнес-сообщества. В новой редакции Хартии ее главной целью провозглашались «внесение вклада в мир и развитие международного сообщества и — тем самым — обеспечение собственной безопасности и процветания самой Японии». По планам правительства Дз. Коидзуми Хартия была подвергнута ревизии для того, чтобы повысить профиль экономической помощи с точки зрения стратегии, мобильности, прозрачности и эффективности. Провозглашенные цели представляются вполне достойными, однако документ несет в себе собственное и трудноразрешимое противоречие. Получалось, что, с одной стороны, Япония разделяет глобальные цели, т. е. ставит свою помощь на службу мировому сообществу, как бы отказываясь от нее как от инструмента экономической экспансии. С другой стороны, учитывая интересы собственного бизнеса (и, видимо, в соответствии с мнением большинства населения), во главу угла ставится польза от помощи именно для Японии. Похоже, что авторы новой редакции Хартии ОПР не сумели (если это вообще было возможно) добротнo состыковать эти два краеугольных, но противоположных принципа. Характерно противоречивое высказывание Т. Асо в его бытность министром иностранных дел (2006 г.): «ОПР в основном предназначена для того, чтобы другие страны распоряжались драгоценными деньгами японского народа, имея в виду, что впоследствии это принесет пользу японскому же народу» [52, р. 61]. Таким образом, в смысле конечной ориентации своей ОПР японские власти действительно оказались «на перепутье».

В какую конкретную форму выливается «сдвиг от вещей к людям» (как еще именуют новую парадигму)? Прежде всего, меняется соотношение между возвратными займами и грантами в общем оттоке средств¹. Япония — в отличие от западных государств-доноров — традиционно считала свои «мяг-

¹ С конца XX в. за выдачу иеновых займов отвечает Японский банк международного сотрудничества (JBIC), за невозвратную техническую помощь — Японское агентство международного сотрудничества (JICA), а за финансовые гранты — напрямую Министерство иностранных дел Японии (MOFA).

кие» займы более адекватной формой помощи, чем прямые гранты. Такой подход основывался на ее собственном опыте, когда именно займы от США и международных организаций помогли восстановить японскую экономику из послевоенной разрухи. Так, по словам А. Нисигаки, который возглавлял Фонд экономического сотрудничества с зарубежными странами в 1990-х гг., необходимость возвращать кредиты повышает чувство ответственности со стороны государств-реципиентов и побуждает их более эффективно использовать внешние фонды, отбирая наиболее приоритетные проекты развития [29, р. 59]. В идеале, с японской точки зрения, развивающиеся страны ЮВА сами должны со временем стать донорами помощи, и им следует помогать, исходя из этой предпосылки.

С середины 1990-х гг. в Японии определились с необходимостью проводить различие между общерегиональным и пострановым (*country-wise*) подходом к оказанию ОПР. В 1998 г. пострановой подход был конкретизирован, итогом чего явился переход к программам сотрудничества с каждой страной-реципиентом с намерением подвергать ревизии эти планы каждые 5 лет. «Япония предоставляет помощь более чем 150 странам... Для того, чтобы сделать ее наиболее эффективной и высококачественной, потребуется, образно говоря, 150 отдельных политик помощи для 150 стран» [51, р. 44]. В таких программах прописываются конкретные цели японской помощи каждой из стран и ее приоритетные направления, а также заложена идея координации займов, финансовых даров и технического сотрудничества взамен реализации этих форм по отдельности, через различные бюрократические ведомства. Условия предоставления помощи более справедливо дифференцировались в зависимости от степени бедности стран-адресатов.

По логике МИД Японии, о качестве помощи нельзя судить по соотношению между грантами и займами; главным критерием является то, в какой степени она способствует прогрессу в том или ином государстве-реципиенте. Внешнеполитическое ведомство считает, что скорее следует гармонизировать оба вида ОПР и что Япония уже немало сделала на этом пути. При этом подход к одной и той же стране по мере ее прогресса может и должен меняться, а к такому разнообразному региону, как ЮВА, вообще единый подход неприменим. В Японии считается, что на начальном этапе строительства современного общества, когда для государств-реципиентов внешняя помощь является условием выживания, наибольшую пользу приносят безвозвратные гранты. По мере развития экономики, когда партнер обретает способность возвращать долги, следует постепенно расширять долю займов в общем объеме помощи и повышать ежегодный процент. В ЮВА из числа получателей безвозмездных субсидий давно уже практически вышли

«продвинутые» Малайзия и Таиланд. В помощи Вьетнаму в 1997 г., когда эта страна причислялась к очень бедным, 57% трансфертов из Японии составляли безвозвратные субсидии, а в 2004 г., когда вьетнамская «перестройка» уже дала ощутимые плоды, — только 29,1%. Наряду с этим в 1991–2004 гг. в японской помощи Камбодже и Лаосу, странам крайне бедным и отягощенным тяжелым военным прошлым, доля безвозвратных субсидий составила 99%. «Японский путь», таким образом, предполагает, что наилучшие результаты должна принести хорошо продуманная комбинация даров и займов — применительно к каждому реципиенту. Не секрет, однако, что из-за рубежа такая философия воспринимается скорее как апология займов в ущерб грантам. Соотношение между обеими формами японской помощи приведено в таблице 3.

Таблица 3

Соотношение между безвозмездной помощью и иеновыми займами, %

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008
Займы	45,9	42,8	42,0	48,7	47,2
Гранты	54,1	57,8	58,0	51,3	52,8

Источник: [23].

Как видно из вышеприведенной таблицы, иеновые займы, требующие от должников их возврата, продолжают занимать почти половину общего объема японской ОПР. Нельзя сказать, что условия японских кредитов слишком обременительны для должников. В среднем ставка по иеновым займам не превышает 1% годовых, а срок погашения составляет более 30 лет с отсрочкой выплат до 10 лет. Таким образом, и плательщиками (в развивающихся странах), и бенефициариями (в Японии) становятся уже следующие поколения граждан и тем более другие, грядущие правительства.

Тем не менее проблема соотношения между кредитами и грантами не перестает являться предметом серьезных разногласий между странами-донорами. С точки зрения многих, понятия «помощь» и «возвратные трансферты» с трудом сочетаются между собой. По доле грантов, важнейшему показателю качества помощи, Япония занимает последнюю строчку среди стран — членов Комитета помощи развитию ОЭСР (в среднем доля грантов составляет 87–88%). При этом у Японии объем невозвратных выплат превзошел размеры займов только в нынешнем веке. В значительной степени это связано с тем, что в категорию «грантов», начиная с середины 2000-х гг. нового века, стали переводить существенную часть безнадежных кредитов «беднейшим странам с крупной задолженностью» (*heavily indebted poor countries, HIPC*), выданных ранее частными японскими банками и корпорациями, с исполь-

зованием схем государственного страхования [5, с. 274]. Принадлежат ли эти операции к реальной помощи развитию — это еще большой вопрос; их можно охарактеризовать и как помощь японским юридическим лицам-кредиторам.

Правда, в структуре займов произошли положительные подвижки, прежде всего в сторону от так называемого девелопментализма. Издавна финансирование физической инфраструктуры (мосты, дороги, ЛЭП и т. д.) в странах АСЕАН для Японии было главным приоритетом. Помощь в развитии секторов «мягкой» (социальной) инфраструктуры, таких как соцобеспечение, просвещение, охрана окружающей среды, играла подчиненную роль. В рамках физической инфраструктуры ведущая роль уделялась транспортным объектам. По мнению японской стороны, для внешней торговли развивающихся стран неразвитость транспортных путей является барьером, даже более серьезным, чем тарифные барьеры на их продукцию. Длительное время такой подход оставался доминирующим, ибо считалось, что он наилучшим образом обеспечивал экономический рост стран-реципиентов.

На этом фоне благоприятным изменением является увеличение доли заемных средств, выделяемых на нужды охраны окружающей среды. Со стороны международного сообщества и неправительственных организаций (НПО) былое невнимание к экологическим проблемам в рамках японско-го сотрудничества вызывало неудовольствие. Во-первых, доля трансфертов, приходящихся на экологические цели, была явно ниже, чем в помощи западных стран-членов ОЭСР. Во-вторых, сами инфраструктурные проекты, случалось, наносили вред природе или нарушали сложившийся на местах уклад жизни.

Помощь со стороны развитого «севера» ради защиты окружающей среды важна еще и потому, что лишь немногие страны Тихоокеанской Азии достигли уровня доходов, который позволяет им самим осуществлять экологический контроль. Для большинства из них инвестиции в экологию до сих пор представляются либо роскошью, либо приоритетом, более низким, чем экономический рост. Не случайно в регионе (помимо Китая) наиболее загрязненными странами признаны Филиппины, Вьетнам и Индонезия. В Маниле реки, обеспечивающие питьевой водой миллионы населения, переполнены опасными для здоровья сточными водами. Заводы по производству сахара, тапиоки и пальмового масла по всей ЮВА сбрасывают в реки и море тонны опасных для жизни отходов. В некоторых случаях состояние среды не только вредит здоровью населения, но и представляет собой проблему национального выживания. Островное государство Кирибати в прямом смысле тонет в океане, и населению пришлось сконцентри-

роваться на крупнейшем из островов Тарава. Поскольку затонуть может и Тарава, правительство Кирибати обратилось с просьбой к руководству Фиджи продать 2000 га земли для переселения своих граждан. Такая же печальная судьба может постигнуть Маршалловы острова, Тувалу и Соломоновы острова [50].

Вероятно, именно в сфере экологии Япония способна наиболее ярко проявить международное лидерство, по крайней мере, в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Ее особая роль в этой сфере как бы продиктована собственным японским уникальным опытом. За десятилетия бурного экономического роста Япония сама прошла через опасный период загрязнения окружающей среды (достаточно вспомнить «болезнь Минамата») и сумела добиться исключительных успехов.

В принципе, курс на «экологизацию» японской ОПР был обозначен еще в 1989 г., когда были опубликованы директивы правительства по охране окружающей среды при реализации японских проектов в развивающихся странах, а с правительств последних стали брать обязательства по соблюдению установленных стандартов. В обеих редакциях Хартии ОПР (1992 и 2003 гг.) прямо говорилось о том, что экологические проблемы должны стать главным отраслевым направлением сотрудничества с государствами — получателями помощи в Азии. К концу 1990-х гг. правительством стали применяться особые, очень льготные ставки по займам, предназначенным для борьбы с деградацией среды (0,75% годовых, срок возврата — 40 лет, с льготным периодом 10 лет) [29, р. 63]. Весьма высоко поднялась доля займов, связанных с экологией, в общей сумме займов: до 21% в 1997 г. и 29% в 1998 г.

Конкретные сферы «природоохранного» измерения японской ОПР включают в себя борьбу с выбросами парниковых газов и планетарным потеплением, озеленение и восстановление лесов, борьбу с эрозией почвы, с исчезновением тропических лесов и многое другое. Такие проблемы обычно не ограничиваются национальными рамками, а имеют поистине глобальные, в крайнем случае общерегиональные, характер и масштабы. Помимо прочего, они касаются и самой Японии (например, кислотные дожди и микроскопические частички грязи РМ 2,5, приносимые ветрами из Китая). В связи с заявленной Японией ролью флагмана в борьбе за окружающую среду, в структуре ее ОПР заметно должна возрасти доля «экологической» помощи развивающимся странам. «Экологическая» помощь призвана в конечном итоге служить долгосрочным японским интересам, и, видимо, с ней связано будущее японских программ помощи¹.

¹ Подробнее о японских инициативах и проектах в области охраны окружающей среды см.: [25, pp. 167–186].

XXI ВЕК: МАГИСТРАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЯПОНСКОЙ ПОМОЩИ

Динамика ОПР странам АСЕАН и ее доля во всей японской двусторонней помощи отражены в таблице 4.

Таблица 4

Японская ОПР странам АСЕАН

Показатель	1985	1990	1995	1998	2000	2002	2004	2009	2010	2011
Объем помощи странам АСЕАН, млн долл.	800	2299	2229	2356	3126	1748	897	4144	4089	3489
Доля АСЕАН во всей японской ОПР, %	46	56	39	44	59	43	35	43	27	32

Источник: составлено по: [23].

Из таблицы 4 видно, что доля помощи странам АСЕАН из Токио в последние 10–15 лет была достаточно неравной. В одном случае это связано с выделением огромных субсидий Ираку и Афганистану для послевоенного восстановления, в другом случае — с выпадением Китая из числа реципиентов ОПР, в третьем — мировым финансовым кризисом 2008–2009 гг. В любом случае уровень 30–40%, которые приходились на страны АСЕАН в последнее десятилетие, по-прежнему высок.

Поэтому тот факт, что с 1990-х гг. высокая доля АСЕАН в общем объеме японской ОПР стала сокращаться, является закономерным результатом объективных процессов. К середине 2000-х гг. XXI в. объемы двусторонней помощи Таиланду, Индонезии и Филиппинам уменьшились в среднем вдвое по сравнению с началом 1990-х гг., а с учетом возврата ими прежних долгов займы в их адрес даже превратились в отрицательную величину. Ряд государств стал богаче, а их экспорт в Японию, как более зрелая и равноправная форма экономических связей, существенно возрос. Не случайно в течение первого десятилетия XXI в. Япония почти со всеми странами ЮВА и с АСЕАН (как с единой организацией) заключила соглашения о свободной торговле (ССТ) или об экономическом партнерстве (СЭП).

Однако тем временем появились не менее объективные обстоятельства, в силу которых японский курс можно в какой-то степени трактовать как политику «назад в ЮВА». Во-первых, внутренние экономические неурядицы в Японии потребовали уделять больше внимания инвестициям, локализованным в близлежащем регионе. Во-вторых, стали появляться новые партнеры, претендующие на японские деньги, к числу которых принадлежат объявившие о своей прорыночной ориентации Вьетнам, Лаос и Камбоджа (так же

как и Монголия). Многонаселенная Бирма с 2010 г. стала на путь демократизации, перестав быть страной-изгоем. Крайне низкий стартовый уровень каждого из государств превратил их в естественных кандидатов на роль про-сителей фондов из Токио. В ту же сторону работает интерес японских частных корпораций к инвестированию в этом регионе. По оценкам экспертов 20-летней давности, «принятие Японией на себя новой ответственности... существенно поднимет японские ставки в определении будущего экономического развития в Индокитае» [24, р. 73]. И в действительности в начале нового столетия Вьетнам быстро перебрался в начало списка получателей трансфертов из Японии, обогнав даже Китай. Для всех индокитайских государств очень скоро Япония превратилась в донора номер один.

«Новые» члены АСЕАН (Вьетнам, Камбоджа, Лаос и Мьянма), а среди них в первую очередь Вьетнам, заслуживают особенно пристального внимания. Так, Вьетнам занимает исключительно важное место и по численности населения, и по богатству природных ресурсов (включая редкоземельные металлы), и по стратегическому положению. В свое время в 1979 г. под очевидным американским давлением после ввода вьетнамских войск в полпотовскую Камбоджу помощь Вьетнаму была заморожена. Позднее Япония могла только сожалеть об этом шаге, который политически был не оправдан, а экономически противоречил ее собственным интересам. В результате Япония по объему частных капиталовложений отстала от западных стран (подробнее см.: [2, с. 38]). Финансовые вливания Японии во Вьетнам были разморожены в 1992 г. под давлением частных корпораций, но и после этого долгое время выглядели весьма скромно [16, р. 127].

Когда в 1995 г. Вьетнам стал полноправным членом группировки АСЕАН, в Японии поняли, что, исходя из собственных интересов, содействие Вьетнаму следует увеличивать радикально, для того чтобы модернизировать инфраструктуру страны, и такой скачок действительно произошел. С Вьетнамом были заключены соглашения о строительстве на безвозмездной или льготной основе новой железной дороги между севером и югом страны, зоны высокотехнологичных производств, атомной электростанции с двумя реакторами, нового порта на юге страны и т. д. [49]. Токийские власти также обязались принять на учебу и дальнейшую работу вьетнамских медсестер и сестер-сиделок (ранее такое право получили лишь Индонезия и Филиппины). Во время визита в Токио вьетнамский президент Нгуен Минь Триет (2007 г.), отдавая должное японской помощи, сообщил, что за предыдущие 15 лет она составила треть всех льготных выплат из-за рубежа [46]. Вьетнам стал своего рода полигоном, на котором Япония испытывала комплексную программу развития экономики, включающую в себя сферы финансов, инвестиций, налоговой политики и т. д. В настоящее время прогресс во Вьет-

наме по сравнению с соседними странами очевиден, и в этом есть немалая часть и японской помощи.

Наиболее политически трудным участком для Японии являлась Бирма (Мьянма), десятилетиями управляемая бесчеловечной военной хунтой. Япония обязана была проявлять солидарность со странами Запада и поддерживать санкции против этой страны-изгоя. С другой стороны, с Бирмой Японию издавна связывала общность буддийской религии, а кроме того, эта страна вообще была самым первым объектом японской ОПР в 1950-х гг. В 1990–2000-х гг. сюда направлялся незначительный объем ОПР в размере 25–50 млн долл. на конкретные объекты. Оказывать более крупную поддержку правительству-изгою, заведомо зная, что она не дойдет до населения, было бы абсурдно.

Однако, когда Бирма с 2010–2011 гг. встала на путь быстрых демократических преобразований, не менее быстрым оказался процесс ее международного признания, включая и официальную помощь со стороны Японии (подробно см. [4]). Договоренность о помощи Бирме была достигнута в апреле 2012 г. Она включает в себя прощение бирманского долга Японии в размере 3,8 млрд долл. и возобновление займов на цели развития. В частности, правительство обязалось выделить деньги на создание инфраструктуры в крупной индустриальной зоне в районе Тхилава (близ Рангуна-Янгона), в которой частному консорциуму Марубэни – Мицубиси – Сумитомо будет принадлежать 49% акций. Бирма почти наверняка войдет в японскую производственную цепочку в ЮВА, поэтому японские планы предусматривают ее транспортное и телекоммуникационное соединение с соседним Таиландом. Страну придется «подтягивать» до среднего по АСЕАН уровню весьма долго, а это будет удерживать высокую долю АСЕАН в суммарном объеме японского экономического сотрудничества [19, р. 21].

Как видно на примере Вьетнама и Мьянмы (то же самое можно сказать также про Камбоджу и Лаос), девелопменталистский подход к помощи при освоении новых территорий продолжает превалировать в японской стратегии в бедных странах. Вместе с тем Япония не может позволить себе игнорировать и природоохранное направление при оказании ОПР. В этом плане заслуживает внимания крупномасштабный проект, направленный на развитие инфраструктуры в бассейне реки Меконг, где сталкиваются интересы целых пяти членов АСЕАН – Лаоса, Камбоджи, Таиланда, Бирмы и Вьетнама.

Еще премьер-министр Дз. Коидзуми выразил готовность выделить на развитие инфраструктуры в указанном районе около 1,5 млрд долл. в течение трех лет. После победы Демократической партии на выборах (2009 г.) новый премьер Ю. Хатояма немедленно пригласил в Токио руководителей всех пяти государств бассейна реки Меконг для того, чтобы разъяснить свою

собственную инициативу, озвученную им чуть ранее в ООН. В соответствии с ней он пообещал отныне делать особый упор на борьбу с парниковыми газами и с изменениями в климате. Одновременно Хатояма подтвердил также обещания своих предшественников из ЛДП расширить инфраструктурное и техническое содействие беднейшим странам в преддверии создания «восточноазиатского сообщества» на базе АСЕАН, в котором уровень развития участников должен быть более или менее одинаков [48].

«Меконгская инициатива» получила продолжение при премьер-министре из Демократической партии Ё. Нода, когда в апреле 2012 г. им было сказано: «Во всем восточноазиатском регионе не может быть стабильности без стабильности и развития в бассейне реки Меконг». Японская печать отмечала, что многие фирмы мечтают о прибыльных возможностях в регионе и что правительственная помощь из расчета 600 млрд иен (около 7 млрд долл.) в 2013–2015 гг. должна этому способствовать [49]. Нода перечислил 57 проектов, включая не только железные и шоссейные дороги, мосты и т. д., но и высокотехнологичные проекты, в частности, использование искусственных спутников для ликвидации природных катастроф. В соответствии с новым японским дискурсом в условия указанной серии займов и грантов непременно входит и забота о «безопасности человека» в странах бассейна Меконга.

Раньше подобного рода обещания могли долго ждать своего часа, однако в нынешнем веке геоэкономическая ситуация круто изменилась и — с точки зрения Японии — усложнилась. В рассматриваемом регионе (как и в ряде других) Япония столкнулась с растущей конкуренцией со стороны Китая. Последний во имя своих топливно-сырьевых интересов готов оказывать, похоже, почти неограниченную помощь любым режимам на юго-востоке Азии и за ее пределами. Так, за счет Китая начались работы по прокладке газопровода между Бирмой и провинцией Юньнань. В соседней Камбодже Китаем выиграны тендеры на семь гидроэнергетических проектов. На создание современных автострад между АСЕАН и южным Китаем в Пекине формируется особый фонд в размере 10 млрд долл. Вдобавок Китай первым из крупных держав заключил соглашение о свободной торговле в АСЕАН как с единым блоком. Для Японии сложность задачи заключается в том, чтобы не «потерять» Индокитай и всю ЮВА и в то же время минимизировать трения с Китаем, избежать политического соперничества в регионе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Япония продолжает быть главным донором для многих стран Азии и Тихоокеанского бассейна. По состоянию на 2010 г. она играла эту роль в 27 странах, включая страны — члены АСЕАН (Вьетнам, Камбоджу, Бирму и Лаос),

Шри-Ланку, Монголию, островное государство Тонга, а также Индию. Без учета возврата долгов по займам (брутто-ОПР) Япония также является лидером по оказанию помощи «старым» членам АСЕАН – Индонезии, Филиппинам и Вьетнаму, где в 2000-х гг. японская доля превышала половину совокупной помощи со стороны стран-членов ОЭСР. ОПР позволила Японии существенно укрепить свой авторитет во многих азиатских государствах, в значительной степени ослабить (кроме КНР и Республики Корея) историческую память о себе как о стране-агрессоре [5, с. 276]. Нельзя отрицать и ее положительную роль в поддержании мира и стабильности в регионе.

С начала XXI в. маятник общественного мнения качнулся от бывшего энтузиазма к настороженно-критическому отношению к трате налогов и личных сбережений за границы. Казалось, что в скором будущем японская ОПР станет терять свое бывшее значение, переходя в разряд хотя и важных, но вспомогательных инструментов внешнеэкономической политики. Разумеется, в более продвинутых государствах помощь будет прогрессирующе заменяться частными инвестициями японских корпораций, а на межгосударственном уровне – расширением соглашений о свободной торговле (ССТ) или путем присоединения к соглашению о Транстихоокеанском Партнерстве, в котором, кстати, участвует несколько членов АСЕАН.

Однако, вопреки предыдущим ожиданиям, многочисленные ССТ на данном этапе не заменяют необходимости помощи, более того, они даже сопровождаются пакетами ОПР. По-видимому, в ближайшем будущем растущая часть помощи будет направляться на выравнивание экономических различий между «старыми» и «новыми» членами АСЕАН. Такие густонаселенные страны, как Индонезия и Вьетнам, придется еще немало лет подтягивать до приемлемого уровня путем экономического сотрудничества. Крайне бедные Лаос и Камбоджа, и в особенности Бирма, ставшая на путь демократических преобразований, потребуют очень крупных трансфертов из Токио. Помимо прочего, ЮВА в последние годы превратилась в поле борьбы за влияние (ингейджмент) между Японией и Китаем, который располагает исключительно крупными средствами. Ослабление внимания к региону со стороны Японии способствовало бы усилению его тяготения к КНР¹. Поэтому доля Юго-Восточной Азии как региона при распределении японской ОПР, по всей вероятности, будет держаться на весьма высоком уровне.

Объявленный японскими кабинетами переход от «вещей к людям» затруднен именно кричащей отсталостью ряда стран ЮВА. Немалый потенциал для искоренения бедности в странах-партнерах имеется за счет активизации японских НПО. Однако такая активизация предполагает перенесение

¹ О японско-китайском противостоянии по линии помощи в ЮВА см. [14].

части связей на «низовой» уровень также и в принимающих странах. Такие подвижки в конфигурации помощи находят понимание далеко не у всех властей стран — партнеров Японии. Ряд правительств явно не заинтересован ни в допуске иностранцев (включая японцев) к решению внутренних социальных проблем, ни в прямых связях между местными общинами и заграницей. Поэтому новый японский мейнстрим, по-видимому, будет встречать существенную оппозицию в некоторых странах АСЕАН и за ее пределами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. История войны на Тихом океане: в 5 томах. Том 5. Мирный договор / под общ. ред. Усами Сэйдзиро, Эгути Бокуро, Тояма Сигэки, Нохара Сиро и Мацусима Эйити. М.: Иностранная литература, 1958. 508 с.
2. Ковригин Е.Б. Политические аспекты японской ОПР // Знакомьтесь — Япония. 2001. № 31.
3. Ковригин Е.Б. Япония — Китай: официальная помощь развитию как инструмент экономического взаимодействия // Пространственная экономика. 2012. № 3. С. 9—33.
4. Симония А.А. Мьянма: арена «большой игры» за политическое влияние в Азии // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 10. С. 76—84.
5. Стрельцов Д.В. Официальная помощь развитию — важнейший фактор внешней политики Японии // Внешняя политика Японии: история и современность / под ред. Э.В. Молодяковой. М.: Восточная литература, 2008. 319 с.
6. Araki M. The Japan ODA Model that Began Life in Southeast Asia // Asia-Pacific Review. 2007. Vol. 14. No. 2. Pp. 17—29. DOI:10.1080/13439000701733218.
7. Arase D. Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995. 307 p.
8. Cassen R. Does Aid Work? Oxford University Press, 1986. 381 p.
9. Chinese-Japanese Relations in the Twenty First Century: Complementarity and Conflict / ed. Marie Söderberg. London and New York: Routledge, 2002. 224 p.
10. Drifte R. Japan's Foreign Policy in the 1990s: From Economic Superpower to What Power? Basingstoke: Macmillan Press, 1996. 209 p.
11. Edström B. Japan's ODA Still Going Strong // Policy Brief. 2012. No. 95. 23 May. 2 p.
12. Far Eastern Economic Review. 1986. 27 November.
13. Fifty Years of Japan's ODA / Ministry of Foreign Affairs of Japan. Tokyo, 2005.
14. Foreign Aid Competition in Northeast Asia / eds. Kim Hyo-sook, D. Potter. Sterling: Kumarian Press, 2012. 245 p.
15. Hamanaka S. Asian Regionalism and Japan: The Politics of Membership in Regional Diplomatic, Financial and Trade Groups. London and New York: Routledge, 2009. 234 p.
16. Hatch W., Yamamura K. Asia in Japan's Embrace. Cambridge University Press, 1996. 282 p.
17. Hook G. et al. Japan's International Relations: Politics, Economics and Security. London and New York: Routledge, 2005. 672 p.
18. International Herald Tribune. 1988. 9 December.
19. International Herald Tribune. 2012. 20 August.
20. Intharathai K. Japan's Development from the Viewpoint of the Southeast Asian // Japan Quarterly. 1979. Vol. 26. No. 2. Pp. 219—229.

21. *Iokibe M.* ODA as a Foreign Policy Tool // Japan Review of International Affairs. 2003. Vol. 17. No. 2. Pp. 105–127.
22. Japan. Development Cooperation Review Series. No. 13. Paris: OECD, 1996. 76 p. DOI:10.1787/9789264025578-en.
23. Japan's ODA White Paper / Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html (дата обращения: январь 2014).
24. Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership / ed. A. Rix. New York: Routledge, 1993. 208 p.
25. Japanese Aid and Construction of Global Development: Inescapable Solutions / eds. D. Leheni, K. Warren. London and New York: Routledge, 2012. 312 p.
26. *Kurusu K.* Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamism Behind the Acceptance and Promotion of Human Security // Asia-Pacific Review. 2011. Vol. 18. No. 2. Pp. 115–137. DOI:10.1080/13439006.2011.630854.
27. *Lim Hua Sing.* Japan's Role in Asia: Mutual Development or Ruthless Competition? Singapore: Times Academic Press, 2003. 284 p.
28. *Nester W.* Japan and the Third World: Patterns, Powers, Prospects. New York: St. Martin's Press, 1992. 323 p.
29. *Nishigaki A.* A New Phase in Japanese Economic Cooperation // Asia-Pacific Review. 2000. Vol. 7. No. 1. Pp. 56–65. DOI: 10.1080/713650814.
30. OECD Development Assistance Peer Reviews: Japan 2010. OECD, 2011. 130 p. DOI:10.1787/9789264098305-en.
31. *Okita S.* Japan in the World Economy of the 1980s. University of Tokyo Press, 1989. 270 p.
32. Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia /ed. M. Borthwick. Boulder: Westview Press, 2007. 592 p.
33. *Pharr S.* Japan's Defensive Foreign Policy and the Policies of Burden Sharing // Japan's Foreign Policy / ed. Gerald Curtis. New York: M.E. Sharpe, 1993. Pp. 235–263.
34. *Pyle K.* Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose. New York: Public Affairs, 2007. 433 p.
35. *Riddel R.* Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press, 2008. 536 p.
36. *Rozman G.* Northeast Asian Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization. Cambridge University Press, 2004. 412 p.
37. *Schraeder P.* et al. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows // World Politics. 1998. Vol. 50. No. 2. Pp. 294–323. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0043887100008121>.
38. *Terada T.* Japan's Post-War Foreign Policy and Diplomacy in Asia and the Pacific. Canberra: Australia-Japan Research Centre, 1995. March.
39. The Japan Times. 1999. 31 August.
40. The Japan Times. 1999. 23 August.
41. The Japan Times. 2002. 19 January.
42. The Japan Times. 2004. 19 October.
43. The Japan Times. 2004. 29 November.
44. The Japan Times. 2005. 30 May.
45. The Japan Times. 2006. 3 August.
46. The Japan Times. 2007. 27 November.
47. The Japan Times. 2008. 25 December.
48. The Japan Times. 2009. 12 November.
49. The Japan Times. 2012. 22 April.
50. The Japan Times. 2013. 6 September.

51. The Policy Recommendations on Japan's ODA in the 21 Century / ed. A. Kusano et al. Tokyo: Japan Forum on International Relations, Inc., 1998. 56 p.
52. The US–Japan Alliance: Balancing Soft and Hard Power in East Asia / eds. D. Arase, T. Akaha. London and New York: Routledge, 2011. 184 p.
53. *Togo K.* Japan's Foreign Policy. 1945–2009: The Quest for a Proactive Policy. Leiden–Boston: Brill, 2010. 484 p.
54. *Trinidad D.* Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia // Asian Perspective. 2007. Vol. 31. No. 2. Pp. 95–125.
55. Yomiuri Shinbun. 1977. 1 August.

JAPAN – ASEAN: EVOLUTION OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

E.B. Kovrigin

Kovrigin Eugene Borisovich — Ph. D. in Economics, Professor. Seinan Gakuin University, 6-2-92 Nishijin, Sawara-ku, Fukuoka, Japan, 814-8511. E-mail: ebkovrigin@gmail.com.

The Japanese official development assistance (ODA) is a phenomenon of contemporary economic history. According to official data, 189 sovereign countries and dependent territories at one time or another were among the beneficiaries of Japan's low-interest loans and grants since the country's accession to the pool of donor states in 1954. For a long time ASEAN has been the biggest recipient of Japan's ODA.

The article considers the main trends in Japan's ODA, motivation of ODA, formation of the Japanese model and evolution of payments. The author discusses the ODA assessment problems connected with the peculiarities of statistical accounting of ODA in Japan. The study shows Japan's role as the leading donor of ODA for Southeast Asia countries. The article also considers the problem of balancing the national and global interests, contradictions of developmentalism and the concept of "human security". The paper reveals the structure of ODA by type of assistance, objectives and recipients. The author concludes that in the near future the majority of ODA will be directed toward levelling out the economic differences between "old" and "new" members of ASEAN and probably Southeast Asia as a region will be among key recipients of Japan's ODA in order to withstand the growing competition from China.

Keywords: official development assistance, evolution, economic cooperation, yen loans, gratis aid (grants), developmentalism, motivation, China, Japan, ASEAN, South-East Asia.

REFERENCES

1. *The History of the Pacific War (in Five Volumes). Volume V. The Peace Treaty.* Edited by Usami Seijiro, Eguchi Bokuro, Toyama Shigeki, Nohara Shiro, Matsushima Eiichi. Moscow, 1958, 508 p. (In Russian).
2. Kovrigin E.B. Political Aspects of the Japanese Official Development Assistance. *Zna-komtes Yaponiya* [Meet – Japan], 2001, no. 31 (In Russian).
3. Kovrigin E. B. Japan – China: Official Development Assistance as a Tool of Economic Interaction. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2012, no. 3, pp. 9–33. (In Russian).

4. Simonia A.A. Myanmar: Arena of “Big Game” for Political Influence in SEA. *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya – World Economy and International Relations*, 2013, no. 10, pp. 76–84. (In Russian).
5. Streltsov D.V. Official Development Assistance – a Key Factor in Japan’s Foreign Policy. *Japan’s Foreign Policy: Past and Present*. Edited by E.V. Molodnyakova. Moscow, 2008, 319 p. (In Russian).
6. Araki M. The Japan ODA Model that Began Life in Southeast Asia. *Asia-Pacific Review*, 2007, vol. 14, no. 2, pp. 17–29. DOI:10.1080/13439000701733218.
7. Arase D. *Buying Power: The Political Economy of Japan’s Foreign Aid*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995, 307 p.
8. Cassen R. *Does Aid Work?* Oxford University Press, 1986, 381 p.
9. *Chinese-Japanese Relations in the Twenty First Century: Complementarity and Conflict*. Edited by Marie Söderberg. London and New York: Routledge, 2002, 224 p.
10. Drifte R. *Japan’s Foreign Policy in the 1990s: From Economic Superpower to What Power?* Basingstoke: Macmillan Press, 1996, 209 p.
11. Edström B. Japan’s ODA Still Going Strong. *Policy Brief*, 2012, no. 95, 23 May, 2 p.
12. *Far Eastern Economic Review*, 1986, 27 November.
13. *Fifty Years of Japan’s ODA*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Tokyo, 2005.
14. *Foreign Aid Competition in Northeast Asia*. Edited by Kim Hyo-sook, D. Potter. Sterling: Kumarian Press, 2012, 245 p.
15. Hamanaka S. *Asian Regionalism and Japan: The Politics of Membership in Regional Diplomatic, Financial and Trade Groups*. London and New York: Routledge, 2009, 234 p.
16. Hatch W., Yamamura K. *Asia in Japan’s Embrace*. Cambridge University Press, 1996, 282 p.
17. Hook G. *Japan’s International Relations: Politics, Economics and Security*. London and New York: Routledge, 2005, 672 p.
18. *International Herald Tribune*, 1988, 09 December.
19. *International Herald Tribune*, 2012, 20 August.
20. Intharathai K. Japan’s Development from the Viewpoint of the Southeast Asian. *Japan Quarterly*, 1979, vol. 26, no. 2, pp. 219–229.
21. Iokibe M. ODA as a Foreign Policy Tool. *Japan Review of International Affairs*, 2003, vol. 17, no. 2, pp. 105–127.
22. *Japan. Development Cooperation Review Series*, no. 13. Paris: OECD, 1996, 76 p. DOI:10.1787/9789264025578-en.
23. *Japan’s ODA White Paper*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Available at: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html (accessed January 2014).
24. *Japan’s Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*. Edited by A. Rix. New York: Routledge, 1993, 208 p.
25. *Japanese Aid and Construction of Global Development: Inescapable Solutions*. Edited by D. Leheni, K. Warren. London and New York: Routledge, 2012, 312 p.
26. Kurusu K. Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamism behind the Acceptance and Promotion of Human Security. *Asia-Pacific Review*, 2011, vol. 18, no. 2, pp. 115–137. DOI:10.1080/13439006.2011.630854.
27. Lim Hua Sing. *Japan’s Role in Asia: Mutual Development or Ruthless Competition?* Singapore: Times Academic Press, 2003, 284 p.
28. Nester W. *Japan and the Third World: Patterns, Powers, Prospects*. New York: St. Martin’s Press, 1992, 323 p.
29. Nishigaki A. A New Phase in Japanese Economic Cooperation. *Asia-Pacific Review*, 2000, vol. 7, no. 1, pp. 56–65. DOI: 10.1080/713650814.

30. *OECD Development Assistance Peer Reviews: Japan 2010*. OESD, 2011, 130 p. DOI:10.1787/9789264098305-en.
31. Okita S. *Japan in the World Economy of the 1980s*. University of Tokyo Press, 1989, 270 p.
32. *Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia*. Edited by M. Borthwick. Boulder: Westview Press, 2007, 592 p.
33. Pharr S. Japan's Defensive Foreign Policy and the Policies of Burden Sharing. *Japan's Foreign Policy*. Edited by Gerald Curtis. New York: M.E. Sharpe, 1993, pp. 235–263.
34. Pyle K. *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*. New York: Public Affairs, 2007, 433 p.
35. Riddell R. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2008, 536 p.
36. Rozman G. *Northeast Asian Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*. Cambridge University Press, 2004, 412 p.
37. Schraeder P. Clarifying the Foreign Aid Puzzle: a Comparison of American, Japanese, French and Swedish Aid Flows. *World Politics*, 1998, vol. 50, no. 2, pp. 294–323. DOI: <http://dx.doi.org/10.1017/S0043887100008121>.
38. Terada T. *Japan's Post-War Foreign Policy and Diplomacy in Asia and the Pacific*. Canberra: Australia-Japan Research Centre, 1995, March.
39. *The Japan Times*, 1999, 31 August.
40. *The Japan Times*, 1999, 23 August.
41. *The Japan Times*, 2002, 19 January.
42. *The Japan Times*, 2004, 19 October.
43. *The Japan Times*, 2004, 29 November.
44. *The Japan Times*, 2005, 30 May.
45. *The Japan Times*, 2006, 3 August.
46. *The Japan Times*, 2007, 27 November.
47. *The Japan Times*, 2008, 25 December.
48. *The Japan Times*, 2009, 12 November.
49. *The Japan Times*, 2012, 22 April.
50. *The Japan Times*, 2013, 6 September.
51. *The Policy Recommendations on Japan's ODA in the 21 Century*. Edited by A. Kusano et al. Tokyo: Japan Forum on International Relations, Inc., 1998, 56 p.
52. *The US–Japan Alliance: Balancing Soft and Hard Power in East Asia*. Edited by D. Arase, T. Akaha. London and New York: Routledge, 2011, 184 p.
53. Togo K. *Japan's Foreign Policy. 1945–2009: The Quest for a Proactive Policy*. Leiden-Boston: Brill, 2010, 484 p.
54. Trinidad D. Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia. *Asian Perspective*, 2007, vol. 31, no. 2, pp. 95–125.
55. *Yomiuri Shinbun*, 1977, 01 August.