
**Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Институт востоковедения РАН
Ассоциация японоведов**

**Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Институт востоковедения РАН
Ассоциация японоведов**

**АССОЦИАЦИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ
РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА
(АИРО–XXI)**

**АССОЦИАЦИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ
РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА
(АИРО–XXI)**

Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Институт востоковедения РАН
Ассоциация японоведов

Д. В. СТРЕЛЬЦОВ

ЯПОНИЯ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ
ЭПОХИ
ХЭЙСЭЙ

МОСКВА
2013

*Настоящее издание подготовлено
при финансовой поддержке Японского фонда*

Рецензенты:

д. э. н. *И. П. Лебедева*
д. соц. н. *С. В. Чугров*

Дизайн обложки *К. Струков*

Д. В. Стрельцов.

Япония: политическая модернизация эпохи Хэйсэй. –
М., АИРО-XXI. 2013 – 280 с.

В монографии содержится комплексный анализ процесса модернизации политической системы Японии в 1990-е – 2010-е гг. Особое внимание автор уделяет институциональным и программно-идеологическим изменениям партийно-политической системы Японии, вопросам избирательной реформы, модификации методов и принципов принятия политических решений. Среди отдельных пунктов политической повестки дня детальное освещение в работе получили вопросы социальной политики, реформы системы налогообложения, развития государственно-частного партнерства, приватизации почтовой корпорации, а также реформы телерадиовещательной корпорации NHK.

ISBN 978–5–91022–187–5

© Межрегиональная общественная организация
«Ассоциация японоведов», 2013
«Association of Japanologists, 2013
© «АИРО–XXI», редакционно-издательское
оформление, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
Глава 1. Попытки политических модернизаций Японии в новое и новейшее время	22
1. Политическая модернизация эпохи Мэйдзи	22
2. Политическая модернизация послевоенного периода	29
Глава 2. Послевоенное политическое развитие Японии	36
1. Политическое развитие в период «холодной войны»	36
2. Политическое развитие в постбиполярную эпоху	47
3. Новая смена власти: возвращение системы правления ЛДП?	88
Глава 3. Перестройка партийно-политической системы	99
1. Особенности института политических партий в Японии	99
2. Ось межпартийного противостояния: консерватизм, социал-демократизм или «японские ценности»?	105
3. ЛДП и ДПЯ: сходство и различия в партийной организации	120
4. Какую партийно-политическую конфигурацию можно ожидать в Японии?	135
Глава 4. Избирательная реформа в политической повестке дня 1990-х – 2000-х годов	143
1. Современная система выборов в парламент	143
2. Политическая реформа 1993–94 годов и ее последствия	150
3. Избирательная система на политической повестке дня современной Японии	162

ВВЕДЕНИЕ

Глава 5. Модернизация методов формирования государственной политики	174
1. Системные проблемы в сфере взаимоотношений между политическим и административным звеньями государственного управления	174
2. Феномен «депутатских кланов»	180
3. Реформа системы принятия политических решений в 1993–2012 гг.	187
Глава 6. Некоторые проблемы политической повестки дня 1990-х – 2010-х годов	201
1. Политика в отношении низкой рождаемости	201
2. Пенсионная реформа	218
3. Интегрированная реформа систем налогообложения и социального обеспечения	233
4. Приватизация почтовой корпорации (2003–2012)	240
5. Внедрение частно-государственного партнерства	254
6. Реформа телерадиовещательной корпорации NHK	262
Заключение	276
Summary	281
Библиография	287

Под политической модернизацией часто подразумевают концепцию описывающую переход от традиционных политических систем к современным¹. Устоявшаяся концепция политической модернизации рассматривает этот процесс в основном в виде двух типов. Первый тип, характерный для США и Западной Европы, предполагает переход к рациональной модели общественного устройства в результате естественной эволюции, в силу внутренних потребностей развития. Второй исторический тип модернизации, как считается, использовался в основном периферийными странами, которые стремились реализовать модель догоняющего развития, совершая модернизационные рывки.

Общие закономерности модернизации второго типа прослеживаются в большинстве стран Востока, в основном тех из них, которые освободились от колониальной зависимости. По этому типу модернизации развивалась и Япония, которая в новейшую эпоху предприняла две успешные модернизации – в период Мэйдзи и в период послевоенных демократических реформ. Обе эти попытки модернизации первоначально приняли форму институциональных реформ, которые на более позднем этапе дали мощный толчок глубинным общественно-экономическим преобразованиям. В обоих случаях реформы в конечном итоге привели к коренной модификации ценностных ориентаций широких социальных слоев.

При этом успех политической модернизации в обоих случаях был обусловлен спецификой исторического момента. Ключевым фактором успеха явилось внешнее давление – угроза иностранного порабощения в первом случае и иностранная военная оккупация – во втором. Важную роль играл и субъективный фактор, выразившийся в способности политического руководства страны реализовать институциональные политические реформы, невзирая на достаточно болезненные социальные издержки (деклассирование самурайского сословия в первом случае и ликвидация помещиков и профессионального военного сословия – во

¹ Сморгунюв Л. В. Современная сравнительная политология. Учебник. М., 2002. С. 185.

втором). Япония обычно приводится как пример успешной модели модернизации в противовес странам, где модернизационный процесс буксовал или приводил к явному тупику в общественном развитии. В качестве примера неудачной попытки модернизации, которую можно рассматривать как антипод японского случая, нередко приводится Китай, реформирование которого после Синьхайской революции так и не привело к созданию жизнеспособного государства.

Специфика японских моделей модернизации была в числе прочего связана с верхушечным типом их реализации. Надстроечный характер преобразований и их ориентация на институциональную составляющую приводили к тому, что процесс заимствования модернистских ценностей на уровне массового сознания сталкивался с большими трудностями. Это приводило к формированию амбивалентной политической модели, с трудом поддающейся однозначной классификации – современные политические институты в ней сочетались с доминированием традиционной политической культуры.

С началом биполярной эпохи Япония, вступившая после кончины императора Сёва в 1988 г. в эпоху Хэйсэй, перешла на новый этап политической модернизации. Его особенностью явилось то, что впервые за всю свою политическую историю Япония стала испытывать потребность в новом модернизационном рывке, уже покончив с парадигмой «догоняющего развития». Вступив еще в середине 1970-х годов в группу мировых лидеров по масштабам своей экономики, Япония начала 1990-х годов оказалась перед лицом острейшего кризиса, связанного с неопределенностью дальнейшего пути развития и трудностями в понимании путей и методов удержания с таким трудом завоеванных лидерских позиций в мире.

Особенностью политической модернизации эпохи Хэйсэй явилось то, что, в отличие от мэйдзийской и послевоенной, эта модернизация в большей степени носит вторичный характер, будучи обусловлена экономическими потребностями – исчерпанием потенциала «догоняющего развития», а также переходом экономики и общества в постиндустриальную стадию. Институциональные изменения в ней подчинены логике адаптации Японии к ужесточившимся внешнеэкономическим условиям, поэтому они не требуют такого же радикализма, как это было бы в случае прямой угрозы прямого иностранного порабощения или в условиях иностранной военной оккупации. С этой точки зрения современный этап политической модернизации не сопровождается коренной ломкой традиционных политических институтов. Трудность в изучении темы политической модернизации составляет и ее незавершенность – в первой половине 2010-х годов процесс перехода к устойчивой парадигме политического развития пока еще находится в промежуточной

стадии, что не позволяет сделать однозначных выводов относительно итогов модернизационного процесса и его дальнейших перспектив.

Проблематика модернизации японской политической системы пост-биполярного периода рассматривались в трудах российских ученых С. В. Чугрова, А. Н. Панова, Э. В. Молодяковой, С. Б. Маркарьян, В. Э. Молодякова, А. И. Сенаторова, И. А. Цветовой, К. О. Саркисова, П. А. Павленко, В. Н. Еремина, А. В. Ильшева, А. В. Загорского, Ю. Д. Кузнецова, А. В. Говорова, П. А. Калмычека и ряда других. Объектом многих работ послужили процессы, связанные с появлением на политической арене и уходом с нее новых политических партий, ведением напряженной политической борьбы, решением конкретных задач политического маневрирования и т. д.

Исследования политической системы современной Японии в пост-перестроечный период, унаследовав лучшие традиции отечественного японоведения советского периода, проводились на масштабном уровне и охватывали широкий спектр внутри- и внешнеполитических проблем, с которыми столкнулась Япония в 90-е – начале 2000-х гг.

Теория модернизации и ее практическое применение к истории Японии являются основной темой коллективной монографии «Япония: опыт модернизации» (20). Модернизация страны в политической, экономической и социально-культурной областях рассматривается как непрерывный процесс, прошедший через несколько этапов, во всей совокупности форм проявления, идеологических постулатов, кратко- и долгосрочных последствий.

Комплексная оценка итогов послевоенной политической модернизации Японии («революции Сёва») посвящена монография А. Н. Панова (9). Исследование, основанное на обширном документальном материале, посвящено анализу послевоенных реформ, которые определяли вектор развития страны на протяжении всего послевоенного периода.

В ряде работ российских японоведов содержится анализ основных закономерностей политического процесса послевоенной Японии. В коллективной монографии «Японский феномен», подготовленной авторским коллективом Центра японских исследований Института востоковедения РАН (95), подчеркивается, что японская демократия, по сути, представляет собой «...демократический каркас, пронизанный элементами традиционной социальной психологии, этических, моральных и прочих ценностей» (95, с. 90). Среди прочих особенностей политической системы особенно выделена роль традиции группового структурирования в политической организации японского общества, а также специфика функции японской бюрократии как «амортизатора» между политическим и экономическим компонентами общества. Еще одним важным выводом является положение о приоритетности государственных

интересов над интересами каждой из трех групп (политика, бюрократия, бизнес), составляющих каркас властной структуры).

Интересную попытку дать общую характеристику политической системе современной Японии был сделан авторами учебного пособия, вышедшего в свет в 2013 г. (10). В пособии показаны основные этапы послевоенной политической истории Японии с упором на события пост-биполярного периода, рассмотрены особенности японской политической культуры, конституции, законодательного процесса, государственного строя и системы административного управления, местного самоуправления, партийно-политической системы и электорального поведения послевоенной Японии. Авторами обобщены наиболее значимые характеристики политической системы современной Японии, выделена ее специфика по отношению к политическим системам развитых стран Запада.

Теоретический анализ японской модели демократии, сложившейся на протяжении всего послевоенного периода, содержится в статьях Э. В. Молодяковой и С. Б. Маркарьян (87, 88, 94). Исследователи проводят мысль о том, что Япония представляет собой пример формирования политической системы и общества в целом, где достаточно мирно уживаются традиции и инновации. По мнению Э. В. Молодяковой, демократия «никогда не была свойственна японской политической культуре» (94, с. 94), которая, скорее, формировалась под воздействием конфуцианских традиций, а также социокультурных, этико-правовых, национально-психологических факторов, имеющих отчетливо выраженный традиционалистский характер. Особенность Японии, в рамках концепции Э. В. Молодяковой, заключается в том, что все главные достижения демократии, связанные на Западе с социал-демократической моделью развития, были здесь результатом реформ, проведенных консервативно ориентированной политической элитой. Теоретическому осмыслению в работах указанных авторов подвергнута и система длительного однопартийного господства ЛДП (т. н. «система 1955 г.»), предполагающая несменяемость одной и той же элиты консервативного толка (94, с. 97).

Э. В. Молодякова обращает внимание на плюралистичность японской политической системы: ЛДП предпочитает избегать лобовых столкновений с оппозицией и добиваться консенсуса, хотя оппозиция в Японии «никогда не выдвигала действенной альтернативы политике ЛДП, а ограничивалась ее огульной критикой» (94, с. 101). Российский исследователь видит суть «системы 1955 г.» не в авторитаризме «доминантной партии», а в гармоничности системы сдержек и противовесов, при которой сложилось своего рода «разделение обязанностей» между ЛДП и оппозиционными партиями: ЛДП представляет общенациональные интересы, а оппозиционные партии – интересы отдельных групп населения (88, с. 54).

Факторы стабильности японской политической системы рассмотрены в работах И. А. Цветовой. К их числу автор относит устойчивость парламентской системы и роль парламента как высшего органа государства, независимость судебной власти, а также зрелость системы местного самоуправления, которая наделена реальными властными прерогативами для выполнения своих функций (130). Российский эксперт особенно выделяет такие особенности политической культуры японцев, как приверженность идее достижения общественного согласия, отторжение экстремизма и радикализма, стремление к социальному и политическому миру. Автор констатирует, что японцы, не забывая уроков тоталитарного режима времен императорского правления, боятся монополии на власть и насаждения тоталитаризма (130, с. 50). Анализу факторов устойчивости политической системы Японии посвящен также один из разделов вышедшей в 2000 г. монографии ИДВ РАН (108), авторы которого И. А. Цветова и А. И. Сенаторов отмечают высокую степень интегрированности различных социальных слоев и групп в политическую систему страны», позволяющую обеспечить относительную политическую стабильность, возможность разрешать социальные противоречия без их трансформации в опасные конфликты.

Проблема разделения властей в политическом устройстве современной Японии подробно разобрана в статье В. Э. Молодякова (84). Автор отмечает, что в основу послевоенной системы разделения властей был в целом положен американский принцип «сдержек и противовесов» (84, с. 60). Этот принцип получил свое воплощение в характере взаимоотношений правительства и парламента, которые имеют достаточно юридических рычагов для взаимного контроля. В то же время определенную специфику накладывают довоенные политические традиции, например, особые «механизмы власти», предполагающие «жесткость» принятия важнейших политических решений, а также специфика роли судебной власти в повседневной политической практике.

Большое количество работ российских японоведов посвящено партийно-политической системе Японии послевоенного периода. Например, монография А. И. Сенаторова (13) представляет собой комплексное исследование основных политических партий на протяжении всего послевоенного периода вплоть до 1992 г.: их роли и места на политической арене, программ и организационной структуры, методов деятельности и т. д. В работе подробно рассмотрен Закон о выборах общественных должностных лиц 1950 г., который предоставил равные возможности партиям в процессе ведения избирательных кампаний, ограничил преимущества, вытекающие из положения правящей партии (13, с. 200). Особое внимание в работе уделяется проблеме организационного строительства отдельных политических партий: вопросам членства,

прав и обязанностей членов партии, принципам работы центральных руководящих и контрольных органов и т. д. Отдельно освещается тема фракционности и ее последствий, а также вопрос об иных неуставных организаций внутри партий. Автор подчеркивает такие особенности системы власти ЛДП, как наличие в ее составе аппарата высококвалифицированных специалистов кабинета министров (т. е. фактически ресурсов бюрократической системы), а также зависимость ЛДП от предпринимательских организаций, в недрах которых нередко рождаются многие законодательные инициативы правящей партии (13, с. 296). Важный вывод исследователя заключается в том, что процесс принятия законопроектов есть форма политического соревнования партий, проходящего под прямым или косвенным воздействием самых разных слоев общества. Общий вектор политического процесса применительно к правящей партии, по мнению автора, заключается в движении от традиционного консерватизма в сторону реформистских начал, применительно к оппозиции – в отказе от требований революционных перемен или к их физическому ослаблению (13, с. 298). Именно политическое противоборство и конкуренция партий, как считает А. И. Сенаторов, побуждали правящие силы стремиться к достижению консенсуса (13, с. 327).

Другая монография, автором которой является И. А. Цветова, представляет собой масштабное исследование послевоенной партийно-политической системы Японии в исторической ретроспективе (17). Автором выделены два крупных этапа модернизации этой системы, условно названные реформами «догоняющего типа» – мэйдзийские преобразования и послевоенные демократические реформы. В работе подробно разобраны характерные особенности правовой среды партийной системы, заложенные еще в начальный послевоенный период (законы о парламенте и о выборах общественных должностных лиц). Много места в монографии уделено «системе 1955 г.», в том числе процессу ее эрозии за счет укрепления позиций партий «третьего пути». Специфику партийной системы Японии автор видит в «электорально-массовом», или «избирательном» характере политических партий. Такие партии, по мнению автора, больше внимания уделяют своим избирателям, нежели членам партии, менее идеологизированы, обращаются к самой широкой аудитории (17, с. 21). Особое место в монографии занимает период 1990-х – начала 2000 годов, на которые пришелся конец «системы 1955 г.» и приход к власти «семипартийной коалиции». В работе исследуются особенности межпартийных взаимоотношений в рамках каждого из коалиционных кабинетов, методы решения противоречий и достижения компромиссов. В контексте изменений электорального поведения, появления новых задач и потребностей по достижению политической и

экономической стабильности найден ответ на вопрос о причинах возвращения власти ЛДП (17, с. 79).

В свою очередь, монография П. А. Павленко «Либерально-демократическая партия в политической системе современной Японии (1955–2001)» (8) посвящена феномену «полупартийной модели» партийно-политической системы Японии биполярного и постбиполярного периодов. В книге вскрыты и проанализированы специфические черты японской модели внутренней организации ЛДП, прежде всего фракционность структуры, обеспечивающая ее гибкость, высокую адаптивность к изменению ситуации, способность к созданию обновленного партийного имиджа в глазах общественности.

Реорганизация партийно-политической системы Японии в 1990-е – начале 2000-х гг. была отражена в отдельных статьях российских политологов Э. В. Молодяковой, А. В. Загорского, Ю. Д. Кузнецова, А. И. Сенаторова, И. А. Цветовой и др.. Перестройка партийной системы Японии в 1990-е гг. отражена в цикле статей А. В. Загорского, опубликованного на страницах журнала «Знакомьтесь – Япония» (72). В работе Ю. Д. Кузнецова (79) проанализированы характерные черты всех семи коалиционных правительств начиная с 1993 г. по 2000 г. Объектом статей И. А. Цветовой и А. И. Сенаторова послужили процессы, связанные с появлением на политической арене и уходом с нее новых политических партий, ведением напряженной политической борьбы, решением конкретных задач политического маневрирования и т. д. (97, 103, 106, 107, 109, 110, 111, 112). В работах этих авторов показан переход от «системы 1955 г.» к многопартийной системе, в которой ЛДП, оставаясь наиболее влиятельной в стране партией, уже не располагает возможностью единолично осуществлять власть и нуждается в партнерах по коалиции. Важным следствием перехода к коалиционной форме правления, по мнению И. А. Цветовой, «...стало повышение прозрачности для общества процесса принятия политических решений, ранее скрытого за кулисами межфракционного соперничества и сговора внутри одной правящей партии» (127, с. 46).

Во многих статьях затрагивается вопрос о прочности позиций ЛДП на политической арене страны. Э. В. Молодякова, например, приходит к выводу о том, что в основе кризиса системы единоличного господства ЛДП лежал протест «не против консервативной идеологии, а против конкретной политики либерал-демократов, которые не учитывают интересы различных слоев населения» (92, с. 134). Многие причины кризисных явлений в партии автор видит во фракционности внутрипартийной структуры, скрытности и закулисного характера процесса принятия решений, его недоступности для публичного контроля (92, с. 135–136).

Много внимания в ряде работ уделяется теории и практике фракционности ЛДП. По мнению Э. В. Молодяковой, причиной появления фракций в ЛДП явилась потребность в многовариантности финансовой поддержки отдельных депутатов, а также требования, налагаемые системой «средних избирательных округов», в рамках которой шла борьба между кандидатами от одной партии. Борьба между фракциями, отмечала она, проходила не на идеологическом, а на доктринальном уровне, представляя собой соперничество «за право в данный момент возглавить партию и правительство» (92, с. 135–137). В свою очередь, П. А. Павленко считает, что появление фракций, помимо избирательной системы и процедуры выборов председателя партии, было связано и со стремлением к плюрализму, а также невозможности его реализации вне ЛДП под угрозой прихода к власти оппозиции (8, с. 78).

Общепринятую точку зрения на ту роль, которую играли фракции в системе политической власти ЛДП, выразил А. И. Сенаторов, выделив четыре основных функции фракций: 1) распределение руководящих постов в правительстве, партии и парламенте; 2) сбор и распределение денежных средств на политические цели; 3) оказание поддержки своим членам на выборах; 4) заключение сделок с другими группировками при смене партийного руководства и правительства (13, с. 131).

Оценку долгосрочного эффекта фракционности у российских японоведов трудно назвать однозначной. К. О. Саркисов, например, считает, что фракционность Либерально-демократической партии позволяла в течение длительного периода времени обходиться без реальной многопартийной системы. Борьба и соперничество фракций, согласно К. О. Саркисову, «обеспечивали динамику политического процесса, благодаря чему «обеспечивалась стабильность и преемственность курса и отсекались экстремистские силы» (95, с. 93). В то же время, по мнению Э. В. Молодяковой, фракционность приводила к окостенению структуры правящей партии и несменяемости лидеров, препятствовала притоку в ее ряды молодого поколения (92, с. 136). С этой точкой зрения солидаризуется и И. А. Цветова, которая делает вывод о том, что в условиях фракционной борьбы «на место демократического порядка приходит практика закулисного сговора лидеров фракций» (17, с. 26).

Интересна попытка А. В. Загорского проследить разделение фракций ЛДП по их генеалогии (по принадлежности руководителей фракций к «бюрократическому» или «партийному» крыльям партии, связь отдельных фракций с партиями-прародительницами ЛДП). Большой интерес вызывает также предпринятый им анализ цикличности смены фракций у власти, позволяющий увидеть закономерности межфракционного соперничества (73). Важным выводом, к которому пришел исследователь, является тезис о том, что функциональное назначение фракций

в ЛДП в традиционной японской политической системе заключается в обеспечении продвижения их лидеров на пост председателя партии, автоматически ведущего к избранию премьер-министром (73, с. 439).

В связи с коренным изменением в середине 1990-х гг. политической ситуации многие политологи приступили к изучению перспектив перехода Японии к «классической» двухпартийной системе. «Господствующей идеологией в обществе является неоконсерватизм, поэтому реорганизация политической системы может идти лишь по пути создания двухпартийной системы американского образца», – пишет, отражая распространенную среди российских японоведов точку зрения, Э. В. Молодякова (86, с. 51). Среди политических игроков, способных составить ЛДП конкуренцию в борьбе за власть, в центре внимания сперва оказалась Партия новых рубежей, кратковременная и достаточно поучительная история которой изложена в статье И. А. Цветовой (125). С конца 1990-х гг. большее внимание стало уделяться ДПЯ как единственной реальной альтернативе ЛДП. Э. В. Молодякова, например, анализирует новые концепции партийного строительства ДПЯ, в частности, итальянскую модель «коалиции оливкового дерева», допускающую участие коммунистов в правительстве (88, 85). В свою очередь, И. А. Цветова подробно анализирует итоги деятельности первого кабинета ДПЯ во главе с Ю. Хатояма, который пришел к власти в результате сокрушительной победы над ЛДП в результате выборов в палату представителей 2009 г. (124).

Важной исследовательской темой является система выборов в парламент, прошедшая в 1994 г. процесс коренного реформирования. Проблемы избирательной системы, правовые и организационные вопросы избирательных кампаний рассмотрены в работах Э. В. Молодяковой, А. И. Сенаторова, И. А. Цветовой и др.

Так, например, подробный анализ существовавшей в Японии до 1994 г. полиномиальной системы выборов в нижнюю палату парламента содержится в статье А. И. Сенаторова (102). Изложив принципы функционирования «средних округов», автор подробно останавливается на деятельности «обществ поддержки», призванных обеспечить популярность консервативного кандидата в избирательном округе. По мнению автора, предназначение «обществ поддержки» заключается в том, чтобы прививать избирателям «готовность поддержать его хозяина в ответ на предоставление им разнообразных услуг, на проявление к ним заботы и внимания» (102, с. 28).

Объектом статьи Э. В. Молодяковой (86) стала избирательная реформа 1994 г., которая привела к созданию системы «малых округов». Представляя изменения в Закон об избрании на публичные должности, принятые в 1994 г., автор подчеркивает, что введение новой избира-

тельной системы соответствует нынешнему этапу развития японской демократии с присущей ей спецификой. Другой важный тезис работы заключается в том, что значительные недостатки в системе японской демократии – приниженное положение законодательной власти относительно исполнительной, всевластие бюрократии, зависимость прессы от власти, недостаточное внимание к правам человека в западном понимании – «не затрагивают фундаментальных основ демократии – регулярности проведения выборов, действенности вынесения вотума недоверия правительству, способности к реорганизации» (86, с. 46).

Многие работы посвящены оценке эффективности новой избирательной системы, проводимой на основе прошедших после 1994 г. выборов в палату представителей. Например, Э. В. Молодякова, анализируя итоги парламентских выборов 1996 г. (первых после вступления новых поправок силу), главный упор делает на изменениях в расстановке сил между основными политическими силами, которые эти поправки повлекли за собой (89). Большое внимание исследователем уделяется также практике проведения избирательных кампаний в Японии. В работе детализируются избирательные механизмы политических партий на институциональном уровне (партийные организации, органы печати и т. д.) Важными особенностями японской политической культуры, которые не подверглись эрозии в результате политического реформирования, автор считает значительную действенность устной пропаганды на японцев, а также персонально-ориентированный и партийно-индифферентный менталитет электората, предполагающие большую роль личных качеств кандидата. В этом контексте в одной из работ указанного автора рассмотрен такой вид избирательной практики, как возможность «наследования» избирательного округа и, как следствие, значительность прослойки депутатов «второго поколения» в среде депутатского корпуса (94).

Опыт применения мажоритарной избирательной системы, а также избирательная стратегия и тактика политических партий стали объектом отдельной статьи А. И. Сенаторова (108). Подробно разобрав политическую ситуацию в Японии в конце 1990-х начале 2000-х гг., автор акцентировал внимание на том, каким образом пересмотр избирательной системы помог либерал-демократам восстановить утраченное в 1993 г. господство в нижней палате парламента. В статье подчеркивается живучесть партикуляристской «политики интересов и выгод» ЛДП, причем не только в сельской местности, но и в тех городских районах, которые находятся в зависимости от проектов в сфере общественного предпринимательства (108, с. 20).

Многие публикации были посвящены проблеме политического лидерства в Японии. В ряде работ содержится анализ деятельности отдельных

политических лидеров Японии постбиполярного периода. Стоит отметить в этой связи статью Ю. Д. Кузнецова о Кэйдзо Обути (80), работу А. В. Говорова с оценкой деятельности Дз. Коидзуми на посту главы кабинета министров (66), статью В. Н. Еремина, в которой содержится сравнительный анализ биографий Р. Хасимото и И. Одава (68). Отталкиваясь от конкретных политических событий, оказавших влияние на формирование репутации каждого из политиков, В. Н. Еремин выделяет конкретно-исторические условия, которые позволили проявиться их качествам политического лидера. Так, например, для Р. Хасимото крупными вехами в его политической биографии явились административная реформа Я. Накасонэ, скандал «Рикруто», а также всеобщие парламентские выборы. Фигура И. Одава рассмотрена как через призму его идеологических воззрений (на примере «Плана преобразования Японии»), так и в контексте конкретных событий политической истории 1990-х гг. (приход к власти семипартийной коалиции в 1993 г. и т. д.) В. Н. Еремин отмечает, что постулаты неоконсерватизма используются Одава «...во многом как яркая и броская приманка для привлечения политических сторонников» (68, с. 108). Интересным выводом статьи следует назвать тезис о том, что выигравшей стороной в противостоянии Одава – Хасимото был премьер-министр Коидзуми, «в программе и практике реформ которого сочетаются как радикальность..., так и вера в то, что ЛДП жизнеспособна и в состоянии преобразовать себя собственными усилиями» (68, с. 110).

В работе Э. В. Молодяковой рассмотрен феномен политического лидерства в период власти ДПЯ (2009–2012). Исследователем рассмотрены трое лидеров демократов, занимавших пост премьер-министра – Ю. Хатояма, Н. Кан и Ё. Нода. Автор прослеживает определенные закономерности, заключающиеся в том, что премьер-министры страны имеют в момент избрания высокие рейтинги, но уходят вскоре в отставку с низкими рейтингами (90).

Большое внимание российскими японоведами уделяется проблемам развития административной системы Японии, которое является неотъемлемой частью процесса модернизации ее политической системы. Достаточно подробно разработана в работах российских ученых теория японской бюрократии. Исторические корни этой системы показаны в работах С. Б. Маркарьян, Э. В. Молодяковой, А. И. Сенаторова, Н. В. Анисимцева и др. Так, С. Б. Маркарьян показывает связь высокого общественного статуса современной бюрократии с консервативными конфуцианскими ценностями, отмечая, что «...в традиционном японском обществе статус чиновника был чрезвычайно высок» (83, с. 122). Э. В. Молодякова, в свою очередь, исследует исторические корни современной бюрократической системы, относящиеся к различным периодам японской

истории: эпохе Нара – Хэйан, эпохе Токугава, а также послеэмэйдзийскому периоду, в котором произошло конституционно-правовое закрепление автономного положения бюрократии в системе государственного управления (93). Исследователь обращает внимание на тот факт, что именно государственные чиновники стали основной движущей силой процесса модернизации. Касаясь особенностей современного положения бюрократии в системе государственной власти, Э. В. Молодякова отмечает, с одной стороны, высокую степень ее участия в законотворческой деятельности и широкие полномочия, с другой – подчиненное положение относительно правящей партии, которая осуществляет строгий контроль над процессом перемещения кадров внутри бюрократического аппарата. Автор констатирует, что именно бюрократия несет прямую ответственность за появление т. н. «экономики мыльного пузыря» и депрессию 1990-х гг. (91).

Другой российский исследователь П. А. Калмычек уделяет в своей статье основное внимание взаимодействию бюрократических и политических элит в Японии². Автор исходит из того, что отношения между политиками, чиновниками и представителями деловых кругов «стали одним из факторов системы 1955 г. и фактически определяли выработку и претворение в жизнь всех основных задач политического курса» (77).

Что же касается отдельных аспектов бюрократической системы, то широкое освещение в трудах российских японоведов получила, в частности, проблематика системы государственной службы. Подробному анализу подвергнута эта система в монографии А. В. Ильшева (5). Автор подробно освещает вопросы, связанные с организацией и деятельностью государственных учреждений Японии и показывает опыт японской государственной службы в области решения ключевых общественных проблем. В свою очередь, А. И. Сенаторов в своих статьях рассмотрел многие аспекты этой проблематики: принципы продвижения по службе и оплаты труда, меры по обеспечению политической нейтральности госслужащих (100). Юридической стороне проблемы кадрового обеспечения государственной службы посвящена статья С. В. Коврижкина (78). Подробно рассмотрев работу Комиссии по кадрам и иные организационно-правовые аспекты деятельности системы государственной службы, автор делает вывод о большом практическом интересе японского опыта для России, в особенности в сфере законодательного регулирования государственной службы.

Большой интерес вызывает также вопрос о системе принятия решений в рамках государственного аппарата. Эта тема получила отражение

² Калмычек П. А. Взаимодействие бюрократических и политических элит в Японии / Япония 2009. С. 23–38.

в работах С. В. Чугрова (18, 131). Проводя параллели между Японией и Россией в сфере политической культуры, он показывает сходство двух стран по многим аспектам проблемы принятия решений: размытость ответственности, диалогичность коммуникативного стиля, значение стереотипизированных норм общения, роль формализованных согласовательных механизмов и проч. (132, с. 117–123).

В центре внимания А. И. Сенаторова и других исследователей оказалась административная и иные виды структурных реформ, проводившихся в Японии на протяжении 1990-х – начала 2000 гг. (14). Анализируя задачи, стоящие перед реформаторами, А. И. Сенаторов приходит к выводу о том, что преобразования «должны в преддверии XXI в. адаптировать общество к новым условиям, сложившимся в стране в ходе ее послевоенного развития, и крупным переменам на международной арене» (96, с. 78).

В ряде работ подробно освещается ход и первые результаты административной реформы кабинета Коидзуми. В коллективной монографии, подготовленной ИДВ РАН, посвященной реформам современной Японии, обозначены наиболее важные направления этой реформы: дерегулирование, децентрализация, реорганизация предприятий общественного сектора и крупная перестройка органов государственного управления (11).

Важной частью административной реформы является комплекс мер по дерегулированию экономической и общественной жизни. А. И. Сенаторов отмечает, что к началу 1990-х гг. «стало очевидным исчерпание возможностей централизованного управления с широким государственным вмешательством во все сферы жизнедеятельности общества» (101, с. 36). В другой своей статье А. И. Сенаторов подробно останавливается на подходах различных политических сил Японии к структурным реформам в целом и дерегулированию в частности (111).

Еще одним существенным аспектом административной реформы является раскрытие общественности административной информации, которому посвящено вступившее в 2001 г. в силу новое законодательство. По мнению А. И. Сенаторова, в принятии данного закона «... заинтересованы политические круги, простые граждане в их разных ипостасях – в качестве избирателей, производителей и потребителей материальных и культурных ценностей...» (98, с. 63). В свою очередь, Н. В. Анисимцев выделяет юридические тонкости нового закона, связанные, в частности, с административно-процессуальными нормами реализации политики раскрытия документов (65). Как считает Н. В. Анисимцев, «сторонники политики транспарентности государственно-административного управления получили правовую базу, плацдарм общегосударственного значения, который позволит им в будущем расширять сферу гласности, совершенствовать свои правовые позиции в этой борьбе» (65, с. 102).

Следует констатировать, что в российской историографии не проводилось обобщенного исследования, посвященного модернизации политической системы Японии постбиполярного периода, с упором на анализ качественных изменений, происшедших в этой системе в сравнении с периодом «системы 1955 года». Настоящая монография является попыткой восполнить этот пробел. Автор попытался исследовать поставленные проблемы на комплексной основе, с привлечением большого массива источников и политологической литературы, свидетельств и комментариев представителей политического мира и деловых кругов, экспертов, журналистов и общественных деятелей.

Автор счел целесообразным не ограничиться лишь периодом 1990–2010-х гг., но и показать политическую систему в более широкой исторической ретроспективе послевоенного развития. Была поставлена цель дать общую оценку политического процесса 1990-х – 2010-х гг., выделить его основные характеристики, показать роль и место в нем основных акторов – политических партий, государственной бюрократии, а также общественного мнения.

Задача исследования заключается в том, чтобы провести комплексный анализ эволюции политической системы Японии в условиях перехода к новой парадигме общественного развития, показав роль институциональных, общественно-политических, социально-экономических и иных факторов в этом процессе. Особое внимание автор уделяет специфике института политических партий в Японии, особенностям программных установок партий и электоральному поведению японских избирателей в ходе всеобщих парламентских выборов. Избирательные механизмы политических партий будут детализированы как на институциональном уровне (партийные организации, органы печати и т. д.), так и на уровне избирательной практики.

В монографии будет сделана попытка дать ответ на вопрос о том, в какой степени в рассматриваемый период продолжалось влияние на политическую сферу консервативной политической традиции. Отдельно будет рассмотрен вопрос о перспективах развития партийно-политической системы и становления в Японии новой модели коалиционного правления, основанной на принципах, противоположных традиционным установкам «консенсуальной демократии».

Отдельное место в монографии занимают отдельные вопросы политической повестки дня Японии постбиполярного периода, без которых проблематика политической модернизации была бы неполной: вопросы социальной политики, включая пенсионную реформу и курс правительства в отношении низкой рождаемости, реформа системы налогообложения и государственно-частное партнерство. Проблемы развития административной системы страны рассмотрены на примерах приватиза-

ции государственной почтовой корпорации и реформы общественной телерадиовещательной корпорации NHK.

За бортом исследования будут намеренно оставлены вопросы политической культуры японцев. Осознавая, что полноценная политическая модернизация невозможна без трансформации базовых ценностей политической культуры, автор, тем не менее, полагает необходимым не затрагивать этот пласт проблем с учетом того обстоятельства, что эволюция политической культуры является длительным процессом и требует для своего полного осмысления смены поколений. В этой связи политическая модернизация эпохи Хэйсэй рассматривается в большей степени в институциональном, нежели ценностно-культурном разрезе, хотя затрагиваемая в работе проблематика электорального поведения японцев, безусловно, включает и тематику идейных предпочтений избирателей.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ПОПЫТКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ МОДЕРНИЗАЦИЙ ЯПОНИИ В НОВЕЙШЕЕ ВРЕМЯ

Опыт Японии в сфере политической модернизации новейшего времени демонстрирует высокую степень адаптивности политического класса к изменяющимся внешним и внутренним кризисным ситуациям, его способность к проведению реформ, в том числе сопряженным с существенным самопожертвованием, если таковое оказывается необходимым в интересах долгосрочной национальной стратегии.

Япония пережила несколько попыток политической модернизации. Можно выделить три наиболее крупных попытки подобного рода: политическая модернизация эпохи Мэйдзи; послевоенная политическая модернизация, которая охватывает период с 1945 г. вплоть до второй половины 1980-х годов; политическая модернизация эпохи Хэйсэй, продолжающаяся вплоть до настоящего времени. Каждая из этих попыток имеет свою специфику, вытекающую из особенностей переживаемого страной этапа исторического развития.

1. Политическая модернизация эпохи Мэйдзи

Мэйдзийский период занимает особое место в политической истории Японии. За небольшой по историческим меркам период, исчисляющийся несколькими десятилетиями, страна совершила колоссальный рывок в своем развитии, преодолев многовековую отсталость и войдя в число крупнейших акторов мировой политики. Коренное преобразование политического строя, завершившееся созданием полуабсолютистского режима, означало вхождение страны в важный этап ее истории – становление модернистского государства. Суть политической модернизации Мэйдзи заключалась в необходимости создать модернистское

государство, которое бы обеспечило Японии путь в клуб «цивилизованных стран».

Модернистские государства возникали в мировой истории неоднократно, являя собой ответ на вызовы, связанные с размыванием социальной и институциональной основы феодализма. Дезинтеграция традиционных институтов феодального общества (сельских общин, свободных муниципий, религиозных фракций), происходившая в условиях развития торгово-денежных отношений и активного наступления торгово-промышленного капитализма, таила в себе риск ослабления политической власти и, в конечном счете, распада государства. Создание модернистских государств явилось формой ответа на угрозы национальной безопасности и создания нового социального порядка. В Европе этот процесс, проходивший в XVI–XVII веках, принял форму централизованных абсолютистских монархий. Эти монархии, проявившиеся в виде национальных государств (или «государств-наций»), позволили консолидировать силы для противостояния внешним угрозам и эффективного решения проблем национальной безопасности. Их появление сопровождалось ростом национального самосознания и формированием наций, объединенных общностью географических, экономических, исторических, культурно-цивилизационных, национально-психологических и политических условий. Особенно важную роль в формировании наций играла национально-психологическая самоидентификация, т. е. ощущение принадлежности к национальному государству, противопоставленному внешнему враждебному миру («мы-они»).

К этому же типу политического процесса следует, вероятно, отнести политическую модернизацию эпохи Мэйдзи, результатом которой стало появление единой японской нации. Как и в европейских странах, в Японии необходимость в ускорении процесса национальной самоидентификации заставила лидеров мэйдзийских преобразований активно использовать националистические лозунги. Однако японский опыт построения модернистского государства имеет существенные отличия от опыта европейских стран. Прежде всего, преобразования были проведены не в рамках логики внутренней эволюции (хотя трудно отрицать способность токугавского режима к проведению ограниченных реформ, в том числе и в сфере государственного управления), а в жестких условиях угрозы внешнего порабощения. Большую специфику имела и конфигурация движущих сил этой модернизации, основу которой занимали реакционные, с точки зрения нормативной теории, слои общества – маргинализованные часть самурайского сословия, представлявшая княжество Сацума и Тёсю¹. С этой точки зрения политические преобра-

¹ Местные правители входили в состав *тодзама даймё*, наиболее обделенной властью прослойки правящего класса

зования Мэйдзи, которые привели к ликвидации сёгунского режима и установлению единоличной власти императора, напоминают, скорее, дворцовый переворот, совершенный недовольной частью правящего класса, пытающейся вернуть свое место у кормила власти. Сходство с консервативным переворотом навевают и установки мэйдзийских реформ начального этапа, среди которых выделялся лозунг *сонно дзёи* – «уважение императору – изгнание варваров». Даже укоренившееся в мировой историографии название «реставрация Мэйдзи», по крайней мере, внешне наводит на ассоциации с политической реакцией.

Наконец, спецификой мэйдзийских преобразований явилось то, что никакого серьезного кризиса традиционных институтов, включая деревенскую общину, в Японии периода становления модернистского государства, в отличие от Запада, не происходило. Наоборот, эти институты выступили в качестве идейной опоры нового режима и позволили перейти к новой политической модели с наименьшими социальными и политическими издержками.

Лозунг восстановления власти императора как идейный лейтмотив политической модернизации был выбран не случайно и явился итогом длительных дискуссий внутри антисёгунской коалиции. Проблема заключалась в том, чтобы обеспечить легитимизацию новой власти в глазах населения, без которой было бы невозможно мобилизовать его на решение поставленных правительством задач. В середине XIX века подавляющее большинство населения Японии проживало в сельской местности, а его сознание определяли «традиционные ценности», основанные на конфуцианской морали. Реформаторы понимали, что заставить людей с должным пиететом воспринимать непонятные для них термины «государства» и «нации» будет достаточно сложно. Решение было найдено в том, чтобы найти такую модель правления, которая бы хорошо укладывалась в мировоззренческую систему координат японских крестьян и воспринималась бы ими в качестве приоритетной по отношению к традиционным институтам – деревенскому сообществу и семье. Институт императора в этой связи представлялся в качестве естественного главы всех японцев, подобно тому, как в каждой семье есть глава (отец). Все японцы должны поэтому испытывать к императору безграничное уважение и выполнять долг верности, аналогично тому, как в семьях дети выполняют сыновний долг по отношению к родителям. Эта концепция политической верности и сыновнего долга концептуализировалась в понятии «государства-семьи», которое сохраняло свою актуальность вплоть до окончания Второй мировой войны.

Важным постулатом этой концепции стало положение о присущих японской модели государственности гармоничности и бесконфликтности – сущностных характеристик идеальной японской семьи. Как отме-

чали авторы изданной в Токийском университете коллективной монографии «Правительство и политика в Японии», «Мэйдзийское государство уходило своими корнями в концепцию государства-семьи. Одной из особенностей данной концепции было то, что государство рассматривалось как одна большая семья, которая идеализировалась как абсолютно гармоничная субстанция. По этой причине государство было вынуждено предпринимать усилия для того, чтобы исключить любую возможность конфронтации и конфликта, возникающих внутри общества»². Таким образом, государство выступало своего рода макрокосмом семьи, а непрерывная история императорской династии, ведущей свое начало прямо от создавших Японию богов, позволяла японцам найти ответы на извечные вопросы бытия, построить понятную им космогоническую картину мира.

Другой стороной такого подхода стала идеализация патриархального уклада сельской жизни, который правительство Мэйдзи представляло в виде эталона социальных отношений. Учитывалась также особенность японской национальной психологии, как стремление избегать открытых конфликтов при решении споров. В бесконфликтном государстве практически отсутствует политическая сфера, которая является публичным методом урегулирования споров, возникающих вследствие борьбы интересов разных слоев общества.

В дальнейшем традиции бесконфликтности (решения конфликтов неформальными методами, например, с помощью *нэмаваси*) проявилась в феномене «консенсуальной демократии», дожившей до конца 20 века³.

Безусловно, конфликты характерны для любой политической власти, и мэйдзийское правительство здесь не исключение. Достаточно вспомнить самурайское восстание 1877 г. под предводительством Т. Сайго, а также Движение за свободу и народные права 1880-х гг., которое требовало расширения доступа народа к политическому управлению. Однако в целом политическая модель Мэйдзи основывалась в большей степени на традиционных японских ценностях, нежели на стремлении внедрить принципы политического устройства западных стран, которое имело, скорее, второстепенное значение – доказать Западу право Японии войти в «клуб избранных». Следует отметить, что ставка на «японские ценности» выступает и в современной Японии сильной и действенной альтернативой курсу на рыночную либерализацию и на

² Hitoshi Abe, Muneyuki Shindo, Sadafumi Kawato. The Government and Politics in Japan. Tokyo Univ. Pb., 1994. P.4

³ Хотя подобная концепция утрирует суть проблемы до некоей упрощенной схемы, она позволяет понять причины слабого развития политической сферы Японии по сравнению с другими западными странами.

строительство социал-демократической модели общества всеобщего благоденствия⁴.

Апофеозом политических реформ стала принятая в 1889 г. мэйдзийская конституция, завершившая процесс политической формализации полубабсолютистского политического режима. Согласно конституции, император является «божественным и неприкосновенным». Он выступает источником суверенитета (ст. 2 конституции), концентрируя в своих руках все ветви власти – исполнительную, законодательную и судебную. Как и в «цивилизованных» странах, император должен принимать решения в сфере государственного управления опираясь на конституцию. Однако в отличие от Европы, где божественность монарха базируется на правовых нормах, в Японии небесный статус императора определяется, в первую очередь, морально-этическими соображениями. Японцы должны почитать императора как живого бога не только и не столько по причине своей законопослушности, сколько в силу внутреннего убеждения, на основе особого мировосприятия и мироощущения, обретаемых в результате длительного процесса воспитания. Восприятие императора как некоей основообразующей субстанции лежит в основе космогонической картины мира, в которой Япония занимала особое место как «страна богов»⁵. В этой связи стоит отметить особую роль публичной морали как инструмента политического манипулирования населением в мэйдзийскую и постмэйдзийскую эпоху, призванного легитимизировать верховную власть императора в глазах рядовых граждан.

Архитекторы мэйдзийской конституции позиционировали власть императора выше любого из институтов государственной власти. В рамках создаваемой властной конфигурации любые ошибки и просчеты при проведении государственной политики могли быть следствием только ненадлежащего выполнения обязанностей со стороны советников, которых надлежит привлечь к ответственности, а при необходимости – и сместить. В результате никакого компроментирования института императора не происходило.

Одним из основных мотивов архитекторов политической модели Мэйдзи было стремление сохранить баланс политической конструкции, не допустив существенного усиления какого-либо института влияния на императора. Во многом по этой причине кабинеты министров не несли

⁴ Подр. см. О месте и роли консерватизма в японской политике // Япония: свет и тени. М., 2008. С. 157–159.

⁵ Кстати говоря, тезис о «стране богов», апеллируя к потайным струнам японской души, использовался консервативными политическими деятелями уже в послевоенный период. Достаточно вспомнить высказывание премьер-министра Ё. Мори, которое стало одной из причин его отставки в 2001 г.

коллективной ответственности перед императором⁶, поскольку такая ответственность предполагала бы некую юридически оформленную систему взаимных обязательств.

Особенностью этой модели явилась и неконкретность в распределении ответственности между различными политическими акторами. Поскольку император редко принимал решения единолично, суверенитет был фактически узурпирован его ближайшим окружением. В числе тех, кто имел наибольшее влияние на монарха, – члены кабинета министров, руководители политических партий, представители высшей бюрократии, члены палаты пэров, члены Тайного совета, *гэнро*, личные советники императора из могущественного министерства императорского двора, высшая военная верхушка, включая начальников штабов сухопутных сил и военно-морского флота, лидеры олигархических финансово-промышленных групп и т. д. В результате в мэйдзийской Японии сформировался, по выражению профессора Оксфордского университета Дж. Стоквина, «комплекс балансирующих элит»⁷ – все субъекты политического процесса ревниво следили друг за другом, ведя постоянную борьбу за право прямого доступа к императору. Обратной стороной подобного положения вещей стало состояние перманентной неопределенности, ведущей при определенных условиях к параличу системы принятия политических решений.

В реальности баланс сил менялся в пользу того или иного института на разных этапах мэйдзийской и постмэйдзийской Японии. Например, в период Мэйдзи (вплоть до конца 19 века) «координаторами» процесса принятия императором государственных решений были старшие политические советники *гэнро*. После наступления «демократии Тайсё» относительно большим влиянием стали пользоваться главы кабинетов и лидеры политических партий. С конца 20-х годов особое влияние приобрели представители военной верхушки, которые формально имели право на регулярную аудиенцию для доклада «по сугубо военным вопросам», однако в реальности использовали эту привилегию для оказания влияния на высочайшую персону по многим политически значимым вопросам государственного управления.

Несмотря на указанные моменты, вносящие в политическую систему Мэйдзи элемент дестабилизации, в целом можно заключить, что политическая модернизация Мэйдзи была достаточно эффективной, а принятая модель политического устройства позволила правительству

⁶ Концепция коллективной ответственности кабинета министров как производная от суверенитета императорской власти была решительно отвергнута Ито Хиробуми в его «Комментариях к императорской конституции» 1900 года.

⁷ Stockwin J. A. A. Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing 2008. P.25.

консолидировать нацию для решения стоявших перед страной стратегических задач. Монархоцентристская политическая модель явилась действенным средством централизации управления и мобилизации сил. Как отмечал Дж. Стоквин, «японский император выступил мощным орудием в руках революционных лидеров. Будучи символом законности установленного ими режима, *тэнно* оказывал им мощную поддержку в деле проведения целой серии смелых и рискованных реформ... В практическом отношении он мог быть использован как инструмент реализации проекта по централизации и модернизации страны, инициатива по проведению которого была выдвинута самими новыми лидерами»⁸.

Важно и то, что в результате преобразований был полностью ликвидирован разрыв между номинальной и реальной властями, который проявлял себя на протяжении многих веков в условиях параллельного существования императорской системы и сёгунского правления. Институт императора достаточно быстро стал орудием для легитимизации курса правительства на проведение радикальных реформ во всех областях. Во многом благодаря этим реформам Японии удалось достичь стратегических целей превращения в развитое государство, равное по своему статусу империалистическим странам Европы. Особенно успех модернизации виден в контрасте с опытом соседнего Китая, где попытки реформ, последовавшие за крахом цинского режима в 1911 году, не привели к сопоставимому с Японией результату.

Вместе с тем политическая модернизация, бесспорно, имела и оборотную сторону, которая заключалась в том, что в политической практике закрепились традиции авторитаризма. Как отмечал проф. Стэнфордского университета Петер Дуус, «сохранение старого мышления означало в числе прочего и то, что политики по своей сути часто были авторитарными, деспотическими и реакционными»⁹. Наиболее наглядным из негативных для дальнейшего исторического развития Японии последствий от прихода такого типа политиков стала военная катастрофа середины 20 века, в которую ввергла страну порожденная мэйдзийской политической системой авторитарная власть. Следует отметить и то, что в результате модернизации Япония оказалась на качественно более высоком уровне развития, чем ее азиатские соседи, что в условиях того времени породило у нее соблазн использовать свое экономическое и научно-техническое превосходство для достижения регионального господства путем внешней агрессии.

⁸ Stockwin J. A. A. Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing 2008. P. 18.

⁹ Peter Duus. Modern Japan. Houghton Mifflin Co., 1998. P. XIII.

2. Политическая модернизация послевоенного периода

Политические реформы послевоенного периода занимают особое место среди прочих попыток политической модернизации. Особенно важно место занимали внешнеполитические соображения. Для США, выступивших инициатором и вдохновителем модернизационного процесса, важно было устранить военную угрозу со стороны Японии, минимизировать даже теоретическую возможность появления нового милитаристского режима, для чего создать прочные основы для развития демократии в стране.

Поэтому реформы были направлены на коренную демилитаризацию и демократизацию Японии. В процессе модернизации были необходимо демонтировать те характерные черты довоенной (мэйдзийской) политической системы Японии, которые позволили установиться тоталитарному политическому режиму. Речь в первую очередь шла о таких рудиментарных чертах домодернистского государства, как полуабсолютистская монархическая система, отсутствие четкого разделения властей и распределения властных полномочий между отдельными политическими институтами, гипертрофированная роль бюрократии, и в первую очередь военной, слабость правового регулирования политической деятельности и подчиненное место представительных органов в системе политической власти.

Прежде всего, реформаторам следовало решить вопрос о суверенитете – источнике власти. В отличие от мэйдзийской конституции 1890 г., где в качестве источника власти был указан император, в преамбуле японской конституции 1947 г. было отмечено, что суверенитет принадлежит народу, который реализует его через всенародно избираемый парламент. Это явилось принципиальным моментом, определившим демократический характер новой конституции.

Ликвидировался институт «государственного синто». Император отказывался от своего божественного происхождения, выступив по этому поводу со специальной речью по радио 1 января 1946 г. По новой конституции император является «символом государства и единства народа», а его положение определяется волей народа, который обладает суверенной властью в стране. Устранялись все специальные виды полномочий императора, включая те, что осуществлялись в случае чрезвычайных обстоятельств. Прерогативы императора теперь стали носить исключительно церемониальный характер, а всеми вопросами, касающимися императорского дома, начало ведать специальное управление канцелярии премьер-министра, функции которого утратили политичес-

кий характер, как это было при могущественном министерстве императорского двора в довоенной Японии.

Одновременно ликвидировались Тайный совет и должности политических советников *гэнро* и *дзюсин*. Демонтировался и институт наследственного престола. В рамках проводившейся реформы образования из школьных программ были изъяты положения, пропагандирующие чувство национальной исключительности японской нации, верноподданнический долг по отношению к императору и т. д. Императорская армия была расформирована, а в конституцию была введена уникальная для современного конституционного права статья 9, в соответствии с которой японский народ отказывался от войны как средства решения международных споров. Другой гарантией от возрождения милитаризма стало положение о том, что глава правительства и члены кабинета министров должны быть гражданскими служащими (ст. 66 конституции). В дальнейшем в стране были созданы «силы самообороны», политический вес которых, безусловно, не шел ни в какое сравнение с довоенным периодом. Было ликвидировано министерство внутренних дел, в сферу полномочий которого в довоенной Японии входила охрана общественного порядка и деятельность полиции, выборы всех уровней, включая губернаторов префектур, а также вопросы деятельности местных органов власти.

Отдельно в ряду реформистских мероприятий стоит изгнание из общественной жизни деятелей, занимавших ключевые посты в правительстве, политических партиях и крупнейших экономических структурах военного времени. Многие из них были привлечены к уголовной ответственности и оказались за решеткой. Это дало шанс для выдвижения нового поколения политической элиты из числа управленцев второго эшелона, занимавших важные, но не ключевые посты в правительстве довоенного времени. Следует отметить, однако, что политические чистки не имели всеобъемлющего характера, как это было в послевоенной Германии в рамках политики денацификации, и не затронули костяк гражданской бюрократии довоенного времени.

Именно из довоенной бюрократии в дальнейшем черпались кадры для высшей политической элиты. Этому способствовала формировавшаяся в Японии на протяжении многих веков конфуцианская традиция высокого общественного кредита по отношению к чиновникам. Между тем с учетом того обстоятельства, что любые альтернативные политические институты, включая политические партии, были слишком слабы и не пользовались большим доверием в обществе, оккупационные власти, нуждавшиеся в институциональных инструментах проведения своей политики, были вынуждены опираться на существующие структуры правительства. Свою роль играло и то, что ограниченные чистки,

проводившиеся оккупационными властями, затронули в первую очередь руководство довоенных политических партий, стоявших у власти, а также верхушку военной администрации. Таким образом, гражданская бюрократия оказалась, что называется, «вне конкуренции», заполнив собой тот вакуум власти, который образовался на волне указанных чисток.

Бюрократия стала выполнять чисто политические функции, связанные не только с реализацией стоявших перед обществом стратегических задач, но и с их формулированием. Именно из числа гражданской бюрократии вышли многие видные политические фигуры послевоенного времени, включая глав правительств (С. Ёсида, Н. Киси, Т. Исибаси, Х. Икэда и др.). В дальнейшем опыт рекрутирования бюрократии на руководящие посты в неправительственные структуры превратился в своего рода традицию, а переход на работу в частные корпорации либо отставка с целью начала политической карьеры («схождение с небес») превратился в неотъемлемую стадию карьеры для т. н. «карьерной бюрократии».

Вводилась кабинетно-парламентская система, которая обладала определенной преемственностью по отношению к довоенной модели, но и получала некоторые принципиально новые черты. В рамках новой модели парламент избирается всенародным голосованием, а глава исполнительной власти выбирается парламентом страны из числа своих членов (ст. 67). Он формирует кабинет министров, который, как указано в конституции, должен в большинстве своем состоять из членов парламента (ст. 68). Каждый из членов кабинета возглавляет одно из министерств, а законопроекты вносятся в парламент главным образом от имени правительства. Важным моментом явилось положение ст. 66 конституции о том, что кабинет министров, являющийся центральным органом исполнительной власти, несет перед парламентом коллективную ответственность.

Таким образом, новой конституцией проводилось достаточно четкое разграничение ответственности различных институтов, что можно оценить как шаг вперед в направлении централизации политической власти, которая в довоенный период была крайне размыта в силу отсутствия подробной детализации прерогатив отдельных элементов властной конструкции. Вместе с тем это не была американская модель жесткого разделения властей, поскольку члены кабинета в своем лице совмещали статус носителей исполнительной и законодательной власти. По мнению Дж. Стоквина, генерал Мак-Артур стремился устранить неопределенность в определении ответственности, которая позволила военным узурпировать существенную часть властных полномочий в рамках «двойного правительства»¹⁰ (когда параллельно с легально существующим

¹⁰ Stockwin J. A. A. Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing 2008. P.57.

кабинетом существовало еще и теневое правительство, в котором реальную власть имели военные).

Целый ряд конституционно оформленных положений был призван закрепить центральную роль парламента в политической системе страны. Основопологающей в этом отношении стала 41-я статья конституции, определившая парламент как «высший орган государственной власти» и «единственный законодательный орган государства». Конституцией специально указываются монопольные прерогативы парламента в отношении принятия государственного бюджета (ст. 60) и государственных финансов (ст. 83–91). Из текста конституции исчезло старое положение о том, что в случае непринятия бюджета парламентом в силу вступает бюджет предыдущего финансового года, которое в довоенный период являлось одной из форм контроля бюрократии над законодательной властью.

Конституцией определялась двухпалатная модель парламентской системы, в целом нехарактерная для унитарных мононациональных государств с демократическими принципами государственного устройства. Для Японии смысл существования двухпалатной системы заключается в создании более сбалансированной конфигурации парламента за счет особого статуса палаты советников, которая более устойчива к колебаниям политической конъюнктуры, поскольку, в отличие от палаты представителей, неподвержена роспуску со стороны исполнительной власти. Депутаты верхней палаты гарантированно получают шестилетний мандат пребывания у власти. Это обстоятельство заставляет их в большей степени думать об общенациональных интересах и долгосрочных государственных программах, чем о локальных интересах своих округов.

На вооружение были взяты и некоторые элементы американской политической системы, касающиеся, в частности, прерогативы парламента изучать ситуацию в стране. Согласно ст. 62 Конституции, каждая из палат парламента вправе проводить собственные расследования в отношении деятельности правительства, требовать вызова свидетелей и представления необходимых документов. В этой связи в стране создавалась система комитетов и комиссий, которые становились главной ареной проведения парламентских дискуссий. Такая система представлялась реформаторам в качестве механизма, обеспечивающего открытость процесса принятия законодательных решений, приоритет общественных интересов, гарантию против партикуляризма в политике. Некоторые эксперты полагают, что наличие подобной системы в значительной степени отличает японскую политическую модель от британской.

На смену сверхцентрализованной системе государственной власти пришла двухступенчатая система управления, в рамках которой наряду с центральным правительством создается сильная местная власть с зако-

нодательно оговоренными прерогативами и независимым финансовым обеспечением. Местным администрациям были переданы многие функции, ранее находившиеся в ведении центра, например, в сфере образования (учреждения дошкольного, начального и среднего образования), коммунального хозяйства, охраны общественного порядка (полиция), сбора налогов и т. д. Цель создания подобной системы, которая во многом основывалась на американском опыте, заключалась в том, чтобы создать гарантии против концентрации власти на уровне центрального правительства и обеспечить большее участие граждан в делах местного самоуправления. В отличие от довоенного периода, руководители местных органов власти стали выборными.

С позиций сегодняшнего дня видно, что процесс формирования оптимальной модели местного самоуправления в Японии пока еще не завершен. Многие местные органы власти оказались неспособными получить необходимое финансирование за счет местных источников и попали в сильную зависимость от субвенций из центра, не очень удачным был и опыт децентрализации и муниципализации полиции. Вопрос о распределении полномочий между центром и местной властью постоянно вновь и вновь оказывался в повестке дня правительства. Вместе с тем следует отметить, что послевоенная реформа дала мощный толчок демократическим процессам на низовом уровне, проявившись, например, в таких формах политического противостояния, какие не наблюдались в парламенте страны.

Была проведена судебная реформа: переписан гражданский кодекс на базе демократических норм права, с целью повышения независимости судов были ослаблены прерогативы министерства юстиции, касающиеся контроля судебной системы, и одновременно усилены полномочия Верховного суда

Особым местом в ряду политических преобразований стало введение гарантий политических прав и свобод: свободы слова, собраний, объединений, право на создание профсоюзов, политических партий и общественных организаций (по старой конституции права подданных могли ограничиваться действующими законами). До войны деятельность любых политических организаций обуславливалась необходимостью «защиты интересов государства». Теперь же реформаторы поставили цель гарантировать открытое выражение любых политических взглядов, не противоречащих закону, для предотвращения довоенной ситуации, при которой государственная власть была освобождена от критики.

Важным шагом на пути к демократизации стало введение всеобщего избирательного права. В отличие от избирательного закона 1925 года, новый закон распространил избирательные права на женщин и снизил

возрастной ценз активного избирательного права с 25 до 20 лет. Было провозглашено равенство всех граждан перед законом, запрещены все виды дискриминации по признакам расы, религии, пола и социального происхождения. Была поставлена цель гарантировать открытое выражение любых политических взглядов, не противоречащих закону, для предотвращения довоенной ситуации, при которой государственная власть была освобождена от критики.

На первом этапе оккупационной политики особым расположением оккупационных властей, стремившихся найти политическую альтернативу дискредитировавшим себя довоенным партиям (Сэйюкай и Минсэйто), пользовались именно левые партии, в наибольшей степени пострадавшие от довоенных репрессий. Полностью легализована была компартия страны, основанная в 1922 г. и вынужденная уйти в подполье в условиях жестких репрессий довоенного времени. Возобновила свою деятельность и Социалистическая партия Японии, лидер которой Т. Катаяма в 1947 г. на недолгое время возглавил кабинет правительства. Ряд мер был предпринят для становления в стране гражданского общества. В стране началось активное развитие профсоюзного движения.

Были распущены финансово-промышленные группировки *дзайбацу*, игравшие ключевую роль в экономике довоенного времени. Тем самым в стране создавались условия для развития свободной конкуренции и рыночных отношений. Структурные реформы в экономике имели большие политические последствия, заложив экономические основы для развития демократической системы политического управления в стране. Вместе с тем эти преобразования не носили радикального характера, а преемственность с довоенным периодом проявилась в дальнейшем в формировании специфической для Японии ограниченной рыночной экономической модели.

Была проведена земельная реформа. В ее рамках был установлен потолок максимального размера индивидуальных земельных владений, составлявший 1 га (для Хоккайдо 4 га). Реформа была призвана покончить с помещичьим землевладением, проявившим свою низкую экономическую эффективность в условиях экономических кризисов 30-х годов, и создать в аграрном секторе эгалитарное сообщество, которое бы стало основой для демократических процессов на низовом уровне. Следует отметить, что именно фермерские слои служили в послевоенный период важнейшим элементом системы электоральной поддержки консервативного правления. Однако в долгосрочном плане мелкие фермерские хозяйства создавали для политиков большую проблему, поскольку с трудом поддавались экономической рационализации и не подходили для тех видов сельхозпроизводства, где требуется эффект масштаба. Поэтому в дальнейшем неконкурентоспособный аграрный сектор пре-

вратился в «головную боль» для правящей администрации, которая была вынуждена в интересах фермеров отстаивать протекционистские меры во внешнеэкономической сфере, даже если эти меры не соответствовали общенациональным интересам.

В целом можно заключить, что принятие конституции 1947 г. и демократические реформы второй половины 1940-х гг. имели решающее значение для дальнейшего развития всей политической системы. Результаты этих реформ, которые были с одобрением восприняты народом Японии, определили развитие политической системы страны на весь послевоенный период.

Вместе с тем следует отметить, что послевоенная политическая модернизация была успешной далеко не во всем. Общественное сознание не успевало за ходом реформ. Многие меры носили половинчатый характер, а некоторые преобразования не соответствовали ожиданиям масс, политическая культура которых формировалась десятилетиями. Например, по этой причине оккупационные власти были вынуждены пойти на сохранение, пусть и в ослабленном виде, института императора, понимая, что привлечение Хирохито к ответственности за военные преступления может стать дополнительным фактором социального хаоса.

Некоторые идеи оказались нежизнеспособными. Так, идея создания полностью автономной системы местного самоуправления по американскому образцу больше соответствовала американским реалиям, а именно – сложившимся в стране демократическим традициям, а также географическим условиям (большие расстояния и насущная необходимость в сильной местной власти). Поэтому многие положения первоначального проекта, подготовленного оккупационными властями, были в дальнейшем сняты.

Не удалось в ходе послевоенной модернизации полностью преодолеть и такие системные характеристики японской политической культуры, как отсутствие традиций гражданского общества, слабость общественного контроля над правительством, неразвитость политических партий как институтов представительной демократии, а также гипертрофированная роль бюрократии, выполняющей, по сути, политические функции в системе государственной власти. Партиципативное сознание, несмотря на все усилия реформаторов, так и не укоренилось в широких слоях японского электората, который предпочитал голосовать не за программно-идеологические платформы, а за конкретных депутатов, вне зависимости от их партийной принадлежности. Таким образом, в политической практике послевоенного периода закрепился феномен «партийно-индифферентного, персонально-ориентированного электората».

ГЛАВА ВТОРАЯ

ПОСЛЕВОЕННОЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ЯПОНИИ

1. Политическое развитие в период «холодной войны»

В условиях обострения противоречий между СССР и США, начала «холодной войны», а также прихода к власти в Китае компартии Вашингтон стал рассматривать Японию в контексте политики сдерживания коммунизма. В этой связи были внесены существенные коррективы в политическую составляющую оккупационного режима. США начали поддерживать умеренно консервативные силы, которые поощрялись в их борьбе с левым движением и прежде всего с коммунистами. В Вашингтоне было принято решение активно содействовать экономическому развитию Японии с целью предотвращения распространения коммунистической идеологии и создания в ее лице некой витрины капитализма на Дальнем Востоке. Кроме того, был взят курс на перевооружение Японии, за которым стояла идея ее превращения не только в политического, но и военного союзника. Новые акценты в политике оккупационных властей получили известность в историографии под общим названием «обратного курса».

Энергичные меры по стабилизации экономического положения страны, известные как «линия Доджа», по имени разработавшего их американского банкира Д. Доджа, включали жесткие меры контроля над бюджетными расходами и денежной эмиссией, замораживание заработной платы и освобождение ранее регулируемых цен на потребительском рынке, введение фиксированного курса иены и т. д. Одновременно проводилась налоговая реформа, направленная на отказ от архаичной и запутанной довоенной системы налогообложения и повышение ее эффективности, которая проводилась в соответствии с выводами направленной в Японию группы американских специалистов («миссия К. Шоупа»). В результате последовательного проведения в

жизнь рекомендаций американских консультантов к середине 1950 г. правительству удалось существенно улучшить баланс государственно-го бюджета, снизить инфляцию, либерализовать цены и стабилизировать обменный курс национальной валюты.

С 1950 г. в Японии начался экономический бум, связанный с началом войны в Корее. Поскольку территория страны использовалась как тыловая база американских вооруженных сил, японские предприятия получили большой объем «специальных заказов», связанных как с товарными поставками, так и с оказанием большого объема услуг. В сочетании с хорошей конъюнктурой на мировых рынках это позволило не только ускорить процесс послевоенного восстановления, но и добиться наращивания экспортного потенциала японской экономики. В ходе Корейской войны Вашингтон окончательно оформил курс на превращение Японии в своего стратегического союзника. Была ускорена работа по завершению оккупационного правления и активизирована подготовка к подписанию союзнического договора с Японией, который бы подвел юридическую базу под размещение американских военных баз на ее территории.

Период 1950-х гг. занимает особое место в послевоенной японской истории, поскольку именно в тогда в стране произошло окончательное становление экономической, внешнеполитической и административной моделей, которые вплоть до окончания биполярной эпохи обеспечили послевоенное развитие страны.

В политической сфере период 1950-х гг. был насыщенным. В Японии закрепилась модель партийно-политической системы, получившая в название «системы 1955 года». В ноябре 1955 г. несколько конкурирующих политических группировок консервативного типа сформировали Либерально-демократическую партию. Ее создание было своего рода ответом консервативных сил на создание в октябре того же года Социалистической партии. Суть «системы 1955 года» заключалась в том, что на протяжении четырех десятилетий на политической арене Японии доминировала одна политическая партия – Либерально-демократическая партия (ЛДП), которая в течение всего этого периода осуществляла единоличное правление. При этом важно подчеркнуть, что Япония оставалась полностью демократическим государством, в стране на всех уровнях регулярно проводились выборы, соблюдались политические права и свободы.

Отсутствие смены власти в стране отчасти компенсировалась специфической фракционной структурой ЛДП. В партии существовали несколько фракций, которые обеспечивали своих членов политическими фондами, оказывали поддержку в проведении избирательных кампаний, участвовали в распределении высших постов в партийной и правитель-

ственной иерархии. Избрание председателя ЛДП, который как глава партии парламентского большинства становился премьер-министром, происходило в непубличном формате, в рамках закулисных консультаций между лидерами фракций.

Японская избирательная система, в рамках которой по избирательному закону 1925 года от одного округа в парламент избиралось по несколько депутатов, способствовала разворачиванию политической борьбы не между различными партиями, в внутри самой правящей партии между представителями различных ее фракций. Регулярная смена лидеров фракций у власти позволяла создать ощущение сменяемости власти, запуска нового политического курса. Особенностью послевоенного политического развития стала частая смена кабинетов, которая происходила в среднем раз в полтора года, и возглавлявших их премьер-министров – в среднем раз в два с половиной года.

Получая организационную и финансовую поддержку со стороны крупного капитала, ЛДП, тем не менее, проводила государственную политику с учетом самых широких слоев японского общества, которые оказывали ей поддержку на выборах. В оборот вошел термин «партия-универмаг»: подобно тому, как в универмаге можно найти товары на любой вкус, поддержку со стороны партии мог найти любой избиратель вне зависимости от своей социальной или профессиональной принадлежности. В этом смысле ЛДП отличалась от своего основного конкурента – Социалистической партии Японии (СПЯ), которая строила свою политику, ориентируясь главным образом на интересы наемных работников крупных предприятий. Ограниченной поддержкой пользовалась в обществе Коммунистическая партия Японии, которая с 1960-х годов превратилась в партию парламентского типа.

Важной характеристикой «системы 1955 года» явилась особая функция политической сферы как механизма перераспределения национального дохода, установившаяся в период высоких темпов экономического роста. Правящая партия, в противоположность своему имиджу как «оплоту консерватизма», проводила в социально-экономической сфере эгалитарную, по сути, социалистическую политику, направленную на выравнивание различий в региональном развитии, формирование сильного среднего класса, создание высоких национальных стандартов качества жизни. Для этого использовались налоги, получавшиеся от сверхприбылей экспортных предприятий, процветание которых было во многом связано с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, а до 1973 г. – и низкими ценами на энергоносители. Опорой этой системы являлся также общенациональный консенсус: основная часть налогоплательщиков, проживавших в крупных городах, не утратив свои корни в сельской местности (будучи переселенцами в первом или втором

поколениях), соглашалась на то, чтобы налоги через систему проектов инфраструктурного развития направлялись в «малую родину» – депрессивные районы страны, подпитывая тем самым местную экономику.

В результате политика ЛДП получала широкую поддержку, как со стороны крупного бизнеса, так и со стороны «новых городских слоев», наемных работников, фермеров, представителей мелкого и среднего бизнеса и других социальных групп. Обеспечивая масштабными государственными заказами огромное количество предприятий, особенно занятых в строительной сфере (включая неэффективно работающие), эта политика позволила избежать массовых банкротств, расслоения общества и других издержек рыночного капитализма.

Следует отметить, что ось идеологического противостояния между ЛДП и СПЯ по-разному проявляла себя во внешнеполитической и социально-экономической плоскостях. ЛДП выступала за одностороннюю ориентацию внешней политики Японии на США, отмену 9-й статьи конституции и проведение активного военного строительства, а СПЯ – в поддержку стран социалистического блока, за сохранение конституции и политику невооруженного нейтралитета. Основными пунктами политических противоречий на выборах и в парламенте были такие вопросы, как Договор безопасности с США, изменение конституции, проблемы ядерного оружия и т. д. В конце 1950-х годов идеологическое противостояние между ЛДП и СПЯ достигло пика в период подготовки, подписания и ратификации нового «договора безопасности».

В то же время в социально-экономической сфере ЛДП традиционно ставила во главу угла своей политики цели поддержания высоких темпов экономического роста, высокой конкурентоспособности японской экономики на мировых рынках и приоритетного развития экспортных отраслей экономики, тогда как СПЯ отдавала приоритет социальной политике государства. Оппозиционные партии оказывали на ЛДП давление в пользу создания современной системы социальных гарантий, и прежде всего в области пенсионного обеспечения, здравоохранения, защиты интересов наемных работников.

В 1950-е годы в Японии была успешно опробована концепция государственной политики, получившая название «доктрина Ёсида» – по имени одного из наиболее известных премьер-министров Японии послевоенного периода Сигэру Ёсида, возглавлявшего несколько кабинетов в 1949–1954 гг. Ее суть заключалась в том, что Япония должна с максимальной выгодой использовать те внешнеполитические условия, в которых она оказалась после подписания «договора безопасности» с Соединенными Штатами, для решения задач экономического развития. Концепция основывалась на двух основополагающих принципах: приоритетном развитии национальной экономики и сознательном отказе

от активного военного строительства. Речь шла о том, что в условиях военно-политического союза с США, который давал Японии определенные гарантии от внешнего нападения, Япония могла высвободить существенные ресурсы, которые в противном случае ей пришлось бы направить на нужды обороны и национальной безопасности, и пустить их на решение задач мирного развития.

«Доктрина Ёсида» предполагала, что Япония не будет строить свою внешнюю политику опираясь на военный потенциал, как это делало большинство стран мира, а станет проводить за рубежом активную внешнеэкономическую стратегию, обеспечивая свой международный авторитет путем создания образа мирной и демократической страны. Реализации данной стратегии способствовали мирные положения японской конституции, которые позволяли Японии отказываться от военного вклада в союз с Америкой. Стоит отметить, однако, что конституционные ограничения не воспрепятствовали Японии взять при поддержке США курс на воссоздание вооруженных сил. В 1953 г. на базе «Резервного полицейского корпуса» были организованы «силы самообороны», которые в дальнейшем превратились в одну из наиболее технически оснащенных, хотя и не очень многочисленных, армий мира.

В том, что Япония в рамках данной доктрины сделала ставку на США, заключался глубокий смысл. Это был сознательный выбор в пользу либеральной модели капиталистического развития, членства в западном сообществе, лидером которого являлись Соединенные штаты. Однако положения договора безопасности 1951 г., касающиеся возможности использовать американские войска для подавления внутренних беспорядков в Японии, права экстерриториальности американских военнослужащих, права США без консультаций с японским правительством осуществлять масштабные изменения в структуре размещенных в Японии войск и их вооружениях, вызывали большое недовольство общественности, которая справедливо рассматривала их как ущемляющие суверенитет Японии.

После длительных переговоров 19 января 1960 г. был подписан «Договор о взаимном сотрудничестве и гарантиях безопасности». Договор сохранил асимметричность обязательств сторон: согласно ст. 5, обе стороны предпринимает действия по отражению вооруженного нападения только на территорию, находящуюся под юрисдикцией Японии. США сохранили за собой право на размещение в Японии своих войск. Система односторонних обязательств США по защите Японии (в том числе и с использованием их ядерного потенциала) в дальнейшем получила известность в виде доктрины «ядерного зонтика». Вместе с тем договор приобрел более равноправный характер: устранены были все упомянутые дискриминационные для Японии положения и введен

10-летний срок действия (предыдущий договор был бессрочным). В дальнейшем развитие договора шло в направлении усиления военной компоненты и принятия Японией все большей доли военных обязательств в рамках взаимодействия с США.

После подписания договора 19 января 1960 г. общественное движение против его ратификации достигло своего пика, проявившееся в виде многотысячных демонстраций на улицах крупнейших японских городов. Ратификацию договора удалось провести только после вызова полиции и удаления из здания парламента депутатов оппозиционных партий. Японскому правительству даже пришлось отменить намеченное на лето 1960 г. приглашение в Японию президента США Д. Эйзенхауэра.

Период 1960–1973 гг. характеризовался ускоренным экономическим развитием, темпы которого превышали 10% в год. Экономический рост основывался главным образом на приоритетном развитии тяжелой промышленности, машиностроения, химической промышленности, автомобилестроения. К концу 1960-х годов в Японии сформировалась практически универсальная структура производства, охватывающая весь спектр отраслей промышленности. При этом техническое оснащение японских предприятий к началу 1970-х достигло передовых позиций в мире. В 1968 г. Япония заняла второе место в мире по ВВП после США.

Гипертрофированную роль в системе государственного управления играла бюрократия. Подавляющая часть принимаемых парламентом законопроектов, как и в довоенный период, продолжала готовиться в недрах правительства, в результате чего высший законодательный орган стали именовать «машиной по штампованию» решений бюрократии. Министерства и ведомства, кроме того, составляли долгосрочные планы экономического развития, принимали директивы и иные регулирующие документы и направляли их для исполнения в корпоративный сектор. Особую роль в экономическом планировании выполняло министерство внешней торговли и промышленности, под руководством которого японская экономика, по сути, прошла несколько этапов структурной перестройки, приобретя черты высокотехнологичной и наукоёмкой. Хотя в рамках рыночной экономики этот метод государственного регулирования, получивший название «административного руководства», не имел достаточных юридических оснований, на этапе 1960-х – 1980-х гг., когда Япония переживала период экономического роста, он доказал свою высокую эффективность. Например, в начале 1960-х гг. в Японии правительством был разработан амбициозный «План удвоения национального дохода», рассчитанный на десятилетний период. Этот план был выполнен с опережением графика.

Используя широкий инструментарий налогово-финансовых и административных регуляторов, правительство поддерживало корпоративный

сектор дополнительными гарантиями от колебаний рынка, в то числе с помощью масштабных государственных заказов, целевой финансовой помощи и иных форм бюджетных вливаний. Это позволяло избежать массовых банкротств и увольнений, что в сочетании с системой пожизненного найма явилось формой поддержания в стране социальной стабильности. Высокая степень государственного регулирования экономической и социальной сферы, широкие масштабы применения практики «административного руководства», отсутствие больших социальных контрастов, а также монополия одной партии на власть в рамках «системы 1955 года» даже дали основание некоторым политологам говорить о складывании специфической японской модели социализма.

В стране продолжались масштабные миграционные процессы, выразившиеся в оттоке населения из сельской местности в промышленную зону тихоокеанского побережья. Урбанизация привела к большим социальным сдвигам, в частности, к распаду традиционных патриархальных семей и активному распространению семей нуклеарного типа. В городах социальная адаптация бывших сельских жителей в значительной степени облегчалась наличием специфической системы менеджмента в японских компаниях, в частности, пожизненным наймом и оплатой по старшинству, а также внутрифирменными профсоюзами, позволяющими компенсировать работникам утраченные при миграции в город горизонтальные социальные связи и обеспечивающими им чувство социальной защищенности и их беспрекословную преданность компании.

Начало расти благосостояние рядовых граждан. В средней японской семье появлялись телевизоры, холодильники, стиральные машины, нередко стали персональные автомобили. Люди стали меньше интересоваться вопросами идеологии, их интересы переключились на сферу частной жизни, социальных гарантий, личного потребления.

Фактором роста национального самосознания японцев стало проведение в 1964 году летней олимпиады в Токио, международной выставки Экспо-70 в Осаке и других крупных международных мероприятий. Подготовка к ним сопровождалась бурным строительством объектов городской инфраструктуры, скоростных автомобильных дорог, сверхскоростных железнодорожных магистралей «Синкансэн», тоннелей, портовых сооружений, гостиниц, стадионов и т. д.

Оборотной стороной этих процессов стали дисбалансы в региональном развитии. Наибольший контраст наблюдался между зоной Тихоокеанского побережья, где были сконцентрированы промышленные предприятия, ориентированные на экспорт, и депрессивными районами в горной местности и на побережье Японского моря, а также сельской местностью, уровень жизни в которой заметно отставал от города. В урбанизированной зоне большие проблемы в 1960-е гг. стало представ-

лять загрязнение окружающей среды промышленными предприятиями, повышенный уровень шума, недостаточное развитие социальной инфраструктуры. Например, большой общественный резонанс получил инцидент с массовым отравлением жителей поселка Минамата префек. Ниигата, связанным со сбросом компанией «Тиссо» содержащих ртуть сточных вод (т. н. «болезнь Минамата»).

Общее направление внутривнутриполитических процессов в период высоких темпов экономического роста заключалось в постепенном отходе от конфронтационного противостояния основных политических сил по идеологическому признаку и усилению центристских тенденций в политике. Этому способствовали изменения в поведении электората, который предпочитал голосовать не за программно-идеологические платформы, а за конкретных депутатов, вне зависимости от их партийной принадлежности. Политическая деятельность большинства консервативных депутатов парламента заключалась в лоббировании тех законопроектов, которые предусматривали выделение масштабных бюджетных инвестиций в интересах конкретного избирательного округа, от которого он выдвигался. При этом ЛДП продолжала сохранять стабильное большинство в обеих палатах парламента.

В 1960-е годы на политической арене страны появились «партии третьего пути». В 1960 г. от Социалистической партии Японии (СПЯ) откололось ее правое крыло, выступившее против отрицательной позиции руководства партии к «договору безопасности» с США. Его члены основали Партию демократического социализма (ПДС). В 1964 г. на базе буддистской организации Сока гаккай образовалась партия Комэйто. Позиционируя себя в качестве политической альтернативы двум основным партиям, «партии третьего пути» постепенно упрочивали свои позиции в парламенте, забирая значительную часть голосов у своих главных политических конкурентов.

Оппозиционный лагерь оставался расколотым, а взаимная враждебность партий оппозиции, например, СПЯ и ПДС или СПЯ и КПЯ нередко превосходила даже уровень конфронтации с ЛДП. Японские коммунисты в первой половине 1960-х годов попали под сильное китайское влияние и порвали связи с КПСС, а после 1965 г. поссорились и с Пекином, навязывавшим им свою жесткую опеку, заняв после этого подчеркнуто независимую позицию.

Часть левых сил перешла на экстремистские методы борьбы, включая силовые стычки с полицией, захват государственных и общественных учреждений, проведение сидячих забастовок. Наиболее наглядно это проявилось в ходе движения протеста против вьетнамской войны, в ходе которого правительству, неспособному справиться с массовыми выступлениями, даже приходилось отменять официальные визиты

американских государственных деятелей. Левацкий уклон и экстремистские действия, принявшие форму т. н. «студенческих бунтов», стал проявляться и в молодежном движении, где, помимо вьетнамского фактора, свое воздействие оказывали такие характерные для молодежи большинства западных стран того периода моменты, как утрата идеалов в обществе, извечная «проблема отцов и детей», проблема среднего класса и т. д.

Проблема для оппозиции заключалась в том, что она не смогла вовремя перестроиться, продолжая делать ставку на идеологические лозунги, тогда как внимание избирателей, как уже отмечалось выше, переключилось на частные вопросы, связанные с их конкретными экономическими интересами. Кроме того, оппозиционные силы нередко конкурировали между собой за одного и того же избирателя, в основном из числа т. н. «новых городских слоев», тогда как консерваторы пытались проводить политику, отражая интересы самых широких групп населения. В целом можно сказать, что консервативному политическому руководству удавалось успешно проводить политику маргинализации оппозиционных политических сил (партий и профсоюзов).

С 1974 г. японская экономика вступила в период умеренных темпов экономического роста. Экономическое благосостояние теперь приходилось строить в условиях существенно подорожавших энергоресурсов. Правительство страны взяло курс на активное внедрение энергосбережения в промышленности, сфере услуг, жилищно-бытовом секторе и на транспорте. Для снижения зависимости от внешних поставок нефти определенные шаги были предприняты в сторону изменения структуры первичного энергобаланса в пользу газа, ядерной энергетики, а также альтернативных источников энергии.

Во второй половине 1970-х годов правительство приняло программу структурной перестройки экономики. В ее рамках проводилось свертывание производства в энерго- и материалоемких отраслях, масштабное скрапирование (демонтаж оборудования) производственных мощностей в таких отраслях экономики, как судостроение, нефтехимия, алюминиевая промышленность, черная металлургия, производство химических удобрений и др.

Параллельно был продолжен курс на ускоренное развитие наукоемких видов производства, ускорение научно-технических разработок и их внедрение в производственную сферу. Для стимулирования производства электронного промышленного оборудования, сверхбольших интегральных схем, компьютеров, робототехники и иных высокотехнологических отраслей промышленности активно использовались меры налогово-финансового стимулирования, например, налоговые льготы, льготное кредитование, государственные заказы и др.

С начала 1960-х годов, когда Япония вступила на путь высоких темпов экономического роста, и вплоть до середины 1980-х годов Япония получала большие доходы в результате приоритетного развития экспортных отраслей экономики. В этих условиях суть внутриполитических процессов, которые утрачивали идеологическую подоплеку, заключалась в проведении масштабной перераспределенческой деятельности. Эта деятельность осуществлялась в рамках так называемых «железных треугольников», под которыми понимается специфическая форма сращивания политических кругов, корпоративного сектора и высшей бюрократии на базе взаимных интересов, определяемых близостью к процессу распределения бюджетных средств.

Получаемые крупными экспортными предприятиями сверхдоходы через налогово-финансовую сферу направлялись на проведение масштабных инфраструктурных проектов, и прежде всего в депрессивных неурбанизированных районах страны. Особенность избирательной системы заключалась в том, что именно из этих районов избиралась значительная часть депутатского корпуса правящей партии. Благодаря проведению этой политики (одним из воплощений которой стал «План преобразования японского архипелага», провозглашенный премьером К. Танака в начале 1970-х годов), Япония смогла обеспечить относительную равномерность развития всей территории страны, а не только «промышленного пояса» тихоокеанского побережья, где была сконцентрирована подавляющая часть экспорториентированных предприятий. Даже в самых отдаленных и труднодоступных горных районах страны были возведены современные объекты социальной, торгово-распределительной и транспортно-коммуникационной инфраструктуры, в результате чего правительству удавалось обеспечить высокие общенациональные стандарты качества жизни и добиться приемлемого уровня социальной гомогенности.

Благодаря проведению этой политики, Япония смогла обеспечить относительную равномерность развития всей территории страны, а не только «промышленного пояса» тихоокеанского побережья, где была сконцентрирована подавляющая часть экспорториентированных предприятий. Во всей стране, даже в самых отдаленных и труднодоступных горных районах, были возведены современные объекты социальной, торгово-распределительной и транспортно-коммуникационной инфраструктуры, в результате чего правительству удавалось обеспечить в национальном масштабе относительно высокий уровень качества жизни.

Оборотной стороной «перераспределенческой политики» явился рост коррупции в политической сфере. Накачивая корпоративный сектор, работающий в сфере инфраструктурного строительства, бюджетными деньгами, политики получали от него солидные «откаты» в виде

пожертвований на политические цели. В результате стоимость депутатского места в парламенте постоянно росла, процесс финансирования политической деятельности приобретал все более закрытый от общественного контроля, а порой и криминальный характер.

В Японии получили развитие т. н. «железные треугольники», под которыми понимается специфическая форма сращивания политических кругов, корпоративного сектора и высшей бюрократии на базе взаимных интересов, определяемых близостью к процессу распределения бюджетных средств. С начала 1970-х годов страну начали потрясать коррупционные скандалы, в которые оказались замешанными высшие руководители правящей партии, включая глав кабинета министров. Например, в 1974 г. из-за обвинений в финансовых злоупотреблениях в отставку был вынужден уйти премьер-министр К. Танака. В 1988–1992 гг. разгорелось сразу несколько скандалов с участием высших лиц государства, включая премьер-министров. Попытки самоочищения партии путем самороспуска фракций, считавшихся одной из причин распространения «денежной политики», инициирования законов об ужесточении контроля над политическими фондами, отставки с правительственных постов наиболее дискредитировавших себя партийных лидеров и других подобных мер больших результатов не дали. В результате в стране резко повысился уровень массового недовольства правящей партией, уровень поддержки которой к концу 1980-х годов существенно упал.

В середине 1980-х годов в стране была проведена административно-финансовая реформа, связанная с обострением проблемы государственных финансов. Размер государственного долга достиг половины ВВП, большинство государственных предприятий были нерентабельными, а государственный аппарат – громоздким и плохо управляемым. Инициатором и вдохновителем реформы стал премьер-министр Я. Накасонэ, возглавлявший правительство в 1982–1987 гг., который поручил ее разработку специальному консультативному совету, сформированному без участия государственной бюрократии. Помимо реорганизации правительственной структуры, в ходе преобразований была осуществлена приватизация государственных железных дорог, телеграфно-телефонной корпорации, ликвидирована соляная и табачная монополии, создана общенациональная пенсионная система. В результате реформы, существенно сократившей долю государственного сектора в экономике, бюджет страны стал заметно менее зависимым от внешних займов.

Ситуация на арене партийно-политической борьбы на этапе стабильных темпов экономического роста развивалась достаточно динамично. В парламенте сложилось состояние неустойчивого равновесия сил между «консервативными» силами в лице ЛДП и «реформаторскими» силами

в лице оппозиции. ЛДП продолжала удерживать большинство мест в обеих палатах парламента, хотя выборы демонстрировали взлеты и падения уровня поддержки консерваторов. Вместе с тем левые силы сильно потеснили консерваторов в органах местного самоуправления. Социалисты и даже коммунисты нередко набирали в 1970-е годы большинство в местных законодательных ассамблеях и побеждали на выборах мэров городов.

В 1989 г. после очередного коррупционного скандала, в ходе которого вскрылись факты получения крупнейшими деятелями правящей партии, включая ее председателя Н. Такэсита, акций по заведомо заниженной стоимости в качестве «благодарности» за услуги (дело «Рикруто»), ЛДП впервые уступила своим соперникам большинство в верхней палате парламента, пост спикера в которой заняла председатель ЦИК СПЯ Т. Дои.

Активно развивались различные формы общественного движения. По-прежнему сильные позиции имели профсоюзы, которые возглавляли и координировали борьбу трудящихся за свои экономические права («весенние» и «осенние наступления»). В 1989 г. на базе нескольких профцентров возникло мощное профобъединение Рэнго, которое включилось в политическую борьбу и получило несколько мест в парламенте. Помимо традиционно сильного для Японии антиядерного и антивоенного движения, в 1980-е годы наблюдался небывалый рост активности женских, экологических организаций, различного рода форм волонтерских групп и т. д.

2. Политическое развитие в постбиполярную эпоху

С началом постбиполярной эпохи многие элементы, присущие «системе 1955 года», стали уходить в прошлое. В экономическом отношении эта система играла роль механизма перераспределения сверхдоходов, получаемых экспортными отраслями промышленности. Однако с середины 1980-х гг. в связи со структурной перестройкой экономики, сопровождавшейся передислокацией промышленного капитала за рубеж, Япония перестала получать крупные прибыли от экспорта готовой продукции. Соответственно, перед политической сферой встали задачи определения приоритетов экономической политики, решения проблем стареющего общества, создания жизнеспособной системы пенсионного и медицинского обеспечения и т. д. Все эти задачи требовали коренной перестройки форм и методов политической деятельности, проводимой как политическими партиями, так и отдельными политиками.

Ужесточение конкуренции в корпоративном секторе привело к ощутимым социальным последствиям. Япония заняла первое место

среди развитых стран по показателям продолжительности рабочего времени. Обыденным явлением для многих компаний стали огромные сверхурочные, работа без выходных, длительные многомесячные командировки в другой город без семьи и т. д. Это приводило к сильным физическим и психологическим нагрузкам наемных работников, которые в отдельных случаях даже приводили к смерти. Увеличился процент самоубийств.

Во второй половине 1980-х годов на финансовых рынках Японии стала проявляться неблагоприятная тенденция к усилению роли спекулятивного капитала, который устремился в операции с недвижимостью, акциями и ценными бумагами. Спекулятивные операции становились более выгодной сферой приложения капитала, чем реальная экономика, в результате чего в эту сферу втягивался банковский сектор, инвестиционные компании и даже рядовые граждане страны. В Японии этот феномен получил название «экономики мыльного пузыря». Ее крах в 1990 г. вызвал глубокий экономический кризис, за которым последовала продолжительная рецессия.

Происшедший в 1990 г. крах на Токийской фондовой бирже ознаменовал собой начало нового этапа японской истории. Стремительное падение цен на недвижимость и ценные бумаги означало, что «мыльный пузырь» в экономике лопнул. Начался длительный период экономической стагнации.

Большие последствия для экономического развития имело т. н. Плазское соглашение 1985 года, принятое на совещании министров финансов ведущих капиталистических стран. В результате отхода от жесткой привязки иены к доллару произошло стремительное подорожание курса японской валюты к американской, и Япония стала утрачивать свои позиции на мировых рынках в качестве экспортера готовой продукции. Это ускорило структурные изменения ее экономики в сторону сервисизации, т. е. усиления роли отраслей третичного сектора. Кроме того, в силу подорожания стоимости рабочей силы и иных внутренних издержек начался активный вывод производств за рубеж, и прежде всего в страны Азии (феномен «выхолащивания промышленности»). Если ранее основным реципиентом японских инвестиций были «новые индустриальные страны» (Южная Корея, Гонконг, Тайвань и Сингапур), то с 1990-х существенно усилилось значение Китая и стран АСЕАН в качестве «сборочного цеха» японских корпораций. В результате японская экономика в 1990-е годы приобрела качественно новые черты, позволяющие говорить о начале ее перехода на постиндустриальную стадию развития.

Для этой стадии характерны низкие темпы экономического роста, хроническая дефляция, размывание вертикально структурированной

корпоративной системы и иных атрибутов ограниченно рыночной модели японской экономики, а также иные черты, свидетельствующие о серьезных изменениях модели экономического роста. Кроме того, в социальной сфере свое влияние стали оказывать демографические сдвиги, выразившиеся в старении населения и становлении «малодетного общества». В связи с проводившейся японскими корпорациями с начала 1990-х гг. политикой реструктуризации, предполагавшей отказ от системы «пожизненного найма», в японском обществе проявился феномен т. н. «потерянного поколения»: целое поколение молодежи, получив в 1990-е годов университетское образование, не могло устроиться на постоянную работу и по этой причине создать семью, завести детей и т. д.

Коренные перемены произошли и в политической области. С завершением периода «холодной войны» исчез идеологический водораздел, по которому происходило противостояние между «консервативными» и «прогрессивными» политическими силами.

Внешние и внутренние условия для Японии стали характеризовать новые угрозы, к числу которых можно отнести политический, военный и экономический подъем Китая, ужесточение конкуренции за сырьевые ресурсы на мировых рынках, новые вызовы, связанные со стихийными бедствиями и техногенными катастрофами.

Перейдя на стадию постиндустриального развития, страна лишилась существенной части экспортных доходов, что в свою очередь сделало невозможным проведение масштабной перераспределенческой деятельности. На это наложился субъективный момент – разочарование избирателей в правящей партии, связанное с ростом политической коррупции, неспособностью ЛДП к самореформированию и к выдвижению лидеров, способных повести за собой партийные массы, отсутствием процесса смены поколений в руководстве партии, нежелание покончить со старой фракционной структурой и т. д. В стране вырос уровень абсентеизма на выборах. В этих условиях политические субъекты были поставлены перед необходимостью привлекать избирателей путем выдвижения политических программ, постановки общенациональных задач и т. д.

Таким образом, к началу 1990-х годов перед Японией со всей остротой встала проблема перехода на новую модель политического управления, которая бы соответствовала стоящим перед страной задачам.

Новые тенденции проявились в форме коренного реформирования партийно-политического пространства. Переживаемый правящей Либерально-демократической партией кризис выразился в бегстве из ее рядов ряда политиков, недовольных традиционной системой кадрово-управленческой организации ЛДП, в которой они не видели для себя viable политических перспектив. Многие из них почувствовали высокий градус общественного неприятия коррупции, присущей системе монопольного правления ЛДП и пришли к выводу о том, что выход из партии

с последующим созданием альтернативы в создавшихся условиях оказывается для них более предпочтительным, чем попытки реформировать партию изнутри.

Первой «ласточкой» перемен явилось создание в 1992 г. небольшой Новой партии Японии (НПЯ), которую возглавил представитель видной аристократической фамилии, бывший губернатор Кумамото Хосокава Морихиро (его дедом был принц Коноэ Фумимаро). Уже на первых выборах в палату советников, состоявшихся летом 1992 г., НПЯ получила четыре места.

В ноябре 1991 г. после выхода в отставку Т. Кайфу, имевшего крайне слабые позиции в партии, председателем ЛДП стал Миядзава Киити, сформировавший новое правительство. Однако коррупционные скандалы продолжались. В 1992 г. Канэмару Син, лидер крупнейшей в партии фракции Такэсита, был обвинен в получении взяток от грузотранспортной компании «Сагава Кюбин». Сам же Такэсита был в ноябре 1992 г. вызван в суд для дачи свидетельских показаний, касающихся его личных связей с криминальными группировками. Недовольство состоянием дел в руководстве фракции в декабре 1992 г. привело ее к расколу: более консервативную ее часть возглавил Обути Кэйдзо, более реформистски настроенную Хата Цутому и Одзава Итиро, создавшие в партии независимую группировку под названием «Форум Реформа 21».

Сам же К. Миядзава столкнулся с ситуацией, когда репутацию партии уже не могла спасти личная незапятнанность ее лидера. Чтобы перехватить инициативу, кабинет Миядзава выступил с проектом реформы избирательной системы страны, которую предлагалось создать на базе «малых округов». В свою очередь, оппозиционные силы в лице СПЯ и Комэйто выдвинули альтернативный план введения «совмещенной избирательной системы» по германской модели, построенный на применении принципа пропорционального представительства и дающий преимущества малым и средним партиям.

После провала попыток прийти к компромиссу правительство Миядзава сняло свои предложения по избирательной реформе. Однако все партии оппозиции, за исключением КПЯ, используя благоприятный момент, поставили 18 июня 1993 г. на голосование в нижней палате парламента вотум недоверия кабинету Миядзава. Неожиданно вотум поддержали 39 депутатов ЛДП, включая 34 члена группы Хата-Одзава. Еще 16 депутатов на голосовании не присутствовали. В результате вотум получил большинство голосов, и Миядзава был вынужден распустить парламент и объявить всеобщие выборы.

В последующие несколько дней из ЛДП вышло несколько депутатов, которые сформировали сразу две новые политические партии. 21 июня

Такэмура Масаёси объявил о создании Новой партии Инициатива (Сакигакэ), куда вошли в основном левоцентристски настроенные депутаты, а двумя днями позднее вышедшая в полном составе из ЛДП группа Хата – Одзава (44 парламентария обеих палат) объединилась в Партию обновления (Синсэйто).

На состоявшихся 18 июля 1993 г. всеобщих выборах ЛДП набрала 223 места из 511 и впервые за свою почти сорокалетнюю историю не получила в нижней палате простого большинства. Миядзава очень рассчитывал на то, что ему, как это случалось ранее, удастся договориться с перебежчиками об их возвращении или хотя бы о формировании парламентского союза. Однако события пошли по иному сценарию: все некоммунистические партии оппозиции договорились между собой и сформировали 9 августа 1993 г. коалицию, получившую название «семипартийной» (если быть точным и учитывать небольшую фракцию Минкайрэн в палате советников, коалиция была восьмипартийной). По партийному составу наибольшую долю в коалиции занимала СПЯ (70 депутатских мест в палате представителей), далее следовали Партия обновления (55 мест), Комэйто (51 место), Новая партия Японии (35 мест), ПДС (15 мест), партия Сакигакэ (13 мест), Социал-демократический союз (4). Всего коалиция имела в нижней палате 246 мандатов. Голосами «семипартийной коалиции» был избран новый премьер-министр, которым стал глава Новой партии Японии М. Хосокава. Идейным вдохновителем и организатором коалиции считается И. Одзава, представления которого о необходимости перехода к двухпартийной системе во многом легли в основу предложенной новым правительством концепции политической реформы.

Основной проблемой семипартийной коалиции с первых дней ее работы явился разномастный состав, идейно-политическая разношерстность, аморфность и отсутствие прочной сердцевины. Единственное, что объединяло ее участников – это твердое намерение покончить с монопольной властью либерал-демократов и поставить заслон на пути широкого распространения феномена политической коррупции. Для этого предполагалось коренным образом изменить нормативную базу финансирования политической деятельности партий и отдельных депутатов, а также реформировать избирательную систему страны.

Между тем коалицию с самого начала разъедали внутренние противоречия. Общего понимания в рядах коалиции не наблюдалось даже по вопросу о путях осуществления политической реформы. Так, в отношении реформы избирательного законодательства левый фланг коалиции в лице СПЯ, Комэйто и ПДС выступал за максимальное использование принципа пропорционального представительства, тогда как правый фланг (Партия обновления) – за приоритет мажоритарного принципа,

который, как считается, облегчает переход к двухпартийной системе. По вопросу о регулировании политических фондов левые высказывались за введение максимальных ограничений и ужесточение государственного контроля, правые – за проведение реформы по как можно более мягкому варианту.

Со своей программой политической реформы выступила в парламенте и ЛДП. Практически все последние месяцы 1993 г. в парламенте разгорались баталии по конкретным аспектам политической реформы, а на голосование неоднократно ставились законопроекты, не получавшие нужного числа голосов. Лишь благодаря посредничеству спикера верхней палаты Т. Дои между коалицией и ЛДП удалось достичь компромисса, и 29 января 1994 г. на совместной сессии обеих палат парламента пакетный законопроект о политической реформе был одобрен.

Законом предусматривалось введение смешанного принципа формирования верхней и нижней палат парламента. В нижней палате 300 депутатов стали избираться в «малых округах» по мажоритарному принципу, а 200 мест – по принципу пропорционального представительства. Вводилась новая редакция Закона о регулировании политических фондов, призванного повысить прозрачность финансирования избирательных кампаний выборных должностных лиц. В частности, политические пожертвования разрешалось передавать только политическим партиям, но не отдельным кандидатам. Одновременно вводилась система государственных дотаций политическим партиям пропорционально их представительству в парламенте (подр. см. главу 6).

Вскоре в рядах коалиции наметился раскол, связанный с личными раздорами между партийными лидерами, а также разными подходами к вопросам налогово-финансовой политики. В апреле 1994 г. премьер-министр М. Хосокава, не желая оправдываться в связи с обвинениями в допущенных им на ранних этапах политической карьеры финансовых злоупотреблениях, подал в отставку.

Ситуацию осложняло и то, что И. Одзава приступил к формированию новой партии Кайсин, которая бы включила в себя все силы коалиции, кроме СПЯ. Узнав об этом, социалисты вышли из коалиции и вступили в переговоры о сотрудничестве со своими некогда заклятыми врагами – ЛДП. Вместе с СПЯ коалицию покинула и Сакигаке. В результате исход правления коалиции без ЛДП, лишившейся большинства в нижней палате, был предрешен. Два месяца – с апреля по июнь 1994 г. – действовало правительство во главе с лидером Партии обновления Ц. Хата. Однако после принятия бюджета оно, не дожидаясь неминуемого принятия нижней палатой вотума недоверия, само ушло в отставку. К власти вновь пришли, уже в коалиции с СПЯ и Сакигаке, либерал-демократы, согласившиеся передать пост главы правительства лидеру СПЯ Т. Мураяма.

Значение девятимесячного правления семипартийной коалиции трудно переоценить. Во-первых, главным итогом деятельности правительства М. Хосокава явилась принятие пакета законов о политической реформе. Новое законодательство обеспечило усиление роли политических партий как субъектов политического процесса, поставило заслон на пути дальнейшего распространения политической коррупции, стимулировало повышение интереса избирателей к политической сфере. Был нанесен мощный удар по пресловутой «фракционной политике» и иным формам теневого политического процесса, определившим загнивание системы однопартийного господства ЛДП. Вместе с тем переход к двухпартийной системе оказался гораздо более трудным делом, чем это представляли организаторы реформы.

Во-вторых, это было первым за несколько десятилетий правительством без участия ЛДП. Многие опасались, что кабинет министров без либерал-демократов дезорганизует работу министерств и ведомств, так как созданный в период существования «системы 1955 года» партийно-правительственный механизм подготовки правительственных решений был «заточен» на органы политического планирования ЛДП и не сможет переориентироваться на «новых хозяев». Тревогу в бюрократическом руководстве ряда ведомств вызывала и перспектива того, что неискушенные в деталях процесса подготовки правительственных законопроектов министры, не имеющие опыта выстраивания отношений с бюрократами, будут слишком рьяно вмешиваться в работу своих подчиненных. Однако в реальности опасения высшей бюрократии не оправдались: назначенные семипартийной коалицией министры предоставили чиновникам еще больше свободы, чем это было при либерал-демократах. Даже политика в сфере дерегулирования, по идее направленная на сокращение сферы полномочий государственной администрации, была фактически отдана на откуп бюрократии.

В-третьих, большое значение имел девятимесячный опыт пребывания в оппозиции и для самой ЛДП, которая в дальнейшем уже не смогла вернуть себе прежние позиции в политике. Впервые утратив статус правящей партии, ЛДП испытала сильнейший шок. Многие ее депутаты традиционно проводили свою электоральную политику на основе формулы, согласно которой взаимоотношения с избирателями строит представитель правящего блока, который именно в этом качестве способен представлять в правительстве интересы своего округа. Уход в оппозицию вызвал в этой связи у некоторых консервативных политиков «кризис идентичности» и даже спровоцировал бегство некоторых из них в партии правящей коалиции. Риск «потери лица» перед избирателями в связи с уходом в оппозицию, которая воспринималась многими либерал-демократами в морально-этических категориях «неподобающего» и

«постыдного» для себя действия, заставил руководство ЛДП предпринять максимум усилий для возвращения во власть, даже ценой передачи главного в стране поста премьер-министра своим заклятым врагам – социалистам.

Вместе с тем отставка кабинета семипартийной коалиции, хотя и неизбежная с исторической точки зрения (коалиция должна была рано или поздно развалиться под грузом внутренних противоречий), было отнюдь не предопределенным в краткосрочной перспективе. Сыграли свою роль два субъективных момента. Во-первых, тактическую ошибку допустил М. Хосокава, объявивший, во многом по личным мотивам, о своей отставке в момент, когда непосредственных угроз семипартийному кабинету не наблюдалось. Во-вторых, весомую горсть земли на могилу коалиции бросил И. Одава, демонстративно не пригласивший СПЯ в создаваемую им новую партию.

Оценивая итоги правления «семипартийной коалиции» по прошествии почти двух десятилетий, можно заключить, что именно ее приход к власти стал предвестником нового этапа политической истории Японии. После крушения «системы 1955 года» страна вступила в эпоху коалиционных правительств.

29 июня 1994 г. было объявлено о формировании нового кабинета на базе коалиции ЛДП, СПЯ и Сакигакэ. Его состав в целом отражал парламентское соотношение сил между партиями: ЛДП получила 13 постов, социалисты – 5, Сакигакэ – 2, в том числе пост министра финансов, который занял председатель партии М. Такэмура. И хотя внимание на себя обращал противоестественный характер состава коалиции, составленной непримиримыми идеологическими соперниками, правительству было обеспечено комфортное большинство в обеих палатах, что позволяло ему практически беспрепятственно реализовывать все свои начинания.

Кабинет министров возглавил председатель ЦИК СПЯ Мураяма Томиити, малоизвестный до этого политик, представлявший левое крыло СПЯ. Для социалистов участие в правительстве в одном блоке с либерал-демократами означало кардинальную смену программно-идеологического облика. Решениями высших партийных органов СПЯ отказывалась от многих из своих принципиальных идеологических установок, включая неприятие «договора безопасности», утверждение неконституционности «сил самообороны», а также возражение против исполнения в школах национального гимна Кимигаё, который считался ранее противоречащим мирному духу японского образования (гимн Кимигаё, прославлявший императора, использовался в военное время для поднятия духа японской армии). В конечном счете, союз с консерваторами повлек за собой катастрофические для СПЯ последствия. Партия фактически оказалась расколотой. Правое ее крыло во главе с

С. Ямахана было недовольно недостаточным, по ее мнению, реформированием партии в соответствии с требованиями времени, тогда как левая ее часть продолжала ностальгировать по прошлому и резко критиковала партийное руководство за «предательство идеалов». И хотя в дальнейшем социалисты предприняли огромные усилия для создания обновленного имиджа партии, вплоть до смены ее названия (с января 1996 г. официально она стала называться Социал-демократическая партия, СДП), ей было суждено перейти в категорию маргинальных политических сил, не оказывающих существенного влияния на политическую ситуацию в стране.

После бурного процесса создания новых и распада старых мелких партий летом 1994 г. было объявлено об учреждении Партии новых рубежей (ПНР) (*Синсинто*), ставшей второй после ЛДП парламентской партией, насчитывавшей 178 депутатов в палате представителей и 36 в палате советников. В ПНР вошли Партия обновления, Комэйто, ПДС, Новая партия Японии, а также Лига либеральных реформ во главе с Т. Кайфу, созданная перебежчиками из ЛДП. Возглавил новую партию Т. Кайфу, а в декабре 1995 г. пост председателя перешел к И. Одава.

В начале 1995 г. правительству Т. Мураяма выпали два серьезнейших испытания. 17 января 1995 г. в районе города Кобэ произошло мощное землетрясение, число жертв которого достигло 6 тыс. человек. Правительство в целом справилось с ликвидацией его последствий, но было подвергнуто резкой критике за плохую координацию действий спасателей, неслаженность в работе правительственных органов, запоздалость решений и иные шаги, свидетельствующие об отсутствии в стране адекватной системы кризисного контроля. 20 марта 1995 г. властям пришлось бороться уже с угрозами рукотворного характера: в токийском метро активистами радикальной секты «Аум синрикё» был предпринят террористический акт, выразившийся в распылении на станциях нервно-паралитического газа зарина. В результате теракта погибло десять и пострадало около 5 тыс. человек. Борьба с религиозным экстремизмом, связанным с деятельностью секты, которая имела отличную организацию и хорошее финансирование, дала ЛДП основания провести через парламент законопроект о религиозных юридических лицах, налагающий на их деятельность достаточно сильные ограничения. В немалой степени этому способствовали и итоги состоявшихся в июле 1995 г. выборов в палату советников, на которых Партия новых рубежей получила на 19 мест больше, потеснив либерал-демократов. Успеху ПНР в немалой степени способствовали организационные возможности вошедшей в нее партии Комэйто, сохранившей, особенно на низовом уровне, значительную автономию, а также систему электоральной мобилизации с помощью местных структур буддистской секты Сока гаккай.

Летом 1995 г. в связи с приближением сорокалетней годовщины со дня окончания Второй мировой войны Т. Мураяма предпринял активные усилия для того, чтобы убедить партнеров по коалиции предпринять от имени правительства символические шаги, демонстрирующие осознание Японией своей исторической ответственности за агрессивную политику военного периода. 9 июня под давлением СПЯ парламент принял резолюцию, в которой содержались слова извинения за преступные деяния военного времени. 15 августа 1995 г., в день, когда Япония заявила о своей капитуляции, премьер-министр Японии выступил с заявлением, в котором подчеркнул, что Япония «своей колониальной политикой и актами агрессии нанесла огромный ущерб и страдания многим народам, особенно народам Азии». Столь сильные формулировки, пожалуй, ранее не встречались в официальных документах подобного уровня.

В преддверии всеобщих выборов, которые предстояло впервые провести по новой системе, на партийно-политической арене происходят значимые события. В конце 1995 г. Сакигакэ и СПЯ (в конце 1995 г.), вошедшие в коалицию с ЛДП, начали переговоры о сотрудничестве на предстоящих в 1996 г. выборах. В СПЯ за союз с Сакигакэ высказалось правое крыло партии во главе с Т. Ёкомити, недовольное левыми «догматиками», не желающими ничего менять в партийной работе в соответствии с новыми реалиями, в партии Сакигакэ – ее генеральный секретарь Ю. Хатояма и один из лидеров партии Н. Кан. После нескольких месяцев подготовительной работы решение о создании новой партии было принято. Официально о создании Демократической партии Японии (ДПЯ) было объявлено на учредительном съезде, состоявшемся 28 сентября 1996 г.

В нее вошли более тридцати депутатов правого крыла Социал-демократической партии во главе с С. Ямахана, ряд политиков, вышедших из партии Сакигакэ, а также представители небольшой Лиги гражданского действия. Эта партия оставила свой след в политической истории как «старая ДПЯ», в противоположность созданной двумя годами позднее Демократической партии Японии, которая формально не считает себя преемницей старой партии и ведет свою родословную от учредительного съезда 1998 г.

В конце 1995 г. на выборах председателя к власти в ЛДП приходит представитель ее консервативного крыла Р. Хасимото. В январе 1996 г. правительство Т. Мураяма уходит в отставку, и Р. Хасимото возглавляет новый кабинет. Однако коалиция трех партий пока еще продолжала действовать.

В ДПЯ вошли 57 депутатов парламента, включая 35 депутатов СПЯ, 15 депутатов партии Сакигакэ, представители небольшой Лиги граждан-

данского действия (*Симин ригу*), а также младший брат Ю. Хатояма Кунио, покинувший ряды ЛДП. ДПЯ стала третьей после ЛДП и ПНР фракцией в парламенте. Поскольку партия еще не прошла горнило всеобщих выборов и пока не имела прав на государственные дотации, финансировали ее деятельность в основном братья Хатояма, которые представляли достаточно богатую политическую династию. На начальном этапе партия возглавлялась дуумвиратом Н. Кан и Ю. Хатояма, однако эта система оказалась нежизнеспособной, и уже в 1997 г. партия перешла к единоначалию – ее председателем был избран Н. Кан.

На выборах в октябре 1996 г. ДПЯ сохранила за собой столько же мест, сколько имела перед выборами. Несмотря на активное использование социал-демократической риторики, ДПЯ не удалось закрепиться в общественном сознании в качестве самостоятельной политической силы. Скорее, она воспринималась не более чем как «общество взаимопомощи» депутатов, призванная решить их личную проблему – победить на выборах и пройти в парламент.

На состоявшихся 20 октября 1996 г. выборах ЛДП одержала победу, увеличив свое представительство почти на 30 мест. Наибольшие потери понесла СДП, а партия Сакигакэ практически лишилась депутатских мест. Почти удвоилось в нижней палате количество депутатов у КПЯ, которую многие избиратели удостоили своим выбором за уникальную для политического мира страны верность идейным принципам и отказ входить в любые конъюнктурные политические коалиции.

После выборов сотрудничество ЛДП с СДП и Сакигакэ было формально продолжено в форме парламентского союза, а само правительство теперь стало однопартийным. Голоса партнеров по коалиции перестали играть для либерал-демократов сколько-нибудь значимую роль. К сентябрю 1997 г. ЛДП удалось обеспечить себе в нижней палате относительное большинство, переманив к себе «независимых» депутатов.

Значимые перемены происходили в среде оппозиции. Партия новых рубежей с конца 1996 г. переживала острейший «кризис идентичности», выразившийся в бегстве из нее некогда знаковых фигур японского политического мира. В декабре 1996 г. из ПНР вышли несколько депутатов во главе с Ц. Хата, рассорившихся с лидером партии И. Одзава, которые основали Партию солнца (*Тайёмо*). В июне 1997 г. от ПНР откололись сторонники бывшего премьер-министра М. Хосокава, создавшие внутрипарламентскую группу «From five». Наконец, в конце 1997 г. руководство Партии новых рубежей принимает решение о самороспуске.

Главной причиной распада ПНР явились внутренние противоречия внутри партии, составленной из различных по своей идейно-политической ориентации фрагментов. Даже в организационном плане ПНР представляла собой конгломерат плохо связанных между собой струк-

тур, сохранивших различную степень автономии по отношению к партийному центру. Наибольшую самостоятельность имела часть партии, представленная выходцами из Комэйто, которая сохранила свою автономную организацию и собственную систему электоральной политики. Кроме того, сыграло свою роль и то, что после прихода администрации Р. Хасимото ЛДП перехватила у ПНР политическую инициативу, взяв на вооружение многие из ее лозунгов, например, касающихся финансово-административной реформы, в результате чего программно-политические различия между двумя партиями практически полностью исчезли.

После распада ПНР бывшие депутаты Комэйто заявили о создании новой парламентской партии под названием «Новая Комэйто» (в дальнейшем – Комэйто). Речь фактически шла о воссоздании прежней партии, которая, как уже указывалось, фактически продолжала свою самостоятельную деятельность в рамках ПНР. В свою очередь, сторонники И. Одзава сформировали Либеральную партию (Дзююто), которая заняла на политической арене позиции правее центра. 27 апреля 1998 г. на базе «старой ДПЯ» и шести мини-партий, появившихся в результате распада Партии новых рубежей, возникает новая политическая сила – Демократическая партия Японии, объединившая почти 100 депутатов нижней палаты парламента. Возглавил партию лидер «старой ДПЯ» Кан Наото. Формально она не стала продолжением «старой ДПЯ», а была создана как абсолютно новая партия. Партия объединила 97 депутатов палаты представителей и 38 депутатов палаты советников. Председателем ДПЯ был избран Кан Наото, генеральным секретарем – Хата Цутому.

ДПЯ позиционировала себя как «третья сила» в партийно-политической системе Японии, представляющую собой альтернативу как ЛДП, так и СДПЯ. В официальных декларациях ДПЯ активно звучала идея «Третьего пути» – пути либерализма европейского типа, сочетающего в себе сильную приверженность идеям рыночной экономики, прав человека и гражданского общества. В политической стратегии на вооружение была взята концепция «Оливкового дерева», успешно опробованная в Италии: создание широкой коалиции различных оппозиционных сил, способной составить мощную альтернативу действующей власти.

Тем временем Кабинет Р. Хасимото инициировал масштабную административно-финансовую реформу, нацеленную на создание гибкой и эффективной системы государственного регулирования финансово-банковским сектором экономики. Важной частью реформ явились законодательные меры по оптимизации правительственной структуры, в рамках которых было проведено слияние нескольких министерств, усилены полномочия премьер-министра, в лице канцелярии кабинета министров создан влиятельный орган политической координации работы правительства, введены новые экспертно-вспомогательные механизмы,

призванные повысить независимость и объективность принимаемых политическим руководством решений. Правительством была поставлена амбициозная цель – создать в Японии мощный рынок финансовых услуг, чтобы Токио в качестве мирового финансового центра смог конкурировать с Нью-Йорком и Лондоном. Несмотря на крайнюю непопулярность этого решения, правительство Р. Хасимото решилось на то, чтобы провести повышение ставок потребительского налога с 3 до 5%.

Летом 1998 г. ЛДП терпит ошутимое поражение на выборах в палату советников, получив лишь 44 места из 126. В наибольшем выигрыше оказались ДПЯ и КПЯ, увеличилось в верхней палате и число независимых депутатов. Р. Хасимото взял на себя ответственность за неудачу и подал в отставку. На выборах председателя столкнулись Кэйдзо Обути, «унаследовавший» фракцию Танака, Сэйроку Кадзияма и Дзюньитиро Коидзуми. Выборы показали действенность старых правил «фракционной политики», построенных на принципе «сила в количестве». К. Обути удалось заручиться поддержкой 225 депутатов и победить. В полной мере использовал силу своего фракционного ресурса К. Обути и на последующих выборах председателя ЛДП, состоявшихся в сентябре 1999 г. – он нанес тогда разгромное поражение своим конкурентам в лице «новых лидеров» ЛДП К. Като и Т. Яасаки.

На выборах в палату советников в июле 1998 г. ДПЯ получила 9 дополнительных мест. Благодаря объединенным голосам всех оппозиционных партий Н. Кан получил в верхней палате большинство голосов на выборах главы кабинета министров. Хотя мнение нижней палаты преваляло и премьер-министром стал представитель ЛДП К. Обути, политический потенциал «новой ДПЯ» как силы, претендующей на власть в стране, был очевиден.

В экономической области правительство Обути продолжило политику оздоровления банковского сектора, начатую при Р. Хасимото. Для решения банковского кризиса на пост министра финансов был приглашен престарелый К. Миядзава, для которого этот пост стал последним в его долгой политической карьере. Кроме того, было запущено несколько государственных программ, призванных стимулировать стагнирующую японскую экономику традиционными средствами – путем масштабных бюджетных вливаний, наращивания инфраструктурного строительства и сокращения налогов.

В парламенте К. Обути проводил активный курс на достижение согласия с оппозицией. Большинство ключевых решений правительства, касающихся реструктуризации банковского сектора, решения проблемы «плохих долгов», административной реформы и т. д., проходили процедуру *намаваси* – согласования путем консультаций с партиями оппозиции. В результате, несмотря на шаткость позиций ЛДП в обеих

палатах, практически вся законодательная программа правительства получает поддержку оппозиции.

Параллельно ЛДП присматривается к партиям оппозиции в поиске подходящего партнера по коалиции. В идеологическом плане ближе всего к ЛДП стоит Либеральная партия, хотя по ряду вопросов в сферах налогообложения, государственного управления, национальной безопасности и проч., взгляды ее лидера И. Одзава существенно отличались от позиции партии власти. В январе 1999 г. после двухмесячных переговоров формируется коалиция между ЛДП и ЛП, получившей в новом кабинете один министерский портфель. В октябре того же года к коалиции присоединяется и Комэйто, для которой возможность участия в правящем блоке была важна для реализации ее социальной программы.

В дальнейшем связка ЛДП – Комэйто оказалась на удивление прочной и долговечной, продолжившись даже после ухода либерал-демократов в оппозицию в 2009 г. В своей избирательной стратегии Комэйто стала поддерживать ЛДП, отчаянно нуждавшуюся в дополнительной электоральной поддержке в условиях кризиса традиционной системы «ловли голосов». Как правило, в большинстве «малых округов», где у Комэйто было мало шансов победить, ее традиционные избиратели – приверженцы секты Сока гаккай, составлявшие наиболее организованную часть электората, отдавали свой голос за либерал-демократов, тогда как в округе пропорционального представительства – за Комэйто.

В январе 2000 г. парламент принял поправки к закону о выборах, в соответствии с которыми число мест, определяемых в «округах пропорционального представительства» на выборах в палату представителей было сокращено с 200 до 180. Во многом окончательный вариант реформы явился результатом компромисса между более радикальным проектом И. Одзава, предложившим сократить квоту пропорционального представительства до 150 мест, и Комэйто, яростно сопротивлявшейся этому сокращению.

Постепенно И. Одзава разочаровался в коалиции, чувствуя предел возможностей для реализации своих планов политической реформы. 1 апреля 2000 г. в Либеральной партии произошел раскол. И. Одзава со своими сторонниками покинули коалицию, сохранив в парламенте фракцию под старым названием Либеральной партии, а часть его бывших однопартийцев во главе с Тикагэ Оги сформировали Консервативную партию (*хосюто*), которая продолжила свое участие в блоке с ЛДП и Комэйто.

2 апреля 2000 г. премьер-министр К. Обути переживает инсульт, после чего он впадает в кому, из которой он уже не выходит. Кабинет министров уходит в отставку. Старым проверенным путем – методом закулисных консультаций высшими партийными руководителями –

выбирается преемник, которым становится Ёсиро Мори. Избрание Мори ознаменовало собой переход власти от «суперфракции Танака» к более идеологически ангажированной, «националистической» фракции Фукуда, восходящей к Нобускэ Киси. Следует учесть, однако, что хотя все последующие премьер-министры от ЛДП (Дз. Коидзуми, С. Абэ и Я. Фукуда) принадлежали все к той же фракции Мори, их идейная ориентация больше проявлялась на личностном, а не системном уровне. Фактор фракционной политики в дальнейшем играл гораздо меньшую роль при распределении постов в правительстве, хотя в достаточной степени проявил себя, например, в период правления кабинета Я. Фукуда.

В период 1998 – 2001 гг. постепенно увеличивала свою популярность ДПЯ, которая использовала недовольство избирателей существенными просчетами ЛДП как правящей партии в управлении страной. Свою роль играл и тот факт, что прочие оппозиционные партии (СДП, ЛП, КПЯ) были разобщены и не могли составить конкуренцию ДПЯ, успешно представлявшую себя в качестве альтернативы либерал-демократам. По итогам прошедших в июне 2000 г. выборов в нижнюю палату ДПЯ существенно увеличила свое представительство с 95 до 127 мандатов. Выборы показали, что ДПЯ стали поддерживать многие социальные группы, выступавшие традиционной опорой ЛДП, включая жителей сельских районов.

Чтобы раскрутить партийный бренд и обеспечить его широкую узнаваемость, с 1999 г. ДПЯ приступила к практике формирования «теневых кабинетов» и выдвижению законопроектов, альтернативных правительственным. Однако в программно-идеологическом отношении ДПЯ в силу рыхлости и аморфности внутренней структуры оказалась неспособной консолидировать свою позицию по ключевым вопросам внутренней и внешней политики, включая такие аспекты, как административная реформа, изменение конституции, японо-американский Договор безопасности, участие «сил самообороны» в миротворческих операциях ООН и проч. В результате демократам пришлось искать лозунги, которые бы не вызывали никаких сомнений среди всех представителей разномастных политических течений, входивших в ее состав. В качестве «четырех зол» лидером партии Ю. Хатояма в 2000 г. были обозначены растущий авторитаризм и консерватизм, масштабные непроизводительные траты денег налогоплательщиков, тенденция к «слепому следованию» за США во внешней политике и падение этики в среде политиков и бюрократов. Однако отсутствие прочной идеологической сердцевины сильно затрудняло работу по привлечению новых сторонников и созданию массовой электоральной основы, особенно в регионах, где ДПЯ сильно уступала ЛДП.

Другую проблему для партии составляло отсутствие в ней сильных лидеров популистского типа, способных увлечь за собой широкие слои избирателей. Лидеры ДПЯ часто менялись, оказавшись в центре различных политических скандалов. В период 1998 – 2004 гг. на посту председателя сменяли друг друга «отцы-основатели» – Н. Кан и Ю. Хатояма.

Кабинет Ё. Мори с самого начала столкнулся с кризисом доверия, связанным с неудачными публичными выступлениями премьер-министра. Вскоре после своего избрания Мори, выступая на съезде Политической федерации синто, назвал Японию «страной богов, в центре которой находится император». В другом своем выступлении Мори, характеризуя государственный строй Японии, использовал термин *кокутай* (букв. «государственное тело») – понятие, широко использовавшееся официальной пропагандой в период Второй мировой войны для обоснования единения народа и императорской власти и потому фактически табуированное в послевоенный период. Хотя инициированные оппозицией в связи с высказываниями премьер-министра вотумы недоверия не имели шанса быть принятыми, заявления Мори оттолкнули от ЛДП значительную часть леволиберального электората, а также приверженцев секты Сока гаккай, которая пострадала от преследований властей в период «государственного синто».

На прошедших в июне 2000 г. всеобщих выборах партии правящей коалиции понесли незначительные потери. Если ЛДП и Комэйто почти полностью сохранили уровень своего представительства, третий член коалиции – Консервативная партия, число мандатов которой уменьшилось с 26 до 7, утратила смысл своего самостоятельного существования и заявила о самороспуске, а ее депутаты пополнили ряды ЛДП. В то же время выборы принесли успех ДПЯ, фракция которой в нижней палате выросла с 95 до 127 мест. Наибольшее число голосов ДПЯ принесли крупные города, однако и в сельской местности, где у демократов прежде отсутствовала прочная электоральная база, они смогли составить ЛДП серьезную конкуренцию.

Во внутриполитической области кабинет Мори столкнулся с серьезным кризисом в октябре 2000 г., когда на рассмотрение парламента был выдвинут правительственный законопроект об изменении порядка выборов в «округе пропорционального представительства», предоставлявший существенную выгоду для ЛДП. Все четыре оппозиционные партии – ДПЯ, ЛП, СДП и КПЯ – бойкотировали заседания парламентской комиссии, которая рассматривала этот законопроект. В ноябре, когда оппозиция планировала поставить на голосование вотум недоверия правительству, поддержку ей неожиданно оказал Като Коити, лидер внутрипартийной фракции ЛДП, которая считалась «левоцентристской». Наряду с Таку Ямасаки и Дзюньитиро Коидзуми Като считался

одним из трех «новых лидеров» ЛДП, которые могли претендовать на первые посты в партийном руководстве (их называли УКК по первым буквам в фамилии). Перед угрозой раскола партии Мори предпринял решительные действия, пообещав исключить из ЛДП всех, кто рискнет поддержать Като. Против Като выступил и бывший лидер его фракции К. Миядзава. В этих условиях Като не смог убедить членов своей фракции поддержать его при голосовании и ушел от активной политической деятельности (в истории этот инцидент остался под названием «бунт Като»).

Большую активность проявлял Ё. Мори в сфере внешней политики. Летом 2000 г. на Окинаве был успешно проведен саммит Большой восьмерки. Сам Мори проводил энергичную личностную дипломатию, совершив турне по ряду африканских стран и установив доверительные контакты с президентом США Дж. Бушем, а также новым президентом России В. В. Путиным, который нанес в сентябре 2000 г. официальный визит в Токио. Однако именно инцидент из области международной политики нанес Ё. Мори непоправимый репутационный ущерб, который привел к его отставке.

В феврале 2001 г. американская подводная лодка при резком всплытии в районе Гавайских островов столкнулась с японским тренировочным рыболовным судном, которое сразу же пошло ко дну. В результате этого инцидента погибло семь молодых японцев. Находившийся в тот момент в гольф-клубе Ё. Мори, которому сообщили о трагедии, продолжил играть в гольф. На фоне острейшей критики в СМИ по поводу поведения лидера страны рейтинг кабинета Мори упал ниже критической отметки в 10%. И хотя голосами депутатов правящей коалиции очередной вотум недоверия правительству, поставленный в марте на голосование, был отклонен, Мори заявил о намерении уйти в отставку сразу после принятия бюджетного законопроекта.

Выборы председателя ЛДП проходили в апреле 2001 г. в достаточно нервной обстановке. Руководство ЛДП, ознакомившись с данными социологических опросов, в полной мере ощущало страх перед реальной перспективой провала на предстоящих в июле 2001 г. выборах в палату советников. Партии срочно требовался «спаситель» – лидер популистского типа, который бы получил кредит народного доверия и был способным повести за собой массы. В этих условиях было решено проводить выборы в два этапа, устроив своего рода «праймериз» на базе префектуральных отделений ЛДП. И хотя фаворитом считался Р. Хасимото, первый этап принес уверенную победу Дзюньитиро Коидзуми, выставивший свою кандидатуру уже на третьих выборах: его поддержала 41 префектура из 47. На втором этапе победа Коидзуми была предрешена.

Дз. Коидзуми было суждено возглавлять коалиционные кабинеты целых пять лет – с 2001 по 2006 г. Он представлял собой нехарактерный для Японии тип политика-популиста, умеющего зажигать массы яркими лозунгами и принимать нетривиальные решения. Коидзуми оказался востребованным избирателями как политический деятель, бросивший вызов дискредитировавшей себя в глазах общества системе закулисной политики.

Коидзуми выделялся из общего ряда лидеров ЛДП. Новым было то что, он выдвинулся на первый партийный пост не только с помощью традиционных аппаратных методов, но и путем апеллирования непосредственно к общественному мнению страны. Не случайно в его избрании председателем партии в 2001 г. ключевую роль сыграли именно голоса региональных партийных организаций, гораздо больше зависящих от настроений в обществе, нежели депутаты парламента.

Другим новшеством стало то, что при формировании кабинетов Коидзуми полностью отверг принцип межфракционного баланса сил и включил в правительство ряд лично преданных ему депутатов, а также представителей общественности. Например, ключевые посты во всех его кабинетах занимал профессор университета Кэйо Х. Такэнака, которому было поручено курировать блок вопросов финансово-экономической и почтовой реформы.

Еще одна реформа касалась системы принятия решений. Центр выработки стратегического курса был перенесен из собственно партийных органов, где было немало противников Коидзуми, в Совет по экономике и финансам (*Кэйдзай симон кайги*), который не был ни партийным, ни правительственным органом, но стал, тем не менее, штабом реформ. Коидзуми лично возглавил новый орган и вел заседания Совета, на котором проходила открытая дискуссия с участием членов кабинета министров. Это давало ему отличную возможность проявить в глазах общественного мнения лидерские качества, продемонстрировав принцип «политического руководства» бюрократической сферой. В состав Совета входили все министры экономического блока, что позволяло ему с достаточной эффективностью и компетентностью не только обсуждать вопросы, но и принимать решения, которые немедленно принимались к исполнению. В Совет, кроме того, входили представители профессуры, менеджеров крупных компаний, журналисты и т. д., что позволяло говорить о небюрократической природе нового органа. Заседания Совета проходили публично, с привлечением СМИ, а отчеты о его деятельности попадали на первые страницы газет.

Коидзуми удалось вывести вопросы внутрипартийной борьбы, традиционно решавшиеся в теневом формате, на уровень публичной политики. Умело используя раздражение избирателей от неспособности ЛДП

покончить с фракционной политикой, Коидзуми выдвинул лозунг «разрушения партии». Возглавляемое им правительство выдвинуло в парламент законопроект о приватизации почтовой корпорации, а когда против выступили влиятельные деятели ЛДП, он решительно распустил нижнюю палату парламента, фактически превратив относительно второстепенный вопрос о почтовой реформе в референдум о доверии к себе как политическому лидеру. Несмотря на то, что роспуск парламента был достаточно рискованным политическим ходом и повлек за собой раскол ЛДП (из нее вышли несколько депутатов, сформировавших собственные партии), решение Коидзуми оказалось безошибочным. ЛДП одержала яркую победу, обеспечив себе уверенное большинство в нижней палате.

В период правления кабинетов Коидзуми в стране была сделана попытка структурных реформ в политической и социально-экономической областях. Эти реформы опирались на принципы радикального рыночного фундаментализма и преследовали цель максимального дерегулирования экономики и ликвидации институциональных ограничений предпринимательской свободы, сокращения роли правительства в экономических процессах, минимизирования социальных обязательств государства и реализации иных мер, характерных для неолиберальной экономической модели. Правительство активно поддерживало политику реструктуризации в корпоративном секторе экономики, в ходе которой предприятия отказывались от найма работников на постоянной основе и активно сокращали персонал.

Вместе с тем проведение реформ сопровождалось сильными социальными издержками: ростом безработицы, расслоением общества и усилением социальных контрастов, появлением ранее нехарактерной для Японии проблемы бедности. Перехлест в пользу рыночных принципов вызвал массовое недовольство в обществе. И хотя благодаря популистским шагам и личной харизме Коидзуми удалось расширить поддержку партии в городах и привлечь «плавающие голоса» избирателей, в дальнейшем фактор недовольства негативными социальными последствиями структурных реформ сослужил для ЛДП плохую службу и явился одной из причин ее сокрушительного поражения на выборах в нижнюю палату 2009 г.

В период правления кабинетов Дз. Коидзуми (2001–2006) ЛДП удалось в некоторой степени «украсть» у демократов многие лозунги, которые она считала своими, и прежде всего идею борьбы с неэффективными бюджетными тратами. ДПЯ в целом поддержала структурные реформы Коидзуми, хотя критиковала его за недостаточное внимание к механизмам борьбы с бедностью и защиты слабых.

В 2002 г. демократы начинают искать себе партнеров для свержения коалиции ЛДП – Комэйто. Наиболее подходящим кандидатом стала

Либеральная партия, возглавляемая И. Одзава, с которым лидер ДПЯ Ю. Хатояма установил доверительные личные отношения. Два политика сблизилась на основе неприятия «плюралистической» системы власти ЛДП и общего понимания в отношении необходимости установления в Японии двухпартийной политической системы Вестминстерского типа, в которой основную роль в принятии государственных решений будет играть политическая верхушка правящей партии. Однако попытки провести конфиденциальные переговоры с И. Одзава о слиянии двух партий окончились неудачей, так как инициатива Хатояма не встретила понимания в руководстве ДПЯ. В декабре 2002 г. Хатояма пришлось уйти в отставку за самовольные действия.

На выборах председателя ДПЯ вновь победил Н. Кан. В условиях роста популярности ЛДП ему удалось убедить своих коллег в необходимости объединения с ЛП. Помимо количественного роста депутатской фракции поглощение Либеральной партии давало демократам ценную возможность использовать организационный талант И. Одзава в деле организации предвыборной кампании, что было особенно насущно накануне предстоящих выборов в палату представителей. И расчет этот оказался верным.

В сентябре 2003 г. Либеральная партия в полном составе вошла в ДПЯ. После слияния с партией И. Одзава в ДПЯ существенно увеличилось число депутатов консервативной ориентации, в результате чего она утратила свою левоцентристскую направленность, сдвинувшись ближе к политическому центру. На прошедших в ноябре 2003 г. парламентских выборах объединенная ДПЯ получила дополнительно 30 мест, увеличив их общее число до 177 против 237 у ЛДП. Демократы впервые выступили на выборах с полноценной предвыборной программой, предусматривающей не только конкретные обещания (например, отмена платы за скоростные автомагистрали, введение с помощью потребительского налога новой системы финансирования национальной пенсионной системы и т. д.), но и временной график их реализации. Выборы показали, что наибольшей поддержкой ДПЯ пользуется среди жителей крупных городов. Кроме того, многие избиратели «разбили» свой выбор, голосуя в «малых округах» за либерал-демократов, а в округах пропорционального представительства – за ДПЯ.

В мае 2004 г. Н. Кан уходит в отставку с поста председателя в связи с разгорающимся скандалом по поводу неуплаты взносов в национальную пенсионную систему. Пришедший ему на смену Кацуя Окада, представляющий относительно молодую генерацию политиков из числа экзбюрократов, продолжает курс на постепенное «выдавливание» ЛДП из тех лагун, которые они считали своей «вотчиной». На выборах в палату советников летом 2004 г. демократы расширяют свою квоту на 12 мест.

Однако летом 2005 г. Коидзуми распустил парламент и нанес демократам решительное поражение, лишив их 62 мандатов в нижней палате. К. Окада, который взял на себя ответственность за итоги выборов, сменил в сентябре 2005 г. молодой политик из города Маидзуру под Киото Сэйдзи Маэхара. Однако последнего преследовали неудачи. В начале 2006 г. один из депутатов ДПЯ попытался доказать в парламенте факт получения генеральным секретарем ЛДП крупных денежных средств от компании «Лайвдор», замешанной в серьезных финансовых злоупотреблениях. В качестве доказательства было использовано присланное по электронной почте сообщение, которое на деле оказалось фальшивкой. В результате С. Маэхара лишился своего поста, по традиции взяв на себя ответственность за неудачный парламентский ход. На выборах в апреле 2006 г. председателем ДПЯ был избран И. Одзава. При новом лидере ДПЯ переживает стремительный рост популярности, который был больше связан не с успехами работы демократов в массах, а с ошибками их основных конкурентов – ЛДП.

После ухода в отставку Дз. Коидзуми его курс был продолжен. Пришедший в 2006 г. к власти кабинет С. Абэ сосредоточился в основном на проблемах внешней политики, воспитании патриотизма в образовательных учреждениях и иных далеких от нужд рядовых избирателей проблемах, которые были заинтересованы в других, более приближенных к реальной жизни вещах. Удар по либерал-демократам нанес также скандал с утратой в правительственном компьютере файлов с информацией об уплате несколькими миллионами граждан пенсионных взносов. Умело используя просчеты соперников, демократы успешно провели летом 2007 г. предвыборную кампанию в палату советников и завоевали там 60 мест, получив большинство.

В условиях усиления негативных социальных последствий реформ, а также слишком частой смены глав кабинетов и отсутствия у них личной харизмы ЛДП катастрофически теряла поддержку. Нестабильность положения ЛДП в парламенте привела к недолговечности всех сформированных ею в коалиции с Комэйто кабинетов пост-коидзумиевского периода (2007–2009) – С. Абэ, Я. Фукуда и Т. Асо. Длительность правления каждого из них не продолжалась больше года.

В 2007–2009 гг. ДПЯ продолжала активно критиковать ЛДП и использовать обструкционистские методы в своей парламентской тактике, внося серьезные затруднения в работу кабинетов С. Абэ, Я. Фукуда и Т. Асо. В ноябре 2007 г. И. Одзава провел с главой ЛДП Я. Фукуда переговоры о формировании «большой коалиции» из двух партий, однако эта инициатива не получила одобрения в руководстве ДПЯ. Тем не менее, в сентябре 2008 г. полномочия Одзава на посту председателя ДПЯ были подтверждены – сказались отсутствие в руководстве демо-

кратов другой сильной фигуры, столь необходимой им в преддверии выборов. Однако вскоре была обнародована информация о причастности одной из политических организаций И. Одзава к нарушению закона о политических фондах, и он был вынужден уйти в отставку. В мае 2009 г. на выборах председателя победил Ю. Хатояма, которого поддержали сторонники И. Одзава. Сам Одзава сохранил за собой пост генерального секретаря, возглавив работу по организации предвыборной кампании.

В июле 2007 г. ЛДП терпит чувствительное поражение на выборах в палату советников и утрачивает в ней большинство. Наступила эпоха «перекрученного парламента», когда оппозиция во главе с демократами, господствовавшая в верхней палате, фактически блокирует работу правительства, отвергая большинство его законопроектов, одобренных нижней палатой.

На прошедших 30 августа 2009 г. выборах в нижнюю палату ДПЯ одержала победу над ЛДП с разгромным счетом, увеличив свою фракцию с 112 до 308 мест. Демократы выступили более консолидированной и организованной силой, нежели Либерально-демократическая партия. Играла свою роль и тщательная подготовка ДПЯ к выборам. Под руководством генерального секретаря И. Одзава, имеющего большой опыт в подготовке избирательных кампаний, ДПЯ выдвинула кандидатуры большого количества «новичков» в политике, большая часть которых выступила успешно. Достаточно сказать, что из 158 депутатов первого срока по итогам выборов 2009 г. 143 представляли ДПЯ (а 120 из последних являлись выдвиженцами Одзава).

Сокрушительное поражение Либерально-демократической партии на выборах в палату представителей 30 августа 2009 г. и формирование правительства Демократической партии имели эпохальное значение для всей японской политической системы. Никогда еще с момента образования ЛДП в 1955 г. ни одна оппозиционная партия не приходила к власти в результате всеобщих выборов. Даже короткий период пребывания у власти «семипартийной коалиции» в 1993–1994 гг. не означал перехода власти в руки оппозиционной партии как консолидированной политической силы, способной предложить действенную альтернативу доминантной модели власти ЛДП. И после крушения «системы 1955 года» политический процесс шел вокруг ЛДП, которая хотя и была вынуждена формировать коалиции с СПЯ, а затем с Новой Комэйто, не утрачивала статуса доминантной партии.

В победе ДПЯ персонифицировались многие знаковые изменения в политической жизни страны. Прежде всего, смена власти показала несостоятельность прежней политической парадигмы, в которой отдельные депутаты с личными «обществами поддержки» и багажом личных связей представляли собой более важный субъект политического процесса,

нежели политические партии. Выборы продемонстрировали ослабление вошедшего во все учебники японской политологии феномена «персонально ориентированного, партийно-индифферентного электората». Важно и то, что ДПЯ, имея большую степень централизации управления и лучшую организацию на местах, выступила на выборах более консолидированной и организованной силой и в этом смысле больше отвечала понятию «политической партии», нежели Либерально-демократическая партия.

Выборы продемонстрировали качественно новые требования и к качеству политических кадров. ДПЯ явно превосходит ЛДП по той причине, что ее депутатский корпус моложе по возрасту, более образован (больше выпускников Токийского университета), имеет больше опыта практической работы (выше процент выходцев из бюрократии). Веянием времени стал и спрос на депутатов-непрофессионалов, не имеющих прочных семейных либо клановых корней в политическом мире, которых было больше среди демократов. Особенно спрос на непрофессиональных политиков актуализировался в условиях, когда основную часть электората составляют т. н. «плавающие голоса», не аффилированные с какой-либо конкретной политической силой. Отсутствие у депутата политического опыта не является в глазах таких избирателей недостатком. Скорее, наоборот, возможность свободного прихода в политику, предоставляемая ДПЯ непрофессионалам, выступала одним из факторов повышения ее популярности.

Что касается Либерально-демократической партии, то она так и не смогла оправиться от тяжелого поражения, нанесенного ей на выборах 2009 г., и продолжала переживать системный кризис идентичности, являющийся наиболее тяжелым с момента ее основания в 1955 г. Основная проблема ЛДП заключается в ее неспособности провести кардинальные внутренние реформы, которые бы позволили ей адаптироваться к создавшейся ситуации и выйти на выборах в качестве консолидированной политической силы, способной составить программно-идеологическую альтернативу ДПЯ.

ЛДП не смогла самореформироваться в соответствии с новыми потребностями времени. В числе основных проблем ЛДП большинство экспертов называли отсутствие сильных лидеров, способных повести за собой партийные массы, неспособность покончить со старой фракционной структурой, не отвечающей требованиям времени, ставка на традиционные, отжившие методы привлечения голосов избирателей главным образом за счет личных связей действующих депутатов, значительная часть которых привыкла к «наследованию» избирательного округа. Кандидаты от ЛДП апеллировали в основном к негативным эмоциям избирателей, к их страху потерять государственные дотации

либо иные предпочтения из центра. Агитация многих либерал-демократов свелась к простой формуле: «Не изберете меня – лишитесь государственной поддержки». Это отталкивало от ЛДП наиболее активную, прогрессивно мыслящую часть электората.

ЛДП и после перехода в оппозицию не смогла выдвинуть конкурентоспособных и конструктивных программ решения наиболее острых проблем, стоящих перед Японией в социально-экономической области, а также в области безопасности. Тактика ЛДП была основана главным образом на критике ДПЯ и стремлении максимально использовать ее промахи, но не на выдвижении политических альтернатив. Огромные нарекания, в том числе среди рядовых членов партии, вызывала парламентская тактика ЛДП, в которой непропорционально большое место занимали обструкционистские методы, в частности, бойкот пленарных заседаний в обеих палатах парламента. Неудивительно, что, несмотря на все промахи демократов, рейтинг ЛДП продолжал в течение года оставаться на устойчиво низком уровне в 15–16%.

Наличие острого кризиса в ЛДП подтверждалось бегством из ее рядов после провальных выборов 2009 г. наиболее перспективных политических фигур, которые не видели для себя политических перспектив в рамках старой партийной структуры. В короткое время из ЛДП вышли К. Ёсано, К. Хатояма (брат премьер-министра Ю. Хатояма), Т. Хиранума, Й. Масудзоэ и другие деятели, многие из которых вошли в число учредителей новых политических партий. Некоторые эксперты даже начали говорить о перспективе возможного раскола ЛДП на несколько мелких партий.

В свою очередь, ДПЯ вышла на выборы с хорошо подготовленной программой. Стоит учесть, однако, что многие из ее предвыборных обещаний (т. н. «манифестов») носили явно популистский характер. И хотя многие из них, как показала дальнейшая практика, были несостоятельными в условиях огромного дефицита государственного бюджета, в тот период они ввели в заблуждение значительную часть электората.

Свою роль играла и «усталость» избирателей от социально-экономических последствий структурных реформ, предпринятых кабинетами Дз. Коидзumi. Сокращение общественных работ привело к экономическому застою во многих регионах, особенно сельских, экономика которых была особенно зависима от государственных дотаций. В результате в японском обществе появилась нехарактерная для него проблема социального неравенства, снизилась доля «среднего класса», а в депрессивных районах страны появились бедные слои населения, вынужденные бороться за свое физическое выживание. На этом фоне ДПЯ, выступавшая под социально ориентированными лозунгами, выступала в глазах многих действенной альтернативой рыночному фундаментализму, олицетворяемому ЛДП.

Наконец, нельзя не учитывать и чисто процедурные причины, связанные с особенностями системы «малых округов». Поскольку победу в округе одерживает только один кандидат, все голоса, поданные за его соперников, пропадают, и доля мест победившей партии оказывается существенно большей, чем доля полученных ею на выборах голосов.

Многие с большой надеждой восприняли победу ДПЯ как симптом скорого прихода долгожданной двухпартийной модели и заговорили о «системе 2009 года», противопоставленной «системе 1955 года», в центре которой стоял феномен доминантной партии. Оптимизм внушало не только то, что власть сменилась в результате демократической процедуры, но и то, что приход к власти новой политической силы, как казалось тогда, неслучаен и олицетворяет собой коренное обновление всей политической системы.

После победы на выборах ДПЯ для получения парламентского большинства в верхней палате, где ей недоставало голосов, пошла на коалицию с Социал-демократической и Новой народной партиями. Представители этих партий были введены в правительство.

Сформированный председателем ДПЯ Ю. Хатояма кабинет на первых порах пользовался большой общественной поддержкой. Однако власть ДПЯ быстро принесла разочарование японским избирателям. В 2009–2010 гг. на фоне глобального финансового кризиса продолжала ухудшаться социально-экономическая ситуация в стране. На настроениях избирателей сказывалось и недовольство проводившимся ДПЯ курсом на продолжение структурных реформ, в частности, сокращением ряда инфраструктурных и иных проектов, сопряженных с огромными затратами бюджетных средств, в результате которого пострадали интересы большого слоя работников корпораций, ориентированных на государственные заказы.

При кабинете Ю. Хатояма в партии была проведена реформа системы принятия политических решений, которая повысила роль высшей партийной номенклатуры в выработке курса правительства. Однако преемники Хатояма на посту премьер-министра Н. Кан и Ё. Нода, убедившись в неэффективности многих из начинаний предшественника, повернули некоторые из его реформ вспять. Ими были фактически восстановлены функции Совета по политическим вопросам, воссоздан координационный совет административных руководителей министерств и ведомств.

Прежде всего, в 2009–2010 гг. на фоне глобального финансового кризиса продолжала ухудшаться социально-экономическая ситуация в стране. Вялая экономическая конъюнктура приводила к осложнению ситуации в корпоративном секторе, а следовательно, негативно сказывается и на положении наемных работников. На это накладывалось и отсутствие сколько-нибудь значимого прогресса в решении проблем

безработицы, уровень которой практически не снижался, колеблясь вокруг отметки 5%.

Большую остроту продолжала сохранять проблема нерегулярного найма: большую остроту продолжала сохранять проблема нерегулярного найма: большая острота продолжала сохранять проблема нерегулярного найма: большая острота продолжала сохранять проблема нерегулярного найма, проводя в условиях кризиса политику реструктуризации, увеличили в своем штате долю непостоянных работников, имеющих худшую социальную защищенность и более низкий уровень оплаты труда. В некоторых регионах страны зарплата непостоянных работников была даже ниже социальных пособий. Реальные доходы населения продолжали падать, увеличивалась доля бедных слоев населения, никак не решалась, несмотря на предвыборные обещания демократов, проблема обеспечения пенсионных фондов стабильными финансовыми источниками.

Правительству Ю. Хатояма не удавалось, несмотря на широко разрекламированную реформу системы бюджетного планирования, вернуть вспять неблагоприятные тенденции, связанные с ростом дефицита государственных финансов, показатели которого являются наихудшими среди развитых стран Запада. Подсчитано, что общий объем долговых обязательств центрального правительства и местных органов власти составит к концу 2010 фин.г. 860 трлн.иен, что составит около 180% ВВП страны – наихудший показатель среди развитых экономик мира¹. Абсолютно ненормальная ситуация, сложившаяся в финансовом секторе страны, наглядно демонстрируется структурой доходной части бюджета 2010 ф.г. Объем налоговых поступлений в ней составил 37 трлн иен, тогда как сумма государственных облигаций, выпущенных для покрытия дефицита, увеличилась до отметки более 44 трлн. иен (48% доходной части бюджета). Более 22% расходной части бюджета занимают ассигнования на обслуживание государственного долга².

На настроениях избирателей сказывалось и недовольство проводившимся ДПЯ курсом на продолжение структурных реформ, в частности, сокращением ряда инфраструктурных и иных проектов, сопряженных с огромными затратами бюджетных средств, в результате которого пострадали интересы большого слоя работников корпораций, ориентированных на государственные заказы.

Свое воздействие оказала также неспособность лидера ДПЯ Ю. Хатояма выполнить до конца мая 2006 г. добровольно взятые им ранее обязательства, касающиеся нахождения альтернативного варианта переноса части военно-воздушной базы США в Футэмма (Окинава). Ю. Хатояма так и не смог найти приемлемый для обеих – японской и американской – сторон вариант с переносом базы, что было, по сути, признанием

собственного бессилия и нанесло огромный ущерб авторитету ДПЯ в целом.

На это накладывался и ряд субъективных моментов, связанных с ухудшением имиджа партийных лидеров ДПЯ в глазах рядовых избирателей. Особенно сильно проявляли себя политические последствия от скандалов, связанных с нарушением законов о политических фондах, в которые оказались втянутыми оба лидера партии – председатель ДПЯ Ю. Хатояма и генеральный секретарь ДПЯ И. Одава. Ю. Хатояма обвинялся в небрежности, проявленной к оформлению политических пожертвований, полученных от собственной матери. В свою очередь, И. Одава оказался под огнем критики в связи с обвинениями токийской прокуратуры по поводу злоупотреблений, связанных с приобретением в 2004 году недвижимости его личной политической организацией. Хотя обвинения со стороны прокуратуры к обоим политикам, в конечном счете, были сняты (к ответственности были привлечены их личные секретари), кредит доверия к руководителям партии со стороны общественного мнения существенно снизился, что не могло сказываться на популярности ДПЯ в обществе.

О разочаровании ДПЯ свидетельствовал «феномен малых партий» – бурный процесс учреждения и закрепления на политической арене новых политических партий, позиционировавших себя в качестве некоей альтернативы как ДПЯ, так и ЛДП. Помимо основанных еще ранее Партии всех и Новой народной партий, за неполный год после смены власти в Японии были образованы партия «Вставай, Япония» и Новая партия реформ. Эти партии, ставшие прибежищем амбициозных политических деятелей, стремились занять новую нишу, позиционируя себя в качестве «третьей силы». Лидеры этих партий стремились не упустить хорошие шансы, возникающие в связи с проведением летом 2010 г. выборов в палату советников, для увеличения своей личной политической капитализации. Их расчет заключался в том, чтобы с наибольшей выгодой «продать себя», либо путем вступления после некоторого торга в правящую коалицию, либо путем слияния с ДПЯ при условии получения значимых постов в ее партийном руководстве.

После неудачи Ю. Хатояма с выполнением обещания о передислокации базы Футэмма и его ухода в отставку в начале июня 2010 г. на внеочередных выборах председателя ДПЯ победил Кан Наото, который уже неоднократно возглавлял партию с момента ее создания. Возглавивший правительство Н. Кан представлял собой новый тип японского политика, отвечающего чаяниям широких масс японских избирателей. Многим импонировало, что, в отличие от большинства представителей партийной элиты, он начинал свою политическую карьеру в неправительственных организациях и не являлся представителем одного из семейных

¹ Йомиури симбун 20.06.2010.

² <http://www.mof.go.jp/english/budget/pamphletjpfis2010s.pdf>

политических кланов. Не был Кан, в отличие от своих предшественников на посту премьер-министра С. Абэ, Я. Фукуда, Т. Асо и Ю. Хатояма, и потомком одного из послевоенных глав правительств. Будучи непрофессионалом в политике, набравшимся опыта работы в «движении корней травы» (неправительственных организаций), Н. Кан импонирует рядовым японцам как политик, построивший свою карьеру полностью собственными руками.

Многим избирателям нравилось и то, что прежде чем стать в 1980 г. депутатом парламента, Н. Кан трижды проигрывал на выборах, что говорило о его бойцовских качествах. Соответствовала общественным настроениям и политическая ориентация Н. Кан. Политик левых убеждений, он позиционировал себя в качестве как «либерала», так и социал-демократа. После прихода ДПЯ к власти Н. Кан проявил себя как главный идеолог административной реформы, ставившей своей целью усиление роли правительства в процессе принятия государственных решений и, в конечном счете, строительство полноценной Вестминстерской системы демократии. Выбор Н. Кан в качестве лидера ДПЯ представлял собой месседж антиконсервативным, критически мыслящим слоям электората.

Сменив руководство, ДПЯ пришла к выборам в палату советников с новыми предвыборными программами («манифестами») в сфере экономики и финансов, социальной политики, административного управления и внешней политики. Базовый подход ДПЯ к экономической стратегии содержался в программном документе кабинета Ю. Хатояма, озаглавленном «Новая стратегия роста», а также в программной речи Н. Кан в парламенте 11 июня 2010 г.

Центральное место в обоих документах занимала концепция «Третьего пути». Эта концепция появилась в программных установках ДПЯ еще в 1998 г. вскоре после встречи тогдашнего лидера ДПЯ Н. Кан с главой лейбористского правительства Великобритании Т. Блэром. В ее основе лежала идея о возможности сочетания сильной социальной политики государства с приверженностью правительства рыночным принципам, при отказе от нелиберального инструментария государственного регулирования экономики.

Концепция «Третьего пути» позиционировалась идеологами ДПЯ как специфический путь развития, принципиально отличающийся как от традиционной распределительной политики эпохи власти ЛДП, в основе которой лежит опора на «традиционные ценности», так и от проводившегося кабинетом Дз. Коидзуми в 2002–2006 гг. нелиберального курса на структурные реформы, в основном опирающегося на опыт США.

«Первый путь», в представлении Н. Кан, представляет собой идеологию активной государственной политики налогово-финансового сти-

мулирования корпоративного сектора, распределения огромных государственных заказов, проведения масштабных общественных работ, искусственного поддержания на плаву неэффективных компаний. Социальная компонента «Первого пути» заключается в передаче частным корпорациям основного бремени социальной ответственности в отношении наемных работников, включая вопросы найма, заработной платы, медицинского и пенсионного страхования и т. д. В противоположность этому, «Второй путь» характеризуется радикальным рыночным фундаментализмом, максимальным дерегулированием экономики, отказом государства от активной социальной политики и иными принципами, характерными для нелиберальной модели экономики.

Что же касается «Третьего пути», то его отличительной особенностью, по мнению идеологов ДПЯ, является сочетание мер по сокращению бюджетного дефицита, политики сбалансированного экономического роста, ориентированного на создание «низкоуглеродного общества», и строительства жизнеспособной системы социального благоденствия. Именно ускоренное развитие социальной сферы с помощью государственных ассигнований, по мнению авторов концепции, будет лежать в основе экономического роста. «Третий путь» предполагает усиленную налоговую нагрузку на население, которая обеспечит социальные программы необходимыми финансовыми источниками. Развитая социальная система позволит увеличить личное потребление и даст стимул экономической активности, что, соответственно, приведет к созданию новых рабочих мест.

В предвыборных документах ДПЯ были обозначены долгосрочные цели государственной политики, которые планируется достичь в течение 10 лет: расширение внутреннего спроса на 120 трлн. иен, создание около 5 млн. новых рабочих мест, обеспечение устойчивого экономического роста со среднегодовыми темпами не менее 2% в реальном и 3% в номинальном исчислении³. В числе приоритетов – достижение к 2020 г. первичного баланса государственного бюджета.

В «Стратегии роста» были перечислены приоритетные направления государственной политики, в числе которых – защита окружающей среды, здравоохранение, энергетика, антидефляционная политика, сокращение дефицита государственного бюджета. Большое значение в программе ДПЯ уделялось экономической интеграции Японии с азиатскими странами, приоритетному развитию туризма, вопросам разработки экологических технологий, помощи семьям с детьми и пожилым гражданам страны и т. д. Упор в программе ДПЯ делался на возможности экономического роста, связанные с тем специфическим спросом,

³ Йомиури симбун 21.06.2010.

который создает стареющее население, например, в сферах здравоохранения, туризма, патронажных услуг и т. д.⁴

Важное место в предвыборной платформе ДПЯ заняли обещания, связанные с проведением комплексной налоговой реформы. В «Стратегии роста» декларировалось снижение корпоративных налогов, уровень которых в Японии является наивысшим среди развитых экономик мира. Предлагалось постепенно снизить совокупную ставку корпоративных налогов с 40% до 30% или даже 25%, что, как ожидалось, позволит существенно повысить международную конкурентоспособность японских компаний.

Что касается внешнеполитических аспектов в предвыборной платформе ДПЯ, то они занимали в них периферийное место. Проблемы безопасности, включающие борьбу с угрозой ядерного терроризма, изменениями климата, инфекционными заболеваниями и т. д., хотя и были артикулированы, но отодвинуты за задний план, уступив приоритет социально-экономической повестке дня. Внешнеполитические вопросы поднимались в манифестах больше в контексте обеспечения условий для экономического роста. Например, вопросы о «зонах свободной торговли» с азиатскими странами, о защите интеллектуальной собственности и т. д. обозначались в том смысле, что их решение станет одним из факторов развития национальной экономики.

Большое значение в ходе предвыборной кампании ДПЯ придавалось тезису о необходимости развития отношений со странами Азии. Договор безопасности с США получил высокую оценку в большей степени как фактор стабильности в Азии, нежели как механизм реализации общих ценностей и распространения демократии в регионе. Важность для Японии союза с Америкой обозначалась в первую очередь с той точки зрения, что этот союз вносит свой вклад в достижение целей Японии в Азии. Продолжая делать упор на тезис о равноправном партнерстве двух стран, лидеры ДПЯ признавали, что в условиях нестабильности в Восточной Азии, а также ужесточении финансовой политики Япония сохранит свою зависимость от американского потенциала ядерного сдерживания. По болезненному вопросу об американской базе Футама в манифесте ДПЯ говорилось о том, что партия будет «делать все возможное, чтобы ослабить бремя префектуры Окинава, которое она несет в связи с японо-американским соглашением»⁵.

Прошедшие 11 июля 2010 г. выборы в верхнюю палату парламента, были для Демократической партии Японии обескураживающими. ДПЯ потеряла 10 мест, в результате общее число ее депутатов в палате советников сократилось со 116 до 106. В то же время выборы принесли

⁴ Йомиури симбун 20.06.2010.

⁵ Йомиури симбун. 18.06.2010.

успех Либерально-демократической партии, представительство которой в верхней палате, увеличившись на 13 мандатов, составило 84 места. Успешным был дебют и Партии всех, получившей сразу 10 депутатских мест. Прочие партии практически не изменили свое представительство, либо изменили его несущественно. Партия Новая Комэйто получила 9 мест, КПЯ – 3 места, СДПЯ – 2 места, партии «Вставай, Япония» и Новая партия реформ – по 1.

Наилучшие результаты ЛДП показала в одномандатных округах, действующих в масштабе отдельных префектур. Именно в таких округах, где применение принципа мажоритарности не оставляло никаких шансов любой «третьей силе», наглядно проявилось соперничество двух крупнейших партий. Если на выборах в палату советников 2007 года ЛДП проиграла в 23 из 29 одномандатных округах, то на прошедших выборах она не смогла победить ДПЯ лишь в 10. Потери ДПЯ в одномандатных округах не смогли компенсировать даже новые места, полученные ей в общенациональном избирательном округе. Победа на выборах обеспечивалась крайне незначительным большинством, иногда исчислявшимся десятками голосов избирателей.

Выборы показали, что их результат может зависеть от мелких деталей и таких субъективных моментов, как, например, недостаточный уровень доверительности в общении лидера нации с электоратом. Наиболее показательным в этом отношении было высказывание Н. Кан о намерении ДПЯ повысить ставку потребительского налога до 10%. Хотя, по опросам общественного мнения, большая часть японцев поддерживала идею повышения потребительского налога (по данным опроса газеты «Йомиури симбун», проведенного в июне 2010 г., с повышением налога согласились 66% респондентов, тогда как против высказались 29%)⁶, достаточно безапелляционное заявление Н.Кан, не подкрепленное никакими аргументами и противоречившее ранее неоднократно высказанным ДПЯ обещаниям, покорило многих избирателей. Многие винили Н. Кан за то, что он даже не потрудился публично обосновать повышение налога. Ошибку признал и сам премьер-министр, заявивший на пресс-конференции после выборов: «Мои высказывания по поводу потребительского налога создали впечатление, будто я поднял эту тему спонтанно... Мои предварительные пояснения были недостаточными»⁷.

Часть потенциальных сторонников ДПЯ отвернулись от нее в последний момент по той причине, что демократы так и не выполнили многие из предвыборных обещаний, данных ими в 2009 г. Тот факт, что манифесты 2009 г. были не очень реалистичными и слишком попу-

⁶ Йомиури симбун. 20.06.2010.

⁷ Асахи симбун. 12.07.2010.

листскими, косвенно признали и сами демократы. На выборах в верхнюю палату они вышли уже совершенно с другим форматом предвыборной платформы, которая стала гораздо менее детализированной. Отсутствовали в ней, в отличие от манифестов 2009 г., и конкретные сроки выполнения. Однако в полной мере вернуть доверие электората, почувствовавшего себя обманутым, им не удалось. Как отмечал политический обозреватель газеты «Асахи» Ц. Ватанабэ, «Избиратели эффективно нажали на тормоза, осадив любые попытки ДПЯ и Н. Кан безрассудно двигаться вперед»⁸.

С учетом голосов Новой народной партии правящая коалиция сохранила в верхней палате лишь 109 мест, что существенно меньше искомого большинства в 122 депутатских мандата. В результате вновь, как и в 2007 г., возникла ситуация «перекрученного парламента», когда верхняя и нижняя палаты контролируются противостоящими политическими силами. Все это существенно осложнило перспективы реализации кабинетом министров политики, основанной на предвыборных манифестах ДПЯ. Чтобы обеспечить жизнеспособность правительства, демократы встали перед острой необходимостью поиска новых партнеров по коалиции, введения их представителей в кабинет и формирования нового коалиционного правительства. Эта задача усложнялась тем обстоятельством, что практически все партии, которые могли рассматриваться потенциальными партнерами ДПЯ по коалиции, выступили против блокирования с ДПЯ. В результате ДПЯ оказалась, по сути, в политической изоляции.

Новый премьер-министр Н. Кан не смог продемонстрировать выдающихся качеств лидера общенационального масштаба. Особенно это было заметно после катастрофы на АЭС «Фукусима-1» 11 марта 2011 г., когда его правительство, столкнувшись с кризисной ситуацией, действовало крайне неслаженно и с большим опозданием. Оказавшись в сложной ситуации «перекрученного парламента», кабинет Н. Кан столкнулся с организованной обструкцией консолидированных сил оппозиции, которая использовала каждый просчет правительства для критики его главы. В конечном счете, в августе 2011 г. он был вынужден уйти в отставку.

Новым лидером ДПЯ был избран Ёсихико Нода, политик непопулярного плана, ранее получивший признание лишь в узких кругах «финансового клана». Нода признал, что многие из выдвинутых ДПЯ на выборах 2009 года обещаний оказались нереалистичными. Он оказался умелым мастером проводить активные внутрипарламентские маневры и добиваться выгодных для партии сделок с ведущими оппозиционными партиями.

⁸ Асахи симбун.13.07.2010.

Наиболее острый вопрос, стоявший на повестке дня кабинета Нода – о повышении ставок потребительского налога. В ситуации, когда совокупный долг государства достиг двукратного размера ВВП, а сфера социального обеспечения требовала для своего поддержания более 40% расходной части бюджета, правительство оказалось вынуждено изыскивать новые источники пополнения казны. Потребительский налог мыслился в качестве подобного источника по той причине, что он в равной степени ложится на всех жителей страны, участвующих в актах потребления, а его повышение является наиболее социально справедливой формой ужесточения налогового бремени.

Период правления кабинета Ё. Нода ознаменовался многими знаковыми событиями, свидетельствующими о продолжении переходного периода истории японской политической системы. Завершился период консолидации, исключая распри между противостоящими политическими силами перед лицом общенациональных угроз. В течение первого постфукусимского года в политике, конечно, не соблюдался мораторий на критику правительства, однако ЛДП и иные партии оппозиции все же воздерживались от явно обструкционистской позиции, например, по вопросам выделения дополнительного бюджета и иных шагов по восстановлению пострадавших районов. Главная цель ЛДП заключалась в том, чтобы добиться объявления премьером досрочных парламентских выборов и реабилитироваться за сокрушительное поражение 2009 года. Несмотря на воинственную риторику, либерал-демократы в обмен на свою сговорчивость требовали в основном частичных уступок, и в первую очередь отставки проштрафившихся членов правительства. Так, в результате достигнутых с ЛДП сделок в августе 2011 г. с поста премьера ушел сам глава кабинета Н. Кан, а в январе 2012 г. Ё. Нода пришлось переформировать кабинет, удалив из него двух своих министров, допустивших непродуманные высказывания.

Правительство выдвинуло проект налоговой реформы, предусматривающий конкретный временной график повышения налоговых ставок: до 8% с апреля 2014 г. и до 10% с октября 2015 г. Повышение налога было увязано с реформой системы социального обеспечения в рамках плана «единой реформы» (повышение потребительского налога и одновременно обеспечение за счет этого налога минимального стандарта пенсий и социальных пособий).

Однако идея повышения налога оказалась непопулярной в обществе, чем не замедлили воспользоваться политики внутри ДПЯ, оппозиционно настроенные по отношению к Ё. Нода. В январе 2012 г. вышла из ДПЯ и основала собственную партию «Кидзуна» группа из девяти депутатов, не согласных с линией на повышение налога.

В апреле 2012 г. Ё. Нода был вынужден объявить о проведении внутрипартийной «дискуссии» по вопросу о повышении налога с целью вы-

работки общепартийного мнения. Одновременно он заявил о том, что не намерен изгонять из партии несогласных, подобно тому, как это сделал с внутривнутрипартийными оппозиционерами лидер ЛДП Дз. Коидзуми в 2005 г. Нода попытался заручиться поддержкой ключевой партии парламентской оппозиции – ЛДП. 25 февраля 2012 г. он тайно встретился в одном из токийских отелей с председателем ЛДП С. Танигаки. Главной темой на встрече была судьба налогового законопроекта.

К концу мая 2012 г. огромные усилия, предпринятые Нода, привели к тому, что ЛДП согласилась поддержать повышение потребительского налога до 10% при условии, что из пакетного законопроекта будут удалены положения, увязывающие повышение налоговых ставок с реформой системы социального обеспечения. 8 августа на встрече лидеров трех ведущих партий страны – ДПЯ, ЛДП и Комэйто была достигнута договоренность о поддержке тремя партиями пакетного законопроекта о повышении ставок потребительского налога. В результате предпринятых главой ДПЯ маневров законопроект о повышении потребительского налога был одобрен 26 июня 2012 г. нижней, а 10 августа – и верхней палатой. Однако при голосовании в палате представителей против законопроекта проголосовали 57 депутатов ДПЯ. 11 июля 49 депутатов парламента из числа сторонников И. Одзава, покинув ряды ДПЯ, основали партию «Жизнь народа превыше всего» (*Кокумин-но сэйкацу га дайити*). В основе названия партии лежал популярный слоган, использованный ДПЯ на выборах 2009 г. Эта партия стала третьей после ДПЯ и ЛДП по численности фракцией в обеих палатах.

Лидер новой партии выступил с острой критикой по поводу соглашения о сотрудничестве, достигнутого между ДПЯ и партиями оппозиции в лице ЛДП и Комэйто по вопросу о налоговой реформе. По словам Одзава, целью создания партии является «выполнение планов, намеченных в период смены власти»⁹. В числе высказанных им обещаний – оживление местной экономики, особенно в регионах, пострадавших от цунами в марте 2011 г., реформирование финансовой системы, борьба с инфляцией. Для решения проблемы дефицита государственных финансов партия Одзава предлагала обуздать непроизводительные бюджетные траты, уменьшить расходы на сферу государственного управления, сократить общественные работы. Одзава заявил также, что предпримет усилия к тому, чтобы страна не зависела более от атомной энергетики.

После создания новой партии И. Одзава предпринял шаги к тому, чтобы консолидировать ее позиции в парламенте. Однако сил хватило лишь на то, чтобы создать объединенную фракцию с небольшой Новой партией Кидзуна. Прочие же партии продолжали относиться к «Жизни народа» с большой осторожностью.

⁹ Майнити симбун.12.07.2012.

Парадоксальным образом для Нода раскол ДПЯ оказался своего рода подарком судьбы. Уход из партии группировки И. Одзава фактически создал лидеру ДПЯ уникальную возможность продлить жизнь кабинета, который многие уже стали списывать со счетов. Удар по партии, связанный с уходом людей Одзава, оказался не таким сильным, как предполагалось. Нода мог опасаться, что если число раскольников, покинувших партию, превысит 55 человек, ДПЯ утратит в нижней палате абсолютное большинство голосов. Однако в реальности Одзава удалось уговорить выйти из партии лишь 37 депутатов нижней палаты и 12 – верхней. С учетом необходимости сохранения парламентского большинства, прочих «отщепенцев», включая выступившего против законопроекта бывшего главу ДПЯ Ю. Хатояма, было решено из партии не выгонять, подвергнув различного рода дисциплинарным санкциям, включая временное приостановление членства.

Следует учесть, что вместе с Одзава из партии вышли «молодые» депутаты в основном первого срока (таких в группе вышедших примерно две трети), которым было нечего терять, поскольку неизбежное на предстоящих выборах сокращение парламентского представительства ДПЯ должно было произойти в основном за счет новичков. Что касается представителей прочих внутривнутрипартийных группировок, настроенных оппозиционно по отношению к Нода и к его налоговому законопроекту, то они остерегались покинуть партийные ряды. Желаящих терять свой партийный билет только по причине идейных расхождений с партийным руководством, даже если эти расхождения приходилось демонстрировать открыто в силу электоральных соображений (повышение налогов крайне непопулярно в обществе), нашлось не так уж много.

Кроме того, уход Одзава лишил оппозицию сильного козыря – пропагандистской возможности обвинять ДПЯ в неспособности справиться с внутренними раздорами и приходиться к единому мнению по важнейшим политическим вопросам. Именно на уличении правительства в ошибках и просчетах была построена вся политическая стратегия ЛДП после ее ухода в оппозицию. Теперь же с уходом группы Одзава партия «естественным образом» консолидировалась.

Свою роль играл также тот факт, что Нода не пришлось решать сложный и крайне деликатный вопрос о дисциплинарных санкциях против внутренней оппозиции. Останься группа Одзава после голосования в партии, премьер оказался бы перед крайне неприятным для себя выбором: либо исключать всех депутатов, выступивших против партийного решения по налоговому законопроекту (и партия тогда осталась бы в парламентском меньшинстве), либо ограничиться какими-то паллиативными мерами. В любом случае, он стал бы объектом жесткой и нелегитимной критики – как за излишнюю мягкотелость, так и за

чрезмерную суровость, которая, в свою очередь, могла вызвать еще больший исход депутатов их партии. Теперь же этот вопрос разрешился сам собой.

Избавившись от Одава, Нода решил еще одну проблему. Дело в том, что фактор Одава начал с недавних пор работать против ДПЯ. Общественность устала от негатива, связанного с образом этого политика, который, бесспорно, ассоциируется с наихудшими сторонами фракционной политики времен однопартийного господства ЛДП. С первых страниц газет уже несколько лет не сходило «дело Одава», обвиненного в нарушении закона о политических пожертвованиях. Масла в огонь добавляли статьи о постыдных, с точки зрения обыденных моральных норм, действиях Одава в период природно-техногенной катастрофы 11 марта 2011 г. «Благодаря» Одава ДПЯ, неспособная справиться с ним и вынужденная играть в навязанную им игру, стала в глазах многих избирателей мало чем отличаться от ЛДП, победу над которой еще три года назад считали «эпохальным событием».

Однако не успев решить вопрос с внутренней оппозицией, правящая партия оказалась перед лицом нового парламентского кризиса, связанного уже с внешними соперниками. 29 августа 2012 г. верхняя палата рассмотрела очередной вотум недоверия в отношении премьер-министра Ё. Нода. Помимо шести партий оппозиции, вотум неожиданно был поддержан Либерально-демократической партией и в результате получил одобрение палаты советников¹⁰. Поддержка вотума недоверия главе правительства со стороны партии, менее месяца назад вступившей в пакетную сделку с партией власти, вызвала закономерную критику в связи с непоследовательностью ее позиции. В пример ставилась Комэйто, которая, являясь, как и ЛДП, участником данной сделки, демонстративно отсутствовала на заседании палаты, где рассматривался вотум. Этот шаг некоторые политические обозреватели назвали «выстрелом в спину» премьера, подчеркивая тем самым вероломный характер содеянного. Вследствие принятия вотума объединенная оппозиция, включая ЛДП, заявила о намерении бойкотировать все парламентские мероприятия, включая заседания палат и парламентских комиссий, на которых присутствуют представители правящей партии. В результате законодательный процесс оказался в очередном тупике.

Тем временем очередной демарш в парламенте предприняла и ДПЯ. Через нижнюю палату парламента, где у демократов сохранялось большинство, в начале сентября 2012 г. был спешно проведен инициированный правящей партией проект поправок к избирательному закону, позволяющих привести разницу в цене голоса избирателей в соответ-

ствие с нормой, установленной Верховным судом. Данные поправки, предполагающие сокращение сорока мест в нижней палате и ряд других нововведений, не были согласованы с оппозицией и обсуждались на парламентских заседаниях в ее отсутствие. Цель проведения проекта через нижнюю палату, не имевшего никаких шансов быть принятым верхней, была для ДПЯ тактической: не допустить досрочного роспуска нижней палаты в отсутствие прочной законодательной основы для проведения всеобщих выборов и одновременно «сохранить лицо». Демократы совершали ритуальное самооправдание перед избирателями – мол, мы все сделали, чтобы приблизить выборы, но неконструктивная и обструкционистская оппозиция его «зарубила». Похоронив, таким образом, проект поправок, ДПЯ получила «легальную» отсрочку в проведении выборов.

Однако подобная тактическая уловка ДПЯ вызвала в обществе неоднозначную реакцию. Многие газеты критиковали демократов за нежелание находить общий язык с оппозицией и стремление ставить узкопартийные интересы выше общенациональных. Протаскивание через нижнюю палату сырого законопроекта, не получившего одобрения основных политических сил страны, противоречит одному из базовых принципов японской демократии – консенсуальности принимаемых решений.

Тем не менее, несмотря на критику и сложную внутривнутрипартийную обстановку, у Ёсихико Нода в создавшихся условиях не оказалось достойных конкурентов на выборах председателя. Все потенциальные кандидаты из числа его соперников, ранее заявлявшие о намерении выставить свою кандидатуру, раз за разом отказывались от выдвижения. В результате Нода практически обеспечил себе переизбрание, которое состоялось 21 сентября 2012 г. Трое его соперников, включая бывшего министра общих дел и коммуникаций К. Харагути, смогли заручиться поддержкой в общей сложности менее трети голосов.

В ЛДП ситуация в преддверии выборов председателя была более неоднозначной. После амбивалентного маневра с вотумом недоверия, сильно ударившего по престижу ЛДП, статуса фаворита гонки однозначно лишился председатель ЛДП С. Танигаки. Против действующего председателя играло то, что рейтинги ЛДП были по-прежнему низки, а главная цель – вынудить Нода к внеочередным парламентским выборам, была не достигнута. Отказался поддерживать С. Танигаки даже лидер его фракции М. Кога. Против Танигаки работали и опасения, что время, несмотря на низкие рейтинги правительства, работает не на ЛДП, а на «третью силу». Партии был нужен новый лидер, который бы стал ее лицом в преддверии выборов и обладающий определенного рода харизмой и способный навязывать политическому миру свои решения.

26 сентября 2012 г. выборы председателя прошли и в Либерально-демократической партии. Свои кандидатуры выдвинули пять человек.

¹⁰ Асахи симбун. 30.08.2012.

Сперва из гонки вышел действующий глава партии С. Танигаки – представленная им фракция предпочла генсека Н. Исихара. Однако последнего не поддержали «партийные низы» – ему не хватило для победы голосов местных организаций для прохождения в следующий тур. В результате в финал вышли Синдзо Абэ, уже возглавлявший партию в 2006 – 2007 гг., и бывший министр обороны Сигэру Исиба. В первом туре больше голосов набрал С. Исиба, заручившийся поддержкой префектуральных партийных организаций. Однако во втором туре, исход которого определялся голосами депутатов парламента, с небольшим перевесом победу одержал С. Абэ. Таким образом, выборы показали отсутствие явных фаворитов, а их победитель стал таковым, по выражению газеты «Асахи», «в процессе отсева»¹¹.

Предвыборная кампания не выявила существенных различий между политическими платформами кандидатов. Практически все они выступали за усиление военного потенциала страны и признание права на коллективную самооборону, против «нулевого варианта» в развитии атомной энергетики, высказывали осторожную позицию по отношению к членству Японии в Транстихоокеанском партнерстве.

В своих экономических программах кандидаты предлагали вернуться к политике «укрепления национального потенциала» путем расширения общественных работ и накачивания экономики через инфраструктурные проекты бюджетными ассигнованиями. В целом выборы показали, что ЛДП находится в еще большей, чем прежде, зависимости от крупного бизнеса, заинтересованного в масштабных государственных программах стимулирования экономики. Во внешнеполитической же сфере ЛДП, которая всегда позиционировала себя как «общенациональная» политическая сила, отражающая широкий спектр взглядов – от леволиберальных до правонационалистических – совершила явный крен вправо. В ходе выборов в полной мере проявились «старая добрая» фракционная политика – хотя ни С. Абэ, ни С. Исиба не возглавляли собственных фракций, именно фракционная поддержка помогла Абэ победить, в то время как его соперник не смог найти себе опоры среди лидеров крупнейших фракций. О силе политических традиций говорило и то, что все пятеро кандидатов представляли политические династии и являлись представителями категории «депутатов-наследников».

Между тем уверенно набирали очки политические силы, которые позиционировали себя в качестве «третьего полюса» в японской политике. Практически ни у кого не вызывало сомнений, что основой «третьего полюса» станет региональная партия Осака Исин-но кай («Осакское общество реставрации»), основанная молодым амбициозным

¹¹ Асахи симбун. 27.09.2012.

мэром Осака Тору Хасимото. Эта партия, не имевшая представительства в парламенте, активно позиционировала себя в качестве свежей политической силы, способной составить действенную альтернативу «системным партиям» в лице ДПЯ и ЛДП. Уловив популистскую волну настроений части радикально настроенного электората, недовольных сложившимися механизмами политической власти, Общество реставрации выдвинуло политическую платформу под названием Исин хассаку («Восемь направлений модернизации»), призванную дать избирателям простые ответы на сложные вопросы, стоящие перед государственной властью¹².

Платформа, в частности, предусматривала кардинальную реформу системы государственного управления в стране. В частности, партия, ссылаясь на зарубежный опыт, предлагает реорганизовать верхнюю палату парламента, сократив ее полномочия, число депутатских мест в нижней сократить вдвое – с 480 до 240, а также ввести прямые всеобщие выборы главы правительства. Кабинет министров, как считали авторы программы, следует наделить полномочиями свободно проводить реорганизацию внутренней структуры правительства, требующей в настоящее время жесткого законодательного оформления (для создания в правительстве любого нового органа нужно принимать специальный закон). Подобная система, как известно, не позволила ДПЯ, столкнувшись с ситуацией «перекрученного парламента», реализовать после прихода к власти амбициозную реформу системы бюджетного планирования. Для внесения поправок в конституцию предлагалось отменить требование квалифицированного большинства.

В области местного самоуправления платформа Общества реставрации предлагала провести масштабное укрупнение единиц территориально-административного управления страны за счет введения системы провинций, каждая из которых будет включать в себя по несколько из ныне существующих префектур. Руководители провинций, как предполагалось, составят новую верхнюю палату парламента, права которой будут существенно урезаны по сравнению с ныне действующей палатой советников. Предлагалось также коренным образом изменить налоговую систему в направлении сокращения системы субвенций и обеспечения большей самостоятельности местных органов власти, которые получают право оставлять у себя львиную долю собираемых в регионе налогов.

Многие эксперты высказывали веские сомнения в реалистичности многих предложений Общества реставрации, которые, бесспорно, носили откровенно популистский характер. Так, радикальная реформа парламента и введение прямых выборов премьера, бесспорно, поставили

¹² Полный текст платформы см. Нихон кэйдзай. 01.09.2012.

бы под удар всю систему сдержек и противовесов, наработанную японской парламентской демократией за полтора столетия, и могли привести к коллапсу всей сферы государственного управления. К тому же опыт Израиля, страны с похожей моделью кабинетно-парламентской системы, решившейся на введение прямых выборов главы правительства, вряд ли относится к разряду позитивных нововведений и потому не может служить для Японии руководством к действию. Что касается отмены субвенций, то она таила в себе опасность обострения проблемы дисбаланса в региональном развитии: многие префектуры с депрессивной экономикой, находясь в зависимости от поддержки из центра, оказались бы неспособными своими силами обеспечить общенациональные стандарты в социальной и культурной сфере. Трудно было назвать конструктивной для Японии и идею полного отказа от атомной энергетики, реализация которой сильно ударила бы по национальной промышленности и привела к усилению процесса ее выхолащивания, т. е. переводу промышленных предприятий за рубеж.

Тем не менее, программа Общества реставрации пользовалась значительной общественной поддержкой. Многие избиратели устали от бесконечных политических распрей в «перекрученном парламенте», расклад сил в котором не позволял правительству реализовывать свои законодательные инициативы. Упрощение схемы государственного управления и усиление механизмов «прямой демократии» казались привлекательными, поскольку, как считалось, это позволит покончить с ситуацией политического пагата, неуместной в условиях переживаемого страной социально-экономического кризиса.

Опираясь на указанные общественные настроения, Общество реставрации стало демонстрировать в своем регионе рейтинги поддержки, доходящие, по разным оценкам, от 65 до 80%. Ее лидер Т. Хасимото заявил о намерении «свергнуть власть ДПЯ». В феврале 2012 г. партия провела «политическую школу» для подготовки кандидатов на предстоящих выборах, в которой приняли участие более 3000 человек.

В сентябре 2012 г. Осацкое общество реставрации, переманив к себе несколько действующих депутатов парламента, объявило об учреждении общенациональной политической партии под названием *Нихон исин-но кай* («Японское общество реставрации») ¹³. Партией была задекларирована цель: выдвинуть на выборах 300 кандидатов и получить в нижней палате как минимум 200 мест. В качестве таковых было предложено привлечь выпускников «политической школы» партии, депутатов региональных законодательных собраний, опытных государственных служащих и т. д. При этом сам Т. Хасимото, а также генеральный сек-

¹³ <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20120908/k10014884901000.html>

ретарь новой партии губернатор Осака Итиро Мацуи, ранее выступавшие с обещанием не покидать своего поста до истечения срока полномочий, заявили об отказе выставлять на всеобщих выборах свои кандидатуры в связи с тем, что действующее законодательство не позволяет совмещать парламентский мандат с выборным постом в системе местного самоуправления ¹⁴.

О силе Общества реставрации говорили опросы общественного мнения. Согласно одному из них, проведенному в начале сентября 2012 г., за новую партию были готовы проголосовать 16% избирателей – чуть менее 21%-ного уровня поддержки, полученного главной партией оппозиции – Либерально-демократической ¹⁵.

В начале октября 2012 г. Ё. Нода, пытаясь обновить и показать приход в руководство свежих сил, предпринял реформирование кабинета министров. Нода стремился продемонстрировать, что в руководство приходят новые, свежие силы. Кроме того, Нода опасался дальнейшего оттока из партии и пытался «ублажить» своих внутривнутрипартийных оппонентов, чтобы затормозить, а по возможности и остановить этот процесс.

17 ноября 2012 г. Общество реставрации включило в свой состав небольшую Партию солнца, образованную тремя днями ранее сторонниками мэра Токио Синтаро Исихара. Решение Хасимото было вынужденным – в преддверии выборов Общество не могло рассчитывать на успех в столичном регионе и на востоке страны, где позиции Исихара были гораздо сильнее. Однако слияние двух партий привело к пересмотру многих из программных тезисов Общества реставрации, которые стали гораздо менее четкими и артикулированными из-за различий в позициях двух партий по многим политическим вопросам. Например, в предвыборных манифестах обновленного Общества исчезло упоминание о необходимости скорейшего закрытия всех АЭС, более сдержанной стала позиция по поводу необходимости вступления в Транстихоокеанское партнерство. Тем не менее, этот шаг в целом отвечал логике перегруппировки сил накануне выборов в нижнюю палату.

4 декабря Ё. Нода объявил о роспуске палаты представителей и проведении досрочных выборов. Помимо стремления консолидировать партийные ряды, решение Нода было продиктовано стремлением перехватить инициативу у Общества реставрации, не позволив ему провести тщательную подготовку к выборам после слияния с Партией солнца. Нода понимал, что бороться ему предстоит за голоса тех же избирателей, на которые рассчитывала партия Хасимото.

¹⁴ <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20120908/k10014886291000.html>

¹⁵ Йомиури симбун. 04.09.2012.

3. Новая смена власти: возвращение системы правления ЛДП?

16 декабря 2012 г. в Японии состоялись выборы в нижнюю палату парламента. Они привели к резкому изменению баланса сил политических сил в стране. Избирательная кампания по выборам в палату представителей официально началась 4 декабря и продолжалась 12 дней. В борьбе за 480 мест сошлись почти полторы тысячи кандидатов, представлявших двенадцать политических партий. В числе последних были как хорошо всем известные партии, имеющие богатую историю и солидный опыт парламентской деятельности, так и новые партии, которые позиционировали себя в качестве «третьей силы», представляющей альтернативу двум основным политическим силам страны – Либерально-демократической партии (ЛДП) и Демократической партии Японии (ДПЯ). Из числа таковых наибольшее внимание привлекали к себе Общество реставрации, возглавляемое губернатором Токио Синтаро Исихара, Партия всех, а также Партия будущего Японии (*Hinpon mirai-no to*) во главе с губернатором префектуры Сига Юкико Када.

В соответствии с устоявшейся практикой все японские политические партии опубликовали перед началом избирательной кампании свои политические программы – манифесты¹⁶. Большой интерес представляла предвыборная программа ЛДП, которая, как многие предполагали, возьмет реванш за сокрушительное поражение 2009 г.¹⁷ ЛДП выступила за то, чтобы сократить государственные ассигнования в социальной сфере, а основным источником экономического роста страны сделать масштабное инфраструктурное строительство, обеспеченное массивными бюджетными инвестициями. Экономическая программа ЛДП – это новые государственные долговые обязательства, которые должен будет выкупать Банк Японии, продолжение политики сверхнизких ставок банковского кредитования, а также контролируемая (до 2% в год) инфляция.

По вопросу о развитии энергетики ЛДП, признавая необходимость «устранять зависимость» от атома, предложила, чтобы правительство в течение трех лет приняло решение о том, что делать с остановленными реакторами, а в течение десяти ближайших лет – определило оптимальную структуру энергобаланса страны. Что касается Транстихоокеанского партнерства, партия выступила против участия Японии в переговорах, если это противоречит национальным интересам страны¹⁸.

В положениях манифестов, касающихся области внешней политики, в полной степени были отражены относительно националистические

¹⁶ <http://senkyo.yahoo.co.jp/manifesto/party>

¹⁷ <http://www.jimin.jp/policy/pamphlet/>

¹⁸ Санкэй симбун. 02.12.2012.

взгляды партийного руководства либерал-демократов. Так, ЛДП предлагала изменить статью 96 Конституции страны, облегчив процесс внесения в нее поправок, переписать статью 9, что позволило бы легитимизировать статус «сил самообороны» в качестве полноценной армии, признать «право на коллективную самооборону», позволяющее направлять воинские контингенты за пределы страны без принятия на этот счет специальных законодательных норм, разместить на постоянной основе персонал «сил самообороны» на островах Сэнкаку, дезавуировать заявление о признании японским правительством фактов насильственной сексуальной эксплуатации корейнок японскими военнослужащими в период Второй мировой войны, сделанное в 1993 г. тогдашним генсеком кабинета министров Ё. Коно.

Свои манифесты опубликовала накануне выборов и Демократическая партия. Ее программа была обозначена в пяти областях – социальные гарантии, экономика, энергетика, внешняя политика и безопасность, политическая реформа. Обращала на себя внимание крайняя степень абстрактности и расплывчатости многих манифестов ДПЯ. Так, по отношению к атомной энергетике была просто декларирована необходимость покончить с АЭС к 2030 г., хотя конкретных путей для достижения этой цели обозначено не было. По вопросу об участии Японии в ТТП в манифесте ДПЯ было указано, что страна присоединится к переговорам «после обсуждения данного вопроса» в увязке с вопросом о подписании трехстороннего соглашения о свободной торговле с КНР и РК и комплексного соглашения об экономическом партнерстве в Восточной Азии¹⁹. По вопросам безопасности и внешней политики программа ДПЯ, критикуя манифесты ЛДП за чрезмерный национализм, который «может вывести Японию и ее народ на опасный путь», предлагала продолжить курс на «углубление» союза с Америкой, не конкретизируя, что подразумевается за данным термином. Следует отметить также практически полное отсутствие в предвыборной программе ДПЯ какой-либо конкретики, выраженной в виде цифровых и временных ориентиров – т. е. всего того, на чем партия «обожглась» на выборах 2009 г.

Что касается Общества реставрации, то манифесты этой партии оставили двойственное впечатление. С одной стороны, в них остались характерные для ее лидера Т. Хасимото популистские лозунги: «покончить с неограниченной властью центральной бюрократии», «положить конец зависимости от атомной энергетики», «передать право распоряжаться потребительским налогом на местный уровень» и т. д. Декларировалась необходимость проведения кардинальной конституционной реформы, включая упразднение верхней палаты парламента и введение

¹⁹ Йомиури симбун. 28.11.2012.

прямых выборов главы исполнительной власти. С другой стороны, в глаза бросалось отсутствие конкретных рецептов для достижения той или иной цели, особенно в экономической и социальной областях, а также нарочитая округлость и расплывчатость формулировок, допускающая самое разное их толкование. Партия отошла от радикализма по вопросам о необходимости участия Японии в ТТП и о немедленном закрытии всех атомных станций; все действующие АЭС, по ее мнению, должны «естественным образом» выйти из эксплуатации к 2030 г.

Новым игроком на политической карте страны стала Партия будущего Японии, образованная накануне выборов путем слияния партии «Жизнь народа прежде всего» во главе с И. Одава и группы сторонников губернатора преф. Сига Ю. Када. Партия провозгласила лозунги «покончить с повышением налогов», «отобрать у бюрократов право принятия решений», «проводить внешнюю политику с чувством собственного достоинства»²⁰. Наиболее бескомпромиссно Партия будущего высказывалась против атомной энергетики, против участия страны в ТТП, против повышения налогов как средства реализации государственной политики в социальной сфере и т. д.

В целом можно заключить, что практически все политические партии, озабоченные риском оттолкнуть от себя умеренно настроенные слои электората, в преддверии выборов проявляли явную склонность к компромиссам и паллиативным решениям. Пожалуй, только Партия будущего не опасалась проявлять неуступчивость, строя на этом всю свою предвыборную стратегию. Прочие же партии фактически сошлись по основным пунктам электоральной повестки дня. Так, по вопросу о развитии энергетики практически все они заявляли о том, что страна с учетом уроков Фукусимы должна постепенно отходить от АЭС, разница наблюдалась лишь в сроках и методах. Аналогичным образом ни одна из партий не рискнула безоговорочно поддержать идею присоединения Японии к ТТП, включая ДПЯ и Общество реставрации, которые выступали за нее еще совсем недавно. Размывание программно-идеологических различий усложняло для избирателей задачу принятия осознанного выбора, поскольку было крайне трудно нащупать точки противостояния между партиями.

Чувствуя, что идеология пока еще не стала главным фактором электоральной мотивации, многие партии проводили имиджологические маневры, нацеленные на повышение своих рейтингов за счет личной репутации своих лидеров. Знаменательным было использование образа «чистой» Ю. Када из Партии будущего, равно как и намеренное выдвижение на первый план в Обществе реставрации губернатора Токио

²⁰ Йомиури симбун. 29.11.2012.

И. Исихара, который по популярности выигрывал у его фактического лидера Т. Хасимото.

На основании опросов общественного мнения можно было заранее предугадать, что правящая Демократическая партия Японии потерпит на выборах поражение, а на смену придут ее давние соперники либерал-демократы. Предсказуемо было и то, что ЛДП получит в новом составе нижней палаты «комфортабельное большинство». Тем не менее, итоги голосования 16 декабря были неожиданными и даже в чем-то шокирующими²¹.

Во-первых, поражал воображение масштаб перемен. ДПЯ из 230 мест, которыми она располагала в палате представителей до выборов, сохранила за собой менее четверти – 57. Провалились не только рядовые депутаты, но и члены партийного руководства демократов. Так, из двенадцати членов кабинета, являвшихся до выборов депутатами парламента, потерпели поражение сразу восемь, включая министра финансов К. Дзэдзима и министра общих дел С. Тарутоко. В Ниигате в «вотчине» своего отца, одного из самых известных послевоенных премьеров Какуэй Танака, не набрала нужного числа голосов министр образования и науки Макико Танака. Падение ДПЯ было стремительным не только в малых округах, что можно было ожидать заранее, но и в округах пропорционального представительства, где партия традиционно чувствует себя очень уверенно: там демократы получили лишь 30 мест, уступив вторую после ЛДП строчку Обществу реставрации (40 мест).

Во-вторых, более чем убедительной выглядела победа ЛДП, которая увеличила свое представительство с 119 до 294 мест. ЛДП одержала «чистую победу», завоевав мандаты во всех без исключения малых округах сразу девятнадцати префектур (три года назад подобный результат ДПЯ смогла продемонстрировать лишь в двух префектурах). В коалиции со своим традиционным союзником партией Комэйто либерал-демократы завоевали в нижней палате 325 мест. Иными словами, правящая коалиция обрела квалифицированное большинство, которое формально позволяет им принимать любые законы, преодолевая вето палаты советников.

В-третьих, существенно меньше, чем ожидалось, получили прочие политические партии. Так, у социал-демократов осталось два депутатских мандата (до выборов пять), у коммунистов – восемь (до выборов девять). Не добились впечатляющих успехов и основные партии, позиционировавшие себя в качестве «третьей силы». Общество реставрации завоевало 53 места, заняв, таким образом, третью строчку после ДПЯ. Что касается одзавовской Партии будущего, имевшей до выборов в нижней палате 61 мандат, то полученные ею 9 мест трудно назвать

²¹ <http://senkyo.yahoo.co.jp/>

иначе как полным провалом. Из числа прогнозируемых можно назвать лишь успех Партии всех, которая более чем удвоила свое представительство в нижней палате (18 мест против 8 до выборов).

В-четвертых, беспрецедентным был и уровень абсентеизма на выборах – явка избирателей составила менее 60%, что примерно на 10% ниже, чем на прошлых выборах. Такой низкий процент электорального участия был показан впервые с момента введения в 1994 г. системы «малых округов». Многие японцы до самого последнего момента не могли сделать свой окончательный выбор. По опросам газеты «Йомиури», еще 7 декабря, т. е. за десять дней до голосования, более четверти избирателей не определились, за кого они будут голосовать. Выборы характеризовала массовая общественная апатия, аполитизм избирателей, утрата ими ясных ориентиров.

Итоги выборов породили целый ряд вопросов. Почему японцы проголосовали в пользу политической силы, которой они относительно недавно отказывали в доверии и которая даже накануне выборов имела не более 20% поддержки в обществе? Почему неизрасходованный запал неудовлетворенности действующим порядком, накопившийся среди «плавающих голосов», с недавних пор выступающих в современной Японии решающим для итогов выборов электоральным сегментом, сработал именно в пользу либерал-демократов?

Безусловно, одним из главных мотивов было острое желание «показать фигу в кармане» правящей партии. В эмоциях по отношению к демократам среди большинства избирателей превалировало чувство разочарования и даже раздражения.

ДПЯ не справилась с большинством своих предвыборных обещаний, которые в 2009 г. привели ее к победе – они не ввели в полном объеме детские пособия, не создали системы адресной поддержки фермеров, не отменили плату за пользование скоростными автомагистралями, нарушили обещание не повышать потребительского налога (впрочем, следует признать, что последний пункт был признан несостоятельным в программе ДПЯ еще два года назад). С аптекарской точностью было подсчитано, что из 170 пунктов манифестов 2009 г. реализовано было лишь 53, или около 30%²².

В области финансов несостоятельным оказалось обещание ДПЯ улучшить катастрофическое положение в сфере государственных финансов путем сокращения расходной части бюджета на 16,8 трлн. иен. Провозгласив броский лозунг «От бетона к людям!», правительство ДПЯ проводило масштабное сокращение государственных инфраструктурных проектов, которое только в 2009 г. составило 7,1 трлн. иен. Однако непродуманная политика ужесточения бюджета «резала по живому»

²² Йомиури симбун. 18.11.2012.

экономику многих регионов страны, зависимую от государственных заказов, настраивая населения против действующей власти. Эффект от сокращения был «съеден» новыми расходами на масштабные социальные программы, связанными с введением новых детских пособий, отменой платы за обучение в старших классах средней школы и т. д. С учетом огромных средств, выделенных на ликвидацию последствий катастрофы 11 марта, расходная часть государственного бюджета выросла в период власти ДПЯ с 88,5 трлн. иен в 2009 фин. г. до 96,7 трлн. иен в 2012 фин.г.²³ В результате совокупный государственный долг Японии не только не сократился, но и увеличился, составив более 200% ВВП – наихудший показатель среди развитых стран.

Все это было бы не так плохо, если бы в стране продолжался экономический рост, который бы позволил правительству наращивать налоговые поступления. Однако экономическая ситуация была безрадостной: ВВП продолжал топтаться на месте, а в последний квартал перед выборами и вовсе показал отрицательную динамику.

По меньшей мере, неоднозначными, если не сказать откровенно провальными, были попытки демократов внедрить в практику принцип «политического руководства», усилив за счет ослабления полномочий профессиональной бюрократии право голоса в деле выработки государственной политики со стороны членов политической номенклатуры правительства, представлявших высших руководителей правящей партии (подр. см. главу 5). Развернутая ДПЯ кампания «публичной порки» бюрократии не привела ни к повышению финансовой эффективности работы правительства, ни к улучшению качества принимаемых им решений. Наоборот, на отдельных участках ее результатом стал паралич власти, вызванный искусственно созданным противостоянием политиков и чиновников, откровенной враждебностью между ними, а в некоторых случаях – и явным бойкотом бюрократами спускаемых им с политического олимпа решений. Запущенная ДПЯ реформа приводила и к безынициативности технократического звена управления: запуганные чиновники просто ждали руководящих указаний сверху, которых политики не могли представить в силу собственной некомпетентности или недостаточной информированности. Особенно это было заметно там, где требовалась слаженная работа правительства, например, при преодолении последствий природно-техногенной катастрофы 11 марта. Фактическое бездействие кабинета в период сразу после аварии на АЭС Фукусима-1 не без оснований критиковалось как «преступное» – во всяком случае, именно оно, по оценкам экспертов, привело к запаздыванию в мерах экстренного реагирования и к дополнительному многомиллиардному ущербу.

²³ Йомиури симбун. 18.11.2012.

Откровенно неуспешными можно назвать попытки руководства демократов покончить с феноменом политического лоббирования: предпринятый немедленно после прихода ДПЯ к власти и шумно разрекламированный роспуск партийного Совета по политическим вопросам, который считается главным оплотом депутатских кланов, вызвал массовое недовольство среди депутатов-заднескамеечников, отстраненных от процесса принятия политических решений. Это вынудило партийное руководство воссоздать данную структуру фактически в прежнем виде уже через год после ее ликвидации.

Как отмечал японский политолог Дзиро Ямагути, проблему для ДПЯ представляло также то обстоятельство, что пересмотр ее манифестов производился в основном из конъюнктурных соображений, тогда как это следовало бы делать на основе определенной политической позиции и ценностных ориентаций и с обязательным обозначением дальнейших приоритетов²⁴.

Неудачи преследовали демократов и на дипломатическом фронте. Невыполнение обещания перевести американскую базу Фуэтэмма за пределы Окинавы, найдя в Японии альтернативный вариант с ее дислокацией, стоило места первому главе кабинета ДПЯ Ю. Хатояма, политика которого привела к сильнейшему кризису в японо-американских отношениях. Прямую ответственность на демократов многие возлагали и за охлаждение в отношениях с Китаем, Южной Кореей и Россией. При демократах Япония, пожалуй, впервые за несколько послевоенных десятилетий почувствовала себя в положении «осажденной крепости». Не случайно новый министр иностранных дел Японии Ф. Кисида в составе пришедшего в декабре 2012 г. правительства ЛДП во время вступления в должность особенно выделил первоочередную задачу улучшения отношений со странами-соседями²⁵.

Ударил по имиджу партии и коррупционные скандалы, в которые оказались вовлеченными многие члены руководства ДПЯ, включая ее бывших председателя Ю. Хатояма, а также генерального секретаря И. Одзава, который отказался взять на себя ответственность за допущенные нарушения Закона о политических фондах даже после того, как в сентябре 2011 г. виновными были признаны несколько его личных секретарей и помощников.

Против ДПЯ играла также неспособность ее лидеров обеспечить единство в партийных рядах. Многим японцам претила неспособность ДПЯ выглядеть консолидированной силой с ясными программными установками. В партии все время наблюдалось открытое противостояние

²⁴ Ямагути Дзиро. Сэйкэн котай то ва нан датта но ка = Что принесла с собой смена власти? Токио, Иванаим синсё, 2012. С. 141.

²⁵ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1212.html#8

различных группировок по фундаментальным вопросам государственной политики, результатом которого стала неспособность ДПЯ принимать четкие и однозначные решения. Долгое время партию раздирали распри между сторонниками и противниками И. Одзава, которые не просто вышли на поверхность, но и стали своего рода знаковым явлением, определявшим в глазах избирателей партийный имидж в течение практически всего срока пребывания демократов у власти. Развернувшаяся в партии борьба по вопросу о повышении потребительского налога в конечном счете привела к партийному расколу и выходу из рядов партии «группы Одзава» в августе 2012 г. Процесс самораспада партии на этом не закончился: за последующие несколько месяцев, несмотря на все увещания со стороны председателя ДПЯ Ё. Нода, партию покинуло еще более двух десятков депутатов. При этом многие из остающихся в партии депутатов, пренебрегая требованиями партийной дисциплины, продолжали открыто выступать против уже официально принятых партийных решений.

Не добавляла доверия к партии и непоследовательность политических заявлений Нода, касающихся, например, будущего атомной энергетики, членства Японии в Транстихоокеанском партнерстве и др. Хотя было ясно, что лидер ДПЯ вынужден заниматься политическим лавированием и с помощью досрочных выборов пытается предотвратить дальнейший распад партии, многие политически ангажированные избиратели справедливо усматривали в таком поведении лидера ДПЯ предательство собственных принципов. Отсутствие цельной «дорожной карты» по многим животрепещущим вопросам государственной политики привело к тому, что манифесты ДПЯ представляли собой, по выражению газеты «Асахи, «не более чем длинный список обещаний»²⁶, утратив притягательную силу в качестве полноценной политической программы.

По проведенному газетой «Йомиури» после выборов опросу, в качестве причины поражения ДПЯ наибольшее число респондентов назвало «недостаток единства в рядах ДПЯ» (51% опрошенных), далее следовало «разочарование результатами правления ДПЯ» (21%) и, наконец, «неудовлетворенность деятельностью премьер-министра Ё. Нода» (4%)²⁷. Таким образом, решающую роль в позиции избирателей сыграло восприятие ДПЯ как не вполне состоятельной и недостаточно зрелой политической силы, которой следует «отдохнуть» на скамейке запасных. Иными словами, неголосование за ДПЯ явилось, скорее, формой эмоциональной реакции избирателей на «неподобающий стиль

²⁶ Асахи симбун. 28.11.2012.

²⁷ Йомиури симбун. 20.12.2012.

поведения» демократов, нежели проявлением ими осознанной и идеологически мотивированной позиции.

Не сыграл на выборах в той степени, как это ожидалось, и фактор «третьей силы». Казалось бы, Общество реставрации сделало все, чтобы разочарованные в демократах избиратели ринулись к ним в объятия. Еще в феврале 2012 г. Общество провело амбициозную «политическую школу» для своего политического резерва, а ее лидер неоднократно заявлял о намерении выставить кандидатов во всех без исключения «малых округах». Однако в реальности партия Т. Хасимото в течение нескольких месяцев перед выборами катастрофически теряла популярность, а радикальные идеи ее лидера никого особенно не «цепляли». Хорошим шансом для обновления партийного имиджа стало то, что выборы были объявлены в момент после слияния Общества реставрации с партией относительно популярного мэра Токио. На Общество играло и то, что избиратели находились под впечатлением от недавних пикировок Японии с Китаем и Южной Кореей по территориальным проблемам. Предвыборные лозунги нового лидера Общества С.Исихара, призывающие к «возрождению японского духа» и «возвращению к истокам», попадали на благодатную почву. Тем не менее, успех Общества реставрации можно назвать весьма относительным. Даже в Токио, мэром которого до недавнего времени был глава Общества С.Исихара, партия не смогла набрать в малых округах ни одного голоса. Было трудно отделаться от впечатления хаотического толкания локтями с целью застолбить себе место «единственно правильной» «третьей силы», способной указать народу верный путь. Такую ситуацию очень хорошо почувствовали избиратели, которые, уже обжегшись на популизме ДПЯ, в массе своей предпочли не рисковать, проголосовав за «проверенных» либерал-демократов. Это признали даже представители самих «третьих сил». Например, лидер Новой партии Реформа Ё. Масудзоэ заявил: «В пользу ЛДП сыграло то, что «третий полюс» оказался в состоянии полного хаоса»²⁸.

Что касается Либерально-демократической партии, голосование за нее можно сравнить с манифестацией протестных настроений избирателей, изверившихся в цветастых лозунгах популистов новой волны. Безусловно, нельзя отрицать, что часть электората голосовала за ЛДП сознательно, «купившись» на некоторые из ее манифестов. Многим импонировала националистическая риторика С. Абэ, который обещал поменять конституцию, создать «оборонительную армию», разместить на постоянной основе военный персонал на островах Сэнкаку – словом, сделать все возможное для отстаивания национальных интересов страны, особенно в контексте обострения территориальных споров с

²⁸ <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20121217/k10014228681000.html>

Китаем и Южной Кореей. Другим тезисом, который привлек внимание электората, особенно в регионах с депрессивной экономикой и традиционно зависимых от государственных заказов – обещание ЛДП стимулировать экономику бюджетными деньгами, продолжая политику массивного накачивания ее инфраструктурными заказами. Однако непроясненным оставался вопрос, каковы должны быть финансовые источники для такой политики в условиях тяжелейшего кризиса государственных финансов.

Однако гораздо большую роль в победе ЛДП сыграл на выборах фактор абсентеизма, ставший следствием усиления настроений аполитизма в среде избирателей. Низкий порог явки стал сильным аргументом против ДПЯ, которую поддерживают в основном волатильные «городские слои», сыгравшие наибольшую роль в бойкоте выборов. В свою очередь, для ЛДП, сохранившей в регионах мощную систему электоральной поддержки «организованных голосов», низкая явка традиционно дает лучший результат. За ЛДП в малых округах голосовали по традиции и избиратели Комэйто, представляющие один из наиболее структурированных сегментов «организованных голосов».

Существенный вклад в результаты выборов внесли и особенности электоральной системы Японии. В «малых» (мажоритарных) округах основной накал борьбы традиционно наблюдается между двумя крупнейшими партиями – ЛДП и ДПЯ, которые, в отличие от прочих партий, способны выдвинуть кандидатов на всем политическом пространстве страны. Однако после раскола ДПЯ уже не смогла представлять либерал-демократам действенную альтернативу во всех без исключения «малых округах», в результате чего планка для победы на выборах существенно снизилась. В «малых округах» представители ЛДП побеждали с гораздо меньшим уровнем электоральной поддержки, чем это было, например, на предыдущих выборах. ЛДП получила там рекордные 237 мест из 300 (79% мандатов), при том, что партия собрала в них лишь около 43% голосов. Красноречиво выглядят следующие цифры: ЛДП получила в «малых округах» лишь в 1,9 раз больше голосов избирателей, чем ДПЯ, однако завоеванное ею в них число депутатских мандатов превышает ДПЯ в 8,8 раз²⁹. Вместе с тем к числу «мертвых», т. е. потерянных, относится около 53%, т. е. больше половины голосов, поданных в малых округах за иные, помимо ЛДП, партии.

Следует отметить усиление на выборах в «малых округах» фактора «плавающих голосов», ставшее в последние годы знакомым явлением в политической жизни страны. В отличие от «традиционных» избирателей, политический выбор которых в большей степени детерминирован

²⁹ Йомиури симбун. 24.12.2012.

их происхождением, статусом, принадлежностью к традиционным социальным институтам, эти электоральные слои более волатильны в своих политических предпочтениях, являясь, скорее, продуктом постиндустриальной цивилизации. Даже с учетом того обстоятельства, что общая доля таких голосов относительно невелика, именно их поддержка была решающей для сокрушительной победы демократов на выборах в нижнюю палату в 2009 г., а утрата этой поддержки предопределила поражение ДПЯ на выборах в палату советников летом 2010 г. Поскольку политически мотивированный избиратель делает свой выбор в последний момент на основе собственных субъективных ощущений, общий исход голосования оказывается все более труднопредсказуемым³⁰.

Что касается округов пропорционального представительства, там либерал-демократы набрали лишь 27,6% голосов, что даже меньше, чем это было в 2009 г. (27,73%), когда ЛДП потерпела сокрушительное поражение³¹. Здесь за нее сыграл фактор «третьей силы», которого не было три с лишним года назад: новые партии (Общество реставрации и Партия всех) оттянули на себя значительную часть «плавающих голосов», которые были поданы на прошлых выборах в пользу ДПЯ. Фактически реальная борьба шла не между ЛДП и ДПЯ, а между ДПЯ и партиями «третьего полюса», усилиями которых поражение демократов стало столь сокрушительным.

³⁰ Стрельцов Д. В. Избирательная система в современной Японии // Восток (Oriens). 2012, №4. С. 64.

³¹ http://nihon-kokumin.blogspot.ru/2012/12/blog-post_24.html

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

ПЕРЕСТРОЙКА ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

В постбиполярный период коренной трансформации подверглась вся партийно-политическая система Японии. Как было показано в предыдущей главе, в 1990–2000-е гг. продолжался интенсивный процесс возникновения новых политических партий, их слияний и поглощений, ухода с политической арены одних и появления других политических сил.

В настоящей главе будет проанализировано не столько то, какие новые конфигурации приняла партийно-политическая система Японии, сколько глубинные, сущностные модификации, которым она подверглась.

1. Особенности института политических партий в Японии

Для Японии характерна традиция недоверия к политическим партиям при сохранении правительством высокого общественного кредита. В довоенный период идеи власти императора и высокий авторитет бюрократии были не просто навязаны народу правящей верхушкой, но и нашли значительный отклик среди населения. В послевоенный период, несмотря на все успехи демократизации послевоенного периода, политические партии так и не смогли завоевать широкую общественную поддержку и превратиться в подлинно массовые общественные организации. В этих условиях именно национальная бюрократия представлялась значительной части граждан наиболее грамотной и передовой частью общества, способной искать и находить верный курс

В послевоенный период в Японии сложился специфический феномен полупартийной системы. Однако специфика этого феномена заключается не только в его внешнем проявлении, а именно – наличии одной «суперпартии» и одной крупной партии оппозиции, которую в

парадигме «полуторпартийной системы» с долей презрения относили к «половинной» партии. Национально-особенным был и идеологический дискурс, доминировавший на партийно-политическом пространстве, который замыкался на внешнеполитической повестке дня. В предыдущей главе было показано, что с крахом биполярного мира системобразующие партии теряли поддержку, в массах, а ось политического противостояния перемещалась из сферы идеологии в социально-экономическую плоскость.

Другая особенность Японии заключается в том, что ее политические партии являются парламентскими, а не массовыми, как во многих других странах. Депутатский корпус составляет в них политическую верхушку и принимает все политически значимые решения, включая выборы высшего партийного руководства. Местные же организации имеют крайне ограниченное право голоса, лишь эпизодически направляя на партийные съезды своих представителей. Политическую карьеру в Японии выбирают с главной, пусть и труднодостижимой целью – пробиться в парламент.

Особенность японских политических партий во многом связана с иной, по сравнению с Западом, исторической подоплекой формирования этого политического института. В западной политологии (например, согласно концепции американского социолога Мак-Ивера) принята точка зрения о том, что политическая партия возникает как форма протеста против привилегий и власти. В Японии же партии никогда не выполняли функции протеста. С момента своего становления партии организовывались в рамках существующей власти и как инструмент власти именно против оппозиции. Основная партийная философия Сэйюкай – первой крупной олигархической партии, образовавшей в 1900 г. первый в истории партийный кабинет, – было находиться «по правую руку» от власти¹.

На протяжении всей политической истории Японии новейшего времени наиболее распространенной была точка зрения, что партии, не находящиеся (или не находившиеся) у власти, вообще не являются политическими партиями. В соответствии с ней, только приход партии к власти, сопровождающийся входением членов ее руководства в состав правительства, обретением реальной возможности участвовать в выработке политических решений и т. д., оправдывает деятельность партии и составляют высший смысл ее существования.

Этому служила соответствующая институциональная база. Так, для обсуждения правительственных законопроектов в правящей Либерально-демократической партии был создан многосекционный Совет по

¹ Daily Yomiuri. 03.05.1995.

политическим вопросам, обладающий немалыми полномочиями в определении судьбы того или иного законопроекта. Положение не поменялось и с приходом в 2009 г. к власти Демократической партии, депутаты которой активно участвуют в работе лоббистских группировок и «групп давления».

В этой связи в послевоенный период наибольший интерес для амбициозных молодых людей, выбравших политическую карьеру, представлял именно статус представителя правящей партии (или правящего блока). В свою очередь, уход партии, бывшей некогда правящей, в оппозицию, означает для ее членов почти полную потерю ориентиров. Как было показано в предыдущей главе, переход в 1993–1994 гг. на положение оппозиционной партии явился для ЛДП сильнейшим шоком, сопряженным с риском «потери лица» ее членами, которые воспринимали свой переход в оппозицию в категориях действия, «постыдного» в глазах избирателей. Характерными в этой связи стали факты многочисленного «ренегатства», когда после ухода ЛДП в оппозицию в партии правящей коалиции из нее переметнулось множество депутатов, особенно из числа экс-бюрократов.

К числу важных особенностей института политических партий Японии постбиполярного периода следует отнести их идеологическую аморфность, граничащую с беспринципностью и даже бесхребетностью (эта характеристика, безусловно, не касается КПЯ, деятельность которой подчиняется своим, особым законам). В период существования «системы 1955 года» Либерально-демократическая партия позиционировала себя как «партия-универмаг», где избиратель из любых социальных слоев может найти для себя привлекательный «товар». Можно сказать, что ЛДП действовала, исходя из интересов всего общества, тогда как ее основной конкурент – Социалистическая партия, опиравшаяся на поддержку профсоюзов, отражала интересы узкой прослойки «рабочей аристократии» из числа наемных работников крупных, в основном, экспорториентированных предприятий. Идеологическая борьба между ними шла в основном по внешнеполитическим вопросам, интерес к которым рядового избирателя с 1960-х гг. постоянно снижался.

После завершения биполярной эпохи, когда идеологическая ориентация на определенный блок государств на мировой арене утратила свой смысл, даже такое ограниченное пространство для межпартийного противостояния практически исчезло. Резко сузилась и ниша для «идеологических» партий в лице СПЯ и КПЯ, которые стремительно теряли поддержку в массах. Практически на всех выборах постбиполярной эпохи наблюдалось почти полное сходство программных установок различных политических партий и почти полное отсутствие индивидуальности среди них.

Фактором взаимного отчуждения политических партий от общества стало и то, что им не удалось провести между собой водораздела между различными политическими подходами к решению насущных проблем, волнующих общество. Многие лозунги и манифесты, активно выдвигавшихся партиями на парламентских выборах («структурные реформы», «приватизация почтовой корпорации», «создание красивой страны Японии» и т. д.) – не находили должного отклика в массах. В то же время проблемы «малой политики», которые на самом деле были близки избирателям – например, возможность женщинам сохранять свою девичью фамилию после вступления в брак, защита школьников от насилия со стороны учителей и сверстников в средних школах, строительство дамб на некоторых горных реках, потребительские налоги и многое другое – зачастую не затрагивались программными установками партий и оставались за бортом политических дискуссий.

В этих условиях реальная борьба идет не между партийными программами, а между образами различных партий, создаваемыми средствами массовой информации в глазах избирателей. Как подчеркивал проф. университета Хитоцубаси дайгакуин К. Накакита, «на фоне ужесточения конкуренции между крупнейшими партиями и увеличения доли непартийных голосов политические партии в ходе предвыборной борьбы начинают все больше полагаться на свой имидж»². По мнению японского политолога, в результате этого получают «выборы на основе имиджей» (*имэдзи сэнкэ*), в ходе которых партийные манифесты являются, скорее, не набором политических платформ, а лишь средством в соревновании партийных имиджей³.

С другой стороны, больших усилий и со стороны политического мира для преодоления дистанции от рядовых избирателей не предпринималось. Ни одна из партий, претендующих на статус системообразующих, не создала ни крупных мозговых и исследовательских центров для изучения животрепещущих проблем, волнующих общество, ни «фокусных групп», подобных существующих в США, которые бы изучали по их заданию реальные запросы избирателей на местах. ЛДП, например, расходовала на «исследовательские нужды» (т. е. на изучение ситуации на местах и выработку концепции своей политики) лишь 1% государственных субсидий, выдаваемых партиям в соответствии с Законом о политических фондах, остальная часть средств использовалась для покрытия представительских и офисных расходов⁴. Характерными чертами ситуации в сфере взаимоотношений партийно-полити-

² Накакита Кодзи. Гэндай нихон-но сэйто демокураси = Партийная демократия современной Японии. Токио, 2012. С. 185.

³ Там же. С. 186.

⁴ Тюо корон. 1996. № 12. С. 68.

ческой и общественной сфер являются оторванность политической власти от реальных общественных проблем, ее непрозрачность и скрытость от общественного контроля, а также низкий интерес к политической сфере со стороны общественного мнения.

Системным фактором периферийного положения института политических партий в системе политической власти Японии следует назвать также кадровую слабость политической элиты и ее низкий авторитет в глазах общества, которые во многом объясняются отсутствием механизма возвращения политических кадров.

Немалую роль сыграли субъективные факторы, связанные со снижением авторитета политиков в глазах общественности. С точки зрения многих рядовых японцев истинная мотивация людей, делающих политическую карьеру, своей главной целью имеет приближение к власти и соединение с властью, а вовсе не служение своим избирателям. Партия нужна им только как посадочная площадка на пути во власть. Не случайно бывший председатель партии Рэнго А. Ямагиси метко назвал политические партии страны не более чем «кооперативами для ведения предвыборной борьбы»⁵. Образ политических партий в глазах избирателей при таком положении вещей оказывается лишенным привлекательности. Тот факт, что политические партии служат в первую очередь инструментом удовлетворения личных амбиций их собственных членов, вызывают отвращение от политики среди широких масс населения.

Нередко отрицательный образ политиков искусственно создается и средствами массовой информации. Жизнь депутатов парламента зачастую представляется как сплошная череда банкетов, визитов на свадьбы и похороны, посещений местных событий избирательного округа – волейбольного матча, церемонии открытия учебного года в местной школе, представительских вечеров и т. д. С особым старанием муссируется в прессе и тема высоких и не вполне легальных доходов депутатского корпуса. Наконец, с неизменно критических позиций освещается и участие депутатов в «группах давления», их деятельность в парламенте по отстаиванию «местных интересов» и лоббированию «подарочных законопроектов». Сложился стереотип о деятелях политического мира как «брокерах», не имеющих собственного мнения, а также права голоса в решении крупных общественных проблем, и только угодливо снующих между крупными бюрократами и бизнесменами.

Рассмотренные факторы позволяют говорить об особом феномене японской политики – политики, оторванной от народа и во многом работающей самой на себя. В японском политическом сленге даже

⁵ Асахи симбун. 05.01.1995.

появился специальный термин *юкэнся фудзай сэйдзи* – «политика, лишённая, не имеющая своего суверена». Характерными чертами этой политики являются оторванность политики от реальных общественных проблем, непрозрачность власти и её скрытость от общественного контроля, отсутствие влиятельных и массовых политических партий и организаций, слабость политической элиты и отсутствие общенациональных политических лидеров, низкий интерес к политической сфере со стороны общественного мнения.

Итоги проведенных в середине 1990-х годов опросов общественного мнения: показали, что 47% избирателей вообще не поддерживали ни одну из существующих политических партий⁶. На всеобщих парламентских выборах 1990-х – начала 2000-х годов около 60% голосов избирателей были отнесены к категории «плавающих», т. е. не определившихся в своем политическом выборе. Так, если в 2003 г. доля «непартийных голосов» (*мутаха*) составляла 55% от общего числа голосов, то в 2011 г. этот показатель составил 64,5%⁷. Наибольшим за всю послевоенную историю стал и показатель неучастия в выборах, составивший на выборах в декабре 2012 г. 40%.

В этих условиях именно национальная бюрократия традиционно представлялась значительной части граждан наиболее грамотной и передовой частью общества, способной искать и находить верный курс. Не случайно американские оккупационные власти для сохранения порядка в стране сделали ставку не на возрождение политических партий, а на сохранение и укрепление довоенного административного аппарата, который подвергся значительно менее глубокой чистке, чем в послевоенной Германии.

В условиях отхода избирателей от политики в Японии с 1990-х гг. набирала силу другая тенденция. Общественная активность рядовых граждан переходит в неполитические формы – участие в неполитических и неправительственных организациях, играющих все большую роль в общественном климате страны. Практически наблюдается бум экологического, потребительского движения, организаций гуманитарной помощи и т. д.

В настоящее время в верхние эшелоны власти приходит понимание того, что масштабные структурные преобразования, переживаемые японской экономикой в первых двух десятилетиях 21 в., требуют для своего осуществления определенной консолидации нации вокруг ее политического руководства. Чтобы получить большую свободу рук в проведении реформ и заручиться народной поддержкой, политические

⁶ Асахи симбун. 05.01.1995.

⁷ *Накаита Кодзи*. Гэндай нихон-но сэйто демокураси = Партийная демократия современной Японии. Токио, 2012. С. 189.

лидеры активно стремятся поднять свой престиж в обществе, повысить интерес избирателей к политике.

2. Ось межпартийного противостояния: консерватизм, социал-демократизм или «японские ценности»?

Одна из проблем политической модернизации Японии постбилоярного периода заключалась в том, что в партийно-политической сфере не сложилось привычного для большинства западных стран межпартийного разграничения по идеологическому признаку. В Японии не работала классическая дилемма «консерватизм» – «либерализм» (или «консерватизм – социал-демократизм»), которая бы проявлялась в форме основы для идеологического противостояния между партиями. Во многом это связано со спецификой проявления консерватизма и других идеологических течений в общественно-политической жизни страны.

Как известно, консерватизм как течение общественно-политической мысли появился в конце XVIII в. в качестве реакции на перегибы французской буржуазной революции. Согласно одному из распространенных определений консерватизма, данная идеология направлена на защиту традиционных устоев общественной жизни, отрицает революционные изменения и питает недоверие к народным движениям. Иными словами, консерватизм ставит стабильность государства выше прав отдельных личностей.

Сторонники консерватизма исходят из изначальной «слабости» человеческой природы, абсолютизируют управленческие риски, связанные с субъективизмом при принятии решений, утверждают неспособность отдельной личности противостоять различного рода «соблазнам», связанным с причастностью к власти. Один из родоначальников консерватизма Эдмунд Бурке (1729–1797), выступая против перегибов авторитаризма, проявленного робеспьеровским режимом, заявил в одной из своих речей⁸, что чем больше власть, тем больше опасность злоупотребления ею.

Консерватизм отрицает способность отдельных личностей вести рациональное проектирование порядка вещей, ломать традиции и планомерно обновлять общество. В то же время консерваторы не отрицают необходимости в общественном прогрессе, инновациях, изменениях существующих порядков по мере созревания соответствующих потребностей. Суть консерватизма заключается в необходимости сохранения опыта прошлого для его передачи будущим поколениям. Что же касается инноваций, то их имплементация должна проводиться в виде постепенного совершенствования, т. е. умеренных реформ, но не разрушительных

⁸ <http://collection.edu.ru/attach/17/9496.doc>

действий революционного характера. Иными словами, речь идет не об отрицании прогресса как такового, а о его достижении более упорядоченным методом, через бережное применение всего ценного, что было накоплено в прошлом.

Следует отметить существенные отличия в европейской и американской моделях консерватизма. В Европе в ходу «классическое» толкование консерватизма как течения общественной мысли, делающей акцент на сохранении мудрости традиций, накопленных в исторической ретроспективе. Считается, для европейского консерватизма характерен ортодоксальный взгляд на порядок вещей, упор на традиционные ценности семьи и местного сообщества. В Англии идеология консерватизма в существенной своей части выступает в тесной увязке с идеями эмпирической философии просветительства. Во второй половине XX в. по мере формирования концепций «государства всеобщего благоденствия» и закрепления в ряде европейских традиций активной социальной политики, идеология европейского консерватизма стала постепенно трансформироваться, заимствуя элементы социалистической и этатистской идеологий.

В противоположность этому, в США исторически на первом плане всегда выступала не традиция, а созидательное начало, культ рационального, вера в человеческий разум и техническую вооруженность. Американская традиция общественного развития тесно ассоциируется с идеями созидательных разрушений, радикальных обновлений, революционных сдвигов. В основе американского консерватизма лежит дух протестантского мессионерства, идеи республиканизма в государственном строительстве. Эта традиция, кроме того, базируется на культе индивидуализма, вере в силу свободной конкуренции, нелюбви к любым формам регулирования общественного поведения. Считается, что личность должна самостоятельно находить свое место и строить свое счастье в жизни.

Американский консерватизм отличает также вера во всемогущество рынка, который действует на основе свободных и справедливых сделок. Иными словами, американская традиция консерватизма – это, с точки зрения Европы, вид индивидуалистического либерализма, т. е. идеология свободы отдельной личности. В США же либерализм, противопоставляемый консерватизму, это неверие в силу индивида и вера в общественное благо, олицетворяемое сильным государством, стремящимся навязать стандарты «всеобщего благоденствия» сверху. По сути, это тот же социализм, склонность к социалистическому мироустройству.

Что касается Японии, то ее культурно-историческая традиция детерминировала маргинальное положение консервативной идеологии на общей палитре общественно-политической мысли страны. С одной

стороны, не способствовала укоренению консервативного мышления японская философская эстетика, проявляющаяся в культуре и искусстве, например, поэзии, архитектуре и т. д., с ее акцентом на культ мимолетности и неколебимости. С другой стороны, препятствовали превращению консерватизма в мощную идеологическую платформу для сплочения широких социальных слоев и особенности исторического развития на протяжении последних полутора веков.

Начиная с мэйдзийского периода Япония претерпела нескончаемую цепь глубинных перестроек, трансформаций, революционных преобразований, каждое из которых было сопряжено с отрицанием прошлого исторического опыта. В XIX – XXI вв. Япония прошла в своем историческом развитии как минимум три периода революционных преобразований – период Мэйдзи, позволивший стране встать на путь капиталистического развития, период демократических реформ после Второй мировой войны, заложивший основы послевоенного экономического роста, и, наконец, период структурных реформ конца XX – начала XXI веков, который, как ожидается, определит вектор дальнейшего развития страны. Каждый из этих периодов был сопряжен с колоссальными изменениями не только для «партии власти», но и всего населения страны.

Таковы были мэйдзийские преобразования. Хотя они и шли под лозунгами «реставрации», и даже получили среди некоторых историков оценку как «консервативная революция», на самом деле «Реставрация Мэйдзи» означала коренную ломку старого уклада жизни. Т. н. «восстановление власти императора» на деле означало создание, даже по формальным признакам, принципиально новой властной конструкции, не имеющей аналога в домэйдзийскую и досёгунскую эпоху. Таковой была и «демократия Тайсё», означавшая невиданные доселе в Японии элементы государственной власти представительного типа, введение элементов публичной политики. Не означала «сбережения традиций» и военная агрессия милитаристской Японии против сопредельных азиатских стран, проводившаяся под лозунгами объединения Азии под эгидой «желтой цивилизации», специально противопоставленной «белой».

Послевоенный период, который считается периодом революционных преобразований, был во многом построен на отрицании, пусть и формальном, традиций прошлого. К тому же экономическое развитие второй половины XX века сопровождалось масштабной урбанизацией, массовой миграцией огромных масс сельского населения в индустриальные районы тихоокеанского побережья, коренными переменами в укладе жизни, привычках, традициях, поведенческих нормах и стереотипах, изменениями в национальной психологии.

Таким образом, фон исторического развития никак не способствовал укоренению консервативной идеологии, как с точки зрения отношения к существующему порядку вещей (необходимость постоянно ломать что-то, приспособляясь к внешнему миру), так и с позиций оценки предшествующей истории (в период Мэйдзи – отрицание наследия сёгунского правления, в послевоенный период – покаяние за грехи военного прошлого, проявляемое в форме пацифизма). Даже на микроисторическом отрезке коидзумиевского правления в стране укоренилась оценка предшествующего периода 90-х годов, как «потерянного десятилетия», т. е. периода упущенных возможностей.

Безусловно, и в евроатлантических странах общественные трансформации носили стремительный, а нередко и революционный характер. Однако трудно привести пример столь часто повторяющегося трафарета «отрицания». Даже для Германии, страны, по многим показателям близкой Японии в контексте стремительно меняющихся шаблонов общественно-политического развития, государственной системы, характера перехода к новому строю, консервативная идеология оказалась более приемлемой с точки зрения принадлежности к единой европейской исторической традиции. В Японии же консерватизм не был востребован в качестве национальной идеи, отвечающей на принципиальные вопросы общественного развития. Практически все современные мыслители, причисляемые к лагерю «консерваторов» (философ Кобаяси Хидэо, историк Кацуада Ёситаро, актер и драматург Фукуда Цунэари), так и не проявили себя в качестве лидеров общественного мнения.

Следует отметить тот факт, что консерватизм зарождается, прежде всего, как идеология самосохранения аристократической элиты, противопоставившей себя бунтующему плебсу. Так, в Европе носителями консервативного направления были в основном привилегированные сословия дворянства и части торгово-промышленной буржуазии, пытавшиеся затормозить процессы реформ. Консерватизм в этом плане позиционировал себя как идеология реакции. В России роль консервативной идеологии наглядно проявилась в период правления Александра III, опиравшегося на широкие слои помещичьего дворянства и аристократического офицерства, которые были недовольны утратой своего положения в результате реформ 60–70-х годов XIX в. Что касается Японии, то весь новейший период истории идеология элиты была всегда прагматична и направлена на решение конкретных задач, стоявших перед государством (правлящим классом), и в наименьшей степени отражала эгоистические интересы сословия, ущемленного в своих материальных интересах, либо опасавшегося посягательств на эти интересы. По всей видимости, определяющим был фактор мобилизационного характера исторического развития, которое требовало максимального

напряжения всех сил перед лицом внешней угрозы. «Консерваторами» в этих условиях могли быть лишь цепляющиеся за прошлое маргинальные слои «прошлого», например, *ронины* в мэйдзийскую эпоху, оставшие военные либо деклассированные помещики в послевоенный период. Не случайно в послевоенную эпоху понятие «политического консерватизма», ассоциируясь с реакцией, несло в себе крайне негативный оттенок

Ось идеологического противостояния в послевоенной Японии вплоть до начала 90-х годов XX в. по-разному проявляла себя во внешнеполитическом и экономическом контекстах. Так, согласно мнению японского политолога М. Исидзука, «консерваторами» (*хосю*) являлись политические силы, выступающие за одностороннюю ориентацию внешней политики на США, а те, кто им противостоял (т. е. с большей симпатией относился к странам социалистического блока), олицетворяли собой «силы обновления» (*какусин*). Именно по этой оси сформировалась «классическая» схема т. н. «системы 1955 года», несущей конструкцией которой стало противостояние «проамериканской» Либерально-демократической и «просоветской» Социалистической партий. Что же касается внутренней политики, и прежде всего политики в социально-экономической сфере, то здесь принадлежность к «консервативному лагерю» ассоциировалась со служением «особым интересам», принадлежностью к привилегированным группам, отрицанием общественного прогресса, в связи с чем понятие «консервативный» закрепилось как синоним слова «реакционный»⁹.

Таким образом, деление на «консерваторов» – «неконсерваторов» носит весьма условный характер. Более того, один из парадоксов послевоенной японской истории заключается в том, что «консерваторы» зачастую выступали в качестве проводником либеральной и даже социалистической политики, а социалисты в некоторых случаях становились оплотом консервативного начала. Именно «консерваторы» взяли на себя в послевоенный период реализацию коренных демократических реформ и строительство модернистского государства с либеральными ценностями, отрицающего довоенную историческую традицию¹⁰.

Консервативная Либерально-демократическая партия, стоявшая у власти на протяжении более чем полувека, своей гибкой и прагматиче-

⁹ Nikkei Weekly. 16.10.2006.

¹⁰ Тот факт, что послевоенные преобразования проводились под диктовку американских оккупационных властей, дал «консерваторам» в дальнейшем повод говорить о некоей «травме сознания», феномене, который подспудно проявляется в виде осознания послевоенным поколением того, что послевоенная система государственного управления была привнесена на японскую почву насильственным путем, а не стала следствием естественного хода истории. Данное обстоятельство стало в дальнейшем использоваться консерваторами для атаки на некоторые демократические завоевания, например, конституцию страны.

ской политикой, не скованной никакими идеологическими шаблонами, обеспечила Японии благоприятные условия для послевоенного экономического рывка. В экономической политике ЛДП активно брала на вооружение широкий инструментарий методов социально-экономического регулирования, носящих либеральный, с точки зрения экономической теории, характер.

Кроме того, консерваторы вынесли на своих плечах и социалистические по сути мероприятия: земельную реформу, меры по введению всеобщего обязательного образования и т. д. В частности, кабинет консерватора Н. Киси проводил внутреннюю политику, сочетавшую в себе элементы либерализма и социализма, заложившую основы эгалитарности японского социума. При Н. Киси в стране были введены первые виды всеобщего социального страхования, включая первую модель публичной пенсионной системы, было принято законодательство о минимальной заработной плате и т. д. Наконец, в период кабинета Н. Киси стала оформляться масштабная дистрибутивная система, обеспечившая в дальнейшем высокий уровень эгалитарности японского общества за счет перераспределения значительной части общественного дохода. Уместно вспомнить также деятельность неоконсерватора Я. Накасонэ, кабинет которого, помимо всего прочего, прославился в 80-е годы успешной реализацией масштабной пенсионной реформы, заложившей основу современной системы социального обеспечения.

В то же время по вопросам, например, налоговой политики ЛДП выступала чаще с позиций экономического либерализма, не допуская высоких чрезмерно высоких ставок подоходного налога, подобных тем, что существуют в Европе.

Вместе с тем японский консерватизм в политической жизни никогда не проявлялся в форме идеологического противостояния. Идеологические расхождения между партиями, фракциями, группами и отдельными политиками во внутривнутриполитической сфере традиционно не имели большого значения. С одной стороны, это было связано с особенностями избирательной системы послевоенной Японии, которая вплоть до середины 90-х годов была основана на непартийной персоналистской системе выдвижения депутатского корпуса, направленной на защиту «укорененных» партикуляристских интересов избирательного округа. С другой стороны, правящая Либерально-демократическая партия позиционировала себя как партия, не замыкающаяся на отдельных социальных группах и представляющая широкие общественные интересы. Это особенность положения ЛДП как «партии-универмага» или «партии-больницы общего профиля», где поддержка обеспечивается любым группам бенефициаров, детерминировала и идеологическую размытость ее программных установок, в рамках которых при выработке

конкретной политики в содержательном плане никогда не отдавалось приоритета соответствия какому-либо идеологическому принципу.

Кроме того, фракционный характер организационной структуры обеспечивал широкий спектр идеологической ориентации, позволяя найти прибрежище любым типам мировоззрения. Одной из причин этого была потребность в эффекте «смены курса», когда каждый новый глава кабинета, представляющий другую фракцию, олицетворял бы «свежую» политическую линию.

Особенность консерватизма во внутривнутриполитической сфере послевоенной Японии заключалась в том, что он был основан на идеях эгалитаризма, представлении о необходимости избежать сильных социальных контрастов, противоречий, несбалансированности в развитии. Его носителем выступал «средний класс», основу которого составляло поколение городских жителей, переселившихся из сельской местности и не утративших связей с родной деревней. Именно при поддержке и молчаливом одобрении этих групп населения внутренняя политика в значительной степени сводилась к перераспределению доходов, получаемых от экономического роста, в интересах решения задачи выравнивания индивидуальных и региональных различий, достижения высокого уровня гомогенности японского социума. Эти слои налогоплательщиков не возражали против направления колоссальных общественных инвестиций на поддержку неэффективного сельского хозяйства, строительство разветвленной транспортной и энергетической инфраструктуры в отсталых районах, например, в рамках амбициозного «Плана преобразования Японского архипелага», масштабного участия государства в экономике, обеспеченного разветвленной и изощренной системой государственного регулирования.

Консерватизм как разновидность «общинного эгалитаризма» стал превалировать в качестве основного идейного ориентира и всей японской элиты в целом. Лозунг «равенства» преобладал во всех фракционных группировках ЛДП, которые принято считать «основными», включая Н. Киси, Э. Сато, Дз. Судзуки. Как обмолвился в одном из своих выступлений премьер-министр Японии Дз. Судзуки, «не следует горевать по поводу нехватки, горевать нужно по поводу неравенства»¹¹.

Формирование социальной базы консерватизма первоначально происходило на основе принадлежности к группам, ставшим бенефициарами особого, «нерыночного» типа японской экономики. Консенсус по вопросу о неприятии рыночной стихии как универсального экономического регулятора формировался в среде фермеров, мелких и средних предпринимателей, работников предприятий торговли и сферы услуг, а

¹¹ Асахи симбун. 25.01.2007.

также строительных компаний, т. е. в рамках традиционной электоральной базы правящей Либерально-демократической партии. Справедливости ради следует признать, впрочем, что специфические «правила игры» в экономике были приняты и крупными корпорациями, не имеющими такой степени зависимости от государственной помощи.

Профессор университета Тиба Ё. Хирои отмечал, что послевоенный японский консерватизм сформировался как идеология «мура сякай», т. е. группистски ориентированного общества¹². В японском языке понятие *мура* обозначает не просто «деревню», а любую структурированную группу с артикулированными партикуляристскими интересами – традиционную японскую семью, местное сообщество, компанию. В основе этой идеологии лежит общинность мышления, неприятие социального индивидуализма, отторжение права отдельной личности на экономическое обособление.

При этом консерватизм выступает как форма идеологического обоснования системы общинной «группистской» взаимопомощи, которая проявляется как антипод государственной системы социального патронажа. Как отмечал бывший генеральный секретарь ЛДП К. Като, основу Либерально-демократической партии как консервативной политической силы составляют лидеры, которые «ощущают свою ответственность за «местное сообщество», за сообщество, возникающее на базе предприятия»¹³. Один из лидеров ЛДП С. Камэй, вступивший с Дз. Коидзуми в схватку по вопросу о защите традиционных японских ценностей, заявлял о том, что предлагаемая правительством система государственной патронажной помощи лежачим больным неприемлема для Японии, ибо она «разрушает прекрасную традицию, в соответствии с которой дети ухаживают за своими родителями»¹⁴.

В послевоенный период консерватизм проявлял себя как форма самозащиты в условиях стремительного разрушения традиционного уклада жизни. Так, урбанизация привела к размыванию традиционной патриархальной семьи и активному распространению семьи нуклеарного типа. Десоциализация и атомизация в урбанистическом обществе происходила и на соседском уровне: с повышением мобильности общества рушился традиционный тип «местного сообщества». Крушение материальных основ общинного (группистского) мировоззрения воспринималось японским социумом крайне болезненно, ибо именно такое мировоззрение традиционно служило «цементирующим раствором» для обеспечения гармонии всех типов социальных связей.

¹² Асахи симбун. 23.11.2006.

¹³ http://www.katokoichi.org/database/kj_20001004-jij.html

¹⁴ Асахи симбун. 23.11.2006.

Заместительную роль, ослабившую негативные последствия от указанного эффекта десоциализации горизонтальных связей в период интенсивного индустриального роста сыграло предприятие кайся, построенное на принципах японского менеджмента. Именно *кайся* стало объектом дистрибутивной государственной политики «особых интересов», направленной на минимизацию социальных издержек рыночной экономики. В этом, попутно заметим, заключалась отличительная черта социальной политики государства в Японии, главным в которой было не обеспечение минимума социальных стандартов, как это было в Западной Европе, а обеспечение занятости, даже путем искусственного поддержания на плаву с помощью бюджетных средств огромной массы неэффективных предприятий.

Важную компенсаторную роль сыграло *кайся* и для обеспечения «мягкой посадки» целого поколения переселенцев из сельской местности, вынужденных приспособиваться к более «жестким», безжалостным, с точки зрения деревенского жителя, условиям городской жизни. Наиболее трудным моментом (Япония не является здесь исключением) для вчерашнего селянина является преодоление синдрома одиночества, ощущения собственной потерянности в «каменных джунглях» большого города, где каждый стоит сам за себя, глубокого стресса, вызванного утратой общинной идентичности. В Японии издержки этого перехода были в значительной степени смягчены, если не полностью устранены, существованием специфической системы менеджмента с ее хорошо известными атрибутами, к числу которых относятся пожизненный найм и оплата по старшинству, обеспечивающие внутри компании двустороннюю направленность вертикальных связей (патронаж в обмен на беспрекословную преданность), а также внутрифирменные профсоюзы, в рамках которых компенсируются утраченные работником при миграции в город горизонтальные социальные связи.

К началу 1990-х годов функциональные резервы социально-компенсаторных механизмов, заложенных в систему японского менеджмента, оказались в значительной степени исчерпанными. Сыграв положительную роль на этапе «догоняющего развития», японский менеджмент оказался малоэффективным в постиндустриальную эпоху, когда ограниченная рыночность японской экономики стала выступать тормозом развития в условиях обострения конкурентной борьбы на внешних, и в первую очередь азиатских, рынках. Кроме того, функциональные свойства японской компании как нового сообщества, компенсирующего десоциализацию горизонтальных связей, постепенно утрачивались с начала 2000-х годов по мере продвижения японскими компаниями политики рационализации, предполагающей отказ от изолированной и разветвленной системы социального патронажа.

Принципиальные изменения претерпела в 1990-х годах и сама политическая система страны. На фоне затяжной экономической стагнации существенно понизилась роль политической власти как субъекта перераспределения избыточного общественного продукта. Стало невозможно бесконечно финансировать бесконечные инфраструктурные проекты, имеющие нулевую отдачу, но кормящие солидную часть корпоративного сектора, особенно в регионах. Кроме того, политическая реформа середины 1990-х годов в значительной мере ослабила региональное начало электоральной политики политических партий. Новые механизмы финансирования политических партий, номинации депутатского корпуса и т. д. теперь уже не требовали от рядовых политиков обязательной аффилиации с местными политическими структурами (префектуральными ассамблеями, неформальными клубами местной элиты и проч.) Трансформировалась и электоральная психология. Новое поколение избирателей было рождено и воспитано в городской среде и утратило те земляческие связи, которые приковывали их родителей к «родной деревне», в результате чего японский электорат перестал мириться с масштабной перераспределенческой политикой центра, проводимой на деньги налогоплательщиков. В этих условиях политические субъекты утратили возможность апеллировать к патриотизму выходцев из определенной местности и были поставлены перед необходимостью привлекать избирателей путем выдвижения политических программ, постановки общенациональных задач и т. д.

В результате происходило размывание социальной базы «общинно-деревенского» типа консерватизма, процесс которого резко ускорился в результате структурных реформ кабинета Дз. Коидзуми. Именно правление Дз. Коидзуми, по мнению проф. Международного университета Токио Ёсихиса Хара, фактически подвело черту под «социалистической трансформацией консерватизма» послевоенного времени¹⁵. В этом смысле отказ ЛДП от мобилизации электората с помощью масштабной перераспределенческой политики означал, что эта партия утрачивала характер консервативной силы, совершая качественный скачок к либерализму.

До сих пор в Японии продолжается полемика о том, был ли предложенный Коидзуми курс «структурных реформ» «неолиберальным» или «неоконсервативным». По содержанию политика Коидзуми была продолжением неоконсервативной волны 80-х годов, наиболее ярким представителем которой был Я. Накасонэ. Если исходить из определения неоконсерватизма, данного российским исследователем К. Саркисовым, а именно, что в данной идеологии «имеются четкие установки на

сокращение роли государства, ликвидацию институциональных ограничений свободы предпринимательства, делается сильный акцент на приоритетное развитие рыночных отношений, раскрепощение «рыночных механизмов»¹⁶, то экономическая политика кабинета Дз. Коидзуми носила явно выраженный неоконсервативный характер. В то же время ряд исследователей, например, Дзиро Ямагути и Таро Миямото из университета Хоккайдо, называют проводившиеся Дз. Коидзуми реформы «неолиберальными»¹⁷. Впрочем, в этом нет какого-либо непримиримого противоречия, если учесть, что политический неолиберализм и неоконсерватизм смыкаются друг с другом и зачастую отражают один и тот же политический курс.

Главным здесь является содержательная сторона этого курса, точнее то, каковы ответы государства на поставленные временем вызовы в социально-экономической области. Будет ли проводиться линия на уход государства из экономики, демонтаж системы государственной поддержки частных предприятий, сокращение сферы общественного предпринимательства, приватизацию и дерегулирование, или неэффективный бизнес по-прежнему может рассчитывать на бюджетные вливания? Пойдет ли власть на принятие жестких законодательных мер по стабилизации найма, направленных на сокращение разницы в доходах, или оставит за корпорациями право продолжить рационализацию, сопряженную с массовыми увольнениями работников, переводом найма на контрактную основу и иными естественными для рыночной стихии мерами? Сохранит ли центральная власть сильные полномочия, или значительная их часть будет передана на места? Как будут решаться нарастающие социальные проблемы, связанные с постарением японского общества, отсутствием в стране эффективной и устойчивой пенсионной системы? Пойдет ли социальная политика по рыночному пути или, наоборот, по пути наращивания государственного вмешательства? Кто сможет взять на себя утраченную японским предприятием функцию социального патронажа? Способно ли к этому государство, или это должны быть другие субъекты социальной политики, например, муниципальные структуры, благотворительные фонды и иные виды неправительственных организаций?

Наконец, в более широком плане политический курс должен ответить на вопрос, можно ли сочетать т. н. «японские ценности», под которыми подразумевается, в частности, традиция бесконфликтности и консенсуальности, защита «слабого», смягчение социальных издержек, и главный принцип рыночной экономики, в соответствии с которым побеждает всегда сильнейший, а проигравший безжалостно изгоняется

¹⁵ Асахи симбун. 19.10.2006.

¹⁶ Япония 2000: консерватизм и традиционализм. М., 2000. С. 111.

¹⁷ <http://www.japanfocus.org/products/details/2709>

и погибает. Перед лицом глобализационных вызовов у страны нет другого выбора, кроме как двигаться по пути дальнейшей рационализации и прагматичной коммерциализации, по пути, чреватому тяжелыми социальными последствиями и противоречащему основам традиционной общественной морали.

Политическая борьба 1990 – 2000-х годов отражала борьбу взглядов, мнений, незавершенность диспута о выборе пути развития на предстоящие десятилетия. После завершения «эпохи Коидзуми» четкого видения путей решения всех этих вопросов не было проявлено ни ЛДП, ни ДПЯ. Между тем обращает на себя внимание достаточно любопытный феномен, а именно – возрождение интереса к указанным «японским ценностям» как к определенному духовному ориентиру, способному вывести страну из тьмы безжалостного и чуждого японскому обществу рыночного рационализма. Поскольку эти ценности однозначно ассоциируются с духом консерватизма, можно говорить об определенном «консервативном ренессансе», реабилитации консервативной идеологии как созидательного начала.

При этом понятие «консерватор» начало утрачивать смысловой негативизм, о котором говорилось выше. Об этом свидетельствует в частности, тот факт, что ярлык «консерватора» стали примеривать на себя не только откровенно одиозные фигуры типа С. Камэй, Т. Ватануки, М. Судзуки и др. из числа «политических мастодонтов», но и вполне влиятельные политические деятели, с полным на то основанием относящие себя к политической элите страны. Так, преемник Дз. Коидзуми С. Абэ, по мнению обозревателя газеты «Асахи симбун» Кэйитиро Кобаяси, дал своей политикой начало «новому типу консерватизма», сочетающему в себе «японские ценности» и рыночное начало в экономике¹⁸. (Эту идеологию некоторые эксперты назвали еще «открытым консерватизмом»)¹⁹. По словам К. Кобаяси, «новый консерватизм» С. Абэ предполагает продолжение неоллиберальных структурных реформ курса в экономике и одновременное усиление традиционалистских подходов в системе образования и морального воспитания, «возврат к истокам», апеллирование к историческому опыту.

Интересно, что политическое чутье на новую идеологическую моду продемонстрировали и некоторые видные деятели оппозиционного лагеря. Так, например, о своей принадлежности к «основному течению консерватизма» открыто заявил в ноябре 2005 г. один из лидеров Демократической партии Японии Н. Кан. По его мнению, истинный консерватизм предполагает у его последователей «приверженность идеям ограниченного военного строительства, приоритетности целей эконо-

¹⁸ Асахи симбун. 27.11.2006.

¹⁹ Асахи симбун. 23.11.2006.

мического развития и народного благосостояния»²⁰. Другой лидер партии И.Одзава пришел к выводу о том, что размывание эгалитарного и консенсусного характера японского общества, связанное с развитием рыночных отношений, является для Японии злом²¹.

Соответствует ли новая политическая «мода» на «японские ценности» ситуации в общественном мнении? Следует признать, что социологическая картина по вопросу об отношении к перспективам общественного развития Японии носит крайне неоднозначный и противоречивый характер. С одной стороны, в обществе уже укоренилось понимание того факта, что курс на сохранение старых порядков, сопряженный с огромными непроизводительными бюджетными расходами, неизбежно приведет Японию к экономической катастрофе. В то же время среди подавляющей части населения преобладает негативное отношение к политике внедрения на японскую почву рационально-рыночной модели капитализма.

Табл. 1. Поддержка обществом различных сценариев развития²²

Респонденты по критерию партийной поддержки	Общество интенсивной конкуренции, построенное на приоритетах эффективности (модель США)	Общество с приоритетом общественного благосостояния (модель Северной Европы)	Общество с приоритетом традиционных японских ценностей (пожизненный найм и т. д.)	Не знаю / без ответа
Общий процент	6,7	58,4	31,5	3,4
ЛДП	6,3	50,3	41,4	2,0
ДПЯ	5,5	61,3	31,5	1,8

Как видно из результатов исследования, проведенного профессорами Дзиро Ямагучи и Таро Миямото университета Хоккайдо, в японском обществе доля тех, кто поддерживает американскую модель социальной политики, крайне мала вне зависимости от партийных предпочтений. Таким образом, т. н. «структурные реформы» кабинетов Хасимото –

²⁰ Йомиури симбун. 25.11.2006.

²¹ Асахи симбун. 25.01.2007.

²² Yamaguchi Jiro and Miyamoto Taro. What Kind of Socioeconomic System Do the Japanese People Want? <http://japanfocus.org/-T-Miyamoto/2709>

Коидзуми, ориентированные в направлении рационально-рыночной системы экономических отношений, «малого правительства», дерегулирования и минимализации государственного участия в экономике не пользуются в японском обществе большой популярностью. Кстати говоря, это лишний раз доказывает конъюнктурный характер т. н. «бума Коидзуми», популярность которого была в большей степени основана на его личной притягательности и откровенном популизме. В 2005 г. японский электорат, голосуя за партию Дз. Коидзуми, поставившего вопрос о приватизации государственной почтовой корпорации в центр своей предвыборной платформы, по сути, высказался в поддержку откровенно неолиберального курса «малого правительства». В 2007 г. важным мотивирующим моментом электорального поведения стало широкое недовольство контрастами между богатством и бедностью, проявившимися как раз в качестве результата структурных реформ Дз. Коидзуми. В общественных настроениях на этот раз возобладало консервативное начало.

Вместе с тем обращает на себя внимание водораздел между сторонниками т. н. «японских ценностей», преобладающими в среде традиционных избирателей ЛДП, и приверженцами опробованной в странах Северной Европы модели т. н. «государства всеобщего благоденствия», которых больше в электоральной базе ДПЯ.

Рост числа «плавающих голосов» и непредсказуемость электорального поведения, подверженного резким переменам и способного преподносить большие сюрпризы, говорят о том, что в зависимости от ситуации одни и те же избиратели могут одновременно демонстрировать приверженность противостоящим друг другу ценностям, подразумевающим выбор совершенно разных сценариев общественного развития. В голове у многих уживается представление о необходимости сохранить «японские ценности» как моральное наследие прошлого («консерватизм»), понимание того, что рыночная рационализация является для Японии безальтернативной («неолиберализм»), и стремление к патерналистской государственной социальной системе («социал-демократизм»). При этом зачастую отсутствует осознание того факта, что эти сценарии трудно сочетаемы, а во многих моментах и открыто противоречат друг другу. Например, ставка на «японские ценности», означала бы искусственное сдерживание рыночных механизмов, отказ государства от активной социальной политики при сохранении существенных регулятивных функций в экономике, упор на роль семьи и местного сообщества в решении социальных проблем. Неолиберальная альтернатива – это «малое правительство» с минимумом участия в экономических и социальных процессах, передача всего и вся на откуп рынку. Наконец, «государство всеобщего благоденствия» – это «большое пра-

вительство», сильная социальная инфраструктура, внедрение стандартов социального качества на общенациональном уровне и т. д. при большой налоговой нагрузке на население.

Несмотря на сохранение значительной популярности «японских ценностей», ясно, что построить экономическое процветание исключительно на их основе теперь уже невозможно. По сути выбор путей общественного развития в реальности стоит между рыночно-рациональным началом (неолиберальный сценарий) и социально-регуляторным началом (сценарий строительства «социального государства»). Неолиберальный сценарий, предполагающий стимулирование экономического роста за счет ослабления государственного регулирования, должен в конечном счете привести к оживлению конъюнктуры и, соответственно, появлению новых рабочих мест. Альтернативой ему является сильная социальная политика государства, ориентированная, в частности, на создание т. н. «страховочной сетки» (safety network), т. е. юридически оформленной системы социальных гарантий, в том числе в корпоративном секторе. Иными словами, речь идет не о стимулировании нового найма, а о защите прав занятой части населения.

Выше уже отмечалось, что в Японии, в отличие от европейских стран, выбор при решении вопроса «рабочие места» или «страховочная сетка» традиционно делался в пользу рабочих мест. Теперь же все большую привлекательность приобретает «страховочная сетка». Связано это с социальными проблемами, с которыми столкнулась Япония в начале второго тысячелетия: неблагоприятной демографической ситуацией (постарением общества), обострением проблемы строительства жизнеспособной пенсионной системы и системы медицинской помощи и т. д. Кроме того, в результате процесса «нуклеаризации» японской семьи роль большой семьи и местного сообщества как гаранта социального благополучия однозначно переходит к государству.

Результаты социологических опросов свидетельствуют о том, что предпочтение в нынешней ситуации отдается сценарию «государства общественного благосостояния». Важной подвижкой является то обстоятельство, что в общественном мнении усилилась тенденция в пользу признания роста налоговой нагрузки на население в качестве неизбежного зла. Как известно, еще с 1950-х гг. в японском обществе возобладала точка зрения, согласно которой налоги должны быть низкими. Можно вспомнить и о том, какие страсти вызывал вопрос о повышении потребительского налога – например, кабинет Н. Такэсита был вынужден уйти в отставку немедленно после введения 3%-ного потребительского налога. Даже Дз. Коидзуми при всей своей популярности не смог провалить вопрос о повышении данного налога до 7%, оставив его следующему поколению политических лидеров. Однако верно и то, что

ДПЯ в 2003 и 2007 годах одерживала победу на парламентских выборах в том числе и под лозунгом повышения налогов как средства решения социальных проблем.

Примечательно, что сторонников неолиберального сценария оказывается больше среди избирателей ЛДП, чем ДПЯ (по данным Дз. Ямагути и Т. Миямото, примерно на 10%)²³. Пока ЛДП оставалась правящей партией, трудно было ожидать существенного поворота государственного курса в сторону «социального государства». Однако постепенная модификация общественных настроений в пользу «социал-демократической альтернативы», создающая новые политические шансы для оппозиции, бесспорно, заставит вносить коррективы в социально-экономическую политику и «консерваторов». С учетом того обстоятельства, что практически все политические силы страны негативно относятся к крайним формам неолиберализма, а именно – передаче экономического развития на откуп рыночной стихии, наибольшую перспективу в качестве сценария общественного развития приобретает социал-демократический путь с японской спецификой, а точнее – гибрид «японских ценностей» и «социального государства». Таким образом, современный японский парадокс заключается в том, что консерватизм смыкается с социал-демократизмом на основе неприятия неолиберализма, давая начало новой «гибридной» схеме общественного развития.

Между тем явный поворот назад в деле проведения неоконсервативных реформ, наметившийся после ухода Дз. Коидуми, дал основания некоторым политологам заявить о глубоком кризисе неконсерватизма. По мнению японских историков Ё. Суэтакэ и Т. Томоки, если в 1990-е гг. произошло ослабление реформистской идеологии (*какусин*), то в 2010-е гг. – снижение роли консерватизма²⁴. К такому выводу, по их мнению, подталкивают итоги правления бесцветных кабинетов ЛДП во главе с С. Абэ, Я. Фукуда и Т. Асо, каждый из которых держался у власти не более года. Они не оставили яркого следа в истории в качестве проводников последовательного курса в социально-экономической области.

3. ЛДП и ДПЯ: сходство и различия в партийной организации

Как было показано в главе 2, эволюция партийно-политической системы в постбиполярную эпоху в Японии привела в конце 1990-х годов к формированию системы из двух крупных политических партий –

²³ Yamaguchi Jiro and Miyamoto Taro What Kind of Socioeconomic System Do the Japanese People Want? <http://japanfocus.org/-T-Miyamoto/2709>

²⁴ Суэтакэ Ёсия, Такэда Томоки. Нихон сэйтоси = История японских политических партий. Токио, 2011. С. 333.

Либерально-демократической и Демократической. Обе эти партии имеют сходные принципы членства, руководящих органов и иных элементов организационной структуры, а также местной организации. Хотя ДПЯ изначально создавалась выходцами из ЛДП по ее образу и подобию, она обладает не только сходными характеристиками, но и рядом специфических черт. С этой точки зрения сравнительный анализ организации и принципов партийного строительства ЛДП и ДПЯ может быть плодотворным для более полного понимания сути партийно-политической системы, сложившейся в Японии в постбиполярный период.

ЛДП и ДПЯ представляют собой классические партии парламентского типа. Крупнейшие политические решения определяются действующими депутатами и верхушкой префектуральных партийных организаций.

Система партийного членства в ЛДП и ДПЯ во многом схожа. Членом обеих партий может быть любой гражданин Японии совершеннолетнего возраста, разделяющий ее цели и выполняющий обязанности, определенные уставом партии. До 2012 г. «помощниками» партии (условные члены партии, платящие уменьшенный размер членских взносов) в ДПЯ не возбранялось становиться и иностранцам, но с изменением партийного устава такая практика была запрещена. Члены обеих партий имеют право голоса на выборах ее председателя, которое учитывается в агрегированном виде (как некое дополнительное число голосов от местных партийных организаций на съездах партии). В ЛДП число членов в 1991 г. достигло пиковой отметки 5,47 миллионов человек, к концу первого десятилетия XXI века снизилось до уровня менее 1 млн. человек. Официальная цифра членов ДПЯ – более 300 тыс. (2011 г.), включая «помощников» – условных членов партии. В реальности же количество активных членов, участвующих в партийной работе на разных уровнях, составляло во второй половине 2000-х годов от 30 – 40 тыс. человек.

Когда ДПЯ еще только создавалась Н. Кан и Ю. Хатояма, она замышлялась как партия, имеющая коренные различия от прочих политических партий, проявляющиеся, например, в наличии у ДПЯ таких уникальных характеристик, как опора на местные партийные ячейки и сетевой принцип самоорганизации (сказался длительный опыт работы в общественных организациях Н. Кан). Партия была призвана стать структурой, объединяющей вокруг себя различные неправительственные организации, общественные движения, а также местных политиков.

Однако поставленной цели в полной мере достичь ДПЯ не удалось. Если многие политические деятели местного уровня вступили в ДПЯ, то сотрудничество с НПО и прочими общественными организациями носит эпизодический характер, проявляясь в основном в период выборов. При этом осуществляется оно главным образом на индивидуальной основе, т. е. усилиями отдельных активистов ДПЯ, нежели является

результатом планомерной деятельности центральных органов партии. После 2003 г. ДПЯ прилагала больше усилий для создания местных партийных организаций и рекрутирования в свои ряды новых политиков, уделяя особое внимание женщинам и молодежи.

Сходство между двумя основными партиями наблюдается в формах и принципах строительства высших партийных органов. И там, и там высшим партийным органом является партийный съезд, участниками которого являются депутаты парламента и делегаты от региональных партийных организаций. Ежегодные съезды являются скорее формальными мероприятиями, на которых утверждаются заранее подготовленные решения. В обеих партиях существуют сходные органы подготовки и принятия политических решений – Советы по политическим вопросам (СПВ), которые определяют политику партии по конкретным направлениям государственного управления. Они состоят из нескольких подразделений (секций, комитетов), сфера компетенции которых соответствует сфере компетенции отдельных министерств и ведомств. В профильных структурах СПВ проходили предварительное рассмотрение проекты важных государственных решений (за исключением начального этапа власти ДПЯ (2009–2010 гг.), когда совет был распущен. Однако в ДПЯ отсутствует другой орган, существующий в ЛДП – Совет по общим вопросам, который выполняет функции исполнительного комитета. До 2013 г. ДПЯ обходилась и без формальной партийной программы.

Аналогия прослеживается в системе высших должностных лиц в партийной иерархии. В ЛДП и ДПЯ имеются должности председателя, которые обозначаются по-японски различными терминами: в ЛДП – это *sosai* (формальное обозначение председателя крупной общественной организации), в ДПЯ – *daixē* («представитель»).

Особенность поста председателя в ЛДП заключается в том, что в период ее пребывания у власти его носитель становился премьер-министром страны. По сложившейся традиции, избрание на эту должность производилось после консультаций между лидерами внутрипартийных фракций и являлось плодом определенного компромисса, достигнутого на основе соотношения сил между внутрипартийными коалициями, состоящими из нескольких фракций. В постбиполярный период фракции постепенно утрачивали свое ключевое значение при выборах председателя. Значительная часть депутатов ЛДП не входила ни в одну из фракций и голосовала на выборах по идеологическим соображениям. Кроме того, в 2000-е годы в ЛДП возросло значение голосов от местных партийных организаций – например, именно на них сделал ставку Дз. Коидзуми, победивший на выборах председателя в 2001 г. Однако полностью игнорировать роль фракций нельзя – на многих выборах, например,

при избрании Я. Фукуда в 2007 г., Т. Асо в 2008 г. и С. Абэ в 2012 гг., она была достаточно заметной.

В ДПЯ на начальном этапе существовала практика сопредседательства (ими были Н. Кан и Ю. Хатояма), однако с 1997 г. эта должность занимает одним лицом. В период с конца 1990-х годов должность председателя занимали в основном «отцы-основатели» партии – в 1998–2003 годах на посту сменяли друг друга Ю. Хатояма и Н. Кан, затем доступ к высшему посту получили представители более молодой генерации политиков. Судьба этого поста, как и в ЛДП, решалась в борьбе между внутрипартийными группами, среди которых в конце 2000-х годов особенно выделялась группировка бывших членов партии Сакигакэ. После слияния с Либеральной партией в 2003 г. существенное влияние на расклад сил в партийном руководстве стал оказывать И. Одзава, занимавший посты председателя ДПЯ и ее генерального секретаря.

В структуре ЛДП существует должность заместителя председателя партии, которая не является постоянной. Ее занимают чаще партийные «тяжеловесы», находящиеся на излете политической карьеры. Должность таким образом носит скорее почетный характер и призвана подчеркнуть былые заслуги того или иного партийного деятеля. В противоположность этому в ДПЯ у председателя имелось несколько заместителей, представлявших, как правило, различные внутрипартийные группировки. Эта должность служила главным образом для поддержания баланса сил внутри партии. В ЛДП же аналогичную функцию «балансера» до политической реформы 1993–94 гг. выполняли посты заместителей генерального секретаря, которые заполнялись представителями различных фракций. После реформы эти посты стали предоставляться представителям региональных блоков, от которых идет выдвижение партийных кандидатов по пропорциональному принципу.

Ключевой фигурой в партийной иерархии обеих партий является генеральный секретарь (*кандзитё*). Как в ЛДП, так и в ДПЯ генсек контролирует финансы и курирует высшие кадровые назначения, представляет партию на заседаниях парламента и на переговорах с оппозицией, руководит предвыборным штабом и занимается иными вопросами оперативного управления. Руководство всеми партийными делами дает генсеку огромные рычаги влияния, что делает этот пост особенно значимым и желанным. Возможность лично подбирать кандидатов на парламентских выборах позволяет генсеку создавать внутри партии отряд лично преданных себе парламентариев, как это случилось, например, в 2009 г., когда в ДПЯ возник феномен «детей Одзава». «Сильный» генсек И. Одзава «зурпировал» ряд полномочий по принятию решений, которые должны были бы приниматься коллегиально, например, рассмотрение петиций.

Когда ДПЯ стала правящей партией, при И. Одзава были созданы посты 14 заместителей генсека, каждый из которых должен был отвечать за конкретную область управления. В числе прочего в их обязанности входило первичное рассмотрение петиций, окончательное решение по которым, однако, принимал сам Одзава. При Ё. Нода число заместителей генсека сократилось до двух, один из которых имел титул «исполняющего обязанности генерального секретаря».

В высшую партийную номенклатуру ЛДП входят должности председателя Совета по общим вопросам и Совета по политическим вопросам, а также председателя Комитета по парламентской политике. Должности генерального секретаря, председателей СОВ и СПВ иногда обозначают общим термином «трех партийных должностей» (*тосанъяку*). Существует и понятие «пяти партийных должностей» (*тогояку*): председатель партии, генеральный секретарь, председатели Совета по общим вопросам, Совета по политическим вопросам и Комитета по парламентской политике.

Что касается ДПЯ, из наиболее значимых постов в партийной иерархии следует выделить должности председателя Комитета по парламентским делам и председателя фракции ДПЯ в палате советников.

В целом можно заключить, что две крупнейшие партии имеют много общего в сфере партийного строительства. В организационно-структурном отношении между ЛДП и ДПЯ сохранялись неформальные внутрипартийные структуры, игравшие важную роль при решении кадровых, финансовых и политических вопросов. В ЛДП к таким структурам относились фракции, в ДПЯ – внутрипартийные группы. Имеет смысл рассмотреть феномен внутрипартийного блокирования на неформальной основе подробнее, поскольку именно он во многом определяет общую специфику японской партийно-политической системы.

Глубинные причины поразительной живучести фракций ЛДП нельзя верно оценить без учета многих политических, социально-психологических и даже морально-нравственных традиций, которые пронизывают японское общество. Фракции являются продуктом японской политической традиции, уходящей корнями не только в период Реставрации Мэйдзи (1868–1912), но и в более ранние эпохи. Наследие времени прослеживается в этических установках, например, во влиянии кодекса чести «Бусидо», конфуцианских нормах и стандартах поведения.

Акцент на социальную традицию в ущерб правовому аспекту в подходе к изучению этого явления выступает на передний план не только потому, что фракции являются, скорее, неформальными, нежели законодательно очерченными субъектами политического процесса, но и потому, что формально узаконенные нормы поведения исторически никогда не выступали безусловной ценностью в японском обществе,

которое всегда отдавало приоритет неписанным правилам. Только в этом контексте становится понятным, почему «борьба» с фракциями путем формальных ограничений и запретов оказывалась всякий раз обреченной на неудачу.

Фракционность как явление в целом характерна для японской модели социальной организации. Японский социум наряду с группизмом и склонностью к коллективизму отличает большая прочность вертикальных связей, «пирамидальность» большинства социально-организационных моделей, достаточно строгая иерархичность межличностных отношений. Особую роль в японской модели социальной организации, по мнению японского социолога Т. Наканэ, играет то обстоятельство, что авторитет лидеров, стоящих во главе какой-либо структуры, основывается не на его почитании со стороны рядовых членов организации, а на поддержке и личном доверии со стороны «сублидеров», которые, в свою очередь, возглавляют «мини-пирамиды». Типичная форма организации представляет собой сумму «субгрупп», которые, с одной стороны, таят в себе угрозу эрозии общей структуры, а с другой, как ни парадоксально, представляют собой условие для сохранения ее прочности. Проявляя преданность лидеру большой пирамиды, «сублидеры», в свою очередь ожидают от него различных бенефиций, для обозначения которых Т. Наканэ использует англоязычный термин *return* (букв. «отплата», «возврат полученного») ²⁵.

Таким образом, речь в данном случае идет о многоступенчатой (полипирамидальной) конфигурации, имеющую много общего с традиционным пониманием феодальной системы с вертикальным типом отношений «вассал – сюзерен». Применительно к конкретным условиям политической истории Японии полипирамидальность большинства государственных и социальных структур приобретала в каждом конкретном случае свою индивидуальную конструкцию, сохраняя при этом общую константу.

Фракционность политических структур, терпимость к фракциям со стороны власти преобладающих в политической истории Японии можно рассматривать как одно из проявлений подобной полипирамидальности. Снисходительное отношение власти к фракционной деятельности выступало фактором плюрализации и демократизации сферы государственного управления. Определенного рода аналогией фракций можно назвать крупные торговые дома периода средневековья, выступавшие опорой сёгунских режимов – последние относились к ним достаточно терпимо, несмотря на наличие у этих домов не только экономического, но и существенного политического ресурса. Наличие «региональных», объе-

²⁵ *Наканэ Тизэ*. Тэкио-но дзэкэн = Соответствующие условия. Токио, 1972. С. 44.

диненных земляческими узлами, фракций в партии Сэйюкай довоенного периода («фракции Кюсю», «фракции Канто» и т. д.) не только не развалило эту партию, но и укрепило ее позиции в отношении более однородно структурированной Минсэйто. При этом переход на демократический принцип публичных выборов председателя Сэйюкай привел к усилению роли фракций, дающих кандидату нужное число сторонников в партии²⁶.

Применительно к конкретным условиям организационного строительства ЛДП феномен полипирамидальности проявлялся в том, что фракции возникали вокруг лидера, обладающего способностями и средствами добиваться высшего поста в партии.

Значимость фракций как неизменного атрибута политической системы доказывает и тот факт, что в послевоенный период фракционность органично вписалась в «систему 1955 года». Конечно, при анализе политики ЛДП было бы неверным исходить из того, что эта партия представляет собой лишь конгломерат фракций, а партийный курс проявляется как результирующий вектор межфракционного соперничества. Однако в то же время существование фракций в рядах ЛДП было настолько естественным, что во многих случаях идентификация партии как субъекта политической активности оказывалась невозможной без учета фракционной составляющей.

Японскую политическую модель послевоенного периода можно охарактеризовать как форму мажоритарной демократии, для которой характерно сочетание фракционной структуры правящей партии и кабинетно-парламентской системы, при которой партия, имеющая большинство в нижней палате парламента, формирует правительство. Таким образом, налицо был двойной характер мажоритарности: на уровне правящей партии и на уровне высшей исполнительной власти. Фракции при этой системе усиливали относительный, непрямой характер демократии, оставая место для оппозиционности в рамках «партии большинства».

Имея неформальный статус и будучи нигде не зарегистрированными, фракции создавались под видом «обществ» или «исследовательских ассоциаций» (например, «Общество по изучению политики Хэйсэй»). Тем не менее, такие общества имели все признаки целостных политических организаций со своими руководящими органами, бюджетом, определенным порядком проведения общefракционных мероприятий и иными процедурными особенностями, отличающими любые институализированные структуры.

Традиционно считается, что фракции ЛДП выполняют 4 основные функции 1) распределение руководящих постов в правительстве, партии

и парламенте; 2) сбор и распределение денежных средств на политические цели; 3) оказание поддержки своим членам на выборах; 4) заключение сделок с другими группировками при смене партийного руководства и правительства²⁷. В целом же значение фракций в системе власти Либерально-демократической партии заключалось во всестороннем обеспечении кадровой политики ЛДП, придании ей структурной прочности, стабильности и жизнеспособности. За счет полипирамидальной фракционной структуры ЛДП постоянно обновлялась, поскольку фракции, меняя друг друга у власти, обеспечивали ротацию руководящих кадров. Это в свою очередь создавало видимость обновления партийного имиджа и позволяло устранить застойные явления в партийной работе.

Роль фракций наглядно проявлялась в электоральной, финансовой и особенно кадровой политике ЛДП. Поддержка фракциями составляла важнейшее условие для обеспечения стабильности и прочности позиций председателя партии, а следовательно – и его положения как главы кабинета министров. При этом существовал ряд нигде не зафиксированных закономерностей в ротации представителей пяти крупнейших фракций на посту премьер-министра, которые позволяли удовлетворять амбиции фракционных лидеров и удерживать партию от раскола. Важнейшей среди них является циклический характер смены лидеров фракций у власти, при котором соблюдался не только принцип перехода поста председателя партии от фракции, но и сам порядок такого перехода, свято соблюдавшийся начиная с 1957 г.²⁸

Эта система получила в японском политическом сленге специальное название *дзюньокури*, которое можно вольно перевести как «вхождение во власть в порядке очереди». Возникла даже теория «политического маятника» (*сэйдзи фурико рон*), которая описала циклический переход высшего поста в партии от одной фракции к другой, позволявший ЛДП радикально менять в глазах избирателей свой политический облик. В соответствии с данной теорией, власть в ЛДП и правительстве периодически переходит не просто от одного лидера к другому, а от одного крыла партии с определенными политическими приоритетами к другому (получили даже хождение термины «основное» (*сюрю*) «и «антиосновное» течения (*хисюрю*) в ЛДП, которые периодически сменяют друг друга у власти). Иными словами, при смене руководства колеблется и политическая линия по всему спектру течений – от умеренного до радикального, которые в других странах представлены разными партиями. Классическими примерами «политического маятника» считается переход власти от жесткого, даже авторитарного премьер-министра Н. Киси

²⁷ Сенаторов А. И. Политические партии Японии (1945–1992). М., 1995. С. 131.

²⁸ Загорский А. В. Партийная система: от обретения стабильности к новой нестабильности // Япония: полвека обновления. М., 1995. С. 441.

²⁶ Hayao Kenji. The Japanese Prime Minister and Public Policy. Pittsburgh, 1993. P. 29.

к более мягкому и снисходительному к своим оппонентам Х. Икэда в 1960 г., от представителя «денежной политики» К. Танака к «чистому» Т. Мики в 1974 г.

Хотя традиционно считается, что фракции не играли существенной роли в разработке программных установок партии, идеологические различия между фракциями все же проявлялись, особенно с 1970-х годов. Так, фракции «главного течения» ЛДП (*хосю хонрю*), которые ведут свою родословную от Либеральной партии С. Ёсида (например, Мики и Охира), чаще выступали с более прагматических и гибких позиций по военно-стратегическим вопросам, в то время как «побочное течение» (*хосю борю*), которое произошло от Демократической партии (И. Хатояма), было в лице фракций Фукуда и Накасонэ заметно более жестким и близким к «ястребиному крылу». Усиление идейно-политического вектора в деятельности фракций было связано с введением в 1977 г. системы выборов председателя партии с участием представителей местных партийных организаций, в ходе которых лидер фракции для успеха должен был, выдвигая политические лозунги, завоевать широкие симпатии рядовых членов и «друзей партии». Кроме того, в условиях монополии ЛДП на власть смена лидера должна была создать в глазах общественного мнения эффект «смены курса», для чего требовалось, чтобы новый глава кабинета олицетворял «свежую» политическую линию.

Некоторые решения кабинетов 1970-х годов, особенно имеющие идеологический характер, принимались под фракционным давлением. Таковыми, например, можно назвать проведение кабинетом Охира решения о введении японской системы летоисчисления, отказ кабинета Мики признать за госслужащими права на забастовки, явно осуществленные под давлением «ястребов». В то же время считалось само собой разумеющимся, что конкретные вопросы экономики, особенно касающиеся бюджетного планирования и, таким образом, затрагивающие жизненные интересы различных социальных групп, решаются исключительно на прагматической основе.

Помимо должности главы партии, неписанной регламентации были подвержены и другие назначения на высшие партийные посты, в первую очередь из числа «пяти постов». Кадровый состав высшей партийной когорты по существу запрограммирован: пост генерального секретаря почти всегда передавался лидеру крупнейшей фракции, посты председателей советов по политическим и по общим вопросам – лидерам других фракций, ждущих свой «очереди» на вступление на пост председателя.

В целом же базовая методология распределения высших партийно-правительственных постов была основана на трех базовых принципах: 1) принцип силы (пропорциональное представительство в соответствии

с общей численностью фракций), применяемый при распределении «трех партийных постов» и постов членов кабинета министров; 2) принцип равного представительства (посты заместителей генерального секретаря ЛДП, заместителей председателя Совета по политическим вопросам и заместителей председателя парламентской фракции ЛДП), дающий равные права всем фракциям при решении многих ключевых вопросов; 3) принцип нефракционного кадрового строительства (продвижение по старшинству вне зависимости от фракционной принадлежности), в соответствии с которым определенные посты (парламентские заместители министров, председатели секций Совета по политическим вопросам, председатели парламентских комиссий) предоставляются депутатам с наибольшим парламентским стажем²⁹.

Сочетание упомянутых принципов позволяло достичь оптимального механизма разрешения межфракционных споров по поводу кадровых назначений. Принцип равного представительства давал возможность фракциям разговаривать на равных в Совете по политическим вопросам, что является исключительно важным моментом с точки зрения обеспечения горизонтальной прочности полипирамидальной структуры ЛДП. В то же время поскольку при распределении министерских постов «по силе» приоритет отдавался наиболее многочисленной из фракций, те вынуждены были стремиться к тому, чтобы привлечь к себе «новичков», выбирающих себе наилучшую перспективу для дальнейшего карьерного роста. Наконец, нефракционные методы кадровой политики дополняли ротационные механизмы в высших эшелонах партийной власти элементами традиционного социального регулирования.

Расклад сил между фракциями был определяющим для кадровой политики ЛДП. В начальный период существования ЛДП, в 1950-е – 60-е годы (период т. н. «восьми дивизий»), ни одна из фракций особенно не выделялась своей численностью, в то время как мелкие фракции мирно сосуществовали со средними. В первой половине 1970-х годов наблюдается укрупнение фракций (их число уменьшилось до 5) и одновременно резкое усиление фракции К. Танака, который фактически возглавил «сверхфракцию», способную почти монополично решать судьбу поста председателя партии и иных высших назначений. В партии возникла «двойная структура», при которой над традиционной фракционной системой стала довлеть тень «диктатуры одной фракции» (Танака – Такэсита – Канэмару – Обути). Произошло резкое дезавуирование принципа «взаимного балансирования», при котором ни одна из фракций не могла рассчитывать на высший партийный пост, не получив согласия минимум двух других фракций. Как выяснилось впоследствии,

²⁹ *Сато Сэйдзабуро, Мацудзаки Тэцухиса*. Дзиминто сэйкэн = Власть Либерально-демократической партии. Токио, 1986. С. 63–66.

отказ от указанного принципа не был конструктивным – именно с середины 1970-х годов в среде высшего партийного руководства стали в полную мощь проявляться застойные и коррупционные явления, которые к началу 1990-х годов приобрели необратимый характер и вызвали глубочайший кризис в партии. С начала 2000-х годов, когда к власти пришла черед премьер-министров из фракции Фукуда (Ё. Мори, Дз. Коидзуми, С. Абэ, Я. Фукуда), восходящей от фракции Н. Киси, фактор особой роли «сверхфракции» перестал работать.

Важнейшей функцией фракций являлось обеспечение своих членов финансовыми фондами, потребность в которых особенно возрастала в период перед выборами. Хотя каждый депутат самостоятельно создавал собственную систему сбора пожертвований, используя для этого организационные возможности «обществ поддержки», средства фракций, особенно для «новичков», являлись для него незаменимым финансовым источником. Правда, еще в 1980-е годы депутаты ЛДП с большим стажем полностью обеспечивали свои потребности в политических фондах внефракционными источниками, в то время как даже для «новичков» доля фракционных вливаний составляла в общем бюджете не более 20 – 30%³⁰. В то же время благодаря «кредиту доверия», т. е. активному использованию имиджа фракции и личного авторитета ее лидера, депутаты могли расширить свою личную сеть финансовых источников. Например, каждая фракция создавала собственную систему мобилизации спонсоров, скупающих билеты на «политические вечера». Большое значение принадлежность к конкретной фракции имели и при поиске корпоративных спонсоров, поскольку те были заинтересованы получить в парламенте наиболее влиятельных защитников своих интересов. Наконец, фракции традиционно оказывали организационную поддержку в проведении предвыборной кампании, предоставляя квалифицированных советников, направляя своих влиятельных лидеров в округа для агитационной работы. Например, Я. Накасонэ прославился в 1980-е гг. своими выступлениями за членов фракции Коно, обеспечившими им победу на выборах.

В годы единоличного правления ЛДП фракции интегрировали различные направления консервативной политики в единую политическую организацию, предотвращали раскол Либерально-демократической партии и обеспечивали стабильность режима власти. Таким образом, фракционность способствовала альтернативности в выборе стратегической линии, проявлению плюрализма во мнениях, гарантировала от чрезмерной концентрации власти в одних руках. В то же время она разобщала высшую исполнительную власть, препятствовала проявлению

³⁰ Сато Сэйдзабуро, Мацудзаки Тэцухиса. Дзиминто сэйкэн = Власть Либерально-демократической партии. Токио, 1986. С. 60.

политической воли премьер-министра, заставляя его в поисках поддержки больше, чем в других странах, уделять внимание внутривнутрипартийным делам в ущерб общегосударственным. Кроме того, фракции, являясь неформальным институтом, генерировали теневую политику, основанную не на открытом обсуждении и решении важных вопросов, а на проведении тайных консультаций, достижении закулисных сделок и иных «нелегалитизированных» методах внутривнутрипартийного урегулирования, не имеющих ничего общего с принципами демократии. Считалось, и во многом справедливо, что фракции вносят в политическую организацию правящей партии корпоративность механизма принятия решений, пресловутую «денежную политику», связанную с необходимостью финансовой поддержки рядовых членов фракций со стороны их лидеров.

ЛДП начиная с 1963 г. неоднократно декларировала и более десяти раз осуществляла роспуск фракций. Еще в марте 1977 г., при кабинете Т. Фукуда, фракции были лишены прав юридических лиц и официальной регистрации при органах местного самоуправления. Однако все попытки покончить с фракциями с помощью административных решений неизменно заканчивались неудачей. Фракционная система, являясь важнейшим атрибутом кадрово-организационного строительства ЛДП, неизменно возрождалась, принимая новые формы и названия.

Сильный удар по фракционной системе нанесла политическая реформа 1993–94 гг. Во-первых, реформа системы политических фондов, отлучившая фракции от прямых операций с финансами, привела к тому, что обеспечение кандидатов средствами на ведение предвыборной кампании стало осуществляться на уровне местной партийной организации, что во многом лишило фракции самого смысла существования.

Однако отрешение фракций от прямых операций с финансами, принятое в рамках политической реформы 1994 г. не смогло разрушить сам принцип «кредитной поддержки», имеющий для отдельных депутатов большее значение, нежели прямое получение субсидий от фракций. При этом передача политических фондов в распоряжение партий, как показала практика, не привела к качественному усилению роли центральных партийных органов в финансовой поддержке депутатского корпуса. Как отмечал проф. Сасаки из Токийского университета, «политические партии фактически не имеют четких механизмов расходования огромных политических фондов»³¹. Например, в ходе всеобщих выборов 1996 г. бюджетные средства практически бесконтрольно уходили на места и поступали в распоряжение главы местного филиала ЛДП, который имел всегда возможность поддержать выдвиженцев

³¹ Асахи симбун. 15.11.1998.

«своей» фракции. Однако более важно то, что общий объем сумм централизованной поддержки не шел ни в какое сравнение с личными источниками, среди которых по-прежнему выделялись те, что были получены благодаря «кредитной поддержке» фракций.

Во-вторых, мощный удар по фракционной системе нанесло введение «малых избирательных округов». Если раньше, в рамках «средних округов» происходила ожесточенная борьба между кандидатами от одной партии, представляющими различные ее фракции, то теперь, когда возобладали принцип «один округ – один депутат», монопольное право на официальную номинацию конкретного кандидата было передано комитету ЛДП по выборам, входящему в систему центральных партийных органов.

В целом значение фракций в постбиполярный период заключалось в том, что они позволяли ЛДП сохранить гибкую структуру, обеспечить естественность процесса смены поколений в партийном руководстве, избежать стагнации и авторитаризма. Фракционность способствовала альтернативности в выборе стратегической линии, стимулировала выдвижение новых идей, проявлению плюрализма во мнениях, гарантировала от чрезмерной концентрации власти в одних руках. По мнению японского политолога С. Китаока, одной из причин утраты ЛДП своего потенциала стало то обстоятельство, что фракции перестали сменять друг друга у власти, что привело к превращению партии в разновидность картеля³².

В то же время фракционная система разобщила высшую исполнительную власть, препятствуя проявлению политической воли премьер-министра, заставляя его в поисках поддержки больше, чем в других странах, уделять внимание внутрипартийным делам в ущерб общегосударственным. В 2000-е годы фракции сохранили свои функции в качестве «политических клубов», объединяющих депутатов в основном по признаку заинтересованности в определенных видах государственной политики.

В отличие от ЛДП, в Демократической партии фракции отсутствуют. В среде ее депутатского корпуса имеется несколько внутрипартийных групп, которые различаются по своему происхождению, ведущемуся от разных партий-прародительниц. В первой половине 2012 г. в состав ДПЯ входила группа Одзава под названием Иссин-но кай (около 50 чел.), группа Маэхара-Нода, объединяющая в основном выходцев из партии Сакигакэ (Рёункай, 40 чел.), группа Хатояма (Сэйкэн кояку-о дзицугэнсуру кай, около 30 чел., в основном выходцы из ЛДП), группа

³² Китаока Синъити. Дзиминто сэйкэн-но 38 нэн = 38 лет правления ЛДП. Токио, 1995. С. 268.

Кавабата (Минся кёкай, 25 чел., бывшие члены ПДС), группа Кан (Кунино катати кэнкюкай, 20 чел.) и группа Ёкомити (Синсэйкёку конданкай, 20 чел., бывшие члены СПЯ). С выходом из партии сторонников Одзава группа Иссин-но кай распалась.

Следует отметить, что в отличие от классических фракций, внутрипартийные группы ДПЯ не имеют жестко заданной структуры и финансовой базы, а их члены не связаны требованиями дисциплины. При этом некоторые депутаты входят одновременно в две группы. Другая отличительная черта групп – явная идеологическая ангажированность некоторых из них, нехарактерная для фракций ЛДП. Например, в ДПЯ выделялась относительно правая группировка Рёун-но кай, возглавляемая С. Маэхара, и левая группировка бывших социалистов во главе с бывшим губернатором Хоккайдо Т. Ёсимити.

Депутаты ДПЯ, помимо принадлежности к внутрипартийным группам, связаны между собой иными узами, определяемыми их образованием, карьерой и профессиональной специализацией. Например, ряд ведущих депутатов ДПЯ, включая Ё. Нода, С. Маэхара, С. Тарутоко, К. Гэмба и проч. находятся между собой в особых отношениях, так как являются выпускниками т. н. «школы Мацусита» (The Matsushita Institute of Government and Management) – колледжа, созданного для пестования политической элиты. В свою очередь, многие бывшие члены ПДС и СПЯ связаны между собой особыми корпоративными узами на основе старых связей с отраслевыми профсоюзами.

Внутрипартийные группы выполняют в ДПЯ роль политических «клубов». Как и во фракциях, группы дают своим членам определенную кредитную поддержку в период предвыборной борьбы, когда рядовым депутатам для раскручивания своего реноме в округе важно показать избирателям, что его поддерживают известные в стране люди в лице лидеров данной группировки. Кроме того, группы важны для обмена информацией и для создания «чувства локтя». Это связано с тем обстоятельством, что аморфная в идеологическом отношении ДПЯ является, скорее, конгломератом различных по своему происхождению идеологии политических сил и потому не может обеспечить своим членам психологического комфорта от ощущения принадлежности к общему кругу единомышленников.

Идеологическая «всеядность» ДПЯ, проявляемая даже в большей степени, чем в ЛДП, претендовавшей на роль универсалистской политической силы, порождает вопрос о том, что цементирует партию и почему она не распадается под грузом внутренних противоречий.

Один из механизмов сохранения единства партии – соблюдение принципа «баланса сил» между отдельными группами в кадровой политике. Лидеры ЛДП вынуждены придерживаться сбалансированного распределения высших партийных должностей, отдавая посты замес-

тителей председателя (в основном номинальные) лидерам отдельных группировок, участвовавших в создании ДПЯ. И хотя политическая номенклатура не является объектом политики баланса сил, необходимость учитывать интересы внутривнутрипартийных групп сужает председателю ДПЯ пространство для политического маневра и не позволяет в полной мере проявить свое лидерское начало. ДПЯ в этом смысле мало чем отличается от ЛДП.

Другой важный метод – максимальное дистанцирование от политических решений, способных усугубить противоречия и вызывать раскол в рядах партии. Среди различных групп, безусловно, существуют диаметрально отличающиеся точки зрения по многим вопросам общественно-политической и экономической жизни: изменение конституции, методы обеспечения военной безопасности, экономическая политика правительства, избирательные права иностранных граждан, имеющих вид на жительство и т. д. Например, взгляды бывших социалистов по вопросу о 9-й статье конституции принципиальным образом отличаются от мнения бывших либерал-демократов. В этих условиях все партийные решения по политическим вопросам отличаются слабой артикулированностью позиции, отсутствием конкретики и обилием абстрактных формул, а местами – и нарочитой запутанностью и закамуфлированностью смысла, допускающими максимально свободную их интерпретацию.

Безусловно, важную роль для депутатов с точки зрения их мотивации оставаться в ДПЯ играют и электоральные соображения, а именно – возможность переизбрания с помощью партийного бренда в парламент³³. ДПЯ называют даже «обществом взаимопомощи», призванным помочь своим членам победить на выборах. Стремлению держаться вместе способствует то обстоятельство, что борьба практически во всех в одномандатных округах ведется главным образом между крупнейшими системными партиями – ЛДП и ДПЯ, кандидаты которых имеют существенно более высокие шансы на избрание, нежели представители прочих партий. Если какой-либо действующий депутат (или группа) проявят желание выйти из ДПЯ, им придется соперничать на выборах с кандидатами от ДПЯ и ЛДП, что поставит их в заведомо невыигрышное положение. Найти же такой округ, где не будет подобных мощных конкурентов, практически невозможно. Поэтому ДПЯ удавалось избежать массового бегства депутатов из своих рядов. Раскол произошел лишь в начале июля 2012 г., и то из партии вышли в основном лишь депутаты первого срока, которые в условиях крайне низких рейтингов ДПЯ предчувствовали свое неминуемое поражение на предстоящих выборах в случае номинации под знаменем демократов.

³³ Koellner Patrick. The Democratic Party of Japan: development, organization and programmatic profile // The Routledge Handbook of Japanese Politics. Routledge, 2011. P. 32.

4. Какую партийно-политическую конфигурацию можно ожидать в Японии?

Приход ДПЯ к власти в 2009 г. означал своего рода политическую развилку для Японии. Перед страной открываются как минимум три возможных пути развития. Первый путь – классическая двухпартийная система (две крупные партии, сменяющие друг друга у власти). Второй путь – возврат к политической практике «полупартийной» системы при доминантном положении одной политической партии и активном возрождении традиций консенсуальной демократии японского типа, т. е. создание второй версии пресловутой «системы 1955 года». Третий путь – коалиционное правление с пестрым составом участников и нечетко выраженными программно-идеологическими приоритетами.

Следует отметить, что идея формирования полноценной двухпартийной системы, предполагавшая смену партий у власти в результате парламентских выборов, зрела в политической элите страны достаточно давно. Реформистское крыло ЛДП еще с начала 1990-х годов высказывало идею о том, что продолжение монополии партии на власть влечет за собой риск политической коррупции, застоя, отказа от любых реформ и неспособности обеспечить конкурентоспособность страны в условиях быстро меняющегося мира. На службу идее двухпартийности была поставлена сама политическая реформа 1994 г., позволившая существенно повысить роль партийных брендов в политическом процессе.

Стоит отметить, что концепция регулярной смены власти не чужда была и всей политической традиции постмэйдзийского периода. На этой концепции во многом основывалась политическая модернизация эпох Тайсё и Сёва, направленная на внедрение в политическую модель элементов парламентской демократии британского типа. Один из «отцов» японского парламентаризма Юкио Одзаки писал в 1911 г., обосновывая необходимость введения двухпартийной системы: «Как только партии наберутся опыта вхождения во власть и ухода в оппозицию, они смогут в полной степени привыкнуть к двухпартийной системе и превратиться в одну из двух основных партий. Именно так должен работать конституционализм»³⁴. Принципы двухпартийной системы были апробированы на практике в середине 1920-х годов, когда на политическом олимпе закрепились две сменявшие друг друга у власти партии – Сэйюкай и Минсэйто. Сам избирательный закон 1925 г., гарантировавший каждой из них определенный минимум представительства в парламенте, явился результатом компромисса, основанного на понимании самооценности принципа смены власти.

³⁴ Цит. по Асахи симбун. 17.08.2009.

Однако путь к двухпартийности оказывается гораздо более сложным и непредсказуемым, чем это можно было бы предположить. Опыт двух смен власти в 2009 и 2012 гг. показал, что историческая развилка оказалась пока не пройденной, а дорога остается открытой в равной степени как в направлении Вестминстерской системы британского образца, так и назад в сторону традиционалистской консенсуальной демократии. При этом в японской политической системе пока сохраняются некоторые характерные черты, не позволяющие с уверенностью говорить о радужных перспективах становления двухпартийной системы.

Во-первых, между основными партиями, претендовавшими на роль системообразующих, – Либерально-демократической и Демократической – не сложился идеологический водораздел по принципиальным вопросам государственного управления, наличие которого дало бы основания охарактеризовать одну из партий как «консервативную», а вторую как «либеральную». В настоящей главе было показано, что идеология консерватизма в Японии имеет несколько иную идеологическую составляющую, чем это определено нормативной теорией, и вряд ли может служить основой для программно-идеологической классификации партийно-политического пространства страны. В целом партии мало чем отличались друг от друга в программном отношении.

Японский историк Дзюндзи Банно провел сравнительный анализ довоенной партийной ситуации и ситуации, сложившейся в Японии в конце 2000-х годов. Вывод японского политолога однозначен: если до войны можно было провести разграничение двух крупнейших партий страны по идеологическому признаку (Сэйюкай выступала, скорее, консервативной политической силой, а Минсэйто – либеральной), то в настоящее время это оказывается невозможным – как ЛДП, так и ДПЯ представляют собой партии консервативного плана³⁵.

Особенно это бросается в глаза применительно к внешнеполитической повестке дня. Манифесты ДПЯ и ЛДП, касающиеся Договора безопасности, азиатской интеграции, вопросов потепления климата, угрозы распространения ядерного оружия и иных «новых угроз» не имеют никаких принципиальных различий. Сходство между ними наблюдается и по многим вопросам финансовой, налоговой и экономической политики. Единственным исключением является подход к социальным функциям государства: если ЛДП придерживается теории минимизации социальных обязательств государства, то ДПЯ выступает в поддержку идеи «государства социального благоденствия», опробованной в странах Северной Европы. В этих условиях политически мотивированному избирателю оказывается труднее сделать сознательный выбор, основанный

³⁵ Банно Дзюндзи. Нихон сэйдзи «сиппай»-но кэнкю = Исследование провалов японской политики. Токио, 2010. С. 263.

на идеологических, а не личностных предпочтениях, а партиям – сложнее сформировать когорту «твердых голосов», являющуюся важным атрибутом двухпартийной системы. Как отмечал японский политолог Дз. Ямагути, в ситуации, когда в рамках одной партии сосуществуют противоположные позиции (приводится пример с вопросом о развитии атомной энергетики), «выбор избирателем партии не означает выбора политического курса»³⁶.

Во-вторых, политическая практика по-прежнему показывает отсутствие традиций преданности депутатов партийному знамени (помимо случаев, касающихся КПЯ). Как и раньше, депутаты с легкостью «перекочевывают» в лагерь соперников, если чувствуют для себя личную выгоду, как это было продемонстрировано многими депутатами ЛДП. Препятствует политической поляризации также готовность этих партий вступать в конъюнктурных интересах в самые противоестественные коалиции, а зачастую и жертвовать своими базовыми принципами. Например, возможность формирования «большой коалиции» между «непримиримыми» соперниками – ДПЯ и ЛДП неоднократно осуждалась в самых разных форматах, хотя даже теоретическая постановка вопроса, например, о возможности коалиции лейбористов и консерваторов в Великобритании свидетельствовала бы о полном невежестве его автора в отношении базовых принципов функционирования Вестминстерской модели.

В-третьих, против становления двухпартийности работают и особенности японской парламентской системы, в частности, наличие у нее такой сущностной характеристики, как «вязкость». Эта система предоставляет оппозиции реальные возможности для воздействия на процесс принятия законодательных решений. К числу составляющих ее механизмов относятся, в частности, наличие в парламенте верхней палаты, имеющей практически равные права с нижней, и системы парламентских комиссий; ограниченность продолжительности сессии, невозможность ее неограниченного продления, а также перенесения отдельных пунктов повестки дня сессии с предыдущей на последующую; наконец, соблюдение традиций консенсуса при решении вопросов регламента. Все это дает «партии меньшинства» дополнительные рычаги воздействия на законодательный процесс, что способствует большему учету ее мнения в принимаемых парламентом решениях³⁷. Основная часть факторов «вязкости» вытекает из нормативных и юридических особенностей законодательного процесса. Однако не следует забывать и об особенностях

³⁶ Ямагути Дзиро. Сэйкэн котай то ва нан датта но ка = Что принесла с собой смена власти? Токио, Иванами синсё, 2012. С. 236.

³⁷ Подр. см. Политическая система современной Японии (учебное пособие). М., 2013. С. 152–154.

политической культуры и национальной психологии японцев, отличительной чертой которой является особая роль непубличных методов разрешения конфликтов. В «вязком» парламенте правящей партии гораздо труднее реализовать свою стратегию, которая бы встречала принципиальные возражения со стороны меньшинства. В результате партиям оказывается труднее сохранять свою программно-политическую идентичность, которая лежит в основе любой двухпартийной системы.

Дополнительную трудность для двухпартийности представляет и ситуация с «перекрученным парламентом», когда палаты парламента контролируют оппонировавшие друг другу политические силы. Высокий деструктивный потенциал подобной конструкции для законодательного процесса был наглядно продемонстрирован и в 2007–2009 гг., когда верхнюю палату контролировала Демократическая партия, а нижнюю – ЛДП, и в 2010 – 2012 гг., когда ситуация поменялась на обратную. Периодические сбои в деле принятия ключевых законов несколько раз порождали острый политический кризис и заставляли уйти в отставку кабинеты как ЛДП, так и ДПЯ.

Безусловно, наличие у правящей коалиции квалифицированного большинства в нижней палате, позволявшего ей преодолевать вето верхней палаты по обычным законопроектам и игнорировать ее мнение по бюджетным вопросам, в какой-то степени сглаживает проблему «перекрученного парламента». Однако в любом случае, в политической практике «вязкого» парламента в соответствии с японской политической традицией непропорционально большую роль играют такие методы урегулирования, как закулисные переговоры, торги, силовые игры и иные непубличные формы парламентской деятельности, которые идут вразрез с идеей двухпартийности.

Высокая степень волатильности партийно-политической системы, определяемая неустойчивостью межпартийного баланса сил в парламенте, идеологической размытостью программных установок партий, калейдоскопичностью смены кабинетов и их лидеров, неустойчивостью политических коалиций, – все это таит в себе перманентную угрозу становлению двухпартийности.

Второй сценарий развития партийно-политической системы – появление политической модели с одной доминантной партией в центре и ряда «средних» и «малых» партий на периферии («система 1955 года 2.0»). О реальности этого сценария заставляет задуматься ситуация в парламенте после выборов декабря 2012 г., когда конфигурацию «две крупные – одна средняя – несколько малых партий» сменила конфигурация «одна крупная – три средних – множество малых партий». В связи с лавинообразным характером смены власти многие задались вопросом, не будет ли возвращение ЛДП к браздам правления сопровождаться

полномасштабным воссозданием «системы 1955 года», включая пресловутую партийно-политическую «плюралистическую» систему принятия решений, фракционную политику и проч.

С большой степенью вероятности можно утверждать, что в прежнем виде феномен доминантной партии не возродится, хотя какие-то элементы старой политической модели, бесспорно, имеют шанс быть реанимированными. Это связано, прежде всего, с тем, что ситуация конца 2012 года коренным образом отличается от биполярной эпохи. «Система 1955 года» была ответом на специфические потребности организации власти, характерные для эпохи «холодной войны» 1950-х гг., в частности, необходимость не допустить к власти левые силы и маргинализировать оппозицию, заставившие партии консервативной ориентации забыть о своих противоречиях и объединиться. Во внешнеполитической плоскости, как уже отмечалось, полупартийность биполярной эпохи отражала идеологический выбор между ориентацией на капиталистическую систему во главе с США и на страны социалистического блока, возглавлявшимися СССР. Наконец, в экономической сфере феномен доминантной партии как никто лучше отвечал на специфические потребности мобилизационной экономической модели, в которой первую скрипку играла бюрократия, а политическая власть выполняла, скорее, декоративные функции. Наконец, монопольное правление доминантной суперпартии компенсировалось фактическим отсутствием в ней единичности и сохранением в ее рядах дееспособной фракционной системы, хорошо адаптировавшейся к избирательной модели «средних округов».

Безусловно, все внешние и внутренние предпосылки формирования «системы 1955 г.» уже канули в лету. Ушел в прошлое феномен «перераспределенческой политики», существовавший в условиях сверхприбылей от экспорта готовой продукции. Закончилась «холодная война», а с ней – и идейное разграничение политических партий по внешнеполитическим вопросам. Политическая реформа покончила с системой «средних округов» и ввела мажоритарный принцип, который, как показала практика, с большей вероятностью обеспечивает резкую смену власти.

В политической элите Японии ширится понимание того, что в реалиях современного мира политическая власть должна выполнять качественно иные функции, чем это было несколько десятилетий назад. Роль правящей партии заключается в реализации некоей политической линии, которая получает электоральную поддержку в ходе борьбы с альтернативными программами стратегического развития. С этой точки зрения модель доминантной партии, неспособная обеспечить многовариантность путей общественного развития, не имеет для Японии значительных перспектив.

Наконец, третий сценарий – коалиционное правление. Его актуализации способствовала высокая степень волатильности партийно-политической системы биполярной эпохи. Партии переживают период рождений и исчезновений, расколов, слияний, новых союзов и коалиций, порой кажущихся на первый взгляд противоестественными. Некоторые партии, без которых трудно представить развитие партийно-политической системы биполярного периода, деградировали, превратившись в маргинальную политическую силу (как это случилось с социалистами). В то же время в конце XX века в лице Демократической партии Японии появилась амбициозная политическая сила, способная, как показали дальнейшие события, бросить вызов господству либерал-демократов.

Вернувшись в 1996 г. к власти, либерал-демократы уже не смогли обходиться без партнеров по коалиции – сначала это были социалисты и партия Сакигакэ, затем Либеральная партия и, наконец, Комэйто. С самого начала своего правления коалицию была вынуждена формировать и Демократическая партия, вступившая в союз с СДП и Новой народной партией. Коалиционное правление заставляет правящую партию зачастую существенно корректировать практическую политику правительства в направлении, более приемлемом для партий-партнеров. Например, ДПЯ, учитывая позицию социал-демократов, входивших в коалицию, в 2009–2010 годах была вынуждена отказаться от попыток отменить ограничения на экспорт вооружений в связи с японо-американскими совместными разработками противоракетной обороны.

Возможность коалиционного правления может быть рассмотрена в нескольких вариациях: «большая коалиция» двух крупных партий, коалиция одной крупной и одной или нескольких некрупных партий (как это видно на примере ЛДП и Комэйто) и, наконец, пестрая коалиция малых и средних партий с невыраженным лидерством, противостоящая одной (или нескольким) крупным партиям. В любом из этих случаев, кроме первого – наименее вероятного – ключевую роль играют «малые» и «средние» политические партии.

Проблема коалиционных правительств актуализировала значение «малых партий» в политической жизни Японии. Бум «малых партий» связан с тенденциями в электоральном поведении японцев, которые регулярно демонстрируют разочарование в системных партиях.

Именно в руках этих партий – например, Общества реставрации, Комэйто, Партии всех и даже Партии жизни, имеющих собственные фракции в составе парламента образца 2013 г., зачастую находится ключ к решению политических кризисов, периодически потрясающих Японию. Особенно поддержка «малых партий» оказывается критичной в условиях «перекрученного парламента», когда для преодоления вето верхней палаты правительству для проведения законов требуется большинство в две трети в нижней.

На руку «малым партиям» играют и особенности избирательной системы. Им в частности, помогает наличие крупного блока мест в нижней палату, избираемого в «округах пропорционального представительства», а также наличие в верхней палате общенационального избирательного округа, выборы в котором также проходят на основе принципа пропорционального представительства. В таких округах относительно маргинальные политические силы, неспособные конкурировать с системными партиями в мажоритарных округах, имеют гораздо больше шансов на прохождение в парламент. Благоприятным для «малых партий» фактором является также то, что сроки выборов в верхнюю палату не совпадают с выборами в нижнюю – в случае одновременного проведения выборов в обе палаты они, безусловно, оказались бы в существенно менее выигрышном положении, нежели крупные партии, имеющие достаточный финансовый и кадрово-организационный потенциал для того, чтобы сконцентрироваться сразу на двух участках работы.

Безусловно, трудно отрицать, что в перспективе «малые партии» сохранят свою, во многих случаях, существенную роль в политических процессах Японии. «Малые партии», безусловно, будут и впредь возникать из осколков «системных» партий, объединяться между собой и с крупными партиями, самораспускаться. Им на руку играет рост популизма в политике, заставляющего амбициозных политических деятелей, по какой-то причине неудовлетворенных своим положением в «системной партии», решительно порывать с ней, организуя собственную партию. Так это было с бывшими либерал-демократами, ставшими лидерами собственных партий – Ё. Масудзоэ, главы Новой партии Реформа (*Синто Кайкаку*), Т. Хиранума, председателя партии «Вставай, Япония!» (*Татиагарэ Ниппон*), Ё. Ватанабэ – лидера Партии всех.

Харизматические лидеры, безусловно, будут продолжать напрямую апеллировать к народным массам и даже на ограниченное время пользоваться существенной общественной поддержкой. С этой точки зрения пристального внимания заслуживает феномен популярности лидера Общества реставрации Т. Хасимото, который, не имея политического бэкграунда, смог в достаточно короткий срок выйти на общенациональный уровень, превратив региональную политическую партию без представительства в парламенте в третью по величине политическую силу страны.

В реальности в политическом мире действуют несколько разнонаправленных тенденций, имеющих непосредственное отношение к проблеме коалиционного правления. С одной стороны, эффект волатилизации партийно-политического пространства не способствует консолидации политических сил и генерирует феномен «малых партий» как форму манифестации протестных настроений меньшинств. С этой точки зрения

«малые партии» второго десятилетия XXI века наконец-то начинают выполнять изначальную функцию политических партий как политического института.

Однако, с другой стороны, налицо и центристская тенденция, артикулированная в форме эффекта поляризации. Особенно наглядно эта тенденция в ходе выборов декабря 2012 г., которые наглядно продемонстрировали, что выжить по действующим правилам реальную возможность имеют лишь достаточно крупные политические партии. Фактически речь идет о двух «системных» партиях, которые способны составить друг другу политическую альтернативу на всех избирательных округах страны. Прочие же партии могут рассматриваться, скорее, в качестве потенциальных кандидатов для формирования коалиций с одной из двух крупнейших партий. Таким образом, эффект поляризации заставляет любые партии «третьего», «четвертого» и иных полюсов тяготеть к одной из двух главных сил.

Эффекту поляризации способствует и большая по сравнению со многими другими странами ограниченность политической ниши для «малых партий». В историческом плане в Японии потребности в политической защите прав меньшинств, структурированных по расовому, этническому, религиозному, гендерному и иным признакам, не возникало, в связи с чем не происходило и политической институализации интересов таких меньшинств. К тому же японское общество относительно гомогенно в экономическом отношении, его основу составляет сильный средний класс, а противоречия между трудом и капиталом не носят непримиримого характера.

Свой вклад в процесс поляризации партийно-политического пространства вносит также то, что японские избиратели, имеющие более протекционистски ориентированный, чем в других странах, тип сознания, склонны поддерживать в первую очередь те партии, которые имеют реальную перспективу прихода к власти. Как уже отмечалось, в общественном сознании сложился стереотип, согласно которому вхождение во власть представляет собой высшую цель политических партий, ради которой они могут даже пожертвовать своими идейными принципами. С этой точки зрения партии «третьего полюса» сохраняют свой потенциал в первую очередь как политические акторы, обеспечивающие после своего вхождения во власть корректировку курса правящей коалиции в направлении лучшего учета позиции партикулярных интересов отдельных социальных групп и слоев. Типичным примером с этой точки зрения выступает давний союзник ЛДП партия Комэйто, которую многие рассматривают в качестве «пацифистского крыла» ЛДП.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ РЕФОРМА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКЕ ДНЯ 1990-х — 2000-х годов

Одним из важных пунктов политической повестки дня 1990–2000-х гг. стала реформа избирательной системы страны. Именно избирательное законодательство послевоенного периода заложило основы специфической «системы 1955 года» и позволило институализировать фракционную структуру правящей Либерально-демократической партии. В настоящей главе будут проанализированы особенности избирательного законодательства послевоенной Японии, а также суть вопроса об избирательной реформе, стоящей на политической повестке дня Японии в начале второго десятилетия XXI века.

1. Современная система выборов в парламент

Современная избирательная система действует на основе Закона о выборах общественных должностных лиц 1950 г., а также пакетного законодательства о политической реформе, принятого в январе 1994 года. Согласно конституции, выборы в парламент проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Всеобщее избирательное право, утверждение которого в Японии прошло почти столетний сложный и многоступенчатый путь, является ныне центральным и неоспоримым принципом формирования высшего законодательного органа власти. Оно базируется на провозглашенной в ст. 1 Основного закона страны ключевой концепции народного суверенитета, который был объявлен «вечным и нерушимым».

Указанное положение означало становление в Японии качественно нового принципа подотчетности высшей законодательной (а опосредованно – и исполнительной) власти только и исключительно воле народа.

Основанный на этом конституционном принципе Закон о выборах общественных должностных лиц прямо утверждает, что все такие лица выбираются народом и несут перед ним прямую ответственность; никто кроме самих избирателей не может сместить их с занимаемых постов. Данный закон регулирует порядок проведения выборов не только в парламент, но и местные (префектуральные, городские, сельские и поселковые) органы власти.

Активное избирательное право имеют все граждане Японии, достигшие 20 лет – официально признанного порога совершеннолетия, и прожившие в данной местности как минимум 3 месяца. Что касается пассивного избирательного права, то членом палаты представителей гражданин Японии может стать с 25 лет, палаты советников – с 30. Никакой дискриминации по признаку пола, происхождения, рода занятий и т. д. не допускается. Особенно важное значение имело данное положение в первые годы действия закона о выборах общественных должностных лиц в связи с необходимостью преодоления феодально-кастовых предубеждений и реализации прав потомков «буракуминов» (париев), которые в обыденном сознании японцев воспринимались как люди второго сорта.

Порядок выборов в каждую из палат японского парламента имеет свои особенности. Рассмотрим их по отдельности.

Выборы в палату представителей проводятся в течение 40 дней после роспуска палаты представителей, либо в течение последних 30 дней до истечения 4-летнего срока ее полномочий. Система выборов в нижнюю палату смешанная: 300 депутатов избираются по одномандатным («малым») округам, 180 – по округам пропорционального представительства, в которых голосование производится по партийным спискам.

В день голосования избиратель получает два бюллетеня. В первом из них (по одномандатному округу) он вписывает имя понравившегося ему кандидата, во втором (по округу пропорционального представительства) – название партии. В случае, если избиратель по состоянию здоровья сам не может заполнить бюллетень, ему помогают два члена комиссии – один вписывает, второй удостоверяет корректность волеизъявления избирателя. Имеются на всех избирательных участках и бюллетени, напечатанные шрифтом Брейля, так чтобы голосовать могли избиратели с серьезными нарушениями зрения.

В «малых» (одномандатных) округах выборы проходят по мажоритарному принципу, в соответствии с которым победу одерживает кандидат, набравший относительное большинство голосов. По этой причине победитель определяется сразу в первом туре, даже если ему не удастся набрать абсолютного большинства. Поэтому для одномандатных округов характерно наличие существенного числа т. н. «мертвых голосов» –

голосов избирателей, проголосовавших за одного из проигравших кандидатов.

Поскольку победу в округе одерживает только один кандидат, все голоса, поданные за его соперников, пропадают, и доля мест победившей партии оказывается существенно большей, чем доля полученных ею на выборах голосов. Особенно это заметно в сравнении с существовавшей до 1994 г. системой «средних округов» (см. ниже), где доля «потерянных голосов» была гораздо меньшей. Например, на выборах в нижнюю палату 1993 года, проведенных еще по старой системе, ЛДП получила поддержку 36,6% избирателей, что обеспечило ей 43,6% мест в палате представителей. В то же время в 2009 г. на выборах в нижнюю палату партию ЛДП поддержали 40,1% голосов избирателей, однако доля ее мест в нижней палате составила лишь 24,8%. Таким образом, в рамках действующей избирательной системы появляется гораздо более значительная вероятность для сокрушительных побед и поражений, чем это было до 1994 г.

Действующей избирательной системой предусмотрена система из одиннадцати округов пропорционального представительства (ОПП), представляющих собой региональные блоки из нескольких префектур. Реализация принципа пропорционального представительства, предполагающая голосование за партию, а не кандидата, позволяет точнее выявить не персональные, а политические предпочтения избирателей, обеспечить представительство в парламенте максимально широкой палитры политических сил, а в составе депутатского корпуса – политических деятелей, озабоченных в большей степени общенациональными интересами, нежели интересами отдельного избирательного округа. Таким образом, выборы в округах пропорционального представительства дают возможность обеспечить более справедливое отражение в парламенте мнения различных групп и социальных слоев.

Распределение депутатских мандатов в ОПП производится следующим образом: сперва определяется норма представительства отдельных политических партий, затем полученные партиями мандаты персонафицируются на основе заранее представленных партийных списков. Количество депутатских мест, полученных отдельными партиями, рассчитывается в соответствии с методом, разработанным еще в конце XIX века бельгийским математиком Д'Ондтом. Метод Д'Ондта заключается в последовательном делении числа голосов, полученных каждой партией, на серию делителей.

Например, возьмем случай, когда в округе определяется 7 мест, а число голосов, поданных за партии, составляет 60.000, 42.000, 23.000, 17.000 и 8.000. Подсчет будет следующим. Последовательно делим полученное число голосов, начиная с больших, на целые числа (1, 2, 3,4), а полученное

частное размещаем в общий числовой ряд в порядке убывания. Получаем: 60.000, 42.000, 30.000 (результат деления на 2 первого числа), 23.000, 21.000 (результат деления на 2 второго числа), 20 000 (результат деления на 3 первого числа), 17. 000, 15.000 (результат деления на 4 первого числа), 14.000 (результат деления на 3 второго числа) и т. д. Поскольку определяется 7 мест, из данного числового ряда берется частное, идущее по порядку седьмым (в данном случае 17.000), которое становится избирательной квотой. Теперь делим на него число мест, полученных партиями ($60.000/17.000=3,52$): целая часть частного и становится квотой данной партии. Соответственно, квоты составляют 3, 2, 1, 1, а последняя партия (8.000 голосов) в парламент не попадает.

Политические партии представляют перед выборами в региональные избирательные комиссии ранжированные (нумерованные) списки. В парламент попадают кандидаты, занимающие те номера в партийном списке, наибольший из которых соответствует количеству полученных партией мест (в рассмотренном выше примере для первой партии – кандидаты, стоящие под первыми тремя номерами).

Особенность японской списочной системы заключается в том, что под одним номером в списках партий могут ранжироваться сразу несколько депутатов. В этом случае если количества полученных мандатов, выпавших на номер, оказывается недостаточно, чтобы обеспечить ими всех кандидатов, стоящих под данным номером, прошедшими считаются те из них, кто получил большее число голосов избирателей в «малом округе». Так, если партия получила в ОПП четыре места, а в ее списке под первым номером идет один кандидат, под вторым – два, а под третьим – три, в парламент проходят трое кандидатов, стоящих под первыми двумя номерами, а также тот из кандидатов, идущих под номером три, кто параллельно ОПП выставлял свою кандидатуру в каком-либо из одномандатных округов и получил больше голосов избирателей, чем другие кандидаты, идущие под тем же номером.

В это связи стоит сказать о другой специфической черте японской избирательной системы – возможности выставлять кандидатуру одновременно в одномандатном округе и ОПП. В этом случае кандидат приоритетно получает депутатское место в одномандатном округе, и лишь в случае неудачи там – в ОПП. Данное положение было придумано для смягчения неблагоприятных для действующих депутатов последствий отмены в ходе реформы 1994 г. «средних избирательных округов», в которых от одного округа в парламент проходили сразу несколько кандидатов. Многие политики, ранее успешно побеждавшие в «средних округах», занимая в них по числу набранных голосов вторую или третью позицию, в «малых округах» оказались перед риском поражения. Новое правило позволило «самортизировать» для них переход на новую

систему. В результате, как показал британский исследователь Дж. Стоквин, основываясь на статистических данных по итогам выборов в нижнюю палату, переход к новой системе не столь радикально изменил персональный состав депутатского корпуса ЛДП, как можно было бы ожидать на первый взгляд¹.

Если кандидат после поражения в одномандатном округе проходит в парламент через ОПП, на японском политическом сленге это называется «возрождением» (*фуккацу*), а сам новоиспеченный парламентарий нередко именуется «депутатом-зомби». Феномен «возрождения» отрицательно воспринимается общественным мнением, поскольку неудача в «малом округе» ассоциируется с недостаточным уровнем доверия со стороны избирателей, а прохождение через ОПП – использованием служебного положения в личных целях. В этой связи в 2000 г. было принято правило, в соответствии с которым если подобный кандидат набирает в «малом округе» менее 10% от общего числа голосов избирателей, признанных на прошедших выборах действительными, его прохождение в парламент через ОПП не допускается.

В «малых округах» больше шансов на победу имеют крупные политические партии – ЛДП и ДПЯ, имеющие лучшие финансовые, организационные и медийные возможности, чтобы сконцентрировать силы на победе одновременно во многих районах страны. Малые и средние партии – Комэйто, КПЯ, СДП и др. – имеют шансы получить депутатские мандаты только на крайне ограниченном региональном поле, в округах, где они традиционно имеют хорошие позиции. В реальности прохождение этих партий в парламент обеспечивается в основном за счет ОПП.

Из 242 депутатских мест в палате советников 146 определяются в префектуральных избирательных округах, совпадающих в своих размерах с географическими границами префектур (всего их 47), 96 в – в общенациональном округе пропорционального представительства, охватывающем всю территорию Японии. Как и в палате представителей, каждый избиратель в день выборов в палату советников получает два бюллетеня – один для голосования в префектуральном округе, другой – в общенациональном. В ходе выборов, проходящих раз в три года в июле, состав палаты советников обновляется наполовину. На выборах определяются 73 депутата от «префектуральных округов» и 48 – от ОПП.

Каждый префектуральный округ в зависимости от числа избирателей делегирует в верхнюю палату от двух до восьми депутатов. Поскольку на одних выборах переизбирается половина депутатов верхней

¹ Stockwin J. A. A. Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing, 2008. P. 169–174.

палаты, количество представителей префектур в ней всегда четное. Методика определения победителя в префектуральном округе аналогична той, что существовала в «средних округах» на выборах в палату представителей: побеждают кандидаты, стоящие первыми по числу набранных голосов в рамках избирательной квоты данного округа.

Реальная ситуация на выборах в префектуральных округах существенно отличается в зависимости от избирательной квоты округа. Так, двадцать девять округов имеют в верхней палате по два депутата и, соответственно, на выборах избирается только один. Поэтому формы и методы предвыборной борьбы оказываются там сродни «малым округам» в палате представителей: основная схватка носит исключительно ожесточенный характер и идет между двумя крупнейшими партиями, тогда как у «малых» и «средних» партий никаких шансов на победу практически не появляется. В следующих по величине избирательной квоты округах определяются два места, которые, как правило, распределяются между ДПЯ и ЛДП. Шансы для Комэйто, КПЯ и прочих «малых» и «средних» политических партий возникают только в еще больших префектуральных округах, где имеется три и более вакансий.

В общенациональном «округе пропорционального представительства» (ОПП) палаты советников, как и в палате представителей, голосование производится по партийным спискам, но, в отличие от ОПП нижней палаты, список является открытым, т. е. не имеет ранжирования по номерам. Избиратель может вписать в бюллетень либо название партии, либо имя конкретного кандидата из партийного списка. Голоса, поданные за индивидуальных кандидатов, включаются в общий пул, собранных представляемыми ими партиями. После подсчета голосов по системе д'Ондта определяется число мест, полученное той или иной партией. Распределение мест между кандидатами производится в соответствии с результатами индивидуальных предпочтений избирателей (т. е. побеждают те кандидаты, кто получил в свою пользу больше голосов).

ОПП исторически появился на смену «общенациональному избирательному округу», существовавшему в Японии в период с 1947 по 1982 гг., где голосование проходило только за индивидуальные кандидатуры. В день выборов в палату советников избиратель делал выбор из длинного списка претендентов. Побеждали те, кто набирал первые пятьдесят мест по числу набранных голосов. Победа на выборах по общенациональному округу оказалась невозможной без гигантских финансовых затрат на завоевание популярности в общегосударственном масштабе. В реальности дорога в парламент через этот округ была открыта либо только очень богатым людям (популярным актерам, писателям, журналистам и т. д.), либо крупным бизнесменам, готовым выложить

большие суммы денег на проведение интервью по общенациональным программам телевидения с привлечением лучших комментаторов, издание многомиллионными тиражами броских пропагандистских брошюр и иных организацию иных шумных и дорогостоящих политических акций.

В 1982 г. вместо общенационального избирательного округа был введен «округ пропорционального представительства», баллотирование в котором проводилось по нумерованным (ранжированным) партийным спискам. В этой связи голосование стало проводиться не за кандидата, а за партию (или «квазипартию»). При этом политический деятель имел тем больший шанс на избрание, чем больше депутатских мест завоевала его партия и чем выше значилась его фамилия в таком списке.

Ранжирование в списке проводилось в различных политических партиях по-разному, однако в целом была сильна тенденция к тому, чтобы место претендента в списке адекватно отражало его место в партийной иерархии, а также его личный вклад в партийное строительство. Например, в Либерально-демократической партии неформальные правила определяли место того или иного кандидата в списке в соответствии с количеством его сторонников среди членов и «друзей» партии, а также членов «обществ поддержки».

В 2000 г. ЛДП провела через парламент изменения в законодательство, в соответствии с которыми избиратели получили альтернативное право вносить в избирательный бюллетень, помимо названия партии, имя отдельного кандидата из числа лиц, включенных в партийные списки. Причина данной инициативы заключалась в том, что многие «партийно-индифферентные» избиратели желали голосовать не за партийные бренды, а за знакомые им имена политических деятелей, в основном из числа представителей консервативного лагеря.

Выдвинуть свою кандидатуру в парламент может каждый житель Японии, достигший 25 лет в палату представителей (30 лет – в палату советников). Чтобы быть внесенным в избирательный бюллетень, достаточно как минимум за четыре дня до выборов уведомить о своем намерении соответствующее подразделение в органе местного самоуправления, приложив к письму государственные облигации. Сигналом к началу предвыборной кампании служит обнародование императором даты выборов.

Действующее законодательство жестко регламентирует сроки, порядок проведения избирательной кампании, а также суммы личных затрат кандидатов. Кампания в палату представителей продолжается 12 дней, в палату советников – 17 дней. Чтобы создать равные условия всем без исключения кандидатам, внесенным в избирательные бюллетени, органы местного самоуправления осуществляют за счет муниципального бюджета целый комплекс организационных и финансовых мероприятий.

В частности, кандидатам бесплатно предоставляются в равном количестве агитационные открытки и плакаты, на улицах отводятся места для вывешивания различного рода агитационных материалов, выделяются муниципальные помещения для проведения предвыборных митингов. Кандидаты также безвозмездно обеспечиваются временем в радио- и телеэфире для изложения своих программ и политических взглядов. Наконец, органы местного самоуправления обязаны публиковать в местной печати, по радио и телевидению официальную информацию о выборах, в том числе данные о времени и месте голосования, список кандидатов, их краткие биографии и краткое изложение политических взглядов.

Вместе с тем налагаются существенные ограничения. Так, все предвыборные мероприятия допускается проводить в рамках официально признанного срока избирательной кампании. На проведение избирательной кампании имеются ограничения на общую сумму расходов, размер которых в зависимости от количества зарегистрированных в округе избирателей и количества избирателей, приходящегося на один депутатский мандат. Ограничения касаются даже количества использованных пропагандистских материалов.

В Японии действует система «солидарной ответственности» (*рэндзасэй*), позволяющая аннулировать итоги выборов в случае нарушения Закона о выборах не только самим кандидатом и его личными секретарями, но и его сторонниками из числа активистов «обществ поддержки» и предвыборного штаба. Требования закона направлены на предотвращение попыток прямого и косвенного подкупа избирателей, а также на недопущение морального давления на них.

У каждой политической партии свои подходы к проведению избирательной кампании. Например, КПЯ добивается максимальной популярности своей программы и выставляет своих кандидатов во всех без исключения избирательных округах. Это, бесспорно, расплывает силы и средства, но расширяет пропагандистские возможности коммунистов. Прочие же политические партии сосредоточивают усилия на тех участках, где уже завоеваны определенные позиции, где кандидатам от данной партии удалось добиться признания у избирателей округа.

2. Политическая реформа 1993–94 годов и ее последствия

В январе 1994 г. семипартийная коалиция инициировала принятие пакетного законопроекта о политической реформе. Реформа изменила формы и методы политической деятельности и оказала большое влияние на процесс партийного строительства. В конечном счете, ее следствием явилось коренное изменение самого ландшафта партийно-политической

арены страны. В этой связи целесообразно взглянуть, каковы были цели реформы, в чем заключалась суть предпринятых мер и в каком направлении пошел политический процесс в результате их реализации.

В период с 1947 по 1993 годы при выборах в нижнюю палату японского парламента действовала система «средних избирательных округов», основанная на положениях закона о выборах 1925 года. Выборы в палату представителей проводились в 130 «средних» округах (их еще называют «полиномиальными»), каждый из которых делегировал в парламент от двух до шести человек. Избирательные округа были привязаны к системе административно-территориального деления страны на префектуры, столичный округ и губернаторство Хоккайдо. Все префектуры насчитывали по три-пять округов, в каждом из которых проживало по несколько сотен тысяч жителей.

Японская модель «средних округов» крайне редко встречается в мире. Она сформировалась на основе традиций довоенной, еще 1920-х годов, избирательной практики, когда на политической арене страны доминирующее положение занимали сразу три политические партии – Кэнсэйкай, Сэйюкай и Какусин курабу. При обсуждении избирательной формулы каждая из них стремилась не допустить чрезмерного усиления партнера. В результате достигнутого компромисса и появилась модель «средних округов», которая гарантировала всем трем партиям как минимум одно, а при удачных обстоятельствах – и два-три места во всех без исключения избирательных округах.

Преимуществом «средних округов» по сравнению с «малыми» является то, что в них не происходит существенной потери голосов избирателей, отданных за проигравших кандидатов, а, следовательно, обеспечивается гораздо лучший уровень представительства меньшинств. Однако в послевоенный период, когда в стране произошло становление системы однопартийного правления ЛДП, модель «средних округов» постепенно парадоксальным образом привела к ситуации, когда в рамках одного округа конкурентами в предвыборной борьбе становились кандидаты от одной (правлящей) партии. Дело в том, что для сохранения своего стабильного большинства в нижней палате ЛДП было необходимо получать в каждом округе не один, а хотя бы два-три депутатских мандата, что заставляло ее выставлять в одном округе сразу несколько кандидатур (система «полиномиального баллотирования»). Поскольку заранее неизвестно, сколько из них пройдет в парламент, от ЛДП требовалось выдвигать кандидатов с некоторым численным запасом (чтобы, например, не довольствоваться двумя местами в тех округах, где можно получить три-четыре). Однако и «перезаклад», т. е. чрезмерное количество кандидатов, был чреват тем, что кто-то из «своих» кандидатов проиграет, оттянув на себя часть голосов избирателей, которые будут для ЛДП на

данных выборах потеряны. Требовался скрупулезный подсчет электоральных возможностей на выборах, который не всегда был достаточно эффективным, поскольку с аптекарской точностью итоги голосования предсказать невозможно.

Следствием этой системы явилось то, что предвыборная борьба в «средних округах» в реальности разворачивалась скорее между кандидатами от самой правящей ЛДП. Как правило, противоборствующие кандидаты опирались на поддержку различных фракций, которые оказывали «своим» как финансовую, так и организационную поддержку (нередко лидеры фракций приезжали в округа агитировать за членов своих фракций). В этом отношении внутривыборное соперничество в ЛДП явилось отражением межфракционной борьбы за власть. Такая модель предвыборного соперничества явилась одним из главных факторов «денежной политики», поскольку соревнование между консервативными кандидатами проходило в гораздо более ожесточенной форме и требовало гораздо больших средств, чем борьба между представителями разных партий.

Кандидаты от различных партий не вступали между собой в отношения жесткой конкуренции по той причине, что их электоральная поддержка основывалась на разных слоях избирателей. Так, Комэйто всегда опиралась на приверженцев секты Сока гаккай, СПЯ – на наемных работников крупных предприятий, объединенных в профсоюзы. В этих условиях кандидатам от ЛДП приходилось бороться за депутатское место среди одинаковых слоев избирателей, опираясь не на партийный бренд, а на собственный персональный имидж. Главной опорой ЛДП на протяжении нескольких последних послевоенных десятилетий поэтому были т. н. «твердые голоса» – голоса избирателей, которые были связаны многочисленными узами личных взаимоотношений с организаторами избирательной кампании кандидата, консолидированными в «общества поддержки». Этому способствовало то обстоятельство, что ЛДП в реальности не занималась организацией избирательной кампании, перекладывая ее бремя на самих депутатов. В целом избирательная практика на протяжении длительного периода имела социокультурную подоплеку, в основе которой лежали характерные черты национальной психологии: верность долгу, группизм, консерватизм, иерархизованность и эгалитарность политического сознания. «Твердые голоса» обеспечивали консервативным депутатам неизменно высокий уровень поддержки на выборах.

Таким образом, в центре избирательной кампании стояла личность конкретного кандидата, а не представляемая им партия. В этой связи в электоральной практике получил распространение феномен «партийно-индифферентного, персонально-ориентированного электората», обозна-

чающий ситуацию, при которой избиратели в своих предпочтениях в меньшей степени интересуются партийной принадлежностью кандидата и его политическими взглядами, а в большей – личными качествами политика, его способностью отстаивать интересы избирательного округа (связанными, прежде всего, с распределением бюджетных средств). В некоторых случаях консервативный депутат в своих политических действиях (например, голосовании) даже имел возможность существенно дистанцироваться от партийной позиции. В этом ему помогало то, что организационно он опирался не на местную партийную организацию, а на «общество поддержки» (*коэнкай*), составляющее его личный политический капитал. При этом даже переход в другую партию зачастую никак не сказывался на уровне его поддержки со стороны избирателей.

Даже школьник не тешил себя иллюзией видимой простоты вступления на стезю «народного избранника». Чтобы одержать победу на выборах, кандидат в депутаты должен иметь в своем распоряжении три вещи: «*дзибан*», «*камбан*» и «*кабан*», означающие в дословном переводе с японского соответственно «вотчину» (избирательный округ с устойчивым организационным механизмом сбора голосов), «вывеску» (т. е. известность в округе) и «портфель» (имеется в виду чемодан, набитый пачками денег). Речь, таким образом, идет о трех моментах: комплексе неформальных связей кандидата с избирателями округа (интеграции в структуру локальной политической и светской жизни на правах ее неформального лидера), благоприятном имидже «уважаемого человека» в глазах электората и, наконец, наличии достаточных для проведения полноценной избирательной кампании политических фондов. Иными словами, чтобы выдержать предвыборный марафон и заручиться поддержкой многих тысяч избирателей, начинающий политический деятель должен был обладать личной популярностью, безупречной биографией и ораторскими способностями, а также огромными средствами и разветвленными организациями своих сторонников.

Перечисленные выше условия успеха кандидата в депутаты следует рассматривать в контексте действия целого комплекса глубинных и необычайно цепких политических, социальных, нравственных, психологических и даже иррационально-мистических связей, характеризующих взаимоотношения «депутат – округ». Именно эти связи дали основание политологам дать избирательному округу феодальное название «вотчина» (*дзибан*). Депутат, помимо всего прочего, выступает как формальный и неформальный лидер «местного сообщества», обеспечивая своей активностью в регионе его консолидацию и идентификацию тех интересов последнего, которые в дальнейшем станут объектом лоббистской деятельности в стенах парламента.

Особенность положения депутата парламента в рамках этих связей Японии определяется спецификой роли и места представительской власти в системе государственного управления. Депутатские полномочия имеют здесь исключительное (большее, чем в других странах) значение с точки зрения обеспечения специфических партикуляристских интересов избирательного округа на общенациональном уровне. В Японии наблюдается меньший, чем где бы то ни было, уровень финансовой самостоятельности общественных проектов на местах и их контроль со стороны муниципальных властей, а также большая зависимость от централизованных бюджетных источников. На этом фоне распределение бюджетных ассигнований на крупные публичные проекты на местах во многом зависит от эффективности лоббистских усилий отдельных депутатов и от их места в иерархии власти.

Для более полного понимания особенности статуса депутата следует отметить и глубинный психологический подтекст его неформального «единения» с местной элитой, проявляющегося в виде различных церемониалов и представительских мероприятий. Посещение «службой народа» свадебных банкетов и званых вечеров – это, скорее, не дань традиции, а метод утверждения патронажа над «местным сообществом», который в равной степени нужен и депутату, и местной элите. Известно, что практически все социальные структуры японского общества построены по феодально-иерархическому принципу, где сюзерен утверждает свою власть не только за счет требований жесткой дисциплины, но и за счет распределения денежных пожертвований среди избирателей округа по самым разным поводам.

Важным фактором сохранения затратной модели избирательной системы продолжала оставаться традиционная система мобилизации голосов избирателей с помощью «обществ поддержки», получившая распространение в условиях существования «депутатских вотчин». В Японии отсутствует развитая система распределения полномочий между местной и центральной властями, что заставляет депутатов парламента вмешиваться в процесс распределения общественных ассигнований и субсидий. Это позволяет действующим депутатам правящей партии создавать себе все более сильную «вотчину».

С течением времени проведение избирательных кампаний требовало все больше средств, а цена каждого депутатского мандата постоянно удорожалась, ложась непомерной нагрузкой на личный бюджет кандидатов. Все это заставляло их изыскивать все новые источники спонсорской поддержки, что в свою очередь усиливало не только затратный, но и коррупционный характер политического процесса. Огромный размах приобрели «откаты», связанные с принятием законопроектов о проведении тех или иных общественных работ, которыми распределялись

бюджетные деньги. «Денежная политика» приводила не только к застойным явлениям во внутриполитической сфере, но и к утрате доверия со стороны избирателей к политическому миру в целом, приводя к небывалому среди развитых стран уровню общественного апатизма.

Принятым в январе 1994 г. пакетным законопроектom была проведена комплексная реформа избирательной системы. «Средние округа» были упразднены, а на их место введены «малые округа», в которых в центре избирательной борьбы, как предполагалось, будет стоять не личность конкретного кандидата, а бренд политической партии. Вся страна была разделена на 300 избирательных округов с численностью избирателей примерно по 200 тыс. человек.

Поскольку победителем в «малом округе» является только один кандидат, ЛДП была вынуждена отказаться от выставления в одном округе нескольких кандидатур, как это было при старой системе. Таким образом, был поставлен заслон крайне затратному соперничеству между кандидатами от одной партии, порождающему пресловутую «денежную политику». Одновременно были ужесточены требования в отношении регулирования политических фондов. В результате затратный характер избирательных кампаний существенно ослабился.

Другая цель политической реформы заключалась в том, чтобы поставить в центр политического процесса не отдельных депутатов, а политические партии. В «малых округах», в отличие от «средних», соперничество между однопартийцами оказывается невозможным, поскольку каждая партия может выдвинуть только одного кандидата. Таким образом, избиратели делают выбор не между личностями, а партиями, а это, по мнению инициаторов реформы, должно заставить его уделить время чтению «политических манифестов», с которыми партии выходят на выборы. Важно и то, что кандидатуру от конкретного округа теперь утверждают центральные партийные органы, а распределение политических фондов должно идти через местные партийные организации, что опять-таки повышает роль партий как главного субъекта избирательной кампании.

Другой важной целью политической реформы явилось регулирование политических фондов. В послевоенный период было принято законодательство, установившее механизмы демократического контроля в отношении порядка финансирования политической деятельности депутатов парламента с целью обеспечения прозрачности финансирования избирательных кампаний выборных должностных лиц. Принятый в 1948 г. Закон о регулировании политических фондов запрещал производить перечисление «политических денег» непосредственно на личный счет депутата. Для этих целей предусматривались специальные политические организации, все финансовые операции которых подлежат

публичному декларированию. Законом были установлены годовые лимиты финансовых пожертвований, в случае превышения которых от субъектов политической деятельности требовалось представлять специальную декларацию с указанием точных сумм перечислений, а также название юридического или физического лица, осуществляющего пожертвования.

В послевоенный период требования в отношении декларирования политических фондов были существенно более жесткими в отношении политических партий, чем отдельных политиков, в связи с чем политическое финансирование со стороны корпораций шло в основном через личные организации по сбору политических фондов депутатов парламента, либо организации, созданные партийными фракциями. Этому способствовало еще и то, что закон имел множество лазеек. Так, политикам не запрещалось иметь сразу по несколько политических организаций, что позволяло получать крупные пожертвования от одной корпорации путем разброса денежных средств по различным счетам с тем, чтобы уложиться в лимиты и, таким образом, избежать необходимости декларировать имя жертвователя.

Имелось и множество других способов легально уклониться от декларирования источников политических фондов. Широкое распространение получил формат т. н. «политических вечеров» – платных выступлений политиков перед публикой. Выручка за билеты на такие мероприятия (стоимостью 30 тыс. иен и более), которые приобретались в основном на корпоративные средства, не подлежала декларированию в качестве политических пожертвований. Еще одна возможность – неполитические («добровольные») организации. Их названия могли быть самыми различными («Ассоциация любителей наслаждения свежестью хризантем», «Консультативный совет по озеленению и т. д.). Не испытывая давления закона о политических фондах, «добровольные организации» служили исключительно удобной ширмой для сбора политических пожертвований под какой-нибудь благородной вывеской (например, на экологические или культурно-воспитательные нужды). В результате потоки политических фондов приобретали все более теневой, а порой и криминальный характер.

К началу 1990-х гг. стало ясно, что без коренного изменения порядка финансирования депутатской деятельности оздоровление политической сферы оказывается невозможным.

Семипартийная коалиция, находившаяся у власти в 1993–94 гг., провела через парламент поправки к закону о политических фондах. Их цель заключалась в том, чтобы переориентировать потоки политических пожертвований от отдельных депутатов парламента на политические партии, которые призваны были заняться финансированием деятельности своих депутатов.

С 2000 г. был введен полный запрет на корпоративные пожертвования отдельным кандидатам. Корпорации и профсоюзы теперь получили возможность направлять их только в адрес политических партий. Тогда же были ужесточены нормы, действующие в отношении пожертвований отдельным лицам, занимающимся политической деятельностью. Политические деятели могут получать пожертвования на счет своих политических организаций от индивидуальных лиц (на сумму до 1,5 млн. иен), а также дотации от местных и центральных органов своей партии (без ограничений). Кроме того, для пополнения политических фондов депутата организации его сторонников имеют право организовывать «политические вечера» и иные подобные мероприятия. Все пожертвования, превышающие лимит в 50 тыс. иен, требуют декларирования имени жертвователя. Норма декларирования финансовых источников стала распространяться и на «политические вечера» (стало обязательным раскрывать имена лиц, приобретающих билеты на сумму свыше 200 тыс. иен).

Новый закон ограничил число политических организаций, создаваемых политическими деятелями, до одной. Чтобы приспособиться к требованиям законодательства, многие депутаты перерегистрировали свои политические организации в качестве «местных партийных органов», которые стали пользоваться правом становиться адресатами политических пожертвований.

Субъектами политических пожертвований признаются только жители Японии. Данное требование носит принципиальный характер и призвано устранить возможность влияния иностранцев на политическую жизнь страны. Из-за несоблюдения этого требования в дальнейшем «погорели» и были вынуждены уйти в отставку несколько видных политиков. В их числе, например, был видный деятель ДПЯ С. Маэхара, который в 2011 г. добровольно ушел с поста министра иностранных дел в связи с тем, что получил в свой политический фонд около 3 тыс. долл. от постоянно проживающей в Японии южнокорейской гражданки.

В 1994 г. была введена система государственных дотаций политическим партиям, представленным в парламенте, величина которых стала определяться пропорционально норме представительства. Бюджетное финансирование полагается только партиям, имеющим как минимум пять депутатов в обеих палатах парламента, либо набравшим в ходе выборов не менее 2% голосов. Средства на финансирование политических партий формируются из расчета 250 иен на одного гражданина Японии в год. Половина государственных дотаций предоставляется партиям пропорционально общему числу их представительства в обеих палатах парламента, вторая половина – пропорционально голосам избирателей, полученным на последних парламентских выборах.

Однако политические партии, как считается, должны иметь собственные источники финансирования, помимо бюджетных. Чтобы избежать чрезмерной зависимости небольших партий от государственных дотаций, законом предусматривается, что общий объем этих дотаций не должен превышать двух третей партийного бюджета. Кстати, среди прочих партий только КПЯ по принципиальным соображениям отказывается принимать бюджетные дотации.

Переход на государственные дотации в условиях действия смешанной избирательной системы, при которой сосуществуют мажоритарные округа и округа пропорционального представительства, позволил перевести накал предвыборного соперничества между отдельными кандидатами в плоскость межпартийной борьбы.

Первые выводы относительно степени эффективности избирательной реформы позволили сделать уже первые выборы в палату представителей в ноябре 1996 г. и в палату советников в июле 1998 г., которые проводились по новым правилам. Говоря о позитивных моментах, которые привнесла реформа, нельзя не отметить реальное удешевление избирательного процесса. Расходы отдельных депутатов на избирательную кампанию действительно уменьшились. В ходе опросов, последовавших за выборами 1996 г., выяснилось, что число депутатов, заявивших об уменьшении своего избирательного бюджета, в 3 раза превысило число тех, кто заявил об обратном². Как и следовало предполагать, в условиях избирательных кампаний в «малых округах» потребовалось меньше открыток, плакатов, представительских мероприятий и т. д. Вместе с тем говорить о безоговорочном успехе реформы было бы преждевременно, поскольку существенного ослабления фактора денег в ходе избирательных кампаний не наблюдалось.

В то же время ставка только на партийный бренд традиционно не давала существенных результатов в борьбе за депутатское кресло. Этому в значительной степени способствовала традиционно высокая степень аполитизма японского избирателя, определяемая более сильной, чем в других странах, изолированностью политики от социально-экономической сферы, управляемой, скорее, бюрократией, слабостью политического лидерства, несоответствием многих провозглашаемых правящей партией лозунгов и программ тем проблемам, которые вынуждены решать рядовые японцы в повседневной жизни. Ситуация коренным образом не изменилась и с приходом эпохи коалиционных правительств и появления новых крупных политических партий, поскольку практически все партии начали выступать с похожими лозунгами, не позволяющими или с трудом позволяющими идентифицировать партийную марку.

² Асахи симбун. 28.11.1996.

Переход на «малые округа» сделал еще более насущной задачей сохранение и укрепление структуры «обществ поддержки». Это легко объяснимо: чем уже границы округа, тем большую роль играют межличностные связи на уровне «местной общины» (уровень деревни – поселка), а также межобщинные связи на уровне «местного сообщества» (уровень небольшого города как административного центра прилегающего района) и связи между «местными сообществами» (уровень всего «малого избирательного округа», объединяющего несколько небольших административных центров). «Общества поддержки» выступают механизмом структуризации и унификации всего комплекса неформальных связей кандидата с рядовыми избирателями, проявляющихся в виде многослойной и многоуровневой пирамиды.

Внедрение «малых округов» привело к упрочению организационной структурированности «депутатских вотчин», которые в новых условиях, в отличие от периода аморфных средних округов, приобрели более зримые и очерченные контуры.

Уже в ноябре 1996 г. на совещании руководства ЛДП, посвященном итогам выборов в палату представителей, было отмечено, что их особенностью стала приверженность кандидатов лозунгу «не политический курс, а рукопожатие!», который подразумевал приоритетность аспекта близости к электорату, т. е. внешнего имиджа претендента в ущерб содержательной стороне его предвыборной программы. Было отмечено, что для выполнения этой установки в ходе избирательной кампании личные секретари и иные члены команды кандидатов ЛДП обошли практически все без исключения дома избирателей округа, что потребовало огромных затрат³. Таким образом, политическая культура консенсуса, описанная американским политологом Д. Куртисом в начале 1970-х гг.⁴, проявила себя с особой силой.

Можно сказать, что модель «малых округов» еще больше усилила региональную направленность политической сферы, заставляя депутатов глубже вникать в насущные проблемы округа. В значительной степени через свой депутатский корпус, завязанный на «общества поддержки», основные политические партии черпают информацию с мест и узнают об эффективности государственной политики в регионах. Вероятно, именно в этом кроется причина того, что в Японии не прижилась выпестованная в США система «фокусных групп», с помощью которых партии проводят целевые опросы населения по различным аспектам социальной сферы. В результате при мажоритарной избирательной модели депутат является не просто ключевой фигурой политической сферы,

³ Асахи симбун. 28.11.1996.

⁴ См. *Gerald Curtis*. Election Campaigning Japanese Style. New York, Columbia University Press, 1971.

но и ее основной структурообразующей единицей, особенно если это касается региональной политики.

Большое значение для оценки японской политической конъюнктуры локального уровня имеет также то обстоятельство, что «общества поддержки», дающие тому или иному кандидату организационную основу для баллотирования, как и прежде, представляют собой исключительно его «личный капитал» и не имеют определенной политической окраски, равно как и места в партийной структуре. Консервации традиционной системы номинации депутатского корпуса служат и многие элементы социально-мировоззренческой психологии японского электората, в частности, сохранение фактора самооценности депутатского стажа и возраста кандидатов в глазах избирателей. По-прежнему шансы на большее уважение и поддержку со стороны рядовых избирателей предпочтительнее для тех кандидатов, которые имеют за плечами больше чем двукратный парламентский стаж.

Так, среди депутатов палаты представителей ЛДП, прошедших на выборах 1990–2000-х гг., от четверти до трети (а на выборах 2009 г. – 40%) являются детьми или внуками депутатов прошлых созывов. В основе поразительной цепкости «правила наследования» лежит как консервативная ментальность общества продвижения по старшинству (в Японии по-прежнему действует правило, в соответствии с которым продвижение по службе напрямую зависит от стажа; это правило экстраполируется в сознании избирателей и на субъективную оценку кандидатуры), так и реально действующие в правящей партии механизмы политического ранжирования – чем больше парламентский стаж, тем выше место в партийной и парламентской иерархии.

В противоположность своим первоначальным замыслам, которые предполагали обеспечение равных условий для всех желающих выставить свою кандидатуру и честной конкуренции на стадии номинации, избирательная реформа фактически предоставила односторонние преимущества руководителям местных партийных организаций и тем самым усилила самоорганизованность «депутатских вотчин». Дело в том, что к «организациям по управлению денежными средствами» (ОУДС), являющихся одним из легальных получателей частных и корпоративных политических пожертвований и призванных обеспечить общественный контроль за их распределением, оказалось возможным отнести местные организации политических партий, охватывающие по несколько населенных пунктов. В результате этого основные средства политических фондов стали без каких-либо условий поступать главе местного филиала партии, который практически всегда одновременно является перспективным кандидатом данной партии на предстоящих выборах.

В то же время шансы новичков, даже из числа тех, кто заручился поддержкой центральных партийных органов, оказались весьма про-

блематичными. Этому способствовало то обстоятельство, что в «малых округах», в отличие от «средних», правящая партия может от своего имени выставлять лишь одного официально номинированного кандидата.

Предвыборное соперничество между представителем региональной элиты и «пришельцем» было характерно для конца 1950 – начала 1960-х годов, когда наблюдалось достаточно четкое разделение границ «вотчин» консервативных депутатов и не проявлялось сколько-нибудь серьезной конкуренции между действующими депутатами от ЛДП. Борьба между последними в рамках одного округа стала разгораться, скорее, с 1970-х годов, когда в связи с демографическими сдвигами голосов одной «вотчины» оказалось недостаточно для гарантированного избрания, что заставляло кандидатов бороться за более широкие электоральные слои⁵. В этом смысле можно сказать, что переход к «малым округам» создал ситуацию, схожую с той, что существовала на ранней стадии системы однопартийного правления ЛДП. В обоих случаях отсутствие сильной конкуренции между депутатами от одной партии (что объективно является позитивным фактором, ограничивающим масштабы «политики денег») сочетается со многими отрицательными чертами «вотчинной модели» избирательной стратегии – слабым уровнем партийного руководства выборами, фактической бесконтрольностью за использованием политических фондов на местах, организационным усилением «вотчин» и представлением действующим депутатам полного карт-бланша на подбор средств проведения избирательной кампании.

Таким образом, повышение роли фактора «регионализации» избирательной стратегии ЛДП еще больше усилило личностное начало в избирательных технологиях в противоположность началу партийному. В конечном счете, это предоставило кандидату большую, чем в западных странах, свободу от требований партийной дисциплины и иных ограничений, налагаемых принадлежностью к определенной партийной фракции. С учетом традиции либерального отношения к свободному перемещению депутатов из партии в партию, мотивированному не трансформацией взглядов и политических платформ, а главным образом конъюнктурными соображениями, в первую очередь интересами личной выгоды отдельных депутатов и логикой политического момента, прогнозировать расклад сил в парламенте и, соответственно, перспективы развития политической обстановки исключительно на основе данных об итогах выборов оказывается значительно труднее, нежели в условиях жесткого партийного руководства выборами.

Новая система способствовала дальнейшему размыванию идейно-программных различий между партиями. С переходом на «малые округа

⁵ См. *Сато Сэйдзэбуро, Мацуодаки Тэцухиса*. Дзиминто сэйкэн = Власть ЛДП. Токио, 1986. С. 58.

необходимость в согласовании поддержки со стороны различных полюсов местного политического спектра многократно возросла: партия выставляет единую согласованную кандидатуру, что заставляет ее действовать максимально широкий диапазон политических сил и с максимальной осторожностью подходить к своим политическим лозунгам. Так, на выборах октября 1996 г. кандидат от ЛДП в районе Кинки заручился поддержкой таких разномастных в политическом отношении организаций, как местные профсоюзы Дзидзиро, профсоюз Дзэндзицу, Союз освобождения потомков париев и т. д. Как писала газета «Асахи симбун», в этих условиях для получения 51% голосов можно смело выступать с тезисом типа «В день, когда идет дождь, налицо плохая погода»⁶. Наличие столь широкого спектра поддержки ЛДП на выборах дало основания многим обозревателям заявить о ЛДП как о «партии-универмаге».

Следует отметить, что с введением «малых округов» проявилась и противоположная тенденция – определенное повышение роли партийного начала по сравнению с личностным. Это связано с увеличением значимости партийной марки в ходе предвыборной борьбы в «малых округах», где кандидат выступает единственным представителем своей партии. Так, до перехода на новую систему наблюдались случаи, когда кандидат одерживал победу на выборах, заручившись официальной поддержкой избирательного штаба ЛДП, а затем переходил в другую партию, преследуя свои личные цели. Теперь же, при наличии «малых округов», как отмечал профессор университета Гакусюин С. Каваи, сделать это будет весьма затруднительно, поскольку подобное поведение было бы сочтено оскорблением в отношении других членов партии⁷.

В противоположность партиям консервативной ориентации, Демократическая партия Японии пытается строить свою избирательную стратегию на базе сети народной поддержки. Все наблюдатели единодушно отмечают, что отсутствие разветвленной региональной сети является ахиллесовой пятой ДПЯ. Стремясь восполнить этот недостаток, партия поставила своей целью отладить пирамидальный принцип кадровой номинации, при котором кандидаты, выдвигаясь своими структурами (не обязательно партийными), постепенно проходят наверх, минуя стадии все более высокого согласования.

3. Избирательная система на политической повестке дня современной Японии

В настоящее время в Японии проходит широкая общественная дискуссия по вопросу о реформе избирательной системы нижней палаты.

⁶ Асахи симбун 27.11.1996.

⁷ АЕРА. 03.11.1996. Р.30.

Поводом для нее послужил целый ряд существенных недостатков, многие из которых носят системный характер. Одной из проблем, характерной для мажоритарных избирательных систем, является достаточно большое число «мертвых» голосов, неизбежное в условиях, когда в округе побеждает только один кандидат. В результате победа в округах, где существует реальная конкуренция между несколькими кандидатами, одерживается относительным меньшинством, что искажает базовый принцип демократии как «диктатуры большинства».

Другая проблема заключается в том, что больше шансов в «малых округах» имеют крупные политические партии – Либерально-демократическая (ЛДП) и Демократическая (ДПЯ). Крупные партии имеют лучшие финансовые, организационные и медийные возможности для концентрации сил одновременно во многих районах страны. В этих условиях малые и средние партии (Комэйто, Коммунистическая партия Японии, Социал-демократическая партия Японии, Партия всех и др.) имеют возможность получить депутатские мандаты на крайне ограниченном поле, лишь в тех избирательных округах, где они традиционно имеют сильные позиции. В реальности прохождение этих партий в парламент обеспечивается в основном за счет ОПП.

Как показывает опыт Японии последних полутора десятилетий, выборы в одномандатных округах приводят к драматичным изменениям на политической карте, которые носят гораздо более радикальный характер, чем это было в период существования «средних избирательных округов», каждый из которых делегировал в парламент от двух до шести человек. Так, на выборах в палату представителей 2005, 2009 и 2012 гг. победившая партия одерживала сокрушительную победу, набирая в каждом случае около 300 мест, т. е. количество мандатов, близкое к квалифицированному большинству. Выборы в «малых округах» отчетливо приобретают характер народного референдума, ни в коей степени не отражающего сложную и многоцветную палитру общественных настроений.

Основная причина: заключается в том, что выборы в мажоритарных округах проходят в режиме жесткой альтернативы – «все или ничего». Особенно это проявляется в случаях, когда в центре предвыборной борьбы стоят не сложные политические программы партий, в хитросплетениях которых, или, вернее, в различиях между которыми, рядовой избиратель, как правило, не разбирается, а какой-либо относительно несложный вопрос, касающийся, например, доверия или, наоборот, недоверия к тому или иному политическому лидеру. Так, в 2005 г. сокрушительная победа ЛДП на выборах в нижнюю палату произошла в условиях, когда на повестке дня стоял практически один вопрос о личном доверии к главе ЛДП, столкнувшимся с мощной внутрипартийной

оппозицией по вопросу о проведении почтовой реформы. Другой вариант – негативная мотивация избирателей, желание наказать находящуюся у власти политическую партию, слишком долго игнорирующую их волю либо дискредитировавшую себя действиями и высказываниями своего руководства. Например, в плоскости несложной альтернативы стоял главный вопрос на выборах в палату представителей 2009 г., определявшийся формулой: «Вы за прогрессивную, реформаторскую ДПЯ или ретроградную, консервативную ЛДП?»

В целом уровень представительства крупных политических партий в парламенте, полученный в ходе выборов в «малых округах», оказывается существенно более высоким, нежели процент полученных ими голосов. «Малые округа» в этом смысле играют роль «усилителя» настроений избирателей, обеспечивая им гипертрофированное, непропорциональное выражение. В результате появляются условия для сокрушительных побед или поражений, резко меняющих расклад сил в высшем законодательном округе страны.

Одним из факторов, способствующих повышению радикализации перемен на политической арене, явились качественные изменения в социальном портрете японского электората. Проходящие на протяжении нескольких десятилетий процессы урбанизации приводят к увеличению доли «плавающих» голосов, не аффилированных с какой-либо из действующих политических сил. Снижается традиционно присущая японским избирателям ориентация на конкретную фигуру, предполагающая их голосование за того или иного политика вне зависимости от его партийной ориентации. Одновременно растет значение партийных брендов в электоральной мотивации избирателей.

Большое значение имеет также рост значения популизма, проявляющийся в том, что избиратели все чаще голосуют в своем округе под имиджевым влиянием популярного лидера той или партии. В этой связи огромное значение приобретает моральная репутация лидеров ведущих политических партий, их личная незапятнанность, непричастность не только к явной коррупции, но и к относительно небольшим нарушениям действующего законодательства, например, несоблюдению правил в сферах налогообложения, пенсионного обеспечения, политических пожертвований и проч. Уместно вспомнить, что если в период правления ЛДП типичными ситуациями, приводившими к смене лидера, были масштабные коррупционные скандалы («дело «Локхид» 1976 г., «дело «Рикруто» 1989 г. и т. д.), то в 1990 – 2000-е гг. поводом для громких политических разбирательств, а иногда и отставки стали относительно небольшие нарушения действующего законодательства: несвоевременное декларирование политических пожертвований, даже полученных на законных основаниях, обнародование фактов несвоевременной

уплаты пенсионных взносов и проч. Так, лидер ДПЯ Н. Кан был в свое время вынужден уйти со своего поста за неуплату пенсионных взносов на ранних этапах политической карьеры, другой член руководства Демпартии – министр иностранных дел С. Маэхара – уйти в отставку за получение политических пожертвований в размере нескольких тысяч долларов от представителя корейской диаспоры (т. е. лица, не имеющего японского гражданства), что противоречило действующему законодательству. Под огонь критики попадали и другие высшие руководители демократов, например, Ю. Хатояма, не задекларировавший круглую сумму, полученную в качестве политического пожертвования от собственной матери.

Итоговый расклад сил на всеобщих выборах благодаря действию указанных выше «механизмов усиления» народного волеизъявления начинает определять относительное меньшинство избирателей. Все более значимую роль среди них начинают играть политически мотивированные электоральные слои, в основном проживающие в городах и живо интересующиеся содержанием политических манифестов партий, а перед очередными выборами с аптекарской точностью подсчитывающих, какие из предвыборных обещаний были выполнены действующей властью, а какие – нет. Эта когорта избирателей по возрасту чаще относится к старшим возрастным категориям – 50–70 лет, по роду занятий это, скорее, представители интеллигенции. В отличие от «традиционных» избирателей, политический выбор которых в большей степени детерминируется их происхождением, статусом, принадлежностью к традиционному социальным институтам, эти электоральные слои утратили земляческие связи со своей родной местностью, являются выходцами из нуклеарных семей и потому более волатильны в своих политических предпочтениях, являясь, скорее, продуктом постиндустриальной цивилизации. Поскольку политически мотивированный избиратель делает свой выбор в последний момент на основе собственных субъективных ощущений, общий исход голосования оказывается все более трудно-предсказуемым. Даже с учетом того обстоятельства, что общая доля таких голосов относительно невелика (по мнению лектора университета Хосэй Мицуо Иманиси – около 15%⁸), именно их поддержка была решающей для сокрушительной победы демократов на выборах в нижнюю палату в 2009 г., а утрата этой поддержки предопределила поражение ДПЯ на выборах в палату советников летом 2010 г. Политически мотивированные избиратели наказали демократов за невыполнение конкретных обещаний, досконально прописанных в «манифестах»

⁸ Сотрудничество и соперничество в Евразии (материалы Восьмой российско-японской научно-практической конференции ученых и журналистов серии «В поисках новых путей развития Евразии», г. Москва, 7 сентября 2010 г.). М.: МГИМО-Университет, 2011. С. 11.

2009 г.: ликвидировать плату за пользование автомобильными дорогами, повысить детские пособия из расчета 26 тыс. иен в месяц на одного ребенка, наладить систему адресной помощи фермерам и т. д.

В любом случае, не вызывает сомнения тот факт, что модель «малых округов» в чистом виде приводит к достаточно существенному искажению реальной картины народного волеизъявления, позволяя явному меньшинству диктовать свою волю. С этим можно было бы смириться, если считать, что таковы издержки процесса перехода к двухпартийной системе – цели, изначально декларированной архитекторами политической реформы. Однако партийно-политическую конфигурацию в высшем законодательном органе страны, в своем нынешнем виде являющуюся, безусловно, продуктом избирательной системы, считать искомым результатом можно было бы с очень большой натяжкой. Наибольшую критику вызывает тот факт, что обе крупные партии, доминирующие на политической арене Японии в постбиполярную эпоху, мало чем отличаются между собой в программно-идеологическом отношении. Если цель политического процесса заключается в создании неких политических альтернатив для избирателей, диверсификации возможностей электоральной манифестации для меньшинств, вычленении специфических интересов отдельных социальных групп и слоев, разделенных по профессиональному, гендерному, возрастному и иным признакам, то современную электоральную модель нельзя в этом отношении назвать удачной. Трудно не согласиться с мнением газеты «Асахи», что система одномандатных округов «не способствует тому, чтобы в государственной политике были отражены разнообразные взгляды и мнения»⁹. В этом отношении ситуация в Японии качественно отличается от других западных стран с двухпартийными политическими системами (например, США и Великобритании), где голосование за одну из ведущих политических партий требует от избирателя гораздо более четкого программно-идеологического выбора.

Еще одной широко обсуждаемой проблемой, обозначившейся в связи с применением на выборах в нижнюю палату пропорциональной системы, стало снижение качества депутатского корпуса. По мнению ряда экспертов, за последние годы на фоне обозначенных выше процессов электоральной волатилизации произошло отчетливое ухудшение качества депутатов правящего блока, связанное с упрощением пути прохождения в парламент через закрытые партийные списки.

Традиционно путь в «народные избранники» был крайне труден и извилист и включал изнурительные годы работы в качестве секретаря действующего депутата парламента, либо работника министерства или

⁹ Асахи симбун. 20.11.2011.

ведомства, постоянного контактирующего по роду деятельности с политиками. Нередко в депутаты попадают просто по факту родства – дети, внуки, родственники, супруги отошедших от дел или скончавшихся «слуг народа». В любом случае, депутатство всегда считалось выражением принадлежности к политической элите и предполагало, что народный избранник прошел все стадии политической карьеры, предполагавшей длительное знакомство с тайнами политической кухни и методами согласования различных групповых и корпоративных интересов, участие в процессе принятия политических решений и т. д. Теперь же в депутаты стало возможно попасть «с улицы». В парламенте появились избранники из народных низов, например, из числа активистов «обществ поддержки» отдельных депутатов, представителей экологических, феминистических, потребительских и иных общественных организаций и т. д. Особенно феномен «демократизации» карьерного профиля депутатов характерен для ДПЯ, в составе которой после 2009 г. существенно увеличилась прослойка непрофессиональных политиков, которых было особенно много в составе т. н. «детей Одзава»¹⁰. Однако недостаток опыта в политике и стремительность попадания в парламент значительной части депутатов нижней палаты поставила ДПЯ в невыигрышное положение по сравнению с ЛДП, большинство депутатов которой в парламенте является все же профессионалами. Особенно это обстоятельство стало играть против ДПЯ после фактического провала проводившейся ДПЯ на протяжении 2009–2011 гг. реформы системы принятия политических решений, в рамках которой депутатскому корпусу отводилась роль бессловесных «заднескамеечников». Некомпетентность большинства «детей Одзава» и иных «депутатов-любителей» правящей партии отчетливо проявилась после возрождения Совета по политическим вопросам и частичного воссоздания старых методов внутрипартийного урегулирования, в рамках которых от депутатского корпуса требуется гораздо более высокий уровень профессиональных качеств.

К числу прочих негативных моментов, привносимых мажоритарной системой, многие относят приход в парламент на гребне общественных настроений большого количества неопытных и малоискушенных в политической деятельности новичков, пользующихся протекцией одного из влиятельных лидеров победившей партии. Речь идет о так называемом феномене «детей» – депутатов, связанных со своим покровителем отношениями личной преданности. Такими были «дети Коидзуми» в 2005–2009 гг., «дети Одзава» и в 2009–2012 гг. Как правило, они оказываются неспособными удержаться в парламентском кресле более одного

¹⁰ Под этим термином понимаются впервые попавшие в парламент на выборах 2009 г. депутаты ДПЯ, кандидатуры которых были лично отобраны тогдашним генеральным секретарем ДПЯ Итиро Одзава.

срока. Их приход в политический мир означает снижение качества депутатского корпуса, что в свою очередь порождает еще больший уровень общественного разочарования в отношении действующей власти.

Другой момент – боязнь партий выступать с ясно артикулированными программными установками, которые могут «отпугнуть» часть несогласных с ними избирателей, проявляющаяся на фоне того, что даже небольшие флуктуации избирательного сознания могут, как показывает практика, оказать решающее воздействие на итоги голосования. «Системные» партии, кроме того, опасаются, что артикулирование в манифестах четкой политической линии, ущемляющей интересы определенных электоральных слоев, приведет к снижению финансовой поддержки со стороны влиятельных организаций-спонсоров. Так, например, опасение лишиться политических пожертвований от Всеяпонского совета сельскохозяйственных кооперативов (*Дзэнно*), а также Японской ассоциации врачей (*Исикай*) заставили обе главные партии страны отказаться от того, чтобы однозначно зафиксировать в предвыборных манифестах курс на участие Японии в Транстихоокеанском партнерстве. В результате партии оказываются неспособными определить четкую политическую позицию по важным вопросам государственного управления, программные различия между ними стираются, что не позволяет избирателям сделать сознательный выбор, основанный на идеологических, а не личностных предпочтениях.

Среди обсуждаемых путей реформирования избирательной системы в нижнюю палату парламента широкую известность получили проекты, предполагающие изменение соотношения числа мест, избираемых по мажоритарному и по пропорциональному принципам. Крупные партии – ЛДП и ДПЯ – выступают на увеличение квоты «малых округов» и дальнейшее сокращение системы пропорционального представительства, например, со 180 до 150 мандатов. В свою очередь, Комэйто и прочие партии парламентского меньшинства, депутаты которых попадают в парламент в основном по пропорциональной системе, ратуют за расширение ОПП и сокращение числа мажоритарных округов. В качестве альтернативного варианта Комэйто предлагает возрождение «средних округов», в которых их шансы на победу оказываются выше, чем при действующей системе.

Немалую проблему для Японии представляет вопрос о равноценности голосов избирателей. Разница в цене голоса ставит под сомнение действенность базового демократического принципа, в соответствии с которым каждый избиратель имеет один голос, и голоса эти должны быть равноправны.

После проведения в 1994 г. избирательной реформы, предусматривавшей отмену «средних округов» и введение «малых», специальной независимой комиссией была проведена нарезка границ создаваемых

«малых округов». Сперва по одному из 300 мест были предоставлены всем сорока семи префектурам, прочие же округа были созданы в составе префектур пропорционально численности проживающих на их территории избирателей. При таком подходе неизбежным стало появление существенной разницы в цене голоса избирателей отдельных округов.

При этом разница в цене голоса еще больше усиливается по мере нарастания процессов урбанизации, а также миграции населения из депрессивных регионов в зону тихоокеанского побережья страны. Свою лепту вносило то обстоятельство, что при нарезке границ округов учитывались существующие административные границы между городами и поселками, имеющими различную плотность населения: появились «малые округа», насчитывавшие 200 тыс. избирателей, и округа, где их число достигало 500 тыс. чел.¹¹ Дополнительную проблему представлял продолжавшийся в 2000-е гг. процесс укрупнения местных образований, в результате которого приходилось менять границы избирательных округов, подстраивая их под новые территориально-административные контуры.

В 2002 г. была проведена перекройка карты округов, в рамках которой в пяти наиболее населенных префектурах (Тиба, Сайтама, Канагава и др.) прибавили, а в пяти префектурах с меньшей плотностью населения (Симанэ, Ямагата, Хоккайдо и др.) – сократили по одному избирательному округу. Тем не менее, контраст в цене голоса продолжал усугубляться. После очередной переписи населения, прошедшей в 2010 году, специальным решением парламента была создана независимая экспертная комиссия по перекройке границ «малых округов». Комиссия, возглавляемая почетным профессором Киотского университета М. Мурамацу, должна была в течение года провести изучение ситуации и к 25 февраля 2012 года представить премьер-министру страны свои рекомендации.

Однако в марте 2011 г. Верховный суд Японии постановил, что ситуация, при которой различие в цене голоса избирателей превышает уровень 1,99 раза, противоречит конституции страны. Поводом для судебного разбирательства стало обнародование официальных данных переписи населения 2010 года, которые показали, что в 97 из 300 ныне существующих «малых округов» цена голоса является более чем в два раза меньшей, чем в наименьшем по численности населения избирательном округе №3 префектуры Коти. Судом было признано, что выборы 2009 г. в нижнюю палату были проведены в нарушение конституции, поскольку максимальная разница в цене голоса составила 2,3. Впрочем, сами результаты голосования 2009 г. не были признаны судом

¹¹ *Хасимото Горо, Иида Масаюки, Като Сюдзиро. Q&A Нихон сэйдзи хандобукку* = Справочник по японской политике. Токио, 2006. С. 102.

недействительными¹². Однако в вердикте говорилось о необходимости внесения кардинальных поправок в Закон о выборах общественных должностях, которые бы привели избирательную систему в соответствие с конституцией страны¹³.

Однако для принципиального решения вопроса о том, что делать с избирательной системой страны, полномочий комиссии Мурамацу оказалось недостаточно, и она приостановила свою работу. В октябре 2011 г. была организована межпартийная комиссия с участием представителей всех парламентских партий, которая была призвана принять комплексное решение по вопросу о том, стоит ли менять действующую избирательную систему, а если да, то в каком направлении. Речь шла о поиске оптимального баланса между «народным волеизъявлением» (предполагающем максимально широкую палитру политических сил в парламенте) и «выбором власти» (под которым понимается работоспособное парламентское большинство, обеспечивающее прохождение через парламент правительственных законопроектов). Актуализации повестки дня работы комиссии способствовало то обстоятельство, что выборы в палату представителей могли состояться в любой момент после ее досрочного роспуска главой правительства, а новое признание их судом неконституционными могло спровоцировать острый политический кризис, лишив легитимности новоизбранный состав нижней палаты. В создавшихся условиях наиболее реальными в краткосрочной перспективе стали предложения ЛДП, которые ограничивают реформу упразднением пяти «малых округов» в наименее населенных префектурах. Закон (+0–5) (т. е. сокращение пяти мест в наименее населенных округах) был принят в декабре 2012 г., после чего премьер-министр Ё. Нода распустил парламент и объявил о проведении досрочных выборов.

Состоявшиеся 16 декабря 2012 г. выборы прошли в рамках старых границ, поскольку их перекройка требует длительного согласования. Тем не менее, суды вряд ли признают прошедшие выборы неконституционными. Однако карту округов предстоит перекроить уже в скором будущем.

Что касается палаты советников, избирательная реформа, как и в палате представителей, обсуждается в контексте проблемы разницы в цене голоса, которая стоит в верхней палате еще более остро. Разница может различаться до пяти раз, так как выборы проходят на базе префектуральных округов с разной численностью избирателей. До настоящего времени исправление ситуации шло по пути изменения избира-

¹² The JapanTimes. 26.10.2011.

¹³ Речь, в частности, шла об отказе от одного из принципов формирования «малых округов», в соответствии с которым каждая префектура имеет по одному «малому округу» «по умолчанию», т. е. без привязки к численности своего населения.

тельной квоты: для более населенных префектур она увеличивалась, для менее населенных – сокращалась. Например, проведенной в 2007 г. реформой двум округам (Токио и преф. Тиба) было добавлено по два места и двум округам (преф. Тотиги и Гумма) – уменьшено по два места, в результате чего разница в цене голоса сократилась до отметки 4,8 раза¹⁴. Однако на выборах 2010 года она вновь достигла более чем пятикратного уровня. Это дало повод для очередного судебного иска, и в ноябре 2010 года Токийский суд постановил, что состоявшиеся выборы были неконституционными, хотя их итоги аннулировать не стал¹⁵.

Вердикт суда стимулировал японских законодателей к активизации усилий по проведению избирательной реформы, с тем, чтобы очередные выборы 2013 г. провести уже по новым правилам. В декабре 2010 г. тогдашний спикер палаты советников Такэо Нисиока выдвинул пакет предложений по кардинальному изменению избирательного закона, предполагавших введение вместо префектуральных округов девяти региональных избирательных блоков, выборы в которых проводились бы по пропорциональной системе с открытыми списками¹⁶. Реализация предложений Т. Нисиока позволила бы практически полностью свести на нет разницу в голосе.

С похожими инициативами выступила и ДПЯ, предложившая для удобства проводить выборы в палату советников в тех же одиннадцати региональных блоках, в которых проходят выборы в палату представителей¹⁷. Такие округа, как предполагалось, имели бы квоту от 6 до 32 мест каждый, в зависимости от численности избирателей. Одновременно проект ДПЯ предполагал сокращение числа мест в палате советников с нынешних 242 до 200. Максимальная разница в цене голоса, если считать наименее населенный избирательный блок Тохоку за единицу, составила бы тогда 1,2. Выборы, как и в проекте Т. Нисиока, было предложено проводить по открытым спискам, что позволило бы проходить в парламент тем партийным кандидатам, кто набрал наибольшее число голосов. Широкою известность получили также проекты сократить число мест в верхней палате до 100, что, по мнению их авторов, было бы достаточно, чтобы сохранить ее статус как «институт здравого смысла»¹⁸.

Доводы инициаторов указанных проектов реформы были достаточно убедительными. Помимо главного – ликвидации разницы в цене голоса и, соответственно, устранения поводов для очередных судебных исков, –

¹⁴ Stockwin J. A. A. Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing, 2008. P. 178.

¹⁵ Асахи симбун. 20.11.2011.

¹⁶ The Japan Times. 13.01.2011.

¹⁷ Асахи симбун. 01.12.2011.

¹⁸ Асахи симбун. 20.11.2011.

реформа позволила бы существенно уменьшить число «мертвых голов», неизбежно теряющихся при голосовании в округах с относительно небольшими квотами. Таким образом, в парламенте была бы гораздо лучше представлена вся палитра народного волеизъявления. Реализация проекта облегчила бы задачу расширения представительства и для малых и средних партий, что в свою очередь сняло бы их возражения при проведении законопроекта через парламент.

При обсуждении обнаружили и некоторые системные изъяны предложенных проектов. Так, переход на региональные блоки неизбежно приведет к тому, что в парламенте должным образом не будут представлены отдельные префектуры, каждая из которых обладает собственным социокультурным и историческим своеобразием. Так, например, блок Сикоку (6 мест) получил бы в ходе выборов квоту в три мандата (состав верхней палаты каждый раз обновляется наполовину), а поскольку он включает три префектуры, как минимум одна из них оказалась бы не представлена в верхней палате. Данное обстоятельство имеет важное значение с той точки зрения, что хотя Япония и является унитарным государством, роль верхней палаты имеет, помимо всего прочего, и функцию представительства отдельных единиц административно-территориального деления.

Другая проблема похожего плана – неизбежно лучший уровень представительства густонаселенных районов страны в противовес территориям с малой плотностью населения. Это, как можно ожидать, приведет к усугублению диспропорций в развитии, поскольку парламент будет больше склонен принимать решения в пользу экономически более развитых регионов страны.

Еще один вопрос – оборотная сторона применения пропорционального принципа формирования палаты. Как и в случае с нижней палатой, сильно диверсифицированный по партийной принадлежности состав палаты означает, что отдельной партии власти будет существенно труднее получить в ней работоспособное и стабильное большинство, в результате чего ей придется больше думать о формировании коалиций, поиске компромиссов и т. д.

В целом спор вокруг законопроектов по избирательной реформе высветил базовую проблему избирательной системы в палату советников, заключающуюся не в несовершенстве механизмов ее формирования, носящем в основном технический характер, а в неопределенности самого смысла существования верхней палаты. Японская избирательная система часто критикуется за то, что она предусматривает аналогичные механизмы формирования верхней и нижней палат парламента, в то время как эти принципы изначально должны быть разными в силу различных роли и функций палат в системе законодательной власти.

Многие справедливо указывают, что палата советников, неподверженная роспуску и имеющая больший, чем нижняя, срок полномочий (шесть лет против четырех), должна обеспечивать преемственность государственной политики, проведение долгосрочных программ, решение стратегических задач развития и т. д. Именно поэтому она должна комплектоваться политическими деятелями, которые в меньшей степени связаны соображениями политической целесообразности. Такие деятели должны отбираться в первую очередь по своим профессиональным качествам из числа авторитетных общественных деятелей и получивших признание специалистов, а не просто деятелей, попадающих в парламент по «партийному набору».

В нынешних же условиях предвыборная борьба проходит в аналогичных формах и по аналогичным принципам, что и в «малых округах». Сходство методов и принципов формирования двух палат заметно не только в общенациональном округе, где голосование проходит по пропорциональной системе, но и в префектуральных округах. Так, в большей их части (двадцати девяти из сорока семи) борьба идет за единственное депутатское кресло, которое, естественно, займет либо кандидат от ЛДП, либо от ДПЯ. Именно поэтому сомнение вызывает предложенная формула избирательной реформы, которая принципиально не отличается от палаты представителей – и там, и там в центре выборов стоят политические партии и, соответственно, больше шансов имеют не яркие индивидуальности, а никому не известные партийные функционеры.

В то же время упор только на персональную ориентацию, оторванную от партийной принадлежности, таит в себе риск иного плана, а именно – опасность возрождения печально известной «денежной политики», которая в первой половине 1990-х годов уже привела к острейшему кризису всей партийно-политической системы страны. Проблема заключается в том, чтобы борьба вокруг личностных предпочтений избирателей не свелась к соревнованию «денежных мешков», которое в Японии получило широкое распространение в эпоху «средних избирательных округов». А ведь в гораздо больших по масштабам, чем «средние округа», региональных блоках накал конкуренции по идее должен быть еще сильнее, а уровень расходов – выше. Однако, с другой стороны, опора на партийную поддержку будет означать преимущественно партийный принцип формирования верхней палаты, необходимость избавления от которого декларируется в качестве одной из первоочередных целей реформы. Поэтому речь идет о поиске некоего оптимального баланса между приоритетами персонального и партийно-политического начал в избирательных механизмах. Пока такой баланс ни в одном из проектов реформ не удастся.

ГЛАВА ПЯТАЯ

МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕТОДОВ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

1. Системные проблемы в сфере взаимоотношений между политическим и административным звеньями государственного управления

К началу 1990-х годов в японской политической системе наметился ряд существенных проблем, связанных с отсутствием в стране эффективного механизма подготовки и принятия политических решений. Для страны, вступившей в период длительной стагнации, создание действенной модели выработки государственной политики явилось важнейшим условием для того, чтобы найти путь из создавшегося тупика.

Особенностью японской политической системы является «вторичный характер» законодательной и судебной властей по отношению к исполнительной. Органы представительной демократии были сформированы в Японии лишь в конце XIX в. в рамках масштабной политической модернизации эпохи Мэйдзи. В период феодализма правительство в Японии, в отличие от многих европейских стран, где парламентские институты развивались в рамках монархической системы, правительство выполняло не только административные, но и законодательные, а также судебные функции. Принципы парламентаризма, равно как и традиции публичного обсуждения государственных дел, были чужды японской политической традиции. К созданию соответствующих политических институтов – парламента и независимой судебной системы – Япония приступила не в силу внутренних потребностей, а, скорее, под внешним давлением, стремясь приобщиться к лагерю западных стран, где наличие подобных институтов считалось важным критерием «цивилизованности».

В современных условиях фактор «первичности» исполнительной власти по отношению к прочим ее ветвям проявляет свое действие в

гипертрофированной роли, которую играет бюрократия в сфере государственного управления. По-прежнему государственным чиновникам отданы на откуп многие вопросы общественно-экономической и политической жизни, которые во многих других странах являются объектом законодательного регулирования.

Формированию такой модели способствует, например, то обстоятельство, что японские законы носят характер значительно более общих, чем во многих зарубежных странах, характер, что оставляет огромный простор для широкой их интерпретации чиновниками. В результате решение многих конкретных вопросов экономической и социальной жизни отдается на усмотрение административной власти. Число регулирующих норм, не имеющих юридического оформления, продолжает превышать аналогичные показатели большинства развитых стран Запада, несмотря на проводимую с конца 1990-х годов политику дерегулирования.

Крайне высока и степень участия правительства в законодательном процессе. На протяжении многих десятилетий бюрократы сохраняли приоритетное положение в деле выдвижения законопроектов, а также их информационного обеспечения. Доля правительственных законопроектов в послевоенный период составляла на разных его этапах от 75 до 95%. Отсутствие альтернативы правительству многие объясняют тем обстоятельством, что депутаты парламента не располагают собственным экспертно-аналитическим аппаратом, способным юридически грамотно оформить законопроект. Однако на деле главное – традиционно «дискриминированное» положение политической сферы, которой бюрократы не могут «доверить» серьезные вопросы государственного управления.

Существенной управленческой проблемой являлась безальтернативность процесса подготовки и выдвижения государственных решений. Многие годы реальные возможности готовить грамотные проекты решений имела только бюрократия, обладавшая монополией на информацию и доступом к лучшим в стране экспертно-аналитическим кадрам – с помощью консультативных советов министерств и ведомств к принятию решений допускался по выбору самой бюрократии ограниченный круг ведущих профессоров и ученых. Ни в среде депутатского корпуса, ни в среде политических и общественных организаций не сложилось альтернативного бюрократии механизма подготовки решений и экспертной оценки возникающих проблем, как, например, в США, где сформировался агрессивный рынок услуг т. н. «мозговых центров».

Следует отметить и то обстоятельство, что общественный контроль в отношении деятельности правительственных органов, а также общест-

венная экспертиза принимаемых ими решений носят достаточно формальный и ограниченный характер. Большое значение имеет отсутствие в Японии практики публичного обсуждения существа вопросов без предварительной неформальной проработки принимаемого решения. Действительно, при министерствах и ведомствах существуют «консультативные советы» с участием представителей экспертного сообщества, СМИ и деловых кругов, призванные давать рекомендации на стадии подготовки решений. Уже подготовленные законопроекты проходят предварительную экспертную оценку в постоянных и специальных комиссиях парламента до их вынесения на пленарное заседание. Однако система их работы, организация слушаний и функциональная значимость в механизме принятия решений имеют качественные отличия от большинства западных стран.

Как правило, на суд коллегиального органа выносятся уже подготовленный проект, получивший предварительное одобрение. Известно, что министерские «консультативные советы» в большинстве случаев штампуют представленный проект без сколько-нибудь серьезного обсуждения. Решения таких советов фактически принимаются заранее, а сам ход дискуссий направляется самими бюрократами данного ведомства, которые держат в своих руках всю необходимую для работы документацию. Под контролем бюрократии находится и кадровый состав советов.

Аналогичная картина наблюдается и в прочих коллегиальных правительственных структурах: коллегиях министерств и ведомств, межведомственных координационных комиссиях, а также консультативных органах при премьер-министре. Таким образом, коллегиальные органы фактически отстраняются от обсуждения существа вопроса, в то время как реально решение принимается на уровне низовых исполнителей. Что касается обсуждения в парламентских комиссиях, то оно носит, скорее, постановочный характер и больше рассчитано на демонстрацию позиции политических партий, чем на выработку реально работающего решения.

Фактически под контролем бюрократии на протяжении многих лет находилась и сама парламентская процедура рассмотрения и обсуждения законопроектов. В парламенте в соответствии со ст. 69 Конституции существовала «правительственная команда», которая с одобрения спикера обеих палат формально обеспечивала «оказание помощи» государственным министрам при ответах на депутатские запросы, а фактически — узурпировала полномочия руководства правящей партии в обосновании правительственных решений. Многие отмечали, что переложение на бюрократию ответственности за пояснение сути законопроектов является одной из причин формальности процедуры их парламентского

рассмотрения. И хотя в дальнейшем система «правительственной команды» была отменена в рамках административной реформы, по сути это мало что изменило в отношении бюрократов и законодателей, где последние продолжают играть, скорее, пассивную роль получателей информации и различного рода «рекомендаций».

Крупным недостатком является формальный характер политических функций кабинета министров. Политические руководители правительства находились в сильной информационной зависимости от бюрократии ведомств, которая, пользуясь этим, постоянно манипулировала кабинетом министров в выгодном для себя ключе. Сам же кабинет не располагал реальными институциональными и легальными возможностями чтобы внести коррективы в представленные ему правительственным аппаратом проекты решений, не имел возможности обсуждать их по существу и, по сути, выполняя функцию «бессловесного штамповщика» тех законопроектов, которые получили накануне одобрение со стороны совещания административных заместителей министра. Фактически кабинет министров, являющийся органом политической власти, поставлен под контроль бюрократии.

Слабая сторона системы государственного управления связывается также с традиционным для Японии ведомственным сепаратизмом. Руководители министерств и ведомств, входившие в кабинет министров по должности, выступают выразителями, главным образом, не политических, а бюрократических интересов, представляя в кабинете прежде всего собственные ведомства.

Преобладание бюрократического начала в профессиональной деятельности членов кабинета министров объясняется особенностями сложившейся в Японии практики применения принципа разделения властей, закрепленного конституцией страны, а также отсутствием юридически оформленного понятия принципа «политического руководства» в сфере государственного управления. Многие правоведы указывают, что принцип разделения властей противоречит практике вхождения избранных народом депутатов парламента в состав кабинета министров. Большинство специалистов по конституционному праву в Японии утверждают, что принцип разделения властей противоречит практике вхождения избранных народом депутатов парламента в состав правительства¹. Если же политики попадают в исполнительную власть, то они по идее должны терять свою идентичность как представителей законодательной власти. Однако в Японии руководители министерств и ведомств из числа действующих депутатов парламента в реальности выступают в двух ипостасях — как политики и как администраторы. В

¹ Минсюто сэйкэн ва нани-о насубэки ка = Что должна предпринять власть ДПЯ? Под ред. Дзиро Ямагути. Токио, 2010. С. 43.

реальности же послевоенная практика была такова, что члены кабинета выступали выразителями главным образом не политических, а бюрократических интересов, выполняя главным образом функции представления в кабинете интересов своего ведомства.

Одна из причин закрепления бюрократоцентристской модели политического управления кроется в особенностях партийно-политической системы. К числу ее уникальных черт с полным на то основанием можно отнести указанный выше феномен «полторапартийной системы», или «системы 1955 года». В послевоенной мировой истории нет, вероятно, кроме Японии, ни одного примера демократического государства, чтобы монополия одной партии на власть при сохранении всех демократических институтов и наличии в парламенте реально действующей оппозиции продолжалась почти четыре десятилетия. Длительность господства ЛДП привела к складыванию особой «партийно-правительственной» системы принятия решений: государственная политика выработывалась параллельно в структурах правительства и органах политического планирования ЛДП (Советах по политическим и по общим вопросам), которые вместе составили целостный механизм.

В условиях монопольного правления ЛДП со стороны кабинета в целом и отдельных его членов, в частности, никакого политического руководства в отношении министерств и ведомств практически не осуществлялось. Посты министров служили главным образом средством удовлетворения карьерных амбиций политиков. Назначения в кабинет министров стали элементом «фракционной политики», ориентированной в первую очередь на престижно-статусную, а не административно-властную ценность министерских постов. Кадровая политика при формировании кабинета подчинялась принципу баланса сил между фракциями и отвечала логике «очередности во власть»: чем дольше был депутатский стаж, тем больше появлялось оснований для назначения.

Серьезнейшей проблемой административной системы Японии по-прежнему была слабость лидирующего начала главы исполнительной власти. В рамках системы партийно-политического правления ЛДП премьер-министр был связан в проявлении своей инициативы ограничениями, вытекающими из так называемой «фракционной политики», в рамках которой любые политические решения должны были проходить согласование между лидерами конкурирующих фракций.

Наличие в Японии сильной бюрократии, фактически монополизировавшей процесс принятия решений, лишило ведущих политиков этой страны реальных возможностей проявить свои личные качества, а точнее, – управленческие и организационные способности, которые только и могут создать их обладателю имидж «лидера» в глазах народных масс. В послевоенный период политический деятель, даже войдя в пра-

вительство и возглавив то или иное ведомство, как правило, не вмешивался в рутинную работу подчиненных ему бюрократов. Такую систему профессор Токийского университета Т. Иноуги назвал «демократией караокэ», имея в виду, что политик может заниматься государственным управлением, не имея на то особых навыков, подобно тому, как не умеющий петь может вполне прилично делать это с помощью оборудования «караокэ»².

Специфические методы «выбора» премьер-министра путем межфракционных консультаций открывали дорогу во власть не самым популярным в партии и обществе, но наиболее лояльным и компромиссным политическим фигурам. По сути, в ЛДП сложилась система «двойной власти» – пост премьер-министра занимал один политик, а реально кадровыми и прочими вопросами ведал другой, стоявший в тени, как правило, формальный или неформальный лидер крупнейшей фракции. Наиболее известными «кингмейкерами» японской политики были К. Танака, С. Канэмару, Н. Такэсита, И. Одзава.

Несмотря на то, что в послевоенный период имелось несколько «сильных» премьер-министров, оставивших свой след в истории (С. Ёсида, И. Хатояма, Н. Киси, Э. Сато, К. Танака, Я. Накасонэ, Дз. Коидзуми), гораздо чаще политическое правление как ЛДП, так и пришедшей ей на смену ДПЯ характеризовали слабость лидерского начала и дефицит политической воли. Этому способствовало не только то, что для вхождения в политическую элиту проявления указанных качеств особенно не требовалось, но и чисто институциональные причины – особенности сложившегося в Японии политического устройства кабинетно-парламентского типа. Имея за собой лишь такую шаткую вещь, как «парламентское большинство», которое почти всегда оказывалось недостаточным, чтобы игнорировать мнение оппозиции, премьер-министры были вынуждены в большей степени бороться за собственное политическое выживание, нежели думать о государственных интересах страны.

Несовершенным можно назвать и сложившийся в послевоенный период механизм взращивания политической элиты. Создание подобного механизма оказалось просто не востребованным в период монополии ЛДП на власть, когда внутри партии безраздельно господствовали принципы продвижения по старшинству, перекрывавшие талантливой молодежи дорогу к заветным постам руководителей фракций.

В этих условиях политическая жизнь крутилась в основном в плоскости «теневой политики», основными акторами которой выступают не публичные политики или возглавляемые ими открытые структуры, а неформальные внутрипарламентские группировки, фракции, «кланы»,

² Newsweek.05.07.1995. P.20

«группы давления». Активно вмешиваются в процесс принятия политических решений и различного рода деловые ассоциации, находящиеся в сильной зависимости от бюджетных инвестиций и налоговой политики и потому жертвующих большие средства в политических фондах ведущих партий. В их число можно отнести Ассоциацию экономических организаций Японии *Ниппон Кэйданрэн*, Ассоциацию врачей (*Исикай*), а также Центральный совет сельскохозяйственных кооперативов (*Нокё*).

На этом фоне вопросы силового баланса между отдельными политическими группировками, за которыми стоят чьи-то конкретные корпоративные интересы, в конечном счете, оказываются решающими для понимания сути политического процесса. В то же время формальные моменты, связанные с количественным раскладом сил между партиями и их политическими позициями, оказываются в этих условиях далеко не единственными и отнюдь не главными вводными для политического анализа.

Особая роль исполнительной власти дает основание заключить, что эта власть играет в системе государственного управления заместительные функции, восполняя относительную незрелость политических институтов в стране и их неспособность в полном объеме взять на себя бразды правления. Правительство в Японии играет гипертрофированную роль, принимая активное участие в выполнении функций, в своей основе имеющих политический характер, проявляя свою роль как ключевого субъекта политического процесса.

2. Феномен «депутатских кланов»

На базе секций Совета по политическим вопросам ЛДП, а позднее – и иных политических партий в Японии возник специфический феномен «депутатских кланов» («дзоку») – лоббистских группировок депутатов парламента, специализирующихся на определенной области государственного управления. Действуя на базе неформальных соглашений с бюрократией из соответствующих министерств и ведомств, «кланы» занимаются целенаправленным проталкиванием через парламент бюджетных и иных законопроектов по сфере своей компетенции. Классическим стало определение, данное «депутатским кланам» японскими политологами С. Саго и Т. Мацудзакэ в монографии «Власть ЛДП». По их мнению, под «депутатскими кланами» следует понимать «объединения ключевых депутатов, постоянно оказывающих существенное влияние в различных областях государственной политики, разделенной по сферам компетенции министерств и ведомств»³.

³ Цит. по: Ясасий коккай-но ханаси = Просто о парламенте. Токио, 1996. С. 160.

Японская модель лоббирования по своему характеру кардинально отличается от большинства стран Запада, где лоббистская деятельность поставлена под жесткий государственный контроль. Это отличие проявляется в том, что японские лоббистские структуры, как правило, не имеют правового статуса и существуют на неформальной основе, а потому не являются объектом государственного регулирования. Оказывая бюрократии и финансово-промышленным кругам неоценимые услуги, и в первую очередь при проведении через структуры правящей партии соответствующие статьи государственного бюджета, «кланы» взамен получали для себя политические пожертвования, а также голоса избирателей и личную выгоду от государственных инвестиций. Принятые с помощью «кланов» законы применяются на практике чиновниками и служат выгоде частному бизнесу. Именно поэтому когда речь заходит о «кланах», у многих справедливо возникает ассоциация с «железными треугольниками» – спайкой политики, бюрократии и деловых кругов.

Функции «кланов» – лоббирование разработанных министерствами и ведомствами законопроектов, подготовка и выдвижение собственных депутатских инициатив, ведущих к появлению так называемого «подарочного законодательства», – близки тем, что выполняют лоббистские группировки в США и многих странах Европы. Как и в этих странах, «депутатские кланы» в Японии защищают определенные социально-экономические интересы партикуляристских групп и потому оказываются неспособными преодолеть корпоративную узость, когда речь заходит о крупных общественных проблемах, либо когда конкретный вопрос необходимо решать с широких, общегосударственных, позиций.

Первые «кланы» появились в Японии в середине 1960-х гг. Именно в этот период высшая правительственная бюрократия, сохранявшая в послевоенный период лидирующие позиции в политической сфере, стала постепенно утрачивать былое могущество, столкнувшись с усилением авторитета негосударственных (в первую очередь, деловых) структур. В этих условиях бюрократия стала активно налаживать контакты с политиками, занимавшими позицию посредника во взаимоотношениях государственной власти с общенациональными торгово-промышленными группировками, а также элитарными группировками местного уровня, в равной степени заинтересованными в своем влиянии на административную политику государства. Эти политики и образовали первые клановые группировки.

С момента своего появления «кланы» быстро выросли в систему однопартийного господства ЛДП и стали частью механизма принятия решений на партийно-государственном уровне. Деятельность «кланов» стала дополнять и отчасти восполнять рутинные методы согласования многополярных общественных интересов в ЛДП и парламенте.

Важной отличительной чертой «кланов» служит тот факт, что они структурированы по горизонтали и не имеют формального лидерства, им присуща крайняя аморфность структурной организации. При этом если на первом этапе своего развития «кланы» состояли исключительно из депутатов правящей партии, то со временем (с середины 1970-х гг.), когда вступили в действие механизмы согласования интересов с оппозицией, получившей реальное право голоса при принятии государственных решений, «кланы» появились и в рядах оппозиции. С 1990-х гг. кланы объединяли депутатский корпус практически всех политических партий, за исключением КПЯ. Таким образом, кланы стали ареной взаимодействия противостоящих друг другу политических сил.

Принадлежность того или иного депутата к «клану» определяется по многим формальным признакам, в частности, по кратности его избрания в парламент и опыту занятия определенных должностей в партийных структурах. Так, в ЛДП членом «клана» автоматически признавался депутат с минимум двукратным стажем, избранный на должность председателя секции Совета по политическим вопросам ЛДП. Дальнейший карьерный рост депутата, занятие им постов председателя постоянной парламентской комиссии, парламентского заместителя министра, председателя секции Совета по политическим вопросам, обеспечивал ему усиление влияния в соответствующем «клане».

Можно выделить несколько условных этапов в развитии «кланов». На первом этапе (середина 1960-х гг. – середина 1970-х гг.) – этапе «становления и развития» – кланы эволюционировали в достаточно мощные парламентские структуры. Для этого этапа характерно наличие «кланоцентристской» системы принятия решений, при которой ограниченное число узкоспециализированных «ключевых депутатов» принимает в своей области единоличные решения, а правящая партия их почти автоматически одобряет. Однако при этом значительная часть депутатов правящей партии оказывалась фактически лишена права голоса. Японский политолог Н.Иваи назвал эту модель «системой сторожевых псов», сравнивая депутатов-членов «кланов» с церберами, зорко охраняющими от посягательств свое богатство – влияние на процесс принятия решений⁴.

Первые «кланы», ставшие впоследствии наиболее мощными, возникли в традиционных отраслях экономики – сельском хозяйстве и водном промысле, промышленности и торговле, строительстве. Именно здесь для депутатов правящей партии проявилась сфера наибольшего интереса – либо в плане «ловли голосов», как для членов «клана сельского хозяйства и водного промысла», заинтересованных в поддержке

избирателей-аграриев, либо, как для членов «клана строительства», в плане подпитки политических фондов со стороны строительных компаний, которые, в свою очередь, небезуспешно надеялись с помощью лоббистов обеспечить себя государственными заказами.

Со временем, в соответствии с новой обстановкой и новыми задачами, «кланы» стали охватывать все более широкие сферы деятельности. Так, например, появились «клан почт и телекоммуникаций», «клан новых СМИ», «клан финансов» и т. д. Некоторые «кланы» стали важной площадкой для решения специфических задач привлечения электората в преддверии очередных парламентских выборов. Таковым, в частности, был «клан почт и телекоммуникаций», позволявший консолидировать усилия начальников крупных почтовых отделений, являвшихся опорой власти ЛДП на местах, по мобилизации голосов избирателей⁵.

Особенно усилилась роль «депутатских кланов» в период нефтяных кризисов 1970-х гг. Снижение темпов экономического роста, а, следовательно, и темпов государственного инвестирования, обострило межведомственную борьбу за распределение бюджетных средств в высших эшелонах государственной власти, что объективно способствовало процветанию «кланов», особенно в условиях системы однопартийного господства ЛДП.

С конца 1970-х – начала 1980-х гг. «кланы» вступают в этап «перестройки», претерпевая серьезную модификацию. Ужесточение соперничества между депутатами правящей партии в «средних избирательных округах» заставляло «молодых» депутатов искать новые рычаги влияния на процесс принятия решений. Недовольные полуфеодальной системой допуска в «кланы» по старшинству, эти депутаты потребовали ограничить сферу деятельности «кланов» и сместить приоритеты права голоса при принятии решений в сторону формальных партийных и парламентских институтов. По мнению японского политолога Дз. Игараси, именно в период *сэйко кантэй* – «усиления партии при ослаблении бюрократии», – который пришелся на 1980-е гг., произошло существенное увеличение роли кланов в принятии решений, выразившееся в феномене «политики кланов»⁶. Противостояние «молодых» и «старых» депутатов достигло своего апогея в 1987 г., когда, имея уверенное большинство в парламенте, ЛДП из-за внутренних противоречий была вынуждена даже снять с повестки дня вопрос о введении налога на продажи. Некоторое усиление демократических тенденций в партии, проявившееся в расширении прав рядовых депутатов, положило начало той модели принятия решений, которую Н. Иваи назвал «системой гончих собак» (имея в виду, что решение принимается более демократическим

⁴ Иваи Нобуо. Хорицу катэй = Законодательный процесс. Токио, 1988. С. 174.

⁵ Нихон кэйдзай 16.12.1992.

⁶ Игараси Дзин. Гэндай сэйдзи = Современная политика. Токио, 1999. С. 233.

путем), в противоположность указанной выше «системе сторожевых собак»⁷.

Крах «системы 1955 г.» и приход к власти коалиционных правительств, как казалось, должен был полностью ликвидировать «кланы» как элемент обанкротившейся и отставшей от времени модели однопартийного господства ЛДП. Решимость семипартийной коалиции покончить с «кланами» в рамках широко разрекламированной политической реформы привела к их формальному роспуску. Однако желаемых результатов предпринятые меры не дали.

Летом и осенью 1994 г., в самый разгар подготовки очередного бюджета, многие японские газеты вышли с крупными заголовками, содержащими в себе риторический вопрос: «Возрождаются ли “кланы”?»⁸. Далее следовал текст, выбивавший почву для последних сомнений в отрицательном ответе на поставленный вопрос. Были, впрочем, сделаны оговорки, что возрожденные «новые кланы», куда вошли представители всех партий правящей коалиции, представляют собой нечто новое по отношению к «старым кланам», а входящих в них депутатов назвали не членами «кланов», а «депутатами-специалистами»⁸.

В середине 1990-х гг. начинается этап возрождения «кланов». «Кланы» оказались не столько атрибутом системы власти ЛДП, сколько продуктом японской политической традиции, для которой характерны неформальные методы урегулирования. Именно «кланы», имеющие неформальный статус и аморфную структуру, быстро адаптировались к сменяющейся политической ситуации, оказавшись незаменимым инструментом согласования разноплановых интересов политиков, бюрократии и деловых кругов.

Спрос на «кланы» постоянно рождала и структурная перестройка экономики, породившая «депутатов-специалистов». Только «кланы», состоящие из депутатов технократического плана, которые бы имели прямое влияние на соответствующие министерства и ведомства и разбирались в технических и юридических деталях законопроектов, могли стать адекватным партнером бюрократии и крупного бизнеса.

Свою незаменимость продемонстрировали «кланы» и в деле разработки бюджета. Именно в бюджетной сфере, где сплелись интересы противоборствующих группировок, «депутатские кланы» стали незаменимым инструментом саморегулирования.

Среди «новых кланов», поднявшихся в 1990-е годы, первую скрипку стали играть те, что лучше соответствовал и экономическим реалиям: «клан финансов», занимавшийся реформой финансово-кредитной систе-

мы, «клан новых СМИ» и «клан почт и телекоммуникаций», охватившие сферу «информационного общества» и т. д. «Кланы» переросли рамки компетенции соответствующих министерств и ведомств, а их названия во многом перестали отражать их узкую специализацию. С этой точки зрения можно полагать, что устарело и определение С. Сато и Т. Мацудзаки, в котором кланы оценивались прежде всего как депутатские группировки, расколотые исключительно по ведомственному признаку. В реальности вопросы в повестке дня большинства «кланов» оказались таковы, что для их решения потребовались согласительные органы между самими «кланами»⁹.

Другой отличительной чертой «кланов» новой эпохи стало то обстоятельство, что принимаемые ими решения вышли за пределы частного вопроса и стали носить более концептуальный характер. Например, если ранее «клан сельского хозяйства и водного промысла» активно проявлял себя лишь в вопросе о закупочной цене на рис, то теперь его решения стали касаться всей сельскохозяйственной политики в целом.

«Депутатские кланы» по-прежнему играют важную роль в политической жизни современной Японии. По мнению японских политологов Т. Иногути и Т. Иваи, деятельность «кланов» позволяет «разбавлять» бюрократоцентристский характер власти в Японии¹⁰. Иными словами, «кланы», отражающие определенные корпоративные интересы, по сути, противостоят произволу правительственной бюрократии, которой в Японии отдан на откуп процесс законотворчества.

Наносимый «кланами» вред общественным интересам, как считается, в наибольшей степени проявляется в деле подготовки бюджета. Именно в этой области зримее и нагляднее минусы, которые приносят «кланы» своим существованием. Так последние зорко следят за неизбежностью инкременталистской системы рутинного распределения бюджетных инвестиций, в рамках которой закреплена за каждым ведомством доля бюджета может меняться лишь пропорционально прочим статьям. Подобная система планирования от достигнутого не позволяет изменить приоритеты бюджета в соответствии с меняющимися потребностями.

Один из руководителей ДПЯ К. Окада отмечал, что важнейшим элементом организационной модели власти ЛДП служили «треугольники», образованные постоянными комиссиями обеих палат парламента, секциями Совета по политическим вопросам (СПВ) ЛДП и отдельными министерствами и ведомствами. Тезис о том, что Совет по политическим вопросам стал в годы правления ЛДП питательной средой для дея-

⁷ Иваи Нобуо. Риппо катэй = Законодательный процесс. Токио, 1988. С. 175

⁸ Нихон кэйдзай. 23.08.1994, “Майнити симбун. 28.12.1994.

⁹ Нихон кэйдзай. 12.11.1996.

¹⁰ Иногути Такаси, Иваи Томоаки. Дзюку гиин-но кэнкю. Токио, 1987. С. 291.

тельности кланов, проводят в своей работе «Послевоенная политическая история» японские политологи Дз. Ямагути и М. Исикава¹¹.

В рамках этой модели отдельные депутаты-лоббисты, войдя в состав парламентской комиссии и соответствующей ей секции СПВ, поддерживали постоянные контакты с бюрократией и постепенно обрели профессиональную специализацию. Однако, как подчеркивал К. Окада, их знания «чаще использовались не для подготовки государственной политики, а для обеспечения смычек с соответствующими бизнес-структурами и органами местного самоуправления»¹².

При этом лоббистская деятельность депутатского корпуса носила надпартийный характер. В нее были втянуты и депутаты ДПЯ, которая с самого начала создавалась по образу и подобию ЛДП. В ДПЯ был также создан Совет по политическим вопросам с аналогичной ЛДП многосекционной структурой, которую наполнили профессиональные лоббисты.

В контексте процессов политического лоббирования центральную роль в процессе подготовке решений играли не политики, а бюрократы. Профессор Городского университета Осака Сёго Нода подчеркивал, что бюрократами осуществлялась даже координация процесса принятия решений внутри самого политического руководства страны¹³. Например, именно в министерствах и ведомствах готовилась основная часть проектов решений, принимаемых в секциях СПВ. Бюрократам отводилась и роль посредников в процессе согласования политических интересов «депутатских кланов», а также отдельных звеньев внутрипартийного управления. С. Нода видит реализацию бюрократическим истеблишментом своего политического влияния в том, что именно он осуществлял всю необходимую координацию (или, выражаясь термином из японского политического сленга, «окучивание корней») процесса прохождения проектов решений как внутри секций СПВ ЛДП, так и между отдельными секциями Совета¹⁴.

Особенно заметны негативные стороны сложившейся в Японии модели корпоративного воздействия на процесс подготовки и принятия решений в сфере государственного управления в сравнении с другими западными странами. Например, в США, процесс лоббирования находится под достаточно жестким общественным контролем. Лоббирование выступает как средство ведения «честной», идущей по заранее оговорен-

¹¹ Исикава Масуми, Ямагути Дзиро. Сэнго-но сэйдзиси = Послевоенная политическая история. Токио, 2010. С. 228.

¹² Окада Кацуя. Сэйкэнкотай = Смена власти. Токио, 2008. С. 71.

¹³ Минсюто сэйкэн ва нани-о насубэки ка (Что должна предпринять власть ДПЯ?). Под ред. Дзиро Ямагути. Токио, 2010. С. 55.

¹⁴ Там же.

ным правилам, конкурентной борьбы и, таким образом, поставлено на службу общественным интересам. В Японии же с ее традицией неформальных обсуждений и легитимно неоформленных решений процесс лоббирования выходит из-под публичного контроля и поэтому утрачивает здоровый элемент, перерождаясь в деятельность, противоречащую потребностям общественного развития.

На этом фоне в руководстве Демократической партии после ее прихода к власти в 2009 г. возобладали точка зрения о необходимости покончить с лоббизмом в стенах парламента путем реализации кардинальной реформы системы принятия политических решений.

3. Реформа системы принятия политических решений в 1993–2012 гг.

Кабинеты 1990-х и 2000-х годов неоднократно предпринимали шаги к тому, чтобы покончить с указанными выше недостатками, свойственными системе государственного управления в целом и системе подготовки политических решений, в частности. Политическая реформа 1993–94 годов нанесла решающий удар по фракционной системе¹⁵. Ее результатом стало институциональное усиление премьер-министра, получившего большую свободу рук при принятии политических решений. Дополнительные системные возможности были обреты руководителями правительства в ходе проведения административных реформ конца 90-х – начала 2000-х годов.

Большие усилия для улучшения ситуации были предприняты в 2000-е гг. несколькими кабинетами, сформированными ЛДП. Например, в ходе проведения административных реформ конца 1990-х – начала 2000-х гг. многое было сделано для правового и институционального укрепления должности премьер-министра с целью повышения его роли как субъекта принятия политических решений. Было проведено расширение полномочий премьер-министра в вопросах, связанных с иницированием крупных политических решений, внесением предложений по новым направлениям государственной политики и т. д.

Тогда же для ослабления зависимости премьер-министра от бюрократии был создан институт помощников премьер-министра. В новой редакции Закона о кабинете министров (статья 53) были специально указаны prerogatives премьер-министра в деле выдвижения важных видов государственной политики.

Важным шагом в этой области явилось также системно-организационное усиление вспомогательных органов при премьер-министре, при-

¹⁵ Проведенный в рамках этой реформы Закон о политических фондах запретил направлять политические пожертвования отдельным депутатам. В результате фракции лишились важного смысла своей деятельности.

званное обеспечить независимость главы кабинета от бюрократического аппарата в реализации «права инициативы» путем придания проектам его решений должной экспертно-аналитической основы. С этой целью были укреплены кадровые полномочия премьер-министра, увеличена численность аппарата советников премьер-министра. В 2001 г. в составе кабинета министров был создан специальный орган – канцелярия кабинета министров (*найкакүфу*), ставшая центральной структурой обеспечения политического начала в решениях правительства¹⁶.

В наиболее полном, завершённом виде новая система оформилась при кабинетах Дз. Коидзуми (2001–2006), который широко использовал полученные полномочия при проведении структурных реформ. Важной мерой на пути монополизации власти бюрократии и усиления политических полномочий премьер-министра, и в первую очередь в социально-экономической области, стало создание в 2002 г. Совета по экономике и финансам – консультативного органа при премьер-министре, призванного обозначить стратегические приоритеты финансовой и экономической политики государства. В его состав, помимо руководителей ведомств социально-экономического блока, вошли представители экспертного и делового сообщества, не имевшие сильных связей с правительством.

Тем не менее, задача создания адекватного и эффективного механизма принятия политических решений не утратила своей актуальности, став одной из центральных в политической повестке дня после кабинетов Демократической партии Японии после ее прихода к власти в 2009 г. Одним из предвыборных манифестов ДПЯ был тезис о необходимости «политического руководства» (*сэйдзи сюдо*) – главенствующей роли политиков в процессе принятия стратегических решений в сфере государственного управления. В широком смысле решение этой задачи предполагало пересмотр базовых принципов взаимоотношений административной и политической властей, методов взаимодействия политиков и бюрократов

В руководстве ДПЯ в период, предшествующий ее приходу к власти в 2009 г., возобладали точка зрения, представленная И. Одзава, Н. Кан, К. Окада и другими тогдашними партийными лидерами, в соответствии с которой удовлетворительных результатов в реформировании сферы государственного управления при власти ЛДП достигнуто не было. Главным объектом критики стало сохранение «двойного механизма» системы принятия решений, при которой проект должен проходить согласование одновременно в бюрократических структурах правительства и

¹⁶ Подр. см. Стрельцов Д. В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. М., 2002.

политических структурах правящей партии – секциях Совета по политическим вопросам (СПВ).

Главными объектами критики этой системы были два обстоятельства. Во-первых, обсуждение в СПВ происходило за закрытыми дверями в непубличном формате, оставляя открытым вопрос об ответственности конкретных лиц за принимаемые решения. Во-вторых, данная система давала простор для тайных сделок и способствовала формированию коррупционных смычек в рамках пресловутой «железной триады» (симбиоза политиков, бюрократов и представителей делового сообщества).

Недостатки старой системы связывались также с тем обстоятельством, что руководители министерств и ведомств, входившие в кабинет министров по должности, выступали выразителями, главным образом, не политических, а бюрократических интересов. Как отмечал один из лидеров ДПЯ К. Окада, «министры в нынешних условиях ... не имеют достаточного понимания своего статуса как члена кабинета министров». В то же время «нужны такие политики, которые, занимая пост министра, думали бы не только о делах своих ведомств, но и об общенациональных интересах»¹⁷.

Критиками старой системы нередко указывали также на сильную информационную зависимость политических руководителей правительства от бюрократии ведомств. В тех условиях, как отмечал заместитель премьер-министра в кабинете Ю. Хатояма Н. Кан, «бюрократия постоянно манипулировала кабинетом министров в выгодном для себя ключе путем противопоставления отдельных членов кабинета министров, главы правительства и правящей партии»¹⁸. По мнению Н. Кан, необходимо поменять ситуацию, при которой «бюрократы делают ту работу, которую изначально должны делать политики»¹⁹.

Следует отметить, что представленная выше точка зрения отражала мнение достаточно узкой группы политиков, пришедших к власти в ДПЯ на популистской волне, а также связанных с ними представителей академических кругов. Среди экспертов не сложилось единогласно негативного мнения по поводу плюсов и минусов «плюралистической» системы, якобы не позволявшей политикам проявлять свое лидерское начало. Например, проф. Университета Сэйсакукэнкю дайгакуин Х. Такэнака указывал на тот факт, что даже при старой системе многое зависело от персонального стиля работы премьер-министра, а не только процедурных механизмов²⁰. При проведении реформы почтовой системы успеха удалось достичь благодаря лидерским качествам, проявленным Дз. Коидзуми.

¹⁷ Окада Кацүя. Сэйкэнкотай = Смена власти. Токио, 2008. С. 219.

¹⁸ Там же, с. 62.

¹⁹ Кан Наото. Дайдзин = Министр. Токио, 2009. С. 207.

²⁰ The Keizai Seminar. December 2009 – January 2010. P. 54.

Можно вспомнить «сильных премьеров» биполярной эпохи – Х. Икэда, Э. Сато, К. Танака, Я. Накасонэ и др., которые оставили свой след в истории как яркие политические фигуры. В то же время все три главы кабинета Либерально-демократической партии, пришедшие на смену Дз. Коидзуми, практически ни в чем не смогли реализовать потенциал системы, уже реформированной в направлении «сильного премьера».

Что же предлагали идеологи ДПЯ в качестве альтернативы неадекватной, на их взгляд, сложившейся в условиях правления ЛДП системе подготовки и принятия политических решений? Основные усилия по реформированию механизма принятия решений было предложено направить на укрепление институциональных основ политической власти партий правящего блока. По мысли И. Одзава, японская модель властной архитектуры должна опираться на опыт британской (Вестминстерской) политической системы, в рамках которой политическое звено государственного управления не противостоит бюрократии, а осуществляет ее непосредственное руководство изнутри кабинета министров. Для этой модели характерна доминирующая роль кабинета министров в сфере государственного управления, который, по мысли одного из ведущих экспертов по вопросам реформы государственного управления, близкого к руководству ДПЯ, профессора университета Хоккайдо Дз. Ямагути, является «политической диспетчерской», сформированной из членов руководства правящей партии²¹. Что касается депутатского корпуса правящей партии, то их функции сводятся в основном к роли «заднекамеечников», т. е. к «проталкиванию» подготовленных кабинетом проектов решений через парламент. Если же речь идет о бюрократических структурах правительства, то они должны будут заниматься лишь техническим оформлением и детализацией тех готовых решений, которые спускаются им из кабинета министров.

В своих «манифестах» (предвыборных обещаниях) ДПЯ обозначила следующие задачи по реформированию системы государственного управления:

1. Консолидация кабинета министров как органа политического управления;
2. усиление роли профессиональных политиков в процессе принятия решений на государственном уровне;
3. институциональное усиление властных полномочий премьер-министра.

После прихода ДПЯ к власти в сентябре 2009 г. новое руководство предприняло ряд мер, нацеленных на реализацию «манифестов». Уже на второй день работы нового правительства по инициативе и от имени

²¹ Минсюто сэйкэн ва нани-о насубэки ка = Что должна предпринять власть ДПЯ? Под ред. Ямагути Дзиро. Токио, 2010. С.57.

И. Одзава в адрес депутатского корпуса ДПЯ был распространен новый документ «По вопросам унификации системы принятия решений в правительстве и правящей партии», в котором говорилось о передаче всех функций СПВ ДПЯ правительству и о принципиальном запрещении депутатских законопроектных.

Достаточно оперативно кабинет Ю. Хатояма приступил к организационным шагам по реализации намеченных планов. Прежде всего, в ДПЯ был распущен Совет по политическим вопросам, считавшийся одним из атрибутов старой системы. Одновременно в правительстве ликвидировался институт совещания административных заместителей министра. Предполагалось, что обсуждение важных правительственных решений «по существу» должно происходить непосредственно на заседании кабинета министров, на которое блокировался доступ профессиональным бюрократам. В этой связи упразднился и институт так называемой «правительственной команды» – специальной номенклатуры правительственных чиновников (профессиональных бюрократов), уполномоченных от имени собственных ведомств выступать на заседаниях кабинета министров с пояснениями по поводу предлагаемых проектов решений²². Присутствие госчиновников на парламентских слушаньях запрещалось вообще, а пояснения по вопросам сферы компетенции министерств и ведомств теперь должны давать только профессиональные политики, представляющие эти ведомства, причем делать это «без бумажки».

С целью трансформации кабинета министров в реальный орган политического управления на смену старым институтам в министерствах и ведомствах создавался механизм т. н. «политических советов» в составе министров, вице-министров и политических советников. Именно носители этих трех должностей из числа депутатов партий правящего блока должны были составить «политическую номенклатуру», которая взяла бы себя основное бремя по принятию политических решений отдельными ведомствами. С легкой руки политических комментаторов применительно к «политическим советам» в оборот был введен термин «тройки»²³, вызывающий не вполне корректную аналогию с внесудебными институтами сталинского СССР, творившими скорую расправу над «врагами народа».

Параллельно были подготовлены предложения правящего блока по реформе системы государственной службы. В частности, все значимые кадровые решения в отдельных министерствах и ведомствах, принимавшиеся ранее на внутриведомственном уровне, было предложено

²² Подр. см. Стрельцов Д. В. Современный японский парламент. М., 1994. С. 49–51.

²³ Этот термин так и записывался по-японски словом «тройка», представляющим собой чуть искаженное заимствование с русского.

поставить под прямой контроль со стороны кабинета министров²⁴. С этой целью организовалась специальная кадровая служба кабинета министров (*найкакү дзидзи кёку*), которая, как предполагалось, будет контролировать все крупные назначения в министерствах и ведомствах. Именно через этот орган должны проходить все решения, касающиеся персонального состава «троек».

Введение «троек» вызвало немалый переполох среди бюрократии ведомств, поскольку сопровождалось с ее стороны немалыми кадровыми потерями: административные заместители министра должны были быть понижены в должности до уровня начальника департамента, а начальники департамента, в свою очередь, переведены на должности начальников отделов. Конфликтность ситуации усиливалась в связи с тем, что любое понижение в должности, предпринимаемое даже в рамках институциональных реорганизаций, может быть предпринято только как мера дисциплинарного взыскания в отношении не справившихся со своими служебными обязанностями чиновников. Чтобы предотвратить выход недовольства наружу, правительством после некоторых колебаний было принято решение свести в единую номенклатурную группу должности заместителей министра, начальников департаментов и начальников отделов.

Важным направлением работы, нацеленное на институциональное укрепление кабинета и должности премьер-министра, а также повышение роли небюрократического звена в государственном управлении следует назвать предпринятые ДПЯ меры по формированию новых органов бюджетного планирования. При кабинетах Дз. Коидзуми в качестве личного консультативного органа главы кабинета действовал Совет по экономике и финансам (СЭФ). Не будучи формально включенным в систему кабинета министров, он на деле выполнял функцию мозгового центра правительства, определяющего его финансово-экономическую стратегию.

С приходом к власти ДПЯ СЭФ прекратил свою работу. По мнению нового руководства, Совет, будучи в центре внимания СМИ, был чересчур подвержен политической конъюнктуре и находился в чрезмерной зависимости от личной харизмы Дз. Коидзуми. После ухода последнего Совет фактически утратил свое влияние, во многом по той причине, что преемники Коидзуми на посту премьер-министра, лишённые личной популярности, оказались, по словам проф. С. Нода, «заложниками плюралистической системы принятия решений»²⁵. Еще одним соображением при принятии решения о роспуске Совета было то

²⁴ The Keizai Seminar. December 2009 – January 2010. P.53.

²⁵ Минсюто сэйкэн ва нани-о насубэки ка = Что должна предпринять власть ДПЯ? Под ред Ямагути Дзиро. Токио, 2010. С. 56.

обстоятельство, что его формат, по словам К. Окада, оставлял нерешенным вопрос, насколько при определении политического курса учитывается мнение самого кабинета министров²⁶.

На место Совета по экономике и финансам было предложено создать новую структуру макроэкономического планирования, которая была бы юридически инкорпорирована в правительственную структуру. Главная идея заключалась в том, что подобная структура, войдя в состав канцелярии кабинета министров и будучи возглавленной членом кабинета министров, будет иметь более высокую степень институализации, нежели СЭФ. Важно и то, что их рекомендации станут обслуживать весь кабинет министров, а решения будут носить более долговременный характер и будут менее подвержены политической конъюнктуре.

Инициаторы реформы в своем концептуальном видении новой структуры исходили из того, что бюджетный процесс сочетает в себе задачи стратегического планирования, обеспечивающего преемственность макроэкономической политики, и ежегодного принятия и исполнения государственного бюджета, которая обеспечивается главным образом с учетом сложившейся в данный момент социально-экономической конъюнктуры. В этой связи было предложено развести стратегические и тактические цели бюджетного планирования по разным органам, один из которых должен быть ориентирован на долгосрочные цели государственной политики, другой – на годичный цикл исполнения бюджета.

Уже в своих предвыборных обещаниях ДПЯ декларировала цель создания двух подобных органов: Управления государственной стратегии (УГС) *Кокка сэньякукёку* и Совета по административному обновлению (САО) *Гёсэй сассин кайги*. Оба этих органа, как предполагалось, позволят администрации с большей эффективностью артикулировать стратегические приоритеты государства в бюджетно-финансовой и социально-экономической областях.

Для решения стратегических задач предполагалось использовать Управление государственной стратегии (УГС)²⁷. Перед ним ставилась задача проводить всестороннюю оценку общей концепции государственного бюджета, анализировать его макроэкономические пропорции с точки зрения соответствия стратегическим целям государственной политики, формировать, по выражению Дз. Ямагути, его «общий дизайн»²⁸. Именно через УГС правительство должно было реализовывать свою стратегию экономического развития в финансовой, промышленной, аграрной, экологической областях, координировать работу ведомств в

²⁶ Окада Кацуя Сэйкэн котай = Смена власти. Токио, 2008. С. 220.

²⁷ Japan Echo. February 2010. P.15.

²⁸ Минсюто сэйкэн ва нани-о насубэки ка = Что должна предпринять власть ДПЯ? Под ред Ямагути Дзиро. Токио, 2010. С. 47.

целях достижения долговременных целей государственной политики по достижению сбалансированного бюджета, обеспечению устойчивости национальной системы здравоохранения и пенсионного обеспечения и т. д. В данном контексте ключевую роль в работе УГС приобрела разработка концепций и формулирование долгосрочных целей государственной политики в макроэкономической сфере. Например, через УГС правительство должно было обозначить свой базовый подход к стратегии по выходу из финансово-экономического кризиса, дав принципиальный ответ на вопрос, собирается ли оно накачивать экономику бюджетными деньгами, продолжая наращивать выпуск государственных бондов, или, наоборот, ужесточать финансовую дисциплину, ведя дело к сокращению дефицита государственных финансов.

Что же касается рутинных решений, связанных с формированием бюджета на ближайший финансовый год, эту функцию должен был взять на себя Совет по административному обновлению. Главная цель САО – координировать процесс выдвижения ведомствами бюджетных заявок, обеспечивая их консолидацию в русле непротиворечивости долговременным целям правительственной политики. Поэтому основной сферой работы САО является микроуровень, заключающийся в оценке всех плюсов и минусов каждой программы государственного финансирования в предстоящем году.

Как известно, бюджетный процесс в Японии изначально имеет инкременталистский характер, который предполагает планирование бюджета «от достигнутого» и необходимость в соблюдении баланса межведомственных интересов. Главную роль в этом процессе координации бюджетного процесса играет профильное Бюджетное управление министерства финансов, контролируемое правительственной бюрократией, а также депутатскими кланами *дзоку*. Обеспечивая устойчивость работы правительства, принцип инкрементализма не позволяет политическому руководству страны проводить существенную корректировку бюджетно-финансовой стратегии. С. Нода отмечал, что, несмотря на появление новых задач, стоящих перед политикой государства в социальной, экономической сфере, а также сфере трудовых отношений, никаких изменений в бюджетных приоритетах, которые бы затрагивали интересы отдельных ведомств, реализовать в рамках действующей системы бюджетного планирования практически невозможно²⁹. Именно на этом фоне японская экономика и общество сталкиваются с серьезнейшим кризисом.

Проблема также заключается в том, что ключевую роль в подготовке бюджетного законопроекта играет бюрократия среднего либо низового уровня. Между тем процедура его рассмотрения в парламенте не

предусматривает тщательного обсуждения отдельных статей, прежде всего в силу недостатка времени, а также возможностей независимой экспертной оценки, в связи с чем законопроект практически всегда принимается в консолидированном виде.

САО в этой связи должен был обеспечить политическое руководство страны организационным ресурсом для преодоления этого системного недостатка. По мнению К. Окада, «создание общей структуры бюджета, которая бы опиралась на понимание его концепции, является прерогативой премьер-министра»³⁰. В этой связи САО, как предполагалось, поможет реализовать одно из важных предвыборных обещаний, декларированных ДПЯ в своих «манифестах» – оптимизации административных функций правительства (*дзигё сивакэ*). Речь шла о том, чтобы провести тщательную ревизию административной нагрузки отдельных элементов правительственной структуры, устранить дублирующие функции, отсечь те их виды, которые не отвечают нуждам правительственной политики, например, путем сокращения ряда неэффективных дотационных проектов, бенефициарами которых являлись органы местного самоуправления и «особые юридические лица».

В качестве первого шага на этом направлении 18 сентября 2009 г. кабинетом министров было принято решение о формировании Офиса государственной стратегии (*кокка сэньякусицу*) и Совета по административному обновлению. Организационно Офис стал частью канцелярии кабинета министров. В кабинете министров появилась должность министра по делам государственной стратегии, которую занял один из лидеров ДПЯ Ёсито Сэнгоку. Одновременно была начата работа по легализации новой структуры, деятельность которой в отсутствие должной правовой основы оказалась в значительной степени парализована. В середине февраля 2010 г. правительство запустило законопроект, предусматривающий создание Управления государственных стратегий, а также инкорпорирование нового органа, равно как и Совета по административному обновлению, в структуру правительства³¹.

Однако утрата ДПЯ стабильного положения в парламенте в результате неудачных для нее выборов в верхнюю палату в июле 2010 г. поставило эти планы под удар. В условиях неопределенности перспектив формирования правящей коалиции, которая бы опиралась на прочное большинство в обеих палатах парламента, ДПЯ пришлось объявить о придании Офису государственной стратегии статуса консультативного органа при премьер-министре, что не требовало законодательного оформления³².

³⁰ Окада Кацуня. Сэйкэн котай = Смена власти. Токио, 2008. С. 220.

³¹ Йомиури симбун. 17.02.2010.

³² Асахи симбун. 17.07.2010.

²⁹ Там же. С. 56.

Предложенная руководством ДПЯ реформа, ведущая к сужению группы лиц, причастных к процессу принятия политических решений, столкнулась с ожесточенным сопротивлением со стороны как чиновников, так и политиков. Бюрократическая верхушка почувствовала себя ущемленной, когда многие ее представители были понижены в должности в результате прихода политиков на создаваемые политические посты. Недовольными остались и управленцы среднего звена, оказавшиеся отсеченными от возможностей занять ключевые должности в министерствах и ведомствах, перешедшие в состав политической номенклатуры. Кроме того, существенные опасения среди бюрократии вызывала перспектива жесткого контроля со стороны политиков, утраты ею относительной автономии, превращения в техническую машину для реализации воли правящей партии.

Что касается депутатского корпуса правящей партии, то наиболее уязвленной себя почувствовала та часть депутатского корпуса ДПЯ из числа членов клановых группировок, которая осталась не у дел в результате роспуска Совета по политическим вопросам. Особенно резкую критику вызвало создание в министерствах «политических советов» со стороны многих депутатов, не попавших в заветную политическую номенклатуру и лишившихся по этой причине права голоса при принятии важных политических решений. Неудивительно, что в адрес новой конструкции с их стороны стали активно звучать обвинения в «элитарности» и игнорировании мнения партийных низов³³. Согласно распространенной точке зрения, решение о роспуске СПВ было основано на неоправданном упрощении сути проблемы, которая рассматривалась авторами реформы как несовершенство юридических основ модели политической власти, но не как проявление конкретных недостатков, возникших вследствие длительного однопартийного правления ЛДП.

Мотивация авторов реформы была понятной. Вестминстерская система в ее окончательном варианте должна обеспечить оптимальную схему взаимоотношений политиков и бюрократов и, таким образом, лучшую управляемость. В то же время она противоречит устоявшейся в Японии традиции закулисного согласования и достижения консенсуса, являющейся антиподом предложенной реформаторами схемы, при которой отношения между политиками и бюрократами строятся на основе иерархического соподчинения при руководящей роли политиков.

Проблема также заключается в том, что многие в Японии будут продолжать оценивать возможности новых механизмов, предложенных И. Одава, с большим скептицизмом до тех пор, пока эта система не продемонстрирует свою эффективность. Как отмечал американский

исследователь японской политической системы Т. Харрис, «ДПЯ в какой-то степени стоит перед дилеммой. Чтобы “заднескамеечники” и общественное мнение приняли Вестминстерскую политическую систему, она должна показать результаты своего функционирования. Однако для достижения результатов партия должна уметь контролировать своих членов»³⁴.

После ухода Ю. Хатояма в отставку новое руководство ДПЯ во главе с Н. Кан приняло решение восстановить институт Советов по политическим вопросам. Этот орган, председателем которого был назначен Коитиро Гэмба, приобрел несколько иное функциональное значение, чем это было до его роспуска. По словам К. Гэмба, воссоздание СПВ не поставит под сомнение политику переноса центра принятия решений в кабинет министров. Его задачей будет обеспечение двусторонней коммуникации между партией и кабинетом министров³⁵. Сам К. Гэмба, будучи государственным министром, отвечающим за реформу государственной службы, должен был занимать одновременно ключевые посты в правительстве и правящей партии. Предполагалось, что в обязанности председателя СПВ будет входить, в частности, дача пояснений рядовым депутатам ДПЯ по поводу политики правительства, организация среди них дискуссий и т. д. Новая модель СПВ, таким образом, мыслилась в качестве своего рода дискуссионной площадки, обеспечивающей депутатскому корпусу ДПЯ возможность участвовать в обсуждении государственной политики, выдвигать новые идеи и инициативы.

Несмотря на радикальные планы реформ, возможности, предоставленные главе кабинета в деле инициирования новой политики, оказались в период правления кабинетов ДПЯ в значительной степени невостребованными. За период 2009–2010 гг. практически ни в одной области государственного управления правительством не был инициирован какой-либо новый политический курс. Можно констатировать, что эффективность новых институциональных механизмов, призванных повысить роль премьер-министра, оказывается в существенной зависимости от личных качеств главы кабинета министров, и прежде всего его способности воспользоваться теми огромными прерогативами, которые предоставила ему новая архитектура политической власти.

Трудно было говорить об эффективности предложенной ДПЯ системы бюджетного планирования. В японской печати отмечалось, что при кабинете Хатояма генеральный секретарь кабинета министров, министр финансов и другие ключевые члены правительства так и не смогли сформировать единую консолидированную команду, в центре которой стоял бы премьер-министр. Члены министерских «троек» не-

³³ Асахи симбун. 24.02.2010

³⁴ <http://www.observingjapan.com/2010/03/building-westminster-system.html>

³⁵ <http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/100608/st1006080132005-n1.htm>

редко допускали высказывания и принимали решения, которые шли вразрез с «генеральной линией», озвученной главой кабинета³⁶. В этих условиях окончательное решение по ключевым бюджетным вопросам принимал лично генеральный секретарь ДПЯ И. Одава, что далеко не соответствовало первоначальному замыслу инициаторов реформы.

Новые органы бюджетного планирования, по мнению многих аналитиков, сильно проигрывали по сравнению с упраздненным Советом по экономике и финансам. Во-первых, произошла определенная «тенизация» процесса подготовки решений, его переход в сферу непубличной политики. Если деятельность СЭФ всегда находилась в центре общественного внимания, а его заседания проходили при активном участии СМИ, то новые органы работали в основном в закрытом режиме, проявляя типично бюрократический стиль в работе. Во-вторых, обращал на себя внимание кадровый состав новых органов: в отличие от СЭФ, в них не было ни серьезных экономистов или представителей профессуры, ни менеджеров крупных компаний, ни иных представителей общественности. В состав СЭФ изначально входили все министры экономического блока, что позволяло ему с достаточной эффективностью и компетентностью не только обсуждать вопросы, но и принимать решения, которые немедленно принимались к исполнению. В СЭФ, кроме того, входили представители гражданского общества – бизнесмены, профессора университетов, журналисты и т. д., что позволяло говорить о небюрократической природе нового органа. Важно и то, что заседания СЭФ проходили публично, с привлечением СМИ, а отчеты о его деятельности попадали на первые страницы газет. В противоположность этому, Офис государственной стратегии и Совет по административному обновлению в силу своей бюрократической природы отдавали приоритет корпоративно-бюрократическим интересам, воспроизводя ту самую инкременталистскую систему бюджетного планирования, против которой они направлены.

Постепенное падение популярности кабинета Н. Кан сопровождалось усилением роли партийных структур в принятии решений. После прихода к власти кабинета Ё. Нода его глава фактически полностью дезавуировал все то, что пытались осуществить его предшественники в деле реализации принципа «политического руководства». Назначив на пост главы Совета по политическим вопросам С. Маэхара, Нода подчеркнул, что его кабинет не станет одобрять ни один законопроект, пока тот не получит зеленый свет со стороны руководителя СПВ. Одновременно глава кабинета коснулся и роли Совета, отметив, что этот орган «не должен стать просто форумом для спуска пара»³⁷. Таким образом

³⁶ Асахи симбун 17.07.2010.

³⁷ Асахи симбун 31.08.2011.

Нода первым среди руководителей ДПЯ обозначил реальную возможность участия в принятии решений не только для членов «политической номенклатуры», но и для рядовых депутатов. Другое важное решение – создание в кабинете Нода координационного межведомственного совета с участием административных заместителей министра всех ведомств, который стал действовать на постоянной основе.

После поражения ДПЯ на выборах в палату представителей в декабре 2012 г. кабинет С. Абэ приступил к воссозданию старой системы принятия решений, построенной на особой роли партийных структур (секций Совета по политическим вопросам) в деле согласования разноплановых интересов бюрократии, политического мира, бизнеса, региональных структур и иных носителей корпоративных интересов. По заявлению С. Абэ, «за последние три года система принятия решений, основанная на «политическом руководстве», создала хаос, который привел к критической ситуации»³⁸.

Уже в конце декабря 2012 г. в работе секций Совета по сельскому хозяйству, земельным вопросам и транспорту, здравоохранению и трудовым отношениям активно участвовали соответствующие члены кабинета – ситуация, немыслимая для периода правления ДПЯ.

На заседании кабинета 26 декабря 2012 г. глава кабинета министров представил документ, озаглавленный «О роли политиков и государственных служащих», в котором определялось распределение обязанностей между ними: политики должны «нести ответственность за политические решения», а бюрократы – «оказывать им помощь путем предоставления данных и различных вариантов решения». Одновременно генеральный секретарь кабинета министров Ё. Суга заявил о намерении воссоздать совет административных заместителей министра³⁹.

Существует еще один аспект проблемы формирования новой модели принятия решений, который приобрел для Японии дополнительную актуальность в свете коренных изменений партийно-политического ландшафта. Речь идет о закреплении в политической жизни страны феномена «коалиционной политики» – властной конфигурации с участием достаточно широкого спектра политических сил.

В условиях коалиционных кабинетов особое значение приобретают консультации между партиями – членами правящего блока по политическим вопросам. Однако роль этих консультаций оказывается дезавуированной в свете принципов Вестминстерской модели, при которой правящая партия «самоустраняется» от выработки политики, добровольно передавая ее кабинету.

³⁸ Йомиури симбун 29.12.2012.

³⁹ Йомиури симбун. 29.12.2012.

После прихода ЛДП к власти между нею и партией Комэйто была воссоздана система регулярных консультаций. В частности, в декабре 2012 г. было решено проводить ежемесячное совещание руководства двух партий и представителей кабинета министров с целью координации совместных действий в рамках коалиции. Лидеры двух партий приняли также решение о создании двух совместных советов – по парламентским делам, где в центре внимания будут вопросы межпартийного взаимодействия в парламенте, и по политическим вопросам, где будут обсуждаться вопросы государственной политики в различных областях управления⁴⁰.

ГЛАВА ШЕСТАЯ

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ 1990 – 2010-Х ГОДОВ

1. Политика в отношении низкой рождаемости

В Японии в настоящее время проявляется исключительная острота и актуальность демографической проблемы, которая в настоящее время остается в повестке дня не только органов социального и экономического планирования, но и центральных политических органов государственной власти. Тема демографии получила «прописку» в парламенте, став объектом споров всех ведущих политических сил страны, каждая из которых выступила с собственной программой преодоления демографического кризиса. За этим стоит одно: нация почувствовала всю остроту данной проблемы, масштаб которой поставил ее в категорию угроз национальной безопасности. Руководство страны осознало тот факт, что от путей и методов ее решения будет зависеть не только благосостояние будущих поколений, но и само выживание японской нации в долгосрочной перспективе.

Попытаемся коротко обрисовать суть демографического кризиса современной Японии, в рамках которого проблема низкой рождаемости занимает ключевое место. Уместно отметить, что снижение рождаемости в Японии началось еще в довоенный период, когда экстенсивная демографическая модель, опирающаяся на потребность в воспроизводстве рабочих рук в низкопроизводительных отраслях экономики, и прежде всего в сельском хозяйстве, стала постепенно заменяться индустриальной моделью с умеренным типом воспроизводства. Однако в связи с людскими потерями во Второй мировой войне во второй половине 1940-х гг., т. е. сразу после окончания войны, в стране возник «бэ-би-бум». Он характеризовался крайне высокими показателями рождаемости. Так, в 1947 г. коэффициент суммарной рождаемости (среднее

⁴⁰ Йомиури симбун. 29.12.2012.

число детей, родившееся у одной женщины в течение ее жизни) составил 4,54, а общее число рожденных за год детей составляло около 2,7 млн.

Однако уже в 1950-е гг. в стране началось снижение рождаемости, связанное с успехами послевоенного восстановления и ростом благосостояния населения. Кроме того, свою роль сыграло принятие в 1948 г. законодательства, легализующего аборт по немедицинским показаниям, а также улучшение качества медицинского обслуживания, обеспечившее рост продолжительности жизни. В результате в Японии стала складываться демографическая структура развитого общества, для которой характерны, в частности, умеренные показатели как смертности, так и рождаемости. Так, в 1974 г. коэффициент рождаемости стал ниже коэффициента 2,1, необходимого для простого воспроизводства. Со второй половины 70-х годов, после вторичного всплеска рождаемости (многочисленного поколения 1971–74 годов рождения, родившегося от послевоенных «бэби-бумеров»), показатели коэффициента рождаемости постоянно снижались, который достиг в 2005 г. самого низкого показателя за весь послевоенный период, составив 1,26 условных ребенка на женщину детородного возраста. (Для сравнения можно сказать, что сразу после войны, во время т. н. «бэби-бума», в стране рождалось по 4,54 условных ребенка на одну женщину). Меньше стало и абсолютное число новорожденных – 1,07 млн чел. в 2010 г. против 2,7 млн чел. в период «бэби-бума»¹. При этом произошло сильное повышение возраста матери, рождающей первого ребенка, увеличивается число женщин, отказывающихся иметь детей не по причинам медицинского и социального характера.

После 2005 г. в стране наблюдалось некоторое повышение коэффициента рождаемости, который достиг отметки 1,39 в 2010 г. В качестве причин этого явления «Белая книга по вопросам детства и детского воспитания» называет два момента: (1) некоторое увеличение рождаемости среди достаточно многочисленного поколения, вступившего в старшие детородные возраста (от 30 до 50 лет), которое ранее не проявляло активности в вопросе деторождения и (2) меньшее, чем ожидалось, негативное влияние на общую картину в сфере деторождения таких факторов, как относительное увеличение в общей структуре общества доли лиц, не делающих вступать в брак в течение всей жизни, а также общее снижение среднего количества детей в семьях².

Несмотря на эти подвижки, острота демографической проблемы продолжает сохраняться. Она проявляется в Японии не только в виде

¹ Асахи симбун 01.06.2005.

² Кодомо, косодатэ хакусэ. 2011 = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011 г. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24webgaiyoh/indexg.html>

низкой рождаемости, но и в форме резкого постарения демографической структуры общества, которое проявляется в повышении доли средних и старших возрастов в демографической структуре японского общества. Так, если в 1961 г. средний возраст японцев составлял 29 лет, то в 2011 г. – уже 44,9 года³. К 2030 г. он, как ожидается, превысит 50-летнюю отметку.

Еще в 1970-е годы Япония вошла в официальный список ООН, регистрирующий так называемые «старые общества», где доля лиц старше 65 лет в структуре населения превышает 7%. При этом темпы постарения общества чувствуются особенно разительно в сравнении с другими странами. Например, чтобы доля возрастной категории свыше 65 лет прошла путь от 10%-ной до 20%-ной отметки, Германии потребовалось 57 лет, Великобритании – 80 лет, Японии – лишь 21 год⁴. Если в начале 1990-х гг. этот показатель составлял 12%, то к 2010 г. – составил уже 23%, а к 2050 г., по прогнозам, – уже 35,7%⁵. Число пожилых японцев старше 65 лет впервые превысило количество детей в возрасте до 14 лет в 1997 г., а в 2010 г. составляло 29,246 млн. (23% населения страны) против 16,803 млн. детей (13,2% населения).

По данным министерства общих дел, в конце марта 2012 г. население Японии составляло 126,66 млн., что было на 263,7 тыс. меньше, чем в предыдущем году. Абсолютное сокращение численности населения, продолжавшееся три года подряд, связано с естественной причиной – сокращением рождаемости, уровень которой стал ниже показателя смертности⁶.

По данным «Белой книги по вопросам детства и детского воспитания» за 2011 г., при средних показателях рождаемости и смертности (например, если коэффициент рождаемости в 2060 г. составит 1,35) численность населения Японии составит к 2060 г. лишь 86,74 млн.⁷

Одновременно происходит и относительное снижение доли так называемых «производительных возрастов» (15–64 года). Эта возрастная категория в 1995 г. достигла своего пика, а с 1996 г. постоянно снижается. Именно сокращение этих возрастных категорий дало основание говорить о складывании со второй половины 90-х годов в Японии «малодетного общества» (*сёси сьякай*).

Преобладание старших возрастов в демографической структуре японского общества, означающее уменьшение доли самостоятельного

³ <http://www.japan-now.com/article/187086398.html>

⁴ Асахи симбун 30.06.2006. (веч.)

⁵ Кодомо, косодатэ хакусэ. 2011 = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011 г. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24webgaiyoh/indexg.html>

⁶ Нихон кэйдзай 07.08.2012.

⁷ Кодомо, косодатэ хакусэ. 2011 = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011 г. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24webgaiyoh/indexg.html>

населения, является в долгосрочной перспективе крайне негативным макроэкономическим фактором. С учетом того обстоятельства, что при примерно равной для основных развитых стран Запада производительности труда демографические показатели Японии являются наилучшими, действие демографического фактора, как предполагается, будет проявляться в виде относительного снижения темпов экономического роста, а также общего ослабления конкурентоспособности японской экономики. Следует учесть, что уменьшение доли занятых в народном хозяйстве не покрывается даже за счет наблюдаемого в последние годы увеличения занятости женщин, в том числе после их замужества и рождения детей, а также притока иностранной рабочей силы в связи с либерализацией иммиграционного законодательства. Негативную тенденцию не удастся ослабить даже с помощью научно-технического прогресса и связанного с ним повышения производительности труда.

Важным следствием подобной ситуации является исключительно высокий уровень налоговой нагрузки на население, представляющей собой отношение суммы налогов и социальных страховых взносов к общей сумме национального дохода. В середине 2000-х годов он составлял более 45%, а к 2020 г. в связи с ростом расходов на социальные программы, по некоторым оценкам, ожидается его повышение до 56%⁸.

Наибольшую тревогу вызывает существенный рост финансовой нагрузки на работающее поколение, связанный с необходимостью финансового обеспечения социальных гарантий пожилых возрастов. Эта нагрузка в первую очередь проявляется в опережающем росте статьи расходов на социальные нужды, которая становится в национальном бюджете доминирующей. Например, в государственном бюджете на 2013 фин. г. они составляли 26,4 трлн. иен, что составляло почти 30% расходной части государственного бюджета страны. Всего же расходы на социальные нужды, включая пенсионную систему, систему медицинского обеспечения и патронажного ухода и т. д., составляли в 2013 фин. г. более 110 трлн. иен, или более 20% ВВП страны⁹.

С учетом того обстоятельства, что при примерно равной для основных развитых стран Запада производительности труда демографические показатели Японии являются наилучшими. Действие демографического фактора, как предполагается, будет проявляться в виде относительного снижения темпов экономического роста, а также общего ослабления конкурентоспособности японской экономики.

Безусловно, указанные тенденции уже давно вызывают большую обеспокоенность в среде японской общественности и привлекают пристальное внимание государственных органов. Еще в 1989 г. большой

⁸ Нихон кэйдай 10.08.2004.

⁹ <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/131225.html>

общественный резонанс получили данные о том, что коэффициент суммарной рождаемости составил в стране 1,57 (т. н. «шок от коэффициента 1,57»). Это было связано с тем обстоятельством, что данный коэффициент впервые за 20 с лишним лет стал ниже 1,58 – самого низкого за всю послевоенную историю уровня, достигнутого в 1966 г. Широкая общественная дискуссия и вынесение данной проблемы в политическую плоскость позволили ускорить принятие законодательства об оплачиваемых отпусках по родам и уходу за ребенком, которое было принято в 1991 г. Вместе с тем следует отметить, что целенаправленной государственной политики в сфере рождаемости в Японии не проводилось вплоть до середины 90-х гг., когда вся серьезность ситуации в демографической сфере стала осознаваться политическим руководством страны.

Политику в сфере рождаемости, говоря с общетеоретических позиций, можно условно разделить на две модели. Первая модель – «политика прямого материального стимулирования» – заключается в преимущественно финансово-экономическом поощрении родителей, рождающих и воспитывающих детей. Характерными ее чертами являются высокий уровень детских пособий, государственные гарантии медицинской помощи матерям и детям, субсидирование расходов на содержание детей в дошкольных учреждениях и проч. Вторая модель – «политика создания условий» – предполагает, что меры прямого материального стимулирования будут сочетаться с шагами по формированию такой системы занятости, которая позволит обоим родителям успешно сочетать воспитание детей с работой, самостоятельно зарабатывая средства на содержание детей.

Выбор конкретной модели политики в сфере рождаемости зависит от огромного количества разнообразных экономических, социальных, социально-психологических, политических и иных уникальных для каждой страны реалий. Применительно к Японии, модель «политики создания условий» до недавнего времени не могла найти себе практического применения, в частности, в силу традиционных семейно-поведенческих отношений, а также этических стереотипов, в рамках которых повторный выход на работу замужней женщины, имеющей детей, считался недопустимым. В то же время «политика прямого материального стимулирования» также не могла быть признанной панацеей в силу ее высокой затратности и относительно малой эффективности. Так, нигде в мире пока не зафиксировано прямой корреляции между объемом государственных мер помощи и ростом рождаемости. Например, в Германии при лучшем, чем в Японии, экономическом наполнении государственной политики уровень рождаемости остается на столь же низком уровне. Кроме того, социальная политика в Японии (и политика в сфере рождаемости, в частности) сталкивается с проблемой адресности, т. е.

налаживании таких механизмов, которые позволили бы направлять стимулирование главным образом наиболее нуждающимся, повышая тем самым эффективность государственных расходов.

В большинстве стран Западной Европы политика в области рождаемости традиционно проводится косвенными методами в русле общей политики государства в сфере семьи и детства, тяготея к модели «создания условий». В Европе считается, что прямое материальное стимулирование процесса рождения детей граничит с нарушением прав человека. Согласно широко распространенному здесь мнению, государство не должно применять средств давления (в том числе и «позитивных») в деликатной сфере, связанной с правом человека решать, сколько и когда ему следует иметь детей. В этой связи политика в сфере рождаемости концентрируется главным образом вокруг повышения качества жизни и среды обитания («семейная политика»), а также улучшения условий найма, косвенно побуждая женщин к сочетанию воспитания детей с работой, позволяющей улучшить материальное положение семьи и одновременно повысить женщине ее общественный статус.

Что касается Японии, то традиционным для этой страны является «этактистский» подход к проблеме рождаемости, заключающийся в том, что именно на государстве лежит значительная часть ответственности за ситуацию в демографической сфере и что государство должно напрямую регулировать процессы деторождения имеющимися у него организационными и финансово-экономическими средствами. Такой подход во многом основывается на традиционалистских мировоззренческих представлениях об «обязанности» женщин рожать детей во имя общественного блага, имеющих, с современных правозащитных позиций, дискриминационный оттенок. По мнению многих феминистических групп, данный подход вызывает не вполне приятные ассоциации с периодом Второй мировой войны, когда в условиях огромных людских потерь милитаристская верхушка Японии выступала с лозунгом «*умэё фуясэё!*» («рожайте и приумножайтесь!»)

Между тем в современной Японии такого рода патерналистские представления сохраняются как в виде массового сознания, так и в качестве идеологического ориентира. Согласно опросу, проведенному Канцелярией кабинета министров в 2004 г., 69,9% опрошенных заявили о том, что считают меры прямого экономического стимулирования рождаемости «наиболее важными» среди прочих мер государственной политики в области рождаемости¹⁰. Что касается правящего лагеря, то о его взглядах можно судить по высказываниям министра здравоохранения Хакуо

Янагисава, который в одном из своих публичных выступлений 27 января 2007 г. назвал женщин «рожающими машинами». Даже один из лидеров Демократической партии Японии Наото Кан, не удержался от того, чтобы использовать в ходе избирательного турне в префектуре Айти в январе 2007 г. термин «производительность деторождения». Хотя подобные высказывания вызывают критику со стороны общественности, их появление свидетельствует о широко укоренившемся восприятии сферы рождаемости как формы «массового производства», которое подлежит прямому регулированию со стороны государственных органов.

Большую актуальность в контексте поставленной проблемы имеет вопрос о государственных программах в сфере рождаемости. Как уже было отмечено, специальной политики, имеющей концептуальную проработку и опирающейся на детализированную нормативную базу, в Японии до середины 90-х гг. не проводилось. Первая попытка поставить политику в сфере рождаемости на институализированную основу была предпринята в 1995 г. с принятием «Специального плана действий и мер по преодолению снижения рождаемости», более известного как «План Ангел». Реализованную с того периода политику можно условно разделить на три этапа, каждый из которых основывался на принятии соответствующих программных документах (см. табл.2).

Табл. 2. Основные виды государственных программ в сфере поощрения рождаемости (1990-е – 2000-е гг.)¹¹

Год	Название программы
1994	«План Ангел» (1995–99)
1999	«Новый План Ангел»
	Принятие Основного курса по реализации мер в сфере поощрения рождаемости
2003	Базовый закон о государственных мерах поощрения рождаемости
	Закон о мерах по реализации политики помощи в воспитании следующего поколения
2004	Программа политики в отношении общества с малой рождаемостью
	План помощи детям и воспитанию детей (2005–2009)
2006	«Новая политика поощрения рождаемости»

¹⁰ Нихон кэйдзай. 31.08.2006

¹¹ Нихон кэйдзай. 3.06.2006

На **первом этапе** (1995 – 1999 гг.) основной упор в планировании делался на создание для матерей инфраструктурных возможностей для сочетания воспитания детей с занятостью. В «Плане Ангел» были зафиксированы конкретные количественные ориентиры, в частности, касающиеся строительства новых муниципальных детских дошкольных учреждений. Их достижение позволило в существенной степени насытить потребности в яслях и детских садах, особенно в отношении детей до 3 лет.

На **втором этапе** (2000–2004 гг.) государственная политика, направленная на максимальное удовлетворение спроса в яслях и детских садах, была продолжена. Обращает на себя внимание тот факт, что одним из важных факторов популярности Премьер-министра Японии Дз.Койдзуми явился выдвинутый им лозунг: «Бороться за то, чтобы период ожидания ребенком места равнялся нулю». Новым моментом политики явилась постановка в числе приоритетов задачи законодательно закрепленных гарантий для матерей, касающихся т. н. «повторного найма» – устройства на работу после увольнения в связи с появлением ребенка (речь в данном случае не идет об оплачиваемом отпуске по уходу за ребенком, а именно об увольнении по собственному желанию).

Особенностями **третьего этапа** (2005–2009 гг.) является пересмотр подхода к мужчине в сторону общественного признания его значимости как родителя, участвующего в воспитании ребенка. В государственных программах было впервые зафиксировано право отца получать наравне с матерью отпуск по уходу за ребенком. Кроме того, новым моментом явился призыв к частным корпорациям создавать собственные программы содействия воспитанию детей, в частности, путем предоставления родителям гибкого графика работы с возможностью выбора времени прихода и ухода на рабочее место, сокращенного рабочего дня и т. д.

Обращает на себя внимание активизация процесса совершенствования законодательной базы государственной политики в области рождаемости и детства, которая приобрела более диверсифицированный и законченный характер. Особого внимания заслуживает принятый 23 июля 2003 г. японским парламентом рамочный закон о государственных мерах поощрения рождаемости, который вступил в силу в сентябре того же года. Закон ввел в юридический оборот понятие базовое понятие «малолетнего общества с низкой рождаемостью». Другой важной особенностью данного правового акта явилось четкое обозначение ответственности государства в лице правительства и органов местного самоуправления в деле проведения политики в области рождаемости. В качестве цели принятия этого закона декларировалось «создание адекватной среды, стимулирующей рождение и воспитание детей». В развитие данного рамочного законодательства правительство провело в

том же 2003 г. через парламент закон «О мерах по реализации политики помощи в деле воспитания следующего поколения», в котором впервые на корпоративный сектор были наложены определенные обязательства в сфере поддержки семей, имеющих несовершеннолетних детей. В частности, предприятия с числом работающих свыше 310 обязаны теперь разрабатывать «планы действий» с целью облегчения служащим задачи сочетания работы и воспитания детей.

В июне 2006 г. правительство одобрило и опубликовало новую программу мер государственной поддержки рождаемости, получившую название «Новая политика поощрения рождаемости»¹². В числе основных причин появления данного документа следует назвать обострение демографического кризиса, проявившегося в первом в истории Японии факте сокращения в 2005 г. абсолютной численности населения (на 2 года раньше прогноза). Свою роль сыграли и неблагоприятные прогнозы развития ситуации в области рождаемости на среднесрочную перспективу: показатели рождаемости, как ожидается, неизбежно сократятся уже через несколько лет, после постепенного ухода относительно многочисленного поколения рожденных в первой половине 70-х годов (т. н. «детей беби-бумеров»), находящегося в настоящее время в детородном возрасте.

В программе делается ставка на комплексный подход к решению проблемы рождаемости, предполагающий сочетание мер организационной и финансовой поддержки семьям, имеющих детей, и в первую очередь дошкольного возраста. Иными словами, принятие данной программы явилось своего рода месседжем государственной власти в адрес общества, в котором она недвусмысленно заявила о своем намерении различными средствами стимулировать деторождение и оказывать помощь в деле воспитания детей.

В программе были перечислены конкретные меры государственной поддержки, перечень которых насчитывает 40 пунктов. В их числе – выделение целевых государственных дотаций на лечение бесплодия, расширение государственного финансирования на мониторинг беременных, упрощение процесса расчетов за услуги родильного дома, обязательное посещение медсестрами семей после родов, увеличение пособий на младенцев до двух лет, в введение специальных надбавок к государственным пособиям, расширение системы государственных дотаций на содержание детей в дошкольных учреждениях, обязательное оборудование всех начальных школ детскими игровыми площадками. В свете обострившейся в последние годы проблемы обеспечения безопасности детей, проявившейся в увеличении числа случаев насилия над

¹² См. Асахи симбун. 30.07.2006.

детьми, ставшими объектами похищения на пути в школу, государственная программа предусматривала расширение услуг по доставке детей в школы специальными школьными автобусами.

Программой были предусмотрены меры налогового стимулирования в сфере семейного воспитания детей, особенно применительно к семьям с детьми старшего школьного возраста (учащимся средней школы повышенной ступени), а также студентам вузов. Именно на этом этапе воспитания затраты родителей растут в наибольшей степени. В частности, правительством предлагалось применять к молодым людям налоговые льготы при использовании ими системы низкопроцентного кредитования стипендий (система выплаты банками стипендий, общая сумма которых с небольшим процентом должна быть возвращена банку после окончания вуза).

В разделе программы, посвященном системе организации труда для работников, имеющих детей, корпорациям предлагалось пересмотреть режим работы в сторону отказа от длительных сверхурочных и создания для отцов больших возможностей для участия в воспитании детей. Говоря более конкретно, программа рекомендовала существенно увеличить размер оплаты за сверхурочные и оплачивать отпуск по родам и уходу за ребенком по более высоким, чем гарантированные законом 40%, ставкам.

Большое место в программе уделялось задаче укрепления семейных ценностей. Для решения задачи «усиления семейных уз» предлагалось, в частности, ввести т. н. «семейный день», способствовать общению и, по возможности, совместному проживанию трех поколений и т. д. По мысли авторов программы, эти меры должны способствовать оздоровлению морально-психологического климата в обществе, устранению нездорового и чуждого японскому социуму духу индивидуализма и эгоизма.

В декабре 2007 г. Советом по малолетнему обществу была одобрена государственная стратегия «Япония, помогающая детям и семьям». Программой предусматривались меры государственной поддержки по стимулированию благоприятных для воспитания детей форм и систем занятости и созданию условий для гармоничного воспитания детей в семьях.

29 января 2010 г. кабинетом министров Японии был одобрен документ «Видение вопросов детства и детского воспитания», которым определялись цели и задачи государственной политики поощрения рождаемости. Документом, в частности, устанавливался целый ряд количественных показателей по реализации политики в отношении малолетнего общества, которые надлежит достичь в течение пяти лет с момента принятия плана¹³.

¹³ Кодомо, Косодатэ хакусё. 2011. = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011 г. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24webgaiyoh/indexg.html>

Хотя государственная политика в сфере поощрения рождаемости находится в данный момент на этапе реализации, уже сейчас можно подвести некоторые ее итоги. В числе того положительного, что было достигнуто, следует выделить ряд принципиальных моментов. Прежде всего, в стране была подведена законодательная основа под систему оплачиваемых отпусков по родам и уходу за детьми. Согласно закону «О воспитании детей и уходе за больными», максимальная продолжительность отпуска составляет 1,5 года¹⁴. С 2001 г. размер гарантированной оплаты составляет 40% от уровня зарплаты работницы до выхода в отпуск. Источником оплаты является специальный страховой фонд, формируемый за счет отчислений из зарплаты самого работника. Государством также были предприняты меры по распространению и развитию системы отпусков в связи с уходом за больным ребенком.

Следует констатировать, однако, что в современной Японии основная часть женщин (в среднем около 70%) продолжает увольняться с работы в связи с рождением ребенка. По данным Института проблем социального страхования и народонаселения, в 2000–2004 гг. лишь 13,8% женщин использовали право оплачиваемого отпуска¹⁵. В то же время налицо тенденция к более широкому использованию данной гарантии: в середине 80-х годов прошлого века этот показатель составлял лишь около 5%. В настоящее время в повестку дня с большей актуальностью встала задача с помощью законодательных и налогово-финансовых мер побудить предприятия повторно брать на работу своих бывших сотрудниц после их увольнения и добровольного отпуска по уходу за детьми.

Важным результатом государственной политики явилось развитие сети детских дошкольных учреждений, результатом чего стало существенное увеличение мест в яслях и детских садах. Так, если в 1994 г. их число составляло 1,59 млн., то в 2005 г. – уже 1,99 млн.¹⁶ Успех данной политики позволил, помимо всего прочего, снизить остроту проблемы нехватки рабочих рук на производстве, важным условием решения которой становится повторный найм женщин, имеющих детей.

Определенные успехи были достигнуты в плане материального поощрения семей, воспитывающих детей. Еще в 1972 г. была введена система государственных детских пособий. До 2012 г. пособие составляло 5 тыс. иен на первого и второго и 10 тыс. иен на третьего и каждого

¹⁴ Асахи симбун. 25.06.2006.

¹⁵ Асахи симбун. 28.06.2006.

¹⁶ Сюда отнесены как муниципальные, так и частные детские сады, работающие в рамках муниципальных программ, в отношении которых родителям обеспечивается низкий уровень оплаты, пропорциональных их заработку. Частные детские сады, действующие на коммерческой основе и вне муниципальных программ, здесь не учитываются. – см. Асахи симбун 16.04.2006.

последующего ребенка. Оно платится вплоть до окончания ребенком 6-го класса начальной школы (примерно до 11 лет).

Пришедшая в 2009 г. к власти Демократическая партия Японии выступила в своих манифестах с обещанием ввести гарантированные государством детские пособия из расчета 26 тыс. иен в месяц на одного ребенка. Однако достаточных финансовых источников для реализации этих обещаний правительству ДПЯ найти не удалось. Тем не менее, заручившись поддержкой ЛДП и Комэйто, ДПЯ смогла в конце марта 2012 г. провести через парламент закон, в соответствии с которым детские пособия были увеличены. Так, на ребенка в возрасте до трех лет они составили 15 тыс. иен в месяц, на первого и второго ребенка в семье с трех лет до окончания ими начальной школы – 10 тыс. иен, на третьего ребенка до окончания им начальной школы – 15 тыс. иен. в месяц. На всех детей средней школы первой ступени выплачивается по 10 тыс. иен в месяц. Выплата пособия обусловлена уровнем совокупного дохода семьи. Так, если у одного из родителей годовой доход превышает 9,6 млн. иен, ежемесячное пособие на ребенка составляет 5 тыс. иен.¹⁷ Кроме того, ДПЯ удалось реализовать в полном объеме обещание отменить плату в государственной средней школе второй ступени¹⁸.

Для семей с детьми была внедрена система страховых и налоговых льгот. Расходы по пребыванию в родильном отделении больниц в пределах 300 тыс. иен оплачиваются за счет обязательной медицинской страховки. В части налогообложения применяется вычет части подоходного налога «кормильца» (в частности, не платится налог на сумму дохода в пределах 380 тыс. иен в год). Кроме того, в отношении родителей, имеющих детей в возрасте от 16 до 23 лет, применяется специальный налоговый вычет, направленный на снижение финансовой нагрузки в связи с необходимостью оплаты вузовского образования¹⁹.

Вместе с тем, давая общую оценку государственной политики в сфере рождаемости, основываясь на формальных показателях, приходится констатировать, что ее эффективность оказывается близкой к нулю: несмотря на все предпринимаемые усилия, рождаемость в стране продолжает оставаться на крайне низком уровне. И дело здесь не только и не столько в системных просчетах планирования или отсутствии корректного концептуального видения существа проблемы. В основе низкой рождаемости лежат объективные причины, порожденные новыми реалиями в социальной и экономической сферах.

Прежде всего, речь идет о хорошо известном явлении – переходе к обществу с постиндустриальным типом воспроизводства. Для такого

общества, прежде всего, характерно активное участие женщин в жизни общества, рост карьерных амбиций и прочие аспекты процесса феминизации, а также общее изменение стиля жизни, для которого характерно усиление эгоистического и индивидуалистского начал. В плане общей тенденции развития Япония мало чем отличается от большинства западных стран, которые в этой связи также вынуждены сталкиваться с системным популяционным кризисом.

Вместе с тем у Японии наблюдается целый ряд характерных черт, усугубляющих демографическую ситуацию. Прежде всего, в стране более остро стоят вопросы гендерного равенства, что проявляется в таких хорошо известных социальных феноменах, как дискриминация женщин на службе по признаку карьерного роста, а также, как следствие этого, ощутимая разница в оплате труда, не позволяющая женщинам обрести полную финансовую самостоятельность. Кроме того, особенностью Японии является также психологическое неприятие в обществе внебрачного деторождения как такового, а также дискриминация на бытовом уровне детей из «неправильных» семей (рожденных от смешанных браков либо воспитываемых в неполных семьях). В результате в Японии не получила распространения такая социальная группа, как матери-одиночки. По статистике, вне брака в Японии рождается лишь около 2% детей, что существенно меньше, чем где бы то ни было на Западе²⁰. Иными словами, одним из необходимых условий рождения ребенка в Японии продолжает оставаться юридическое оформление брачных уз между родителями.

Другая японская реалья заключается во все более позднем возрасте вступления в брак женщин детородных возрастов. Так, если в 1950 г. процент женщин возраста от 25 до 30 лет, не находящихся в браке составлял 15,2%, то в 2000 г. – уже 54%²¹. При этом средний возраст вступления женщин в первый брак составлял в 2010 г. – 28,8 лет (в 1947 г. – 22,9 года). Соответственно, существенно более поздним стал и возраст рождающих женщин. Например, если в 1955 г. первые роды проходили у женщин в возрасте 25,1 года, то в 2003 г. – уже 29,9 лет, вторые – в возрасте 31,8 лет, третьи – 33,2 года, что было больше показателей 1980 г. соответственно на 3,5, 3,1 и 2,6 лет²². Усилилась тенденция к увеличению доли женщин, не вступающих в брак вообще (в 1970-е – 1990-е гг. их доля составляла около 4%, в 2000 г. повысилась до 5,82%²³). В 2000-е годы, кроме того, произошло существенное увеличение процента бездетных

²⁰ Нихон кэйдзай. 22.10.2004.

²¹ Асахи симбун. 09.04.2006.

²² Кодомо, косодатэ хакусё. 2011 = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011 г. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24webgaiyoh/index.html>

²³ Асахи симбун. 09.04.2006.

¹⁷ Нихон кэйдзай. 23.03.2012.

¹⁸ Йомиури симбун. 6.09.2012.

¹⁹ Асахи симбун. 09.07.2006.

семейных пар. Результатом этих тенденций стало низкое число детей, рождающихся в семьях: в среднем 2,09 ребенка на семью в 2006 г.²⁴

Неблагоприятные тренды в демографической ситуации происходили на фоне достаточно трудной и неоднозначной экономической ситуации 2000 – 2010-х гг. Многие компании, добиваясь сокращения издержек в русле стратегии рационализации, существенно ограничили в 90-е годы, когда страна переживала период экономической стагнации, наём новых сотрудников на постоянной основе. В результате диверсификации форм найма в его структуре гораздо большее место стали занимать непостоянные работники: т. н. «фритеры» (лица свободных профессий, работающие за штатом компании по индивидуальным контрактам), работники, командированные в компанию на ограниченный срок по договору с кадровым агентством, контрактные служащие, непостоянные работники с повременной оплатой труда и т. д. Так, например, если в 1984 г. общее количество наемных работников-мужчин, занятых на непостоянной основе, составляло в Японии 1,95 млн. чел, то в 2005 г. – уже 5,07 млн.²⁵ Общий же процент т. н. «непостоянного найма» в общей структуре найма превысил в начале 2010 г. 35%²⁶.

При этом обращает на себя внимание существенная разница в уровне доходов между непостоянными и постоянными работниками в пользу последних. Так, по данным Министерства здравоохранения, труда и социального обеспечения, уровень оплаты труда временного работника составлял в 2005 г. 42,8% от уровня постоянного работника для мужчин и 58,7% – для женщин²⁷.

Между тем социологические исследования убедительно демонстрируют высокий уровень затрат на содержание ребенка, которые оказываются невозможным для лиц с низким и нестабильным уровнем дохода. О порядке таких затрат свидетельствуют данные, опубликованные в японской печати.

Общая сумма расходов за весь период воспитания составляет около 23 700 тыс. иен, из которой только на плату за обучение в системе «школа-университет» приходится 8 630 тыс. По данным «Белой книги по «малолетнему обществу» за 2005 г., на воспитание одного ребенка в год в среднем требуется около 1,713 млн. иен. О том, насколько большой нагрузкой это ложится на семейный бюджет, говорит то, что уровень среднего дохода на семью составлял в том же году около 6,2 млн. иен. Проблема для Японии заключается также в усилении процесса неравномерного распределения доходов и обострении проблемы социального неравенства, намевшихся в середине 2000-х годов. Появление боль-

²⁴ Асахи симбун. 23.06.2006.

²⁵ Асахи симбун. 09.04.2006.

²⁶ Йомиури симбун. 31.12.2012.

²⁷ Асахи симбун. 15.10.2006.

шого слоя семей с низкими доходами становится дополнительным фактором в пользу «малолетнего общества».

Табл. 3. Средний уровень затрат на воспитание одного ребенка, 2006 г.²⁸

Возраст ребенка	Сумма в тыс. иен
рождение	540
0–3 года	1 990
4–5 лет	1 640
6–11 лет (6-летняя начальная школа)	3 690
12–15 лет (3-летняя средняя школа первой ступени)	2 930
16–18 лет (3-летняя средняя школа второй ступени)	3 720
19–23 года (университет)	9 190

По данным Государственного института проблем социального обеспечения и народонаселения, полученных на основании анкетирования, в японских семьях хотели бы иметь в среднем 2,48 ребенка, в то время как в реальности «планируют» появление 2,11 детей. Главной причиной расхождения реальности с идеалом около 66% респондентов назвали «чрезмерную дороговизну» воспитания детей. При этом в глаза бросается очевидно негативный настрой в отношении планов обзаведения детьми, наблюдаемый в Японии в рамках сравнительных международных социологических исследований. Так, по данным опроса, проведенного в 2005 г. Канцелярией кабинета министров среди семейных пар детородного возраста в Японии, США, Франции, Южной Кореи и Швеции, наибольший процент японских семей (55%) выбрали ответ, что они «не собираются или не могут увеличивать число детей». Как отмечалось, этот ответ встречался чаще, чем среди шведских семей, в 5 раз²⁹.

Свою лепту в неблагоприятную ситуацию в сфере рождаемости вносят и обострившиеся проблемы системы здравоохранения страны. В частности, речь идет о недостатке врачей-гинекологов и педиатров, а также сокращении числа родильных отделений больниц, результатом

²⁸ Асахи симбун. 02.07.2006

²⁹ Там же

чего явилось общее ослабление инфраструктуры медицинского мониторинга женщин детородных возрастов.

Сложность социально-экономической ситуации не умаляет и ответственности самого государства за состояние дел в сфере рождаемости. Более скрупулезный анализ показывает, что ситуация, вероятно, не была бы столь удручающей, если бы правительство уделяло вопросам семьи и детства больше внимания и направляло бы в эту сферу больше бюджетных средств.

Прежде всего, в глаза бросается существенно более низкий, чем в других странах, уровень расходов Японии на детскую и семейную политику в госбюджете. Так, например, в 2000 г. уровень расходов по статьям «детство» в национальном бюджете Японии, по данным ОЭСР, составлял около 3%, в то время как для Скандинавских стран и Франции этот показатель составлял около 10%³⁰.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что объем средств, выделяемых государством на семейную и детскую политику, составляет в Японии лишь одну двенадцатую часть от сумм, идущих на решение проблем «стареющего общества». По мере обострения проблемы старения структура социальных расходов постоянно изменяется в пользу пенсий, которые по общей сумме ассигнований еще в 1980-е годы перегнали медицинские расходы. Основная часть социальной политики в Японии традиционно направлена именно на обеспечение старости, а не на поощрение рождаемости. Так, в бюджете за 2002 фин. г. из 83,6 трлн. иен 58,4 трлн. – шло «на старость», а на адресную помощь семьям с детьми – лишь 3,2 трлн. иен³¹.

Следствием такого «остаточного принципа» выделения бюджетных средств является гораздо более низкий уровень социальных гарантий, касающихся поддержки семей с детьми, чем в других странах Запада (см. табл. 45).

Кроме того, по мнению экспертов, в Японии пока еще недостаточно развита сеть детских дошкольных учреждений, что не позволяет матерям, обремененным маленькими детьми, устроиться на работу в удобный для себя период жизни. По положению на апрель 2005 г., около 25% детей в возрасте 1–2 года не могли посещать детские учреждения³². Ситуацию не удалось исправить и к началу 2010-х годов, о чем свидетельствует начало в 2010 г. реализации программы «Ждущие дети» (*Тайки дзидо*), направленной хотя бы на ослабление остроты данной проблемы³³.

³⁰ Асахи симбун. 16.04.2006.

³¹ Нихон кэйдзай. 15.10.2004.

³² Асахи симбун. 16.04.2006.

³³ Подр. см. Кодомо, косодатэ хакусё. 2011 = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011 г. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2012/24webgaiyoh/indexg.html>

Табл. 4 Система поощрения рождаемости в Японии и некоторых странах Европы³⁴

	Коэффициент рождаемости в 2003 г.	Срок оплачиваемого отпуска	Гарантированный законом уровень отпускных по уходу за ребенком, в месяц	Гарантированное государством детское пособие, при наличии двух детей в семье	Процент работающих матерей, имеющих детей до 6 лет
Франция	1,89	3 года	70 тыс. иен, но на первого ребенка оплачиваемый отпуск предоставляется только на полгода	16 000 иен (до 20-летнего возраста, только на второго и далее ребенка)	56,2
Германия	1,34	3 года	Оплата только первые два года по 40 тыс. иен в месяц	44 000 иен (до 18 лет)	51,1
Швеция	1,71	1,5 года	390 дней – 80% от уровня зарплаты перед отпуском, следующие 90 дней – по 900 иен в день	29 000 иен (до 16 лет)	77,8
Великобритания	1,71	1 год	90% от уровня зарплаты в течение 26 недель, с ограничением верхнего предела	25 000 иен (до 16 лет)	55,8
Япония	1,29	1 год	40% от зарплаты до отпуска	5 000 иен на первого и второго,	35,6
				10 000 иен на третьего и далее ребенка (до 6 класса начальной школы включительно; ограничения по уровню дохода) ³⁵	

При этом Японию отличает жесткий набор требований для устройства ребенка в муниципальный сад. Например, если в скандинавских странах заявка на устройство ребенка в муниципальный детский сад

³⁴ Составлено по данным: Асахи симбун. 16.04.2006.

³⁵ Соответственно, в 2012 г. детские пособия в соответствии с новым законом были увеличены.

гарантируется всем семьям вне зависимости от наличия работы у супругов, в Японии сад предоставляется только тем семьям, где работают оба супруга. Наличие подобных условий дает многим экспертам основания для вывода о том, что в Японии общественная значимость задачи воспитания детей пока еще не осознается в должной степени.

2. Пенсионная реформа

Пенсионная система складывалась в Японии на протяжении всего послевоенного периода, однако процесс ее реформирования не прекращается и по сей день. Предполагается, что с будущего года вопросы социального, и в первую очередь пенсионного и медицинского, обеспечения выйдут на первый план парламентской повестки дня.

В Японии действует две системы пенсионного обеспечения – общественная и индивидуальная. Что касается индивидуальной системы, то основными ее субъектами являются компании по страхованию жизни, а число пользователей достаточно ограничено. При этом предлагаемые схемы, как правило, не предполагают пожизненного пенсионного обеспечения, ограничиваясь оговоренным в контракте сроком. Кроме того, в случае смерти застрахованного выплаты полностью прекращаются, так что семья покойного не получает прав даже на возвращение вложенных в пенсионную схему средств. Поэтому в дальнейшем ограничимся рассмотрением общественной системы пенсионного обслуживания.

За пределами настоящего исследования находится и т. н. «пенсия предприятия», выплачиваемая работникам частных компаний в виде выходного пособия в соответствии с выслугой лет. Этот вид пенсии, в строгом смысле этого слова, нельзя считать частью национальной пенсионной системы. Кроме того, в нынешних реалиях «пенсия предприятия» утратила свою универсальность даже для частных компаний, каждая из которых индивидуально решает вопрос о том, придерживаться ли практики выплаты выходных пособий вообще, а если да, то в каких объемах и на каких принципах.

Подавляющее число граждан являются пользователями одной из схем общественного пенсионного обеспечения. Общим принципом пенсионного строительства является «налогооблагаемый» характер наполнения финансовых источников. Иными словами, чтобы обрести статус «бенефициара» (пользователя), подписчики пенсионных схем обязаны регулярно, в течение длительного и оговоренного контрактом срока, выплачивать пенсионные страховые взносы, что делает саму систему наполнения средств пенсионных фондов похожей на систему налогообложения.

В реальности пенсионная система Японии строится на перераспределении финансового бремени между поколениями, или поколенческой

солидарности. Средства из «накопительной части», которые действуют в некоторых пенсионных схемах, служащие для аккумуляции средств на индивидуальном счете, в реальности не инвестируются в ценные бумаги, а уходят на выплату пенсий тем, кто по возрасту или иным критериям уже получил статус бенефициара данной пенсионной схемы. Иными словами, страховые взносы трансформируются не в действующий капитал, а в оформленное соответствующими законами право получать вознаграждение при выполнении определенных условий. Данная особенность пенсионного строительства предполагает долгосрочность и преемственность государственной политики в социальной сфере, а также высокий уровень общественного доверия в отношении власти, обеспечивающей контроль деятельности пенсионных фондов. В определенном смысле это на протяжении длительного времени откладывало свой отпечаток и на политическую систему страны, для которой было характерно долгосрочное господство одной политической силы консервативной ориентации.

С учетом того обстоятельства, что подписчиками базовой пенсионной схемы (обеспечивающей социально гарантированную «базовую» пенсию) являются практически все граждане Японии от 20 до 60 лет, в то время как ее бенефициарами могут быть лица старше 65 лет, а средний период получения пенсии составляет 21 год, финансовая стабильность подобной системы зависит от т. н. «коэффициента иждивенческой нагрузки», представляющего собой соотношение численности самодеятельного населения трудоспособных возрастов и численности бенефициаров. В Японии этот коэффициент равен 1,9. Он означает, что при неизменной средней продолжительности жизни общая сумма выплаченных одному подписчику пенсий в 1,9 раза превышает общую сумму пенсионных отчислений. В то же время с учетом ухудшающейся демографической ситуации данный показатель имеет тенденцию к постоянному снижению: в одном из прогнозов на 2020 г. при «средних» демографических показателях он составит 1,3, при «низких» (т. е. наилучших) – 1,0³⁶.

В рамках японской пенсионной системы в настоящее время не практикуется предвзятая фиксация абсолютного уровня пенсии для подписчиков отдельных схем. Первоначально, на первом этапе ее становления, конкретная сумма пенсии действительно фигурировала при оформлении подписки. При этом сумма страховых взносов определялась после подсчета сумм, требуемых для обеспечения ранее заявленного размера пенсий. По мере нарастания неблагоприятных демографических тенденций порядок изменился: сперва определяется абсолютный (в

³⁶ Нихон кэйдзай. 15.10.2004.

денежном выражении) и относительный (как процент от дохода) потолок пенсионных взносов, затем, в зависимости от собираемых фондов, и размер пенсии.

Министерство здравоохранения, труда и социального обеспечения Японии провело в 2005 г. масштабное исследование финансовых перспектив общественных пенсионных фондов. Прогноз оказался пессимистическим в отношении всех рассмотренных сценариев. По «оптимистическому» сценарию стабилизация финансового положения пенсионных фондов произойдет в 2019 г., когда ситуация с рождаемостью существенно улучшится (до 1,63 условных ребенка на женщину). Снижение суммы средней пенсии во всем видах пенсионных схем составит при этом 13–14%. Что касается «пессимистического» сценария, снижение рождаемости будет снижаться до 2033 г., когда произойдет ее стабилизация на отметке 1,11 условных ребенка на женщину, а средняя пенсия упадет на 25%. Вместе с тем эксперты сошлись во мнении, что по причине намечающейся инфляции нынешнее поколение бенефициаров останется в накладе даже при «сверхоптимистическом» варианте, предполагающем неизменность уровня пенсии в обозримой перспективе³⁷.

Японская концепция пенсионного строительства зиждется на постулатах универсальности (охвата всех граждан страны), социальной защиты (двухступенчатый характер), учета личного вклада каждого (принцип накопления средств на индивидуальном счете, выплата при определенных условиях пенсии членам семьи умершего бенефициара и т. д.). Ее современный облик, и в первую очередь организационные принципы, сформировались в основном в ходе пенсионной реформы 1984 г.

Двухступенчатый характер системы начисления пенсий предполагает, что всем гражданам, подписавшимся на любую из действующих пенсионных схем, при выполнении оговоренных условий гарантируется некий минимальный и единый по всей стране уровень базовой пенсии. При этом бенефициары некоторых привилегированных пенсионных схем (их можно назвать «пенсионными фондами второй ступени») получают дополнительную, т. н. «накопительную пенсию», величина которой определяется условиями страхования по данной схеме, а также кумулятивной суммой страховых платежей, которые находятся в пропорциональной зависимости от дохода застрахованного лица.

Общественная пенсионная система включает в себя три основных схемы: «пенсионная система обществ взаимопомощи» (*кёсай нэнкин*), «пенсионная система социального благосостояния» (*косэй нэнкин*) и «национальная пенсионная система» (*кокумин нэнкин*).

³⁷ См. Асахи симбун. 5.06.2005.

Созданная ранее других схема «пенсионная система обществ взаимопомощи» охватывает работников одной профессии, например, преподавателей частных учебных заведений, моряков, чиновников местных органов самоуправления или центральных органов власти. Ее ориентированность на узкую профессиональную группу связана с тем обстоятельством, что данная система явилась результатом профсоюзного движения Японии на раннем этапе его становления, когда в Японии еще не сложилось разделения профсоюзов по отдельным предприятиям. Кроме того, ее появление связано с большим влиянием левых политических сил в среде хорошо организованных наемных работников. Контингенты, охваченные страхованием в этих обществах (около 4,5 млн. участников в начале 2010-х гг.) составляют элиту слоя наемных работников, способную выразить и отстаивать свои права в законодательном порядке.

Данная пенсионная система выделяется среди других частей системы социального обеспечения сравнительно благоприятными условиями страхования и получения медицинских пособий и пенсий, а также более высоким уровнем выплат (требуется двадцатилетний трудовой стаж). Пенсионный возраст в этой системе равен шестидесяти пяти годам, но для отдельных категорий работников пенсия выплачивается с шестидесяти лет. Следует учесть, что каждое «общество» устанавливает собственную регламентную базу, ставки страховых выплат, размеры пенсионного обеспечения и проч., которые различны даже для разных категорий государственных служащих. Вместе с тем общими особенностями данной схемы является относительно низкий уровень участия государства в ее финансовом обеспечении, автономность финансирования, а также высокая степень участия рядовых членов системы в ее управлении.

«Пенсионная система социального благосостояния» (*косэй нэнкин*) представляет собой систему пенсионного страхования наемных работников корпоративного сектора с числом занятых на одном предприятии более 5 человек (около 34 млн участников). В отличие от системы «обществ взаимопомощи», данная система с момента своего возникновения попала под строгий законодательный контроль и стала рассматриваться общественным мнением как государственная система с более жесткими условиями страхования. Как и в системе «обществ взаимопомощи», пенсионный возраст здесь равен шестидесяти пяти годам. В исчислении пенсий участвует не только прежний заработок пенсионера, но и некий коэффициент, понижающий уровень возмещения в пенсии прежних доходов и относительный уровень самих пенсий.

Наполнение пенсионных фондов «пенсионной системы социального благосостояния» происходит на основе единой ставки обложения, которая составляет 13,934% годового дохода работника. При этом половину

этой суммы выплачивает сам работник, половину – его работодатель³⁸. Средний уровень «пенсии социального благосостояния, по данным японской статистики, составлял в 2004 г. 167091 иену в месяц³⁹.

Последняя из рассматриваемых схем – «национальная пенсионная система» (*кокумин нэнкин*) действует при активном участии бюджетных средств (половина суммы фондов). Она сформировалась значительно позже других (в 1961 г.). Как правило, ее пользователями являются лица свободных профессий, индивидуальные предприниматели, студенты, домохозяйки и иные категории населения, не охваченные двумя вышеуказанными системами. Для нее характерны наиболее жесткие условия страхования: пенсии предоставляются в 65-летнем возрасте при условии как минимум двадцатипятилетнего срока страховых выплат.

В отличие от предыдущих двух схем, платежи «национальной пенсионной системы» фиксированы и не зависят от дохода работника; жестко оговаривается и размер самой пенсии, который зависит от срока выплат. Так, ежемесячные страховые взносы, вносимые работником вплоть до 60-летнего возраста, составляли в 2012 г. 14 980 иен⁴⁰. При своевременном вступлении в данную схему страхования работник получает определенную материальную выгоду. Так, мужчина, который платил пенсионные страховые взносы в возрасте от 25 до 60 лет, получит ежемесячную пенсию, которая позволит ему, при условии достижения им среднего уровня продолжительности жизни для мужчин (равном около 79 лет), получить на 4,36 млн. иен больше, чем было выплачено им в виде страховых взносов⁴¹. Кроме того, с помощью дополнительной платежной ставки, работник может получить максимальный предел пенсии по данной схеме, составляющей 84 тыс. иен в месяц, что позволит ему достичь еще большей эффективности вложенных средств. Подсчитано, что кумулятивный объем пенсионных выплат при максимальном использовании предоставленных данной схемой возможностей (если в пенсионной схеме участвуют с 20-летнего возраста оба супруга, платят взносы до 60-летнего возраста и живут до 87 лет) окажется в 1,7 раза больше общей суммы страховых платежей⁴².

При этом данная схема не закрыта и для тех категорий работников, которые вступают в нее в более позднем возрасте, просто размер самой пенсии в этом случае становится меньше. Так, вступивший в нее в 35-летнем возрасте работник может рассчитывать лишь на пенсию в 47 тыс. иен. Установленный в настоящее время возрастной предел составляет

³⁸ Нихон Кэйдзай. 4.05.2005.

³⁹ Асахи симбун. 24.07.2005.

⁴⁰ <http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=3763>

⁴¹ Асахи симбун. 10.07.2005.

⁴² Асахи симбун. 12.06.2005.

45 лет, однако для таких категорий возможность оправдать вложенные средства появляется только при условии доживания до более поздних по отношению к средней продолжительности жизни возрастов. Предусматривает схема и существенные скидки (50 и 100%) в отношении малоимущих, и прежде всего студентов и молодых людей в возрасте до 30 лет⁴³.

Особенность «национальной пенсионной системы» заключается в ее обязательном для граждан страны характере. Это связано с тем обстоятельством, что, в отличие от двух первых схем, данная система по действующему законодательству распространяется на всех граждан страны. Теоретически государство имеет право взимать пенсионные взносы в принудительном порядке, вплоть до конфискации имущества.

Универсальным принципом строительства корпоративных пенсионных схем («Обществ взаимопомощи» и «Пенсионной системы социального благосостояния») является принцип «двуступенчатости», предполагающей сочетание гарантированной базовой пенсии и негарантированной накопительной, размер которой находится в прямой зависимости от дохода работника. Базовая пенсия является условной величиной, а ее максимальный уровень составлял в 2012 г. 66 тыс. иен. Однако в реальности средний размер базовой пенсии в этом же году составил лишь 49 тыс. иен, тогда как некоторое количество жителей страны пенсионного возраста вообще не получали никакой пенсии⁴⁴.

С начала 1990-х годов финансовое положение «национальной пенсионной системы» постоянно ухудшалось. Основной причиной этого явились два фактора: рост доли пожилых возрастов в демографической структуре общества и проблема неплатежей. По данным министерства труда и социальной политики, уровень платежей в систему снижался на протяжении шести лет подряд и в 2011 фин. г. составил самую низкую с момента ее создания отметку в 58,3%. Из 19,04 млн. подписчиков «национальной пенсионной системы» не вносили положенные по закону платежи 3,2 млн. человек⁴⁵. Высокая доля неплатежей объясняется ростом доли нерегулярного найма (около 35% от общей структуры занятости) – работники, занятые на непостоянной основе, имели наихудшее среди всех категорий наемной рабочей силы финансовое положение. Кроме того, обращает на себя внимание усиление общественных настроений недоверия к национальной пенсионной системе.

Проблема невыплат обостряется еще и в связи с тем обстоятельством, что доля граждан – участников «национальной пенсионной системы», постоянно возрастает относительно прочих пенсионных схем. Это

⁴³ См.: Асахи симбун. 10.07.2005.

⁴⁴ The Japan Times. 01.03.2012.

⁴⁵ Асахи симбун. 05.07.2012.

связано с широко распространенной практикой увеличения компаниями доли нерегулярного найма, автоматически повышающей долю подписчиков «национальной пенсионной системы» в общей массе занятого населения. Кроме того, структурные изменения в экономике влекут за собой рост числа т. н. «лиц свободных профессий» (т. н. «фритеров»), число которых уже превысило к середине 2000-х годов 4 млн. человек⁴⁶ и которые также не могут пользоваться иными схемами, кроме «национальной». В этих условиях проблема ненаполняемости фондов «национальной пенсионной системы» приобретает в Японии угрожающие очертания.

Данная проблема была бы еще более острой, если бы в формировании общего пула «базовой пенсии» не принимали участие другие пенсионные фонды, и потому она не всегда выходит на поверхность. Например, в 2002 г., когда уровень платежей составлял 62,8%, а дефицит баланса равнялся 1,8 трлн иен, общий уровень недостачи в «национальной системе», обслуживающей только «базовую пенсию», составил лишь порядка 4%, поскольку прочие пенсионные фонды («Обществ взаимопомощи» и «Пенсионной системы социального благосостояния») полностью внесли в пул «базовой пенсии» всю положенную сумму страховых взносов в объеме 26,36 трлн. иен⁴⁷. Иными словами, организационно-финансовые трудности «Национальной пенсионной системы» перекладываются на участников других пенсионных схем, имеющих стабильное финансовое положение⁴⁸. Хотя это и спасает положение, у многих граждан страны, являющихся подписчиками альтернативных «национальной» схем пенсионного обеспечения, такая ситуация вызывает чувство несправедливости.

Таким образом, в рамках национальной пенсионной системы происходит постоянный процесс перераспределения средств, формы которого различаются при рассмотрении с конъюнктурных (сиюминутных) и долгосрочных (перспективных) позиций. Соответственно, различаются и широкие возрастные и социальные группы, выигрывающие от этого процесса. Так, с конъюнктурных позиций выигрывают пенсионеры «национальной пенсионной системы», получающие помощь от других пенсионных схем за счет указанных выше механизмов. Кроме того, среди нынешнего поколения в выигрыше оказываются долгоживущие категории пенсионеров, и в первую очередь женщины, которые, по данным статистики, примерно на пять лет живут дольше мужчин.

С долгосрочных позиций перераспределенческий процесс происходит между поколениями: при сохранении нынешних тенденций выигрывает нынешнее поколение пенсионеров и проигрывает – современное поколение плательщиков пенсионных взносов. При постоянном

⁴⁶ Нихон кэйдзай. 4.05.2005.

⁴⁷ Асахи симбун. 10.07.2005.

⁴⁸ Нихон кэйдзай. 1.07.2005.

увеличении «иждивенческой нагрузки» на работающее поколение абсолютные и относительные размеры страховых выплат неизбежно достигнут своего потолка и, соответственно, для сведения баланса речь может пойти лишь о сокращении пенсий. Кроме того, выгоду получают социальные группы с низкими доходами, поскольку при относительно малой ставке пенсионных взносов и, соответственно, более низким уровнем вносимых в пенсионные фонды средств эти категории имеют возможность претендовать на «базовую пенсию», значительная часть которой покрывается государственными бюджетными средствами.

Оценка данного процесса с позиций оправданности, социальной справедливости и общественного вреда может быть различной. Так, вышеуказанное перераспределение средств от подписчиков системы «обществ взаимопомощи» и «пенсионной системы социального благосостояния» в пользу «национальной пенсионной системы» можно представить и как форму «налога» на финансово более состоятельные слои общества, и как недопустимый процесс увеличения безответственности и иждивенческих настроений среди определенных категорий граждан. Вместе с тем ясно, что каждый неплательщик рискует своим правом бенефициара пенсионного фонда и, соответственно, возможностью обеспечить свою старость (в «национальной системе» максимально допустимый срок задолженности составляет два года).

Обозначенные выше проблемные точки японской пенсионной системы позволяют глубже понять и тот факт, что пенсионная реформа стала для нынешней Японии категорическим императивом. От того, каким образом будет обеспечено решение стоящих перед ней задач, во многом зависит и будущее страны.

Существенную проблему представляет неуверенность подавляющего числа японцев в надежности и устойчивости пенсионной системы на долгосрочную перспективу. Согласно данным опросов общественного мнения, японцев беспокоит тенденция в сторону бесконтрольного увеличения страховых выплат в пенсионные фонды, а также возможность банкротства пенсионных фондов в связи с их тяжелым финансовым положением. Это побуждает их в большей степени откладывать сбережения на старость и замедляет рост потребительского спроса, что является нежелательным макроэкономическим фактором, особенно в свете поставленной японским правительством задачи переориентации экономического роста на внутренние источники.

Свою роль играет и то обстоятельство, что неурегулированность проблем пенсионной системы негативно сказывается на системе найма. Известно, что в формировании пенсионных фондов постоянных работников участвуют их работодатели. Неизбежное повышение корпоративных ставок пенсионных отчислений приводит к тому, что компании

стремятся к сокращению постоянного найма и к увеличению доли контрактных работников. Это приводит к еще большей напряженности на рынке труда, особенно среди молодых возрастов, неуверенности в завтрашнем дне и, как следствие, – к увеличению объемов денежных накоплений «на черный день» (по уровню которых Япония занимает первое место в мире), а также к снижению покупательной активности населения.

Наконец, нельзя упускать из виду также интернациональный аспект данной проблемы. Дело в том, что ставки социальных налогов в Японии значительно выше, чем в других азиатских странах, являющихся ее основными экономическими конкурентами. Многие эксперты опасаются, что дальнейшее повышение этих ставок, связанное с потребностями пенсионной системы, может нанести существенный удар по конкурентоспособности японских предприятий в АТР и, таким образом, лишить японскую экономику внешних резервов экономического роста.

На этом фоне ожидается существенное увеличение расходов на выплату пенсий и осуществление социальных и медицинских программ. Структура социальных расходов постоянно изменяется в пользу пенсий, которые по общей сумме ассигнований еще в 1980-е годы перегнали медицинские расходы. Важным следствием подобной ситуации является достаточно высокий уровень налоговой нагрузки на население, представляющей собой отношение суммы налогов и социальных страховых взносов к общей сумме национального дохода. Во второй половине 2000-х гг. он составлял около 45%, а к 2020 г. в связи с ростом расходов на социальные программы, по некоторым оценкам, достигнет 56%⁴⁹.

При этом примечательно, что основная часть социальной политики государства в Японии направлена на обеспечение старости, а не на поощрение рождаемости. Как отмечала японский эксперт М. Фудзивара, большую проблему представляет нежелание государства уделять первоочередное внимание политике поощрения рождаемости, которая приобрела особую актуальность на фоне увеличения доли женщин среди занятого населения – в общем объеме расходов на социальные нужды ассигнования на эту политику составляют лишь около 3%, тогда как на пенсионное обеспечение – 68%⁵⁰. Нечеткость ориентиров социальной политики, неспособность ясно видеть демографическую перспективу, демонстрируемые нынешним японским руководством, вызывают обоснованную критику со стороны общественности.

Правительство оказалось фактически поставленным перед дилеммой: повышение налогов, даже во имя спасения национальной системы социального обеспечения, может вызвать недовольство избирателей и иметь неприятные для нынешней администрации политические последствия,

⁴⁹Нихон кэйдзай. 10.08.2004.

⁵⁰ <http://www.rieti.go.jp/users/fujiwara-mikiko/index.html>

в то время как отказ от жестких фискальных мер чреват финансовым крахом пенсионных фондов. Ясно, однако, что увеличение налогового бремени возможно лишь до определенных пределов, особенно в Японии, где с 1950-х годов в обществе господствует убеждение, что низкий уровень налоговых ставок является меньшим злом по отношению к неразвитости социальной инфраструктуры.

На этом фоне актуальным является разработка такого варианта реформы системы социального обеспечения, который бы обеспечил к ней доверие со стороны нынешнего поколения работников, и прежде всего молодежи. Помимо чисто социальной функции, которую несет дееспособная и эффективная пенсионная система, она выполняет важную макроэкономическую миссию. Вселяя в работающее поколение чувство психологического комфорта и уверенности в завтрашнем дне, она служит важным фактором стимулирования внутреннего спроса, который все активнее выступает в качестве локомотива развития японской экономики.

По каким же направлениям предполагается проводить пенсионную реформу?

В целом все политические силы Японии едины во мнении о том, что нынешняя сложная в понимании, многоступенчатая и малоперспективная система пенсионного обеспечения уже изжила себя. В то же время в отношении методологии реформаторского процесса наблюдается существенное различие позиций. Основные противоречия касаются таких ключевых вопросов реформы, как унификация различных пенсионных схем, объединение принципов их строительства и организационных основ, создание единой общенациональной системы пенсионного обеспечения. Говоря точнее, различия в подходах касаются в основном методов и сроков объединения, финансовых источников пенсионных фондов, индивидуальных накопительных пенсионных счетов и т. д.

Можно назвать ряд причин, по которым проблема унификации пенсионной системы встала перед Японией постбиполярного периода с особой остротой. Во-первых, это кризис традиционной системы «пожизненного найма», при которой работник, проработав всю жизнь на одном предприятии, придерживается только одной пенсионной схемы. В реальности человек в разные периоды своей жизни подписывается на различные пенсионные схемы в зависимости от социального статуса и места работы, что усложняет подсчет пенсии и затрудняет видение конечной цели пенсионного обеспечения.

Женщина-преподаватель средней школы из префектуры Акита приводит следующий пример. «Я имею опыт работы как постоянного, так и не постоянного преподавателя. В результате я столкнулась с тем, что система пенсионного обеспечения непомерно сложна для понимания. После окончания университета я стала непостоянным преподавателем,

вступив в «национальную пенсионную систему». Затем я подписала постоянный контракт и стала членом пенсионной системы «обществ взаимопомощи», после чего, вновь перейдя на статус временного работника, вернулась в «национальную систему». Выйдя замуж, я получила статус «застрахованного лица третьей категории» в рамках той же «национальной системы»⁵¹. Сейчас, находясь на контракте временного найма, я имею неплохие доходы и вновь плачу пенсионные взносы. Каждый раз приходится выполнять сложные процедуры переформлирования пенсионной схемы, которые отличаются в зависимости от контракта, профессии и семейного положения. Эта запутанность является существенной причиной того, что народ испытывает чувство недоверия к пенсионной системе как таковой»⁵².

Во-вторых, важно обеспечить унификацию пенсионных фондов и с позиций принципа социальной справедливости. Единая пенсионная система позволила бы избежать бесконтрольного перетекания денежных средств между различными пенсионными фондами, вызывающего нарекания со стороны «проигрывающих» фондов. Кроме того, унификация механизмов накопления средств на индивидуальном пенсионном счете позволила бы отойти от обезличивания и упростить подписчикам понимание собственных пенсионных перспектив.

Несмотря на, казалось бы, очевидную необходимость унификации пенсионных схем, процесс их объединения в дееспособную национальную пенсионную систему, длящийся в Японии на протяжении более чем двух десятков лет, сталкивается с большими трудностями.

Во-первых, существенную проблему с точки зрения унификации представляет уже отмеченное явление неплатежей в «национальную пенсионную систему». Ее механическое объединение с прочими схемами, демонстрирующими солидную балансовую прибыль, по понятным причинам вызывало бы массовое недовольство их подписчиков.

Во-вторых, большие затруднения унификация вызывает с организационных, правовых и финансовых позиций. Речь идет о кардинальных различиях между фондами в самих принципах взимания пенсионных взносов (фиксированная и пропорциональная ставки, система платежных привилегий и освобождений и т. д.), юридических формах и статусах управляющих субъектов (частные, государственные и муниципальные организации), наконец, накопленных на счетах суммах.

В-третьих, унификации противостоят несколько мощных и хорошо организованных социальных группировок, в числе которых – более чем миллионный отряд государственных и более чем трехмиллионный отряд муниципальных служащих.

⁵¹ За имеющих данный статус домохозяйек пенсионные взносы переводит их работающий муж. Объектом страхования в этом случае выступают сразу оба супруга.

⁵² Асахи симбун. 17.07.2005.

Дело в том, что государственные и муниципальные служащие, создавшие свою пенсионную систему («общества взаимопомощи») исторически раньше других профессиональных категорий, закрепили за собой существенные привилегии. Особый порядок начисления пенсий был оформлен еще в довоенный период в виде системы т. н. «благодарности за службу» (*онкю*). Привилегированность и преференциальность этой пенсионной системы не претерпела существенных изменений и в начале 1960-х годов, когда произошло окончательное формирование пенсионной системы «обществ взаимопомощи».

Можно назвать сразу несколько привилегий, которыми государственные и муниципальные служащие пользуются в вопросах социального обеспечения. Их наличие обосновывается тем, что госслужащие, в отличие от других категорий работающих, по закону лишены прав на забастовку, имеют ограничения на повторное трудоустройство (в рамках борьбы с т. н. «практикой схождения с небес»), обязаны хранить государственную тайну. Так, например, пенсионный фонд государственных служащих, помимо взносов рядовых подписчиков, использует огромный спецфонд объемом около 2 трлн. иен (т. н. «фонд дополнительных расходов»), который полностью покрывается за счет бюджетных средств. Право на пенсию, в отличие от других пенсионных схем, наследуют после смерти застрахованного лица не только супруг (супруга), но и прочие категории прямых родственников – родители, дети до 18-летнего возраста, а в случае их отсутствия – и третье поколение (внуки или бабушки-дедушки)⁵³. Кроме того, с 1986 г. в пенсионном обеспечении «слуг народа» существует т. н. «доплата за профессию» (*сёкуики касан*), обеспечиваемая в значительной своей части за счет бюджетных / муниципальных средств⁵⁴. Ее применение делает ежемесячную пенсию на 20 тыс. иен больше, чем размер пенсии «социального благосостояния», при одинаковом размере ежемесячных страховых выплат. Так, государственные и муниципальные служащие имеют пенсию размером в среднем 236 тыс. иен, в то время как служащие частных компаний – около 212 тыс. иен (данные 2005 г.)⁵⁵

Указанные различия выступают труднопреодолимым препятствием при решении задачи унификации системы «обществ взаимопомощи» не только с «национальной пенсионной системой», но и с системой

⁵³ Асахи симбун. 22.12.2004.

⁵⁴ До 1986 г. пенсия госслужащих начислялась по наивысшей за всю карьеру ставке заработной платы, в то время как у служащих частных компаний – по средней ставке. «Доплата за профессию» была введена после частичной унификации формул начисления пенсий, проведенной в 1986 г. в ходе прошедшей тогда пенсионной реформы – см. Асахи симбун. 17.07.2005.

⁵⁵ Асахи симбун. 17.07.2005.

«социального благосостояния», хотя эти две схемы наиболее близки друг другу, поскольку отказ от столь весомых привилегий вызвал бы массовое недовольство государственных и муниципальных служащих. Задача унифицировать две схемы пенсионного обеспечения к 1995 г. была поставлена правительством еще в 1984 г., однако к началу 2010-х годов не удалось объединить даже «общества взаимопомощи» государственных и муниципальных служащих, действующие в рамках одной схемы.

В практической плоскости рассматриваются возможности сближения, а в перспективе – и объединения систем «обществ взаимопомощи» и «социального благосостояния». Один из важных шагов на этом пути – перевод 270 тыс. почтовых служащих, которые в рамках проведенной почтовой реформы потеряли статус государственных служащих, из системы «обществ взаимопомощи» в систему ««социального благосостояния» (подробнее о почтовой реформе см. раздел 6.4).

Что же касается «национальной пенсионной системы», то в качестве важнейшего направления по подготовке условий для объединения с другими схемами рассматриваются меры по снижению уровня неплатежей пенсионных взносов. Правительство занимает в этом вопросе реалистичную позицию, которая заключается в том, что речь на данном этапе может идти лишь о сокращении масштабов этого явления.

Для нужд организации системы налогообложения еще с 1968 г. правительством рассматривается вопрос о введении индивидуального номера налогоплательщика (ИНН). Введение ИНН позволило с большей эффективностью отслеживать доходы «фритеров» и лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью, и, соответственно, ликвидировать различия со служащими государственных и частных компаний, доходы которых прослеживаются очень хорошо. Прозрачность налогооблагаемой базы всех категорий подписчиков общественной пенсионной системы является важным условием для унификации различных ее составляющих.

В то же время следует учитывать и тот факт, что данный вопрос имеет политическую окраску. Против ИНН традиционно выступает часть леводемократических сил страны, усматривая в этой системе попытку возрождения элементов тоталитарного государства, потерпевшего крах в ходе Второй мировой войны. Против введения ИНН резко выступают японские фермеры, не заинтересованные в полном раскрытии своих доходов, электоральная поддержка которых выступает важной опорой действующей власти. Несмотря на эти препятствия, в 2011 г. в связи с проведением интегрированной реформы налогообложения и социального обеспечения правительство выступило с законопроектом о введении для всех граждан страны «моего номера» (*май*

намба, от англ. my number) – интегрированного номера налогового и социального счетов.

В рамках курса на унификацию рассматриваются также шаги по объединению в одном ведомстве функций сбора налогов и пенсионных страховых взносов. В настоящее время за первую несет ответственность Налоговое управление Министерства финансов, за второе – Управление социального обеспечения Министерства здравоохранения, труда и социального обеспечения. Предполагается, что объединение информационных баз налогоплательщиков и подписчиков пенсионных схем и организационное слияние структур, занимающихся сбором денежных средств, позволит с большей эффективностью собирать пенсионные страховые взносы, которые представляют собой, по сути, форму социального налога.

Большой общественный резонанс вызвала в Японии проблема неадекватной регистрации индивидуальных платежей в национальную пенсионную систему. В течение 2007 г. при ознакомлении с данными о таких платежах, выложенными на сайте Управления социального обеспечения, было выявлено огромное количество ошибок и неточностей, что дало основания многим пенсионерам предположить, что получаемая ими сумма пенсий ниже, чем полагается им по закону. Существенные претензии со стороны общественности вызвало также то обстоятельство, что после создания в июне 2006 г. единой базы данных по базовым пенсионным счетам граждан в ней в 2007 г. не оказалось сведений примерно о 50 млн. человек, в том числе и тех, кто являлся на момент открытия базы данных в сети полноправным получателем пенсии. В ряде случаев недовольство связывалось с утерей органами социального обеспечения данных о пенсионных взносах, которые при отсутствии у граждан соответствующих платежных документов оказались неучтенными при подсчете пенсий. Проблема неадекватной регистрации стала постепенно решаться лишь после того, как правительство приняло решение учредить систему специальных комиссий с участием юристов и независимых наблюдателей, которые принимают решение на индивидуальной основе с учетом конкретных обстоятельств утраты данных.

Одним из главных вопросов пенсионной реформы по-прежнему заключается в необеспеченности пенсионных фондов надежными источниками финансирования. Реформа в основном рассматривается в этой связи в направлении увеличения доли базовой пенсии, покрываемой за счет потребительского налога. Повысив налоговые ставки, теоретически можно обеспечивать базовую часть пенсии полностью за счет рутинного налогообложения процесса потребления, что автоматически сняло бы вопрос о неплатежах, а также освободило бы предприятия от значительной части социальной ответственности. Именно в этой же плоскости

был составлен проект пенсионной реформы Демократической партии Японии (ДПЯ). ДПЯ предлагала использовать потребительский налог для финансирования как базовой («социальной») пенсии, гарантированной всем без исключения гражданам страны, так и части накопительной пенсии. Вместе с тем наибольшие практические трудности в проекте ДПЯ вызывает вопрос сочетания двух взаимоисключающих принципов пенсионного строительства – принцип наполнения фондов за счет всего общества («социальная пенсия») и принцип индивидуального трудового накопления (накопительные виды пенсий).

ЛДП и Комэйто демонстрируют более умеренные позиции по вопросу о пенсионной реформе. Их подход получил свое воплощение в пакете законов о пенсионной реформе, принятом японским парламентом в июне 2004 г. в период их пребывания у власти⁵⁶. Основным принципом новой системы является то, что пенсии должны формироваться за счет пенсионных отчислений граждан и средств государственного бюджета, а их размер должен составлять 50% от заработной платы работника. С этой целью предполагается повысить до соответствующего уровня ставки пенсионных отчислений самих работников, а также их работодателей. Кроме того, в соответствии с новым законом, с 2009 г. доля государственных бюджетных средств в фондах «национальной пенсионной системы», составлявшая ранее 30%, была доведена до 50%⁵⁷.

Принятое законодательство предусматривало существенное (на 30%) повышение ставок и объема пенсионных взносов и одновременно поэтапное снижение уровня базовой пенсии. Например, в фондах системы «социального благосостояния» процент пенсионных отчислений увеличился с 13,58% в 2004 г. до 18,3% в 2007⁵⁸. Существенно (на 16%) были повышены и корпоративные отчисления в пенсионные фонды, что в условиях нестабильности экономической конъюнктуры стало весьма болезненной мерой для большинства компаний.

Законопроект вызвал резкую критику со стороны широких слоев японской общественности еще на стадии его обсуждения. Большие сомнения у независимых экспертов вызвали базовые цифры, на основании которых проводились расчеты ставок пенсионных отчислений. Так, например, расчеты проводились исходя из предположения, что уровень рождаемости в обозримом будущем не будет опускаться ниже отметки 1,3 условных ребенка на женщину, в то время как уже через месяц после принятия закона он составил 1,29. В этой связи большой скептицизм у большинства граждан вызвало то, что правящая администрация представляла данный законопроект в парламенте под маркой «закона

на столетний период». Наконец, принятое законодательство привело к существенному ухудшению положения лиц пожилого возраста (свыше 60 лет). Так, по новой системе возрастные границы обязанности платить взносы в Национальный пенсионный фонд были расширены с 60 до 69 лет. Новшеством явилось и введение в закон нормы, в соответствии с которой человек должен продолжать платить взносы и после 70-летнего возраста в случае продолжения им работы.

3. Интегрированная реформа систем налогообложения и социального обеспечения

Одним из наиболее сложных и болезненных на политической повестке дня Японии в 1990-е – 2010-е гг. была проблема несбалансированности государственных финансов. На протяжении двух десятилетий с момента вступления японской экономики в период стагнации и сопровождающей ее вялотекущей дефляции, расходы госбюджета постоянно росли, а доходы падали. Дефляция приводит к падению налоговых поступлений, как в виде корпоративных налогов, так и в виде подоходного налога. Например, если в 1992 г. доходная база бюджета составляла около 60 трлн. иен, то в 2012 фин.г. – уже чуть более 42 трлн. Между тем расходы бюджета выросли до уровня более 90 трлн. иен.

В этих условиях государство было вынуждено прибегать к все более массовому выпуску долговых обязательств, объем неизменно возрастал. Показательным в этом плане является структура государственного бюджета 2012 фин.г.: из более 90,3 трлн. иен доходов государственного бюджета налоговые поступления составили в нем 42,3 трлн. иен, или 46,8% его части, тогда как новые государственные долговые обязательства были равны 44,2 трлн. иен, или 49% бюджета. Иными словами, выпуск новых долговых обязательств по своему объему превышал общий объем налоговых сборов, став главным источником бюджетных доходов. С позиций корпоративного финансового менеджмента подобный баланс неизбежно означал бы банкротство⁵⁹.

Поскольку темпы расходов на обслуживание госдолга по темпам роста превосходят темпы экономического роста, в Японии даже при стабильных доходах госбюджета происходит стремительное повышение доли госдолга по отношению к ВВП. Совокупный государственный долг Японии, с учетом обязательств центрального правительства и муниципальных органов власти, составил в 2013 фин.г. астрономическую сумму в 1 квдрл. иен, превысив тем самым 200% ВВП страны. Среди развитых капиталистических стран это является наихудшим показателем.

⁵⁶ подр.см. Асахи симбун. 04.07.2004.

⁵⁷ <http://www.nenkin.go.jp/n/www/service/detail.jsp?id=1727>

⁵⁸ Асахи симбун. 24.07.2005.

⁵⁹ Сайт министерства финансов Японии http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fty2012/seifuan24/yosan001.pdf

Безусловно, следует признать, что государственные долговые обязательства Японии, в отличие, например, от Греции и других европейских стран, столкнувшихся в конце 2000-х годов с жесточайшим финансовым кризисом, находятся в подавляющей своей массе в руках японских резидентов, сконцентрированы на рынке долгосрочных облигаций с относительно низкими ставками, в результате чего немедленной угрозы государственного дефолта не возникает. Однако совокупный объем государственного долга таков, что выплаты по процентам составляли в 2013 фин. г. астрономическую сумму более чем 22 трлн. иен, или почти четвертую часть расходной статьи бюджета⁶⁰.

Еще в начале 2000-х годов, когда проблема государственного долга перешла в категорию ключевых, правительством были проведены подсчеты дальнейшего развития ситуации. Вывод заключался в том, что для блокирования процесса лавинообразного увеличения государственного долга государство должно существенно сократить бюджетные расходы и попытаться свести первичный баланс к положительному салдо, равному хотя бы 1,75% ВВП⁶¹. При правительстве Дз. Коидзуми была поставлена задача добиться первичного баланса государственных финансов (т. е. бездефицитного баланса бюджета без учета расходов на обслуживание госдолга) к 2011 фин. г. Однако отсутствие позитивной динамики в темпах экономического роста, которые замерли почти на нулевой отметке, естественным образом опровергли все первоначальные планы. Ситуацию усугубил начавшийся в мире в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис, больно ударивший по японской экономике, для которой внешние источники роста по-прежнему сохраняют главное значение. Свою лепту внесла и природно-техногенная катастрофа 11 марта 2011 г., которая поставила правительство перед необходимостью ассигновать огромные средства на нужды восстановления пострадавших районов. При кабинете Нода задача достижения первичного баланса государственных финансов была перенесена теперь уже на 2020 фин. г., при том что к 2015 фин. г. дефицит первичного баланса должен сократиться наполовину. Эту же цель провозгласил и кабинет ЛДП С. Абэ, пришедший к власти в декабре 2012 г.

Однако наибольшее бюджетное бремя представляют ассигнования на социальные нужды, доля которых неизменно растет на фоне обострения демографической проблемы. В 2013 г. расходы на социальные нужды превысили 30% в общем объеме расходной части государственного бюджета. Дело в том, что различные элементы системы социального обеспечения, действующие на страховых принципах, продолжают находиться в серьезной зависимости от государственного финанси-

рования. От бюджетных поступлений, например, зависит не только базовая система пенсионного обеспечения (с 2009 г. финансируемая государством на 50%), но и системы медицинского обслуживания лиц старше 75 лет, патронажного ухода, страхования по безработице, социального страхования работников мелких и средних предприятий, детских пособий и проч.

Между тем возможности для увеличения налоговой базы в целях стабилизации доходной части бюджета у правительства Японии крайне ограничены. Корпоративные налоги, дающие почти четверть доходной части бюджета (8,8 трлн. иен в 2012 фин. г.), отличают ставки существенно более высокие, чем в других азиатских странах (около 30%). В этой связи на повестку дня выходит вопрос не повышения этих налогов, а, наоборот, их снижения с целью повышения международной конкурентоспособности японской продукции.

Некоторые резервы, безусловно, кроются в повышении ставок налогов на физических лиц – подоходного (13,5 трлн. иен в 2012 фин. г.) и потребительского (10,4 трлн. иен)⁶². Однако повышение налогов является крайне болезненной темой, затрагивая коренные интересы подавляющей массы японских избирателей. Уместно вспомнить, что повышение ставки потребительского налога в 1989 и 1997 гг. приводило к отставке кабинета министров. В результате правительство Японии фактически оказывалось перед дилеммой: повышение налогов, даже во имя спасения национальной системы социального обеспечения, может вызвать недовольство избирателей и иметь для действующей власти неприятные политические последствия, тогда как отказ от жестких фискальных мер чреват финансовым крахом систем социального обеспечения. Ясно, однако, что увеличение налогового бремени возможно лишь до определенных пределов, особенно в Японии, где еще с 1950-х годов в обществе господствует убеждение в необходимости сохранения низкого уровня ставок на налоги на физических лиц.

В подходе к решению проблемы создания целевого источника финансовых средств для решения задач социальной политики в Японии возобладала точка зрения, в соответствии с которой таким источником должен стать потребительский налог. Главная причина заключается в том, что подоходный и корпоративный налоги в условиях длительной стагнации и низких темпов экономического роста становятся все менее надежным источником налоговых поступлений. Кроме того, как отмечал проф. ун-та Хитоцубаси Э. Тадзика, у подоходного налога есть существенный системный недостаток, который заключается в том, что гражданин платит в основном в тот период своей жизни, когда он, с одной стороны, имеет наибольшие доходы, но с другой – когда у него иные,

⁶⁰ Майнити симбун. 30.01.2013.

⁶¹ Нихон кэйдзай. 23.07.2004.

⁶² <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/131225.html>

помимо выплаты пенсионных взносов, бюджетные приоритеты – расходы на образование детей, выплата ипотеки и проч. Между тем потребность в социальном обеспечении наиболее всего проявляется в конце жизни⁶³. С этой точки зрения потребительский налог имеет ряд важных преимуществ.

Прежде всего, его размер существенно не меняется в зависимости от экономической конъюнктуры в стране. Внесение этого налога производится достаточно равномерно в течение всей жизни отдельного человека. Использование средств, получаемых за счет потребительского налога, таким образом, позволяет ослабить конфликтность проблемы распределения между работающим и неработающим поколениями бремени финансовой нагрузки в отношении системы социального обеспечения. Важно и то, что потребительский налог распределяется относительно пропорционально среди всего населения страны, что повышает степень его легитимности в глазах общественности. Наконец, ставка налога в Японии составляет 5%, что существенно ниже, чем в большинстве западных стран (около 25% в Скандинавских странах, 16–20% в Испании, Италии и Великобритании). Именно поэтому повышение потребительского налога представляется наиболее социально справедливой формой ужесточения налогового бремени.

Однако проблема с потребительским налогом заключается в том, что он в большей степени ложится на низкооплачиваемые слои населения, для которых доля повседневных расходов (на питание, одежду и проч.) оказывается гораздо более высокой, чем для лиц с высокими доходами. Поэтому предполагается, что этот налог должен носить регрессивный характер: для низкооплачиваемых слоев должны быть предусмотрены механизмы смягчения налоговой нагрузки, например, специальные налоговые вычеты, система компенсаций и проч.

Перспектива повышения потребительского налога вызывает неоднозначную реакцию в японском обществе. Большинство японцев (61%), согласно по проведенному газетой «Йомиури» в конце января 2012 года опросу общественного мнения, – считали повышение потребительского налога в целях поддержания системы социального обеспечения «необходимым»⁶⁴. Вместе с тем граждане Японии в массе своей склонны полагать, что в плохом состоянии государственных финансов виновато само правительство, поэтому первым шагом на пути к финансовому оздоровлению публичного сектора должно стать сокращение госаппарата, уменьшение зарплаты госслужащих и т. д.⁶⁵

⁶³ <http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/131225.html>

⁶⁴ Йомиури симбун. 29.01.2012.

⁶⁵ Во многом реагируя на указанные общественные настроения, правительство Нода провело в январе 2012 г. закон, урезающий заработную плату госслужащих на 8%.

Правительства Либерально-демократической партии на протяжении 2000-х годов вплоть до ухода ЛДП в оппозицию фактически откладывали решение данной проблемы, понимая, что повышение налога будет иметь для партии неприятные политические последствия. Учитывая негативное отношение общественного мнения к немедленному повышению налоговых ставок, с обещанием не увеличивать их до окончания предстоящего срока полномочий нижней палаты выступила в своих предвыборных манифестах на выборах 2009 г. и Демократическая партия Японии. Однако к концу 2000-х годов стало ясно, что дальнейшее бездействие может повлечь за собой далеко идущие последствия, включая снижение международных рейтингов страны и даже ее дефолт. После отставки кабинета Хатояма в июне 2010 г. ДПЯ декларировала свое намерение провести в ближайшем будущем радикальную реформу налоговой системы, включая повышение потребительского налога. Новый глава кабинета Н. Кан заявил накануне выборов в палату советников, что в числе прочих мер по изменению налоговой системы собирается рассмотреть вопрос о повышении ставки потребительского налога до 10%. В своем программном выступлении он обозначил те сферы, куда предполагается направить дополнительные бюджетные доходы от повышения потребительского налога. Речь шла об агрессивном инвестировании их в социально ориентированные отрасли экономики: индустрию медицинского обслуживания, патронажные услуги для лежачих больных и лиц старших возрастов⁶⁶.

Однако фукусимская трагедия более чем на год отвлекла внимание от этой животрепещущей темы. В дальнейшем вопрос о повышении потребительского налога был увязан с социальной политикой государства в рамках т. н. «интегрированной реформы налогообложения и системы социального обеспечения», которая стала одной из центральных в повестке дня кабинета Ё. Нода, пришедшего к власти в августе 2011 г. Проект правительства был опубликован 6 января 2012 г.

Особенность предложенного правительством подхода к проведению реформы заключалась в том, что меры по стабилизации финансовых источников для социальных нужд должны быть тесно увязаны с политикой кардинального оздоровления государственных финансов. В соответствии с этим проектом, ставки потребительского налога должны быть повышены до 8% в апреле 2014 г. и до 10% в октябре 2015 г. Полученные от введения новых ставок дополнительные средства (около 13,5 трлн. иен в год)⁶⁷ предлагалось использовать целевым образом для нужд социальной политики, и прежде всего для финансирования базовых пенсий в рамках «национальной пенсионной системы». В то же

⁶⁶ Йомиури симбун. 20.06.2010.

⁶⁷ The Japan Times. 1.03.2012.

время в законопроекте ДПЯ было предусмотрено право правительства приостановить повышение налоговых ставок в случае благоприятного экономического положения в стране на момент их введения.

Правительственный законопроект предусматривал и иные меры ужесточения налоговой нагрузки. Так, проектом предполагалось увеличить с января 2015 г. максимальные ставки подоходного налога для лиц с высокими доходами (имеющих свыше 50 млн. иен в год) с 40 до 45%, повысить с января 2015 г. налог на доход от продажи ценных бумаг и получения дивидендов с нынешних 10% до 20%, несколько увеличить налог на наследство и сократить налоговые льготы при их выплате. Многие предлагавшиеся законопроектом меры имели рекомендательный характер, – например, предпринять шаги, направленные на облегчение положения лиц с невысокими доходами в сферах налогообложения, здравоохранения и патронажного ухода, продумать юридические основания для того, чтобы обеспечить доступ для непостоянных работников предприятий к корпоративным пенсионным схемам и т. д. Предусматривалось также несколько снизить размер максимальной пенсии для лиц с высокими доходами, расширить государственные дотации для лиц с низкими доходами, обеспечить большее равенство возможностей доступа к общественной системе социального обеспечения вне зависимости от материального благосостояния и т. д.⁶⁸

Одновременно правительством была поставлена задача добиться к 2015 г. сокращения первичного дефицита государственных финансов наполовину и обеспечить первичный баланс государственного бюджета к 2020 г.

В конце февраля 2012 г. кабинетом Нода были обнародованы предложения, касающиеся пенсионной реформы. Демократами было предложено объединить и унифицировать три действующие в стране пенсионные схемы в рамках единой пенсионной системы. Предполагалось, что бюджетные средства от потребительского налога будут использоваться для дотирования только базовой пенсии, которая должна будет составлять не менее 70 тыс. иен в месяц.

В противоположность этому, предложения ЛДП и Комэйто в деле проведения реформы предполагали незначительную модификацию ныне действующих пенсионных систем в направлении их адаптации к ужесточающимся условиям финансирования, связанным с постарением населения. Коренного изменения действующей системы независимых пенсионных схем проектами оппозиции не предусматривалось.

Несмотря на различия в позициях, ДПЯ удалось достичь договоренности со своими политическими соперниками по вопросу о путях проведения налоговой реформы. Свою роль сыграло обещание Ё. Нода

⁶⁸ Асахи симбун. 7.01.2012.

распустить парламент после принятия законопроекта, чего ЛДП настойчиво добивалась. В июне 2012 г. между ДПЯ, ЛДП и Комэйто, представлявших собой три крупнейшие парламентские фракции, было достигнуто пакетное соглашение о поддержке законопроекта, и в августе того же года он был принят обеими палатами парламента.

Следует отметить, что предложенный правительством ДПЯ проект интегрированной реформы определял лишь ее общее направление, детализацию же ее содержания, включая конкретные вопросы схем работы новых систем социального обеспечения, надлежало выработать отдельно в рамках специального консультативного органа – «Народного совета по реформе системы социального обеспечения». В течение года с момента принятия законопроекта этот орган, включающий в себя в основном представителей экспертного сообщества, должен провести обсуждение вопроса о дальнейших путях реформы и представить свои рекомендации.

В стране разгорелась оживленная дискуссия. Многие критики нового закона указывали на его чрезмерную абстрактность и декларативность, а также на неточности в расчетах, которые на практике не позволят в полной мере реализовать заложенный в закон потенциал. Профессор университета Тюо М. Катагири, например, указывал на то, что предложенного увеличения налоговых ставок до 10% окажется явно недостаточно для того, чтобы сократить к 2015 г. наполовину дефицит первичного баланса, поэтому эти ставки следует поднять хотя бы до уровня 15–17%. По мнению японского эксперта, дополнительных пояснений требуют многие положения закона – почему повысить ставку налога до 10% нужно именно в октябре 2015 г., кого именно считать «низкооплачиваемыми» в рамках категории бенефициаров налоговых льгот, как следует обеспечить конфиденциальность личной информации при введении индивидуальных номеров социального страхования, почему увеличение ставок подоходного налога и налога на наследство касается главным образом лиц с доходом свыше 50 млн. иен, которых в Японии насчитывается лишь 0,1% населения и т. д.⁶⁹

В целом возможность сочетать на практике в рамках единого курса цели устойчивого экономического роста, укрепления государственных финансов и строительства жизнеспособной системы социального обеспечения вызывает большие сомнения. Повышение потребительского налога выглядит естественным как средство решения проблем социального обеспечения. Но позволит ли интегрированная реформа добиться укрепления финансовой системы и создаст ли она стимул для экономического роста? По логике вещей, увеличение налоговой нагрузки на население, наоборот, станет фактором сокращения внутреннего спроса, что неизбежно отразится на темпах экономического развития. В любом

⁶⁹ Йомиури симбун. 23.01.2012.

случае, ясно, что решение столь разноплановых и противоречивых задач потребует в будущем нестандартных решений.

4. Приватизация почтовой корпорации (2003–2012)

Курс на структурные реформы, провозглашенный премьер-министром Дз. Коидзуми в качестве основной задачи возглавляемых им кабинетов, был направлен на решение двух основных блоков проблем, которые приобрели для Японии особую актуальность в начале 2000-х годов. Во-первых, это преодоление отрицательного наследия «экономики мыльного пузыря», т. е. решение проблемы «плохих долгов» и кардинального оздоровления банковской системы, а также создание условий для проведения предприятиями реструктуризации. Речь шла о перестройке экономической структуры с целью придания ей внутреннего динамизма развития, создания условий для реальной конкуренции между компаниями, оздоровления рыночной среды и, в конечном счете, усиления международной конкурентоспособности японской продукции. Позиция правительства заключалась в том, что решаться данная задача должна силами самого частного бизнеса, а государство должно косвенными методами создавать соответствующие условия для ее реализации.

Во-вторых, это оздоровление общественного предпринимательства и решение иных проблем, затрагивающих сферу государственных финансов. Данная задача приобрела особую важность для Японии в связи с большой остротой проблемы государственных долговых обязательств, показатели которых являются для Японии наихудшими среди стран Запада.

С самого начала было ясно, что для решения проблем структурной перестройки японской финансовой системы требуется целенаправленная государственная политика, предполагающая проявление руководством политической воли. Однако на пути к решению данной проблемы правительство сталкивалось со значительными трудностями. Так, фактически ничем закончилась широко разрекламированная акция по реструктуризации Государственной дорожной корпорации. Трудно дать однозначную оценку и мерам правительства по реформированию т. н. «юридических лиц с общественными интересами», через которые распределяется львиная доля государственных бюджетных средств. Потерпев неудачу на этом направлении, вернее, не снискав на нем явных успехов, кабинет Коидзуми в 2004 г. сконцентрировал усилия на решении задачи приватизации Государственной почтовой корпорации.

Задача комплексной реформы почтовой службы, предполагающей ее вывод за пределы системы государственного управления и дальнейшую приватизацию, была поставлена еще при кабинете Хасимото в

1997 г. и решалась в широком контексте административных реформ конца 1990-х – начала 2000-х гг. В 2001 г. почтовая служба была переведена из подчинения министерства почт и телекоммуникаций, которое упразднилось в рамках реформы правительственной структуры, в министерство общих дел, в рамках которого было создано Агентство почтовых услуг. Созданная в апреле 2003 г. Государственная почтовая корпорация (далее ГПК) была полностью выведена за пределы центрального административного аппарата. Летом 2004 г. задача ее приватизации выдвинулась на центральное место в политической повестке дня второго кабинета Дз. Коидзуми, который придал ей особый вес в качестве важнейшего направления курса структурных реформ.

В Японии исторически сложилась система государственной почтовой службы, которая объединяла в себе три компании, занимающиеся различными сферами деятельности: почтово-рассылочную службу, почтово-сберегательный банк и почтово-страховую компанию. Объединяя в себе столь широкий спектр услуг, имеющих по своей природе коммерческий характер (в банковской и страховой сфере, а также в области розничных мелкогрузовых перевозок), почтовая служба неизбежно вступала в конкуренцию с негосударственным сектором. В реальности подобного рода конкурентные отношения между общественным и частным предпринимательством в сфере почтовых услуг являются фактором, имеющим преимущественно негативные макроэкономические последствия.

Деятельность почтовой службы в Японии представляла собой пример неэффективного участия государства в тех сферах экономики, где не только допустимо, но и необходимо участие частного сектора. Рассматривая эту деятельность через призму правовой, налоговой, бюджетно-финансовой и государственно-административной проблематики, следует констатировать, что в сложившихся в начале XXI века реалиях она стала фактором торможения развития национальной экономики.

Государственная почтовая корпорация была поставлена в явно выигрышные условия по отношению к своим конкурентам, что противоречило базовым принципам рыночной экономики. Речь шла о тех необоснованных привилегиях, которыми ГПК пользовалась в силу своего общественного статуса. Так, ГПК была освобождена от уплаты обычных корпоративных налогов (налога на юрлицо и налога на деятельность юрлица), муниципальный налог на фиксированный капитал оплачивался ей по ставке 50%⁷⁰. Кроме того, работая с депозитами и страховыми контрактами частных лиц, ГПК была освобождена от обязанности отчислять фиксированную долю полученных от клиентов денежных средств

⁷⁰ Нихон кэйдзай. 2.10.2004.

в соответствующие системы страхования вкладов. Многие эксперты считали в этой связи, что убытки в деятельности корпорации по сути покрывались за счет особой формы косвенного налога на население общим объемом в 1,1 трлн иен в год (сумма налогов, которую ГПК пришлось бы выплатить в случае потери всех привилегий), что приблизительно соответствовало сумме 23,5 тыс. иен в год на семью⁷¹.

В период правления кабинетов Дз. Коидзуми в 2001 – 2006 гг. в свете курса на проведение структурных реформ, направленных на создание более прозрачного и справедливого режима экономики и максимальное устранение государства из тех областей, где допустимо участие частного бизнеса, важной задачей реформаторов являлось устранение привилегированного статуса ГПК и обеспечение равноценности стартовых условий для прочих участников данного сектора рынка услуг.

Существенное бремя для государственных финансов представляла неэффективная работа почтово-рассылочной службы, в состав которой входит сеть из 24 700 почтовых отделений, а также ряд крупных грузораспределительных центров, разбросанных по всей территории страны. По данным японской печати, совокупный объем дефицита ГПК составлял в 2004 г. как минимум 130 млрд. иен дефицита в год, при том, что часть убытков покрывалась за счет страхового и почтово-сберегательного бизнеса, на которые приходилось 80–90% получаемой корпорацией прибыли⁷². Между тем накопленный корпорацией объем долговых обязательств, нарастая как снежный ком, составил к лету 2004 г. 550 млрд. иен⁷³. Принципиально убыточный характер профильного направления деятельности ГПК явился следствием негибкости менеджмента и архаичности структуры, которая была заложена еще во времена ее относительного финансового благополучия. В японской печати сообщалось, что сложившаяся в стране разветвленная сеть почтовых отделений слабо отвечает требованиям рациональности и эффективности. Так, многие из них расположены в крайне отдаленных районах с редким населением, в то время как центре Токио дистанция между близлежащими отделениями не превышает 200 метров. Большие сомнения вызывала и необходимость в содержании огромного постоянного штата численностью 270 тыс. человек, пользующихся статусом государственных служащих со всеми вытекающими последствиями для национального бюджета (около четверти всех государственных служащих страны), а также 100 тыс. контрактных работников⁷⁴.

Безусловно, наличие подобной разветвленной сети естественным образом вытекало из основного предназначения почтовой службы, за-

ключающегося в удобстве и доступности почтовых услуг для всех граждан страны вне зависимости от места их проживания. В то же время было ясно и то, что финансового оздоровления корпорации невозможно добиться без перекройки структуры почтовой сети, ликвидации дублирующих друг друга отделений, сокращения части персонала, а в некоторых случаях – и передачи части функций почты (например, по приему и оформлению посылок) коммерческим организациям, обладающим необходимой для этого инфраструктурой. Кроме того, сильное давление в сторону большей радикальности почтовой реформы оказывали грузовые и транспортные компании, а также представляющие их интересы деловые ассоциации. К началу 2000-х годов в стране все громче звучали требования полностью либерализовать рынок почтовых отправок, допустив частный бизнес не только в сферу розничных мелкогрузовых перевозок, но и в сферу рассылки писем и открыток, которая в рамках действующего законодательства являлась исключительной прерогативой почтовой службы.

Наконец, большую актуальность с точки зрения задачи реформирования Государственной почтовой корпорации приобрел вопрос о том, как поступить с непрофильными видами деятельности – почтово-страховым и почтово-сберегательным бизнесом. Почтово-сберегательная служба исторически сложилась в Японии в 1875 г. вслед за Англией, Бельгией и Новой Зеландией. Развитие почтово-сберегательных услуг было с самого начала связано с желанием государства обеспечить почту дополнительным источником средств для повышения самоокупаемости, а также для обслуживания развитой инфраструктуры почтовых отделений. ГПК располагала крупнейшим в стране депозитным банком, аккумулировавшим частные вклады на сумму около 227 трлн. иен (по положению на август 2004 г.)⁷⁵, что приблизительно равно 17% личных финансовых активов и почти трети всех сберегательных вкладов граждан Японии.

Колоссальность объема привлеченных средств объясняется тем обстоятельством, что почтово-сберегательная служба рассматривалась в глазах вкладчиков в качестве кредитно-финансового учреждения, предоставляющего полные государственные гарантии на все частные вклады вне зависимости от их объема (система банковских гарантий охватывает вклады не более 10 млн. иен).

Что касается почтово-страховой службы, действующей в Японии с 1916 г., то ее высокая популярность связана тем, что она, с одной стороны, предоставляет государственные гарантии на страховые услуги, с другой – отличается небольшими страховыми взносами и упрощенной процедурой страхового оформления, при которой, в частности, не требуется медицинского освидетельствования клиентов и не ограничивается

⁷¹ Нихон кэйдзай. 27.08.2004.

⁷² Асахи симбун. 15.10.2004.

⁷³ Japan Times. 09.09.2004.

⁷⁴ Нихон кэйдзай. 22.07.2004.

⁷⁵ Нихон кэйдзай. 23.08.2004.

род их занятий. На этом фоне она оперировала колоссальными фондами в 125 трлн. иен, что примерно в 3 раза больше совокупного объема фондов самой крупной в стране частной страховой компании «Нихон сэймэй»⁷⁶.

Гигантские средства, накопленные в почтово-сберегательном банке и почтовой страховой компании, выступали для правительства незаменимым финансовым источником для финансирования долгосрочных инвестиционных проектов. Система государственных займов и инвестиций *дзайто* по сути выступала «вторым государственным бюджетом», который не являлся объектом контроля со стороны парламента и которым, в отличие от основного бюджета, государственные финансовые институты могли распоряжаться гораздо более свободно. Однако наличие подобного института для привлечения, по сути, на нерыночных принципах, частных накоплений граждан на нужды государственной политики, искажало принципы справедливой конкуренции в кредитно-финансовой сфере и наносило ущерб государственной финансовой дисциплине. Существование мегакомпаний, действующих на нерыночном поле, делало невозможной перестройку банковской системы и тормозило ее кардинальное оздоровление. В этой связи на повестку дня вышел вопрос не только приватизации ГПК, но и о ее расчленении с целью создания равных условий в конкурентной борьбе с частными компаниями.

При подходе к данной проблеме реформаторам приходилось считаться с тем обстоятельством, что радикальное вычленение почтово-страховой и почтово-сберегательной компаний из состава ГПК и их немедленная приватизация таят в себе серьезную угрозу общей дестабилизации государственных финансов. Дело в том, что указанные компании сконцентрировали у себя гигантские фонды общим объемом в 300 трлн. иен, что соответствовало примерно четверти всех частных депозитов в кредитных учреждениях страны⁷⁷. При этом подавляющая часть этих средств использовалась на закупку государственных долговых обязательств и, в конечном счете, на покрытие огромного бюджетного дефицита. Только на почтово-сберегательную службу приходилось около 140 трлн. иен государственных долговых обязательств, что составляло чуть менее четверти их общего объема.

Между тем все более зримой становилась перспектива постепенного отказа финансовых властей от политики «дешевых денег» и, соответственно, повышения банковских процентных ставок. В этой связи большую актуальность приобретала угроза дальнейшего повышения расходов на обслуживание госдолга, которые ложились тяжелым бременем на

⁷⁶ Нихон кэйдзай. 29.07.2004.

⁷⁷ Асахи симбун. 15.10.2004.

бюджет. Так, в 2005 фин. г. статья «обслуживание государственного долга» в бюджетной заявке составила 20,2 трлн иен, что равнялось почти четверти всей расходной части бюджета. С учетом необходимости, помимо выплаты процентов по старым долгам, осуществлять внешние заимствования, любое, даже незначительное увеличение банковских процентов, могло вызвать серьезный кризис государственных финансов. Было подсчитано, например, что увеличение процентных ставок по долгосрочным кредитам даже на 1% будет означать для государства необходимость в дополнительных выплатах в 1,2 трлн иен в год⁷⁸. В этих условиях усиливались опасения, что полный переход почтово-сберегательного банка на принципы работы обычного коммерческого банка приведет к существенному повышению рисков, связанных с обслуживанием госдолга.

Другую опасность представлял риск дестабилизации финансовых рынков в связи с одномоментным вбросом на них колоссальных денежных средств в случае приватизации почтово-сберегательного банка. Частный банк, бесспорно, ищет для собственных активов своих клиентов гораздо более интересные с коммерческой точки зрения сферы приложения, нежели государственные ценные бумаги с их низкой доходностью. Чтобы избежать резких форм давления на частный акционерный капитал, правительство было вынуждено продумывать механизмы недопущения свободного перетекания на рынки активов почтово-сберегательного банка, например, путем установления определенного переходного периода, в течение которого предполагалось снизить долю государственных ценных бумаг в банковских активах.

В сентябре 2003 г. кабинет Коидзуми выступил с масштабным планом приватизации ГПК путем ее расчленения на четыре отдельные компании. В соответствии с этим планом, правительство в 2004 г. приступило к выработке конкретной программы приватизации. Необходимо было сформулировать принципы расчленения ГПК и формирования на ее базе новых специализированных компаний, найти формулу их акционирования и коммерциализации, а также предусмотреть пути решения технических задач по рационализации управления, перекройке сети почтовых отделений в сторону повышения эффективности почтовых услуг, упразднению наиболее убыточных отделений, уменьшению численности персонала и его выводу за пределы штата государственной службы и т. д.

Оживленные дискуссии на тему о том, в каком формате и в какие сроки проводить реорганизацию и приватизацию Государственной почтовой корпорации, шли в правительстве на протяжении нескольких лет. Основной темой споров был вопрос о том, следует ли оставить

⁷⁸ Нихон кэйдзай. 27.08.2004.

единую управляющую компанию после приватизации ГПК и ее расчленения, а также стоит ли вводить региональный принцип формирования приватизированных компаний. В августе 2004 г. Советом по экономической и финансовой политике была подготовлена программа приватизации ГПК, после обсуждения которой кабинет министров одобрил 7 сентября 2004 г. Основной курс государственной политики в области приватизации ГПК⁷⁹.

Документ предусматривал, что реформирование Государственной почтовой корпорации начнется после небольшого переходного периода, который продлится до апреля 2007 г. На первом этапе (апрель 2007 – 2017 гг.) на базе ГПК будут созданы четыре профильных компании: Почтово-рассылочная компания (перевозка и доставка почтовых отправок), Компания по управлению сетью почтовых отделений, Почтовая страховая компания и, наконец, Почтовый банк сбережений. Предполагалось, что эти компании будут иметь статус «специальных акционерных компаний», но останутся под крышей единого холдинга, 100% акций которого будут принадлежать государству. При этом цель данного этапа, как было декларировано, заключается в том, чтобы подготовить условия для расформирования холдинга и отделения указанных компаний в качестве юридически и фактически самостоятельных субъектов деловой активности.

На первом этапе предполагалось принять целый ряд важных мер по рационализации прежних видов деятельности и созданию условий для конкуренции с частным сектором. Так, новые компании получили значительную экономическую самостоятельность, определяя для себя кадровое расписание, уровень заработной платы сотрудников и т. д. Одновременно были предусмотрены меры по ликвидации монополии на многие виды почтовых услуг (было решено, например, что частные компании будут допущены на рынок международных почтовых отправок), а также для устранения необоснованных привилегий: системы государственных гарантий в отношении банковских вкладов, неравенства в принципах налогообложения и т. д. Государственные гарантии на вклады и страховые полисы должны были быть отменены уже в переходный период, а компании должны были вступить в систему страхования, действовавшую для всех участников рынка.

Многое планировалось сделать в отношении почтово-рассылочной службы. Так, в программе правительства была поставлена задача обеспечить единые общенациональные стандарты почтовых услуг, для чего предполагалось установить на этот счет специальную норму на законодательном уровне. За почтой предполагалось оставить монополию только на отправку писем и открыток. В то же время с целью недопу-

щения нечестной конкуренции почтовой компании было запрещено расширять свою деятельность на те сферы, где возможно функционирование частного капитала. Кроме того, с целью кардинальной рационализации общенациональной почтовой сети предполагалось провести объединение наиболее неприбыльных почтовых отделений под эгидой Компании по управлению сетью почтовых отделений, которая должна была взять на себя функции агента прочих выделяемых из состава ГПК компаний в их взаимоотношениях с клиентурой.

В кадровой сфере программа предполагала ликвидацию статуса госслужащих у сотрудников указанных компаний. Вместе с тем никаких увольнений не предусматривалось; подсчитано, что за 10-летний период до 2017 г. численность персонала сократится примерно на 70 тыс. человек «естественным образом», т. е. за счет выхода на пенсию по возрасту.

На втором этапе реформы, который предполагалось начать с апреля 2017 г., государственный холдинг должен был быть расформирован, а компании – стать полностью самостоятельными. Предполагалось, однако, что государство зарезервирует за собой 30% акций отделившихся компаний и сохранит за собой рычаги контроля над ними.

Ход почтовой реформы и график ее проведения был взят под жесткий контроль со стороны правительства. С этой целью, в частности, не реже одного раза в три года специальной правительственной комиссией по вопросам приватизации почтовой службы в кабинет министров должны были представляться соответствующие промежуточные доклады, на основе которых следовало проводить корректировку курса по реформированию ГПК.

Правительственная программа сразу же после ее принятия вызвала в стране широкий общественный резонанс. Наряду с положительными откликами многие экспертные оценки носили острокритический характер.

Так, большие сомнения у специалистов вызвала оценка способности государственного холдинга проводить эффективное управление тремя компаниями и готовить почву для дальнейшей их приватизации. Эксперты указывали, что реализация правительственной программы не сможет принципиально изменить нынешнее положение, поскольку дочерние компании холдинга не наделяются реальной управленческой властью. Часто вспоминался неудачный опыт приватизации Государственной дорожной корпорации, которая по сути свелась к нескольким организационным перестановкам, но не привела к ее принципиальному финансовому оздоровлению. По мнению многих специалистов, не исключен сценарий, при котором финансовые трудности одной из дочерних компаний (например, почтово-рассылочной) негативно скажутся на работе других, поскольку государственный холдинг в случае необходи-

⁷⁹ Japan Times. 21.09.2004.

мости может прибегнуть к перебрасыванию средств от профицитной компании к дефицитной.

Одновременно большое опасение вызывали некоторые, на первый взгляд, технические вопросы, которые на поверку могли иметь принципиальное значение. Так, в секторе почтовой связи оставались непроясненными условия для выхода частных компаний на рынки почтовых услуг, а также принципы обеспечения справедливых стартовых условий для участников рынка с учетом естественно-монопольных преимуществ почтовой корпорации, располагающей разветвленной инфраструктурой, а также действующими списками клиентуры.

Вопрос об устранении необоснованных привилегий ГПК встал на повестку дня еще до принятия решений о ее дальнейшей судьбе. Так, предвидя неизбежное закрытие неприбыльных периферийных отделений в рамках курса на рационализацию управления, Государственная почтовая корпорация заключила летом 2004 г. контракт с сетью круглосуточных минисупермаркетов «Лоусон» на предоставление «заместительных» услуг по оформлению некоторых видов почтовых отправок (в частности, посылок с ускоренной доставкой *таккюбин* и специальных посылок с заданными размерами юпакку). Такой контракт был встречен с пониманием в японском обществе, так как был призван обеспечить потребителям отдаленных районов, где ожидается закрытие почтовых отделений, дополнительные удобства для беспрепятственного оформления почтовых отправок. Вместе с тем с обвинениями в нарушении антимонопольного законодательства выступила транспортная компания «Ямато», недовольная появлением мощного конкурента в узком сегменте рынка мелкогрузовых перевозок. В ходе судебного разбирательства, инициированного «Ямато», выяснилось, что заявленные ГПК тарифы за посылки *юпакку* оказались на 30% дешевле рыночных. Низкие расценки корпорации многие справедливо относили к ее естественно-монопольному статусу, а также к сохранению за ГПК указанных выше налоговых льгот.

Другим примером возможности сохранения ГПК своего бенефициарного положения на первом этапе приватизации был вопрос о гарантиях в отношении частных депозитов, открытых на счетах почтово-сберегательного банка. Специалисты не без оснований указывали, что даже после отмены государственных гарантий на частные вклады в апреле 2007 г. банк сохранит свое преимущество перед конкурентами за счет «молчаливых гарантий», т. е. психологической уверенности клиентов в надежности банка в силу его принадлежности к государственному холдингу.

Неясным оставался вопрос о том, каким образом следует решать вопрос с процентными ставками и государственными гарантиями при

унификации различных видов вкладов, открытых до и после приватизации. Этот вопрос имел большую актуальность с учетом того, что руководство ГПК активно добивалось для себя полной отмены всех регламентаций, аргументируя это предстоящей в 2007 г. отменой налоговых льгот, что должно было поставить ее в равное положение с прочими компаниями. Вместе с тем, по прогнозам специалистов, синдром «молчаливых гарантий» немедленно дал бы Почтово-сберегательному банку и Почтовой страховой компании огромную фору перед конкурентами, особенно в новых прибыльных для них областях бизнеса, например, в сферах жилищного и корпоративного кредитования, медицинского страхования и т. д. В этой связи кабинет министров принял в декабре 2004 г. решение запретить указанным компаниям любое расширение сферы деловой активности⁸⁰.

Существовал также внутривнутриполитический аспект данной проблемы. Дз. Коидзуми пришлось столкнуться с мощной оппозицией планам правительства прежде всего в рядах самой ЛДП. Против приватизации резко выступили несколько влиятельных деятелей ЛДП, и, прежде всего, лидер одной из крупных партийных фракций С. Камэи, а также председатель Совета по политическим вопросам К. Ёсано.

Вопрос о реформе почтовой корпорации приобрел в ЛДП политическое звучание в связи с особым положением т. н. «общества руководителей особых почтовых отделений» в системе власти правящей Либерально-демократической партии (ЛДП). Пользуясь большим авторитетом в местных сообществах, «руководители» обеспечивают ЛДП неизменно высокий уровень поддержки в ходе выборов в местные и центральные органы власти. Замкнутость, корпоративная клановость и кастовый характер данной группировки воспроизводятся за счет фактической наследуемости поста директора центрального почтового отделения в данной административной единице (т. н. «специального почтового отделения»), занятие которого хотя и проходит по конкурсу, но в реальности оказывается зарезервированным за сыном или иным родственником уходящего на заслуженный отдых руководителя. Во многом по этой причине директора почт представляют собой одну из наиболее активных и агрессивных политических группировок современной Японии, оказывающей существенное воздействие на ЛДП в сторону ее поправления и усиления консервативных тенденций в политике.

Излишне говорить, что депутаты ЛДП из числа членов «почтового клана», «общества поддержки» которых находятся в сильной зависимости от упомянутых руководителей почт, стали в правящей партии силой, настроенной наиболее оппозиционно в отношении любых попыток реформирования почтовой службы. Например, согласно данным

⁸⁰ Daily Yomiuri. 7.12.2004.

проведенного газетой «Асахи» опроса среди новоизбранных депутатов ЛДП, сразу после прошедших в июле 2004 г. выборов в палату советников, примерно три четверти опрошенных выступили против приватизации Государственной почтовой корпорации⁸¹. Другой формой «демонстрации силы» стала резолюция против приватизации ГПК, принятая группой из 250 депутатов парламента от ЛДП 8 сентября 2004 г. (накануне принятия кабинетом министров Основного курса)⁸².

Учитывая относительную популярность политики «структурных реформ» в массах и не желая прослыть откровенными реакционерами в среде своих избирателей, противники реформы не выступали против приватизации как таковой, но выдвигали альтернативные проекты, которые фактически дезавуировали суть приватизации. Следует отметить, что их позиция в первую очередь отражала интересы населения экономически отсталых и отдаленных сельских районов, традиционно поддерживающих наиболее консервативную часть депутатского корпуса. В этих районах почтовому банку и страховой компании после приватизации, скорее всего, было бы трудно добиться удовлетворительного уровня самоокупаемости. В этой связи партийные оппозиционеры предлагали не расчленять почтовую корпорацию, а закрепить за ней максимально возможный обязательный минимум услуг, и прежде всего в страховой и сберегательной сферах.

Некоторые предложения предусматривали отказ от выделения Компании по управлению сетью почтовых отделений в качестве самостоятельного юридического лица. Это мотивировалось тем, что такая компания не может быть самостоятельной по определению, так как действовать она будет фактически на условиях субподрядной организации, а уровень ее самоокупаемости и управленческой эффективности будет напрямую зависеть от успехов прочих выделяемых из состава ГПК структур. По этой причине предлагалось оставить функцию управления сетью почтовых отделений за Почтово-рассылочной компанией и, соответственно, разделить ГПК не на четыре, а на три хозяйствующих субъекта.

Другой оппозиционной силой планам приватизации выступали левые политические силы страны. Например, профсоюз служащих работников почты *Юсанро*, объединяющих под своей крышей огромный штат рядовых сотрудников ГПК, принципиально возражал против лишения почтовых работников статуса государственных служащих. Политическое объединение Рэнго в свою очередь ставило под сомнение приоритетность почтовой реформы в политической повестке дня и выступало за первоочередность мер по реформированию системы социального обеспечения. Активно критиковали планы правительства и

⁸¹ Асахи симбун. 14.07.2004.

⁸² Japan Times. 10.09.2004.

коммунисты, печатный орган которых газета «Акахата» утверждала, что реформа в предлагаемом виде приведет лишь к консервации нынешних привилегий почтовой бюрократии, а также к ухудшению условий заключения депозитных и страховых контрактов для рядовых граждан страны, поскольку стоимость услуг при том же их качестве неизменно повысится в связи с их коммерциализацией⁸³.

Свою оппозицию правительству высказывало и само руководство ГПК во главе с ее президентом М. Икута. Суть разногласий сводилась к тому, что почтовики требовали для себя максимальной свободы в решении всех вопросов хозяйственной деятельности, в то время как правительство в лице Экспертного совета при кабинете министров выступало за сохранение жестких форм государственного регулирования (в отношении верхнего предела вкладов, операционных сфер и проч.). Кроме того, правительство считало, что в обязательный стандарт почтовых услуг должна войти только доставка писем и открыток, тогда как ГПК добивалась включения в него еще и посылки.

Приватизация почтовой корпорации стала для второго кабинета Дз. Коидзуми, сформированного в сентябре 2004 г., одним из центральных пунктов политической повестки дня. Именно на нее Дз. Коидзуми сделал ставку при разворачивании политической платформы партии в ходе предвыборной кампании в палату советников в июле 2004 г.

К этому времени уже набрали силу процессы эрозии традиционных источников власти ЛДП, а также снижения значимости традиционных методов мобилизации голосов избирателей с помощью «обществ поддержки». На этом фоне Дз. Коидзуми попытался сделать «почтовую реформу» своеобразной «визитной карточкой» своего правительства. Кроме того, воспользовавшись вопросом о почтовой реформе как определенного рода водоразделом со своими противниками внутри партии, Коидзуми рассчитывал, усмирив оппозицию, укрепить свои позиции в ЛДП.

Дз. Коидзуми придавал большое значение приватизации почтовой службы. Об этом свидетельствовало учреждение в рамках нового кабинета министров, сформированного в сентябре 2004 г., специального поста министра по реформе почтовой службы, на который был назначен преданный премьер-министру ярый приверженец реформ Х. Такэнака. Само членство в кабинете было поставлено в жесткую зависимость от принадлежности к числу «сторонников» и «противников» почтовой реформы. Активно апеллируя к общественности, используя для пропаганды своей позиции по данному вопросу риторику, временами более уместную для условий военного времени, Дз. Коидзуми создал себе робингудовский имидж «непримиримого борца против партийных рег-

⁸³ Акахата. 9.09.2004.

роградов» и «защитника простого народа». Стараниями политтехнологов реформа почтовой службы была возведена в разряд первоочередных задач, от решения которых зависит будущее нации, ее престиж и даже политическая независимость страны.

Что касается реакции японской общественности, то она носила достаточно противоречивый характер, о чем свидетельствуют итоги опросов общественного мнения. Например, по итогам проведенного в сентябре 2004 г. газетой «Йомиури симбун» опроса, 53% японцев высказывались за приватизацию, против – 35%⁸⁴.

В 2005 г. законопроект о реформе Государственной почтовой корпорации после ожесточенных дебатов был принят нижней палатой парламента. Против него проголосовали не только депутаты оппозиции, но и многие консервативно настроенные парламентарии самой ЛДП. Ряд депутатов демонстративно вышли из правящей партии. Однако в верхней палате законопроект был провален – сторонников Коидзуми не хватило, чтобы преодолеть объединенный фронт внешней и внутренней оппозиции.

В этих условиях Дз. Коидзуми сделал нестандартный ход – немедленно после отклонения законопроекта верхней палатой он распустил нижнюю палату, назначив на 11 сентября 2005 г. внеочередные парламентские выборы. При этом лидер ЛДП запретил официально баллотироваться на них тем кандидатам, которые выступали против почтовой реформы. Многие из ветеранов, решительно настроенных против планов Коидзуми, в результате были вынуждены выйти из партии и идти на выборы как независимые кандидаты. Вместо них от ЛДП были выставлены т. н. «киллеры» – политики без парламентского опыта, связанные с Коидзуми отношениями личной преданности. Именно из числа этих депутатов была в дальнейшем составлена когорта, получившая название «детей Коидзуми».

Выборы стали фактически референдумом об отношении к почтовой реформе. Решительная победа на них сторонников премьер-министра позволила уже в октябре 2005 г. провести через парламент закон о приватизации почтовой службы.

В законе были отражены все положения изложенной выше правительственной программы приватизации: расчленение на четыре независимые компании и их акционирование, создание государственного холдинга «Юсэй группу» (Japan Post group) со 100%-ным государственным участием, который становился для них управляющей (материнской) компанией. В апреле 2007 г. надлежало произвести создание на базе ГПК холдинга и четырех компаний под его управлением (Почтово-рассылочной компании, Компании по управлению сетью почтовых от-

делений, Почтово-страховой компании и Почтового банка сбережений). В 2009 – 2010 гг. – следовало провести листинг на бирже акций Почтово-страховой компании и Почтового банка сбережений, а к сентябрю 2017 г. акции этих двух компаний должны быть реализованы в частные руки. Что касается Почтово-рассылочной компании и Компании по управлению сетью почтовых отделений, они должны были остаться полностью в государственной собственности, обеспечивая общенациональный минимум почтовых услуг.

Однако после ухода в 2006 г. Коидзуми в отставку ход почтовой реформы был повернут вспять. Уже в 2006 г. с одобрения председателя ЛДП Синдзо Абэ в партии были восстановлены ряд депутатов, выступавших против партийной линии по вопросу о реформе. В 2009 г. уже правительством демократов был принят закон, которым фактически приостанавливались мероприятия, предусмотренные графиком почтовой реформы, что фактически поставило крест на перспективах листинга Почтово-страховой компании и Почтового банка сбережений.

В апреле 2012 г. нижняя палата японского парламента приняла новые поправки к закону о приватизации ГПК, которые были одобрены голосами ДПЯ, ЛДП и Комэйто. В соответствии с ними, правительство должно оставить в собственности не менее 30% акций в холдинге, который должен будет иметь под своим управлением 100% акций объединенной Почтово-рассылочной компании и Компании по управлению сетью почтовых отделений. Однако указание на конкретные временные сроки продажи в частные руки акций Почтово-страховой компании и Почтового банка сбережений было исключено из текста закона, который содержал лишь положение о необходимости сделать это в кратчайшие сроки⁸⁵.

Другое изменение касалось прав Почтово-страховой компании и Почтового банка сбережений выходить со своими финансовыми услугами на рынки. Если по закону 2005 г. предоставление любых видов услуг подлежало обязательному государственному лицензированию, то по новым правилам в случае приватизации более половины своих акций эти компании получали право использовать уведомительный режим в выборе новых видов деятельности. Многие эксперты, однако, выступили с критикой данного положения, поскольку его реализация по-прежнему ставила бы данные компании в выигрышные условия по сравнению с другими участниками рынка.

Еще одно нововведение предполагало распространение требований единого минимального стандарта услуг на Почтово-страховую компанию и Почтовый банк сбережений. В целом данное положение носило спорный характер, так как установление государственного стандарта

⁸⁴ Japan Times. 15.09.2004.

⁸⁵ Асахи симбун. 04.2012

услуг в отношении частных компаний искажало рыночные принципы и ставило новые преграды справедливой конкуренции. Например, влиятельный японский журнал «Дайамондо» расценил новый закон как «окончательный пересмотр» планов приватизации⁸⁶.

26 октября 2012 г. японское правительство обнародовало планы проведения листинга акций Государственной почтовой корпорации, который надлежало провести осенью 2015 г. Полученные средства, которые оцениваются в сумму 7 трлн. иен, предполагается использовать для финансирования работы по устранению последствий природно-техногенной катастрофы 11 марта 2011. Одновременно планами правительства предусматривается начать рассмотрение вопроса о получении Почтово-страховой компанией и Почтовым банком сбережений разрешения на расширение спектра оказываемых услуг, включая, например, предоставление ипотеки или займов на получение образования⁸⁷. Либерализации правил работы компаний способствовало коренное обновление кадрового состава правительственной комиссии по приватизации почтовой службы, произведенное в апреле 2012 г.

Сейчас пока трудно судить, пойдет ли почтовая реформа по намеченному пути. В любом случае ясно одно: борьба вокруг нее будет долгой и упорной, а курс правительства, возможно, подвергнется неоднократным изменениям. В любом случае вопрос о приватизации почтовой службы, напрямую связанный с повседневной жизнью рядовых граждан, пожалуй, еще долгое время сохранит свою актуальность и останется объектом пристального общественного интереса.

5. Внедрение частно-государственного партнерства

В мае 2006 г. японский парламент принял закон «О реформе общественных услуг». Суть этого закона, вступившего в силу в июле 2006 г., заключается в подведении законодательной базы под систему проведения соревновательных тендеров на предоставление общественных услуг с участием как органов сферы общественного предпринимательства, так и частного бизнеса. Эта система, получившая название «рыночного тестирования» (*сидзёка тэсто*), призвана способствовать переводу в рыночное поле существенной части общественных услуг, субъектами которых традиционно являлись организации бюджетной сферы, находящиеся в подчинении центральному правительству или муниципальным властям.

Данная политика осуществляется в рамках общего курса на сокращение административной сферы, передачу в частные руки несвойственных государственным органам функций, дерегулирование, создание

«малого правительства», который был взят кабинетом Дз. Коидзуми в условиях обострившегося кризиса государственных финансов.

Непосредственным поводом, заставившим правительство обратиться к помощи частных компаний, явилась неспособность Управления социального страхования решить проблему хронических недоимок при сборе страховых взносов в национальную пенсионную страховую систему, особенно обострившуюся в середине 2000-х годов. Возникшая кризисная ситуация потребовала решительного применения ноу-хау и организационных возможностей более эффективных частных компаний, что потребовало внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

В сжатом виде стратегическое видение данной проблемы высказал премьер-министр Японии Дз. Коидзуми, который заявил во время избирательной кампании осени 2005 г.: «Представление о том, что важную работу или работу, имеющую общественное значение, могут выполнять только государственные служащие, отражает философию «уважения чиновников и презрения к рядовым гражданам»⁸⁸ (имелась в виду традиционная элитарная философия бюрократической элитарности, от которой Япония отказалась в результате послевоенных демократических реформ. – Д. С.) Таким образом, добро на привлечение частного бизнеса в сферу публичных услуг было получено на самом высоком политическом уровне.

В печати разгорелась дискуссия о том, какие виды услуг можно «доверить» частникам. Широко обсуждалась возможность выставления на тендеры таких услуг, как изготовление и выдача удостоверений личности, сбор местных налогов, учет актов гражданского состояния, подготовка статистических данных, оказание информационных услуг жителям, эксплуатация и управление системой водоснабжения и др. Призывалось широко использовать опыт других стран в применении механизмов частно-государственного партнерства, в частности, США, Англии и Австралии, где негосударственному сектору доверено управление аэропортами, канализационной системой, прием документов для выдачи загранпаспортов и т. д.

Созданная в сжатые сроки нормативная база, регулирующая ЧГП, определила общий порядок и детальные механизмы, в основном сводится к следующим основным положениям.

В ходе тендеров должны сравниваться содержание той или иной выставленной на тендер услуги, а также размеры различных издержек государственных и частных структур, связанные с ее предоставлением.

⁸⁶ Дайамондо. 15.05.2012. <http://diamond.jp/articles/-/18480>

⁸⁷ Асахи симбун. 22.12.2012.

⁸⁸ Асахи симбун. 11.07.2006.

В этой связи правительственные учреждения должны были обеспечить раскрытие полных данных, отражающих реальный размер издержек.

Поскольку сам тендер проводится соответствующим профильным министерством, т. е. заинтересованной стороной, большое значение приобретает вопрос об участии в организации тендера «третьего лица», т. е. независимой экспертной структуры с участием неаффилированных с правительством адвокатов и аудиторов, которая бы обеспечивала прозрачность, объективность и справедливость при проведении тендеров. В 2006 г. в качестве такого «третьего лица» была создана «Наблюдательная комиссия по вопросам проведения соревновательных тендеров между административными органами и частными компаниями»⁸⁹. Эта комиссия участвует в отборе выставляемых на тендер услуг и следит за правильностью процедур при проведении тендера, имея, в частности, право рекомендательного голоса при проведении сравнительного анализа и вынесении заключения по вопросу об эффективности управленческих результатов работы участников тендера. Следует отметить, однако, что конечное слово в определении победителей тендера оставлено за соответствующим ведомством, решение которого закрепляется постановлением кабинета министров.

Тендер проводится следующим образом. Сперва ведомством собираются заявки частных компаний на участие в тендере, содержащие конкретные предложения по выставленной на тендер услуге. Затем по специальной бальной шкале производится их комплексная оценка на предмет соответствия качеству. Отбираются лишь те заявки, которые набрали необходимый минимум баллов. В заключение из отобранных заявок отбираются лучшие по предложенной стоимости контракта и определяется победитель⁹⁰.

Если тендер выигрывает частная компания, с ней заключается временный контракт о «рыночном тестировании». После его завершения проводится сравнение эффективности результатов работы администрации и частного сектора, и если результаты оказываются в пользу последнего, то принимается принципиальное решение о передаче данного вида деятельности в частные руки и в дальнейшем. Предполагается, что вовлечение частного бизнеса в сферу оказываемых государством общественных услуг позволит не только сократить издержки государства, но и повысить качество самих услуг, в частности, увеличить продолжительность времени приема граждан в учреждениях, обеспечить работу учреждений в выходные дни и т. д.

Переход на систему «рыночного тестирования» происходил поэтапно. На первой, предварительной стадии, которая началась в 2004 г.,

⁸⁹ Нихон кэйдзай. 28.04.2006.

⁹⁰ Нихон кэйдзай. 24.05.2005.

правительством было принято решение о начале экспериментов, призванных содействовать процессам приватизации и открытию доступа частного бизнеса в сферу оказываемых учреждениями центральной и муниципальных властей услуг, и началась активная подготовка соответствующего законопроекта. На общегосударственном уровне правительством было отобрано восемь «модельных проектов» в таких областях, как управление бюро по трудоустройству в сфере общественного предпринимательства (Министерство труда и социального обеспечения), сбор пенсионных взносов национального пенсионного страхования и содействие граждан вступлению в негосударственную пенсионную систему национального благосостояния (Управление социального страхования), а также дополнительные услуги по охране и патрулированию тюремных учреждений (министерство юстиции)⁹¹. К участию в тендерах на ведение деятельности в рамках «модельных проектов» пилотной стадии допускались лишь частные компании.

В июле 2006 г. в связи с вступлением в силу нового законодательства система «рыночного тестирования» вступила в свою основную стадию. Главной ее особенностью стало подключение к тендерам предприятий бюджетной сферы, которые вступили в соревнование с частными компаниями. Первые виды услуг, выставляемые на тендер в 2006 фин. г., были определены правительственным трехлетним планом по реформе регулирования и стимулирования прихода частного сектора на рынок публичных услуг⁹². В их число вошли услуги по сбору пенсионных страховых взносов, управлению бюро по трудоустройству в публичной сфере, охране и надзору в тюремных учреждениях, приему заявок на оказание муниципальных услуг (т. н. услуги «окна для работы с гражданами»), а также услуги, оказываемые «самостоятельными административными юридическими лицами» (сокр. САЮЛ).

Вопрос о тендерах на публичные услуги, оказываемые САЮЛ, встал не случайно. Многие эксперты пришли к выводу, что основная часть из 109 созданных в 2001 г. в результате административной реформ САЮЛ малоэффективна и трудно поддается какому-либо организационному реформированию, а содержание многих подобных структур несет для бюджета чрезмерные затраты. Обращается внимание на тот факт, что средний уровень заработной платы в САЮЛ на 7% превышает общенациональный (2003 фин.г.)⁹³, а основную часть сотрудников составляют «упавшие с небес» бывшие государственные служащие. В этих условиях было принято решение включить в систему «рыночного тестирования» и эту сферу. В 2005 г. для проведения тендеров было

⁹¹ Нихон кэйдзай. 24.05.2005.

⁹² Нихон кэйдзай. 22.12.2005.

⁹³ Нихон кэйдзай. 07.06.2005.

отобрано 24 САЮЛ, в основном научно-исследовательские институты, находящиеся в прямом подчинении министерств и ведомств, а также ряд государственных музеев. Критерием отбора явилось наличие у соответствующего САЮЛ близкой по роду деятельности организации в среде частного сектора⁹⁴.

Первый тендер, который было решено провести в сфере управления бюро трудоустройства, должен пройти в 2006 г. Его победитель должен был начать с апреля 2007 г. управление т. н. «банком человеческих ресурсов». В дальнейшем сферы общественных услуг будут определяться каждый год специальным решением кабинета министров в виде «Основного курса»⁹⁵.

Помимо «рыночного тестирования», интересной формой опыта Японии в сфере частно-государственного партнерства является система привлечения частных компаний к управлению учреждениями культуры, науки, образования и спорта, находящихся в непосредственном подчинении органам местного самоуправления. В число подобных учреждений входят художественные и иные музеи, национальные парки, общеобразовательные школы и детские сады, больницы, муниципальные центры для проведения общественных собраний, а также спортивные объекты. В соответствии с Законом о местном самоуправлении, муниципальные власти имеют с сентября 2003 г. возможность выбрать, будут ли они осуществлять непосредственное управление указанными учреждениями либо привлекать для этого частный бизнес в лице «уполномоченных управляющих субъектов».

Одним из примеров практики заключения управленческих контрактов со сторонними организациями, получившим освещение в японской печати, служит схема эксплуатации Нагасакского культурно-исторического музея⁹⁶. Префектуральная и городская власти Нагасаки, которые являются учредителями данного музея, заключили с частной компанией контракт об управлении сроком на пять лет, согласно которому муниципальная власть и частный бизнес проводят разграничение обязанностей в сфере управления. Согласно данному контракту, расходная часть бюджета музея разделяется на две части по сферам ответственности за ее наполнение. Муниципальные власти берут на себя выплату заработной платы сотрудникам музея, покрытие общеуправленческих расходов, а также расходов на научные исследования, в то время как частная компания должна обеспечить покрытие расходов на содержание постоянной и временной экспозиций, работу музейного магазина, рекламу и т. д. При этом если источником «муниципальной части» музейных расходов яв-

ляются муниципальные бюджетные средства, то часть управленческой ответственности, закрепленная за частным бизнесом, обеспечивается исключительно за счет стоимости входных билетов; увеличение выручки составляет доход частной компании. Таким образом, для коммерческой структуры создается стимул повышать качество работы музея.

Другой пример касается художественного музея префектуры Симанэ. Между префектуральными властями и частной компанией, специализирующейся на рекламных-маркетинговых услугах, был заключен контракт сроком на три года, согласно которому последняя, используя средства муниципального бюджета, обеспечивает делопроизводство, рекламу, а также финансовый менеджмент музейного предприятия. В качестве преимущества подобной схемы приводится гибкость управления: частная компания может реагировать на увеличение спроса путем найма временных работников и студентов, что часто бывает сложно сделать в рамках жесткого кадрового расписания, характерного для муниципальной структуры.

Использование системы «частных управляющих субъектов» в некоторых случаях позволило добиться впечатляющих результатов с точки зрения повышения коммерческой отдачи от эксплуатации объектов культуры. Например, только за 2004 фин. год в результате деятельности универмага Итоя, ставшего управляющей компанией замка Кокура в городе Китакою, товарооборот принадлежащих замку торговых точек вырос в три раза⁹⁷.

О потенциальных возможностях этой формы ЧГП наглядно свидетельствуют цифровые данные. В Японии насчитывается около 400 тыс. муниципальных объектов, предоставляющих публичные услуги. Расходы на их эксплуатацию составляют около 10 трлн. иен в год⁹⁸. И хотя основную часть компаний, работающих на условиях системы «частных управляющих субъектов», составляют т. н. «аффилированные» с ОМС организации, в последнее время в их числе стали выделяться частные компании. Так, например, муниципальные парки и гостиницы все активнее передаются «на попечение» частным эксплуатационно-жилищным компаниям, стадионы и спортивные объекты – фитнес-клубам, муниципальные столовые – частным ресторанным сетям. По оценке Института комплексных исследований Мицубиси, полная передача в частные руки рынка публичных услуг всех предприятий государственного и муниципального подчинения на условиях системы «частных управляющих субъектов» позволит сэкономить расходы на персонал на сумму более 8 трлн. иен⁹⁹. В этой связи экспертами прогнозируется

⁹⁴ Нихон кэйдзай. 07.06.2005.

⁹⁵ Асахи симбун. 11.07.2006.

⁹⁶ Нихон кэйдзай. 28.05.2005.

⁹⁷ Imidas 2006. Токио, 2006. С. 296.

⁹⁸ Асахи симбун. 11.07.2006.

⁹⁹ Нихон кэйдзай. 28.04.2006.

скачкообразный рост заключаемых администрацией различных уровней контрактов на управление публичными объектами.

Нельзя сказать, что процесс частно-государственного партнерства проходит гладко и беспрепятственно. Передача в частные руки, даже на условиях временного контракта, многих традиционных функций административных властей встречает определенное сопротивление как в рядах правящих партий, так и со стороны ряда курирующих министерств и ведомств. Недовольство структур центрального правительства переходом на новую систему вызывает, в частности, в связи с неурегулированностью вопроса о кадровых последствиях от передачи публичных услуг в частные руки. Речь идет о том, что в соответствии с действующим законодательством государственных и муниципальных служащих в случае проигрыша бюджетной организации в тендере необходимо будет переместить на другой участок работы. В реальности же это не всегда представляется возможным, особенно в свете проводимой правительством политики сокращения государственного сектора. В противоположность этому, задача установления партнерства с частным сектором встречает должное понимание на уровне муниципалитетов, обремененных недостатком финансовых средств и самостоятельно принимающих решения о способах оказания тех или иных видов общественных услуг.

Можно выделить следующие основные проблемы, которые приходится решать организаторам схем частно-государственного партнерства. Главная из них заключается в необходимости найти оптимальный вариант сохранения «публичного», т. е. некоммерческого характера той или иной публичной услуги в случае ее предоставления частным субъектом. Многие эксперты опасаются падения качества услуги в случае, если во главу угла будет поставлена цель извлечения прибыли, естественная для частной компании. Вопрос о минусах коммерциализации публичных услуг и либерализации их нормативной базы приобрел особую актуальность и в свете происшедшей на протяжении 2005–2006 гг. серии скандалов, связанных с использованием частными компаниями прорех в законодательстве для совершения откровенно жульнических операций, как это было в случаях с подтасовкой компанией «Лайвдор» своей балансовой отчетности и с фальсификацией строительными компаниями информации о сейсмической устойчивости возводимых ими строительных объектов.

Стоящие перед ЧГП проблемы наглядно проявляются на примере передачи в управление частным компаниям музейных учреждений. Многие эксперты видят основную проблему в необходимости искать в каждом конкретном случае оптимальный баланс между коммерческой самоокупаемостью музейного бизнеса и неприбыльностью работы по

сохранению культурных ценностей. Существует опасение, что если отдать управление музеями объектами на откуп предпринимателям, то оно превратится в некую череду «событийных коммерческих акций», призванных обеспечить максимальную прибыль их организаторам, в то время как рутинная работа музея, связанная со сборением, исследованием и экспонированием, не имеющая явных коммерческих перспектив, окажется невостребованной. Отсутствие стабильности управления, неизбежно порождаемые «временщицким» характером коммерческого менеджмента, оказываются неприемлемыми и с точки зрения преемственности при проведении коллекционно-закупочной деятельности и иных форм привлечения предметов искусства из частных коллекций, а также долгосрочных исследовательских проектов. Вместе с тем для многих художественных музеев, испытывающих существенные финансовые затруднения, привлечение частных управляющих компаний часто является единственно возможным выходом из трудного финансового положения, связанного с недостаточным бюджетным финансированием.

Определенные трудности в связи с переходом к новой системе стал вызывать и процесс бюджетного строительства публичных услуг. Рыночный в своей основе характер менеджмента частной компании вступает в противоречие с плановой бюджетной системой, традиционно практикуемой в секторе публичных услуг. С учетом неопределенности результатов управленческой деятельности подсчитать точный бюджет оказывается затруднительным.

Многие нарекания вызывает также непрозрачность процесса определения победителей тендеров. Если отбор кандидатов для участия в тендере благодаря системе «третьих лиц» отвечает требованиям прозрачности, то конечное решение, принимаемое административным органом, может оказаться далеким от соответствия критериям равенства и справедливости. Другой часто называемой проблемой является обеспечение гарантий соблюдения конфиденциальности в отношении некоторых публичных услуг, которое входит в круг обязанностей государственных и муниципальных служащих, но не является таковой для частного бизнеса.

В любом случае, вопрос о переходе на указанную систему решается индивидуально для каждого конкретного случая. Пока еще не установилось определенного единого мнения о плюсах и минусах привлечения частных управляющих компаний. Ответ на этот вопрос, как представляется, может дать только опыт ее практического применения в течение ряда лет. Ясно одно: цель частно-государственного партнерства в конечном счете заключается не в том, чтобы просто передать публичные услуги в частные руки, а в том, чтобы обеспечить их более высокую эффективность по соотношению «цена – качество».

Во второй половине 2000-х гг. большое значение в Японии приобрели такие формы частно-государственного партнерства, которые связаны

с использованием финансового, технологического и кадрового потенциала частных компаний для решения стоящих перед государством задач экономической политики. Речь идет, в частности, о развитии и обновлении объектов инфраструктуры, строительстве объектов общественного назначения, энергетики, спортивных, рекреационных и туристических учреждений, транспорта и связи и т. д. Действующий в Японии с 1999 г. Закон о стимулировании практики использования частного капитала для развития объектов общественного назначения (последняя редакция принята 30 августа 2011 г.)¹⁰⁰ создает правовую базу для расширения и диверсификации практики частно-государственного партнерства. Принятой японским правительством в июне 2010 г. Новой стратегией роста предусмотрено более активное применение норм действующего корпоративного законодательства и принятие широкого комплекса мер, направленных на привлечение частного капитала для решения задач инфраструктурного развития.

6. Реформа телерадиовещательной корпорации NHK

Внимание японских СМИ все чаще привлекает к себе проблема места и роли и теле- и радиовещательной корпорации NHK в государственной политике в области информации. Эта дискуссия приобрела большое общественное значение как в связи с финансово-экономическим кризисом, который поставил на передний план задачу более рационального расходования публичных фондов, так и в более широком контексте. При обсуждении проблем NHK затрагиваются такие вопросы, как основы взаимоотношений государства и общества, роли СМИ в обеспечении демократических основ государственного строя, правовые и экономические гарантии независимости публичных медиакорпораций и т. д.

Телерадиовещательная корпорация NHK пользуется статусом «особого юридического лица» (ОЮЛ), т. е. корпоративного субъекта с общественными интересами. Цель ОЮЛ, находящегося между государством и частным сектором, заключается в том, чтобы выполнять какую-либо важную общественную миссию, используя в своей работе общественные фонды либо бюджетные средства. Типичным примером ОЮЛ являются корпорации по строительству скоростных автомобильных дорог, которые, используя бюджетные средства, но не являясь государственными компаниями, смогли в кратчайшие сроки выполнить важные задачи инфраструктурного строительства на определенном этапе экономического развития Японии¹⁰¹.

Важную общественную миссию выполняет и NHK, действующая с 1950 г. на основании специального Закона о вещании как публичная

(общественная) корпорация. В отличие от других частных теле- и радиовещательных компаний, NHK не имеет доходов от коммерческой рекламы. Ее бюджет формируется за счет уплаты специального тарифа всеми гражданами страны. Применяемый принцип заключается в том, что ежемесячный тариф должна оплачивать каждая семья, где имеется телевизионный приемник. Предполагается, что покупка и установка дома телевизионного приемника влечет за собой обязательство сообщить об этом в NHK для последующего заключения контракта. При этом количество телевизионных приемников в семье не имеет значения, обложению тарифом подлежит один «счет», приходящегося на семью. В 2012 фин. году стоимость абонентской платы составляла 1345 иен в месяц. С учетом платы за спутниковые каналы, средняя абонентская плата составляла в месяц 2290 иен. С октября 2012 г. абонентская плата была снижена до уровня, соответственно, 1225 иен и 2170 иен в месяц¹⁰².

В Законе о вещании имеется положение об обязанности потребителя вещания заключать с корпорацией контракт о потреблении вещательных услуг (ст. 32 ч. 2 Закона о вещании). Вместе с тем четко прописанное положение об обязанности потребителей вносить абонентскую плату в законе отсутствует. Хотя такое положение и имеется в самом заключаемом контракте, никаких штрафных санкций по отношению к неплательщикам им не предусматривается. Таким образом, с чисто юридической точки зрения в основе контракта лежит принцип наличия «доброй воли» клиентов, а абонентская плата, соответственно, приобретает характер добровольного пожертвования.

Ранее абонентская плата собиралась с помощью сети специальных агентов (не являющихся штатными сотрудниками корпорации, а действующих на основании субконтрактов), которые ведут учет всех потребителей вещания. С января 2009 г. агенты лишь готовят контракт к подписанию, а сама плата во избежание финансовых злоупотреблений взимается банковским переводом (путем оплаты счетов через сеть т. н. «удобных магазинов» либо автоматического списывания средств с банковского счета клиентов).

Добровольность уплаты абонентской платы наряду с установленным Законом о вещании запретом на трансляцию рекламы (ст. 46) имеет принципиальный характер. Именно она определяет «публичную» природу корпорации, обеспечивая ее финансовую независимость корпорации как от государства, так и от корпоративного сектора. Телевидение принципиально не транслирует никакой коммерческой рекламы, а в своих передачах делает все возможное, чтобы избежать показа сюжетов, которые бы ассоциировались с определенными коммерческими

¹⁰⁰ http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h145117.htm

¹⁰¹ <https://www.nhk.or.jp/kdns/hatena/01/0908.html>

¹⁰² Санкэй симбун. 26.09.2012.

брендами. Абонентская плата обеспечивает около 90% бюджета компании. Важно и то, что бюджет NHK проходит процедуру одобрения в парламенте, что создает корпорации дополнительные гарантии независимости.

Будучи публичной медиакорпорацией, NHK должна поддерживать сбалансированность своей вещательной политики, распространяя самый широкий спектр информационных продуктов по максимально диверсифицированным направлениям. «Привилегированность» финансирования (указанная выше система сбора абонентской платы и освобождение от корпоративных налогов) налагает на нее обязанность вести вещательную политику без оглядки на политическую конъюнктуру, быть устойчивой к корпоративным интересам, готовить и проводить те программы, которые служат общественному благу. По замыслу авторов Закона о вещании, финансовая независимость должна обеспечивать объективность, беспристрастность и неангажированность вещания, возможность противостоять внешнему давлению, в том числе со стороны политических властей. Как отмечала газета «Асахи симбун», «NHK не должна кланяться, что бы ни говорили политики. Если она не будет делать этого, это равносильно отказу от ее независимости как органа новостной информации»¹⁰³.

По мнению бывшего члена комитета по управлению NHK Масао Хорибэ, характерные черты «публичного» телевидения, во многом отличающие его от частного, заключаются в опоре на принципы свободы выражения, независимости, богатства по содержанию и высокого качества программ, понимания своего особого общественного положения, осознании ответственности в связи с расходованием общественных финансов, ответственности за информирование общества, а также исполнительности¹⁰⁴.

Важной особенностью NHK является также наличие специфической структуры корпоративного управления. Если исполнительные директора и иные должности в управленческом звене компании представляют собой высшие ступеньки кадрового роста штатных сотрудников компании, то в комитет по управлению NHK, определяющий вещательную политику компании, входят преимущественно внешние специалисты, как правило, менеджеры или специалисты-технократы с богатым опытом работы на медиа-рынке страны, имеющие высокий авторитет в своем профессиональном цеху. Такая корпоративная система позволяет обеспечить дополнительный общественный контроль над деятельностью компании и усилить транспарентность ее вещательной политики, соз-

¹⁰³ Асахи симбун. 26.12.2007.

¹⁰⁴ Асахи симбун. 20.01.2006.

дает дополнительную «подушку безопасности» против превалирования узкокорпоративных интересов в работе.

Вместе с тем многие моменты, связанные с несовершенством Закона о вещании и прочих законодательных норм, определяющих этот статус, а также с реалиями правоприменительной практики служат поводом для критики юридического и финансово-организационного статуса корпорации. Так, обязанность вносить абонентскую плату за просмотр идущих в эфире программ вызывает у многих граждан страны справедливый вопрос, чем первый и образовательный каналы NHK принципиально отличаются от платных телевизионных каналов, которые, кстати, имеются не только у частных телекомпаний, но и у самой NHK, располагающей тремя платными каналами спутникового телевидения. Справедливо указывается также, что многие программы NHK, которые транслировались ранее в обычном эфире, распространяются на коммерческих началах (ретранслируются по платным каналам, продаются на дисках и т. д.) Сходство с платным телевидением усиливает и тот факт, что сама абонентская плата облагается потребительским налогом.

На этом фоне в обществе стало ослабляться понимание особой публичной природы NHK. По данным одного из опросов конца 90-х гг., лишь 35% респондентов смогли правильно ответить, что NHK является специфической бизнес-структурой, работающей ради общественного блага. В то же время 19% опрошенных считали, что это государственная организация, 23% – что это смешанная корпорация, управляемая совместно правительством и частными компаниями¹⁰⁵.

Сильные нарекания вызывает у многих несовершенство системы регистрации телевизионных приемников. Отсутствие штрафов и иных санкций в отношении неплательщиков ставит в невыигрышные условия тех, кто добросовестно вносит абонентскую плату. Общую картину усложняет и наличие различий, с юридической точки зрения, между отдельными категориями неплательщиков, в частности, теми, кто подписал контракт с компанией и теми, кто по каким-то причинам не сделал этого. Если в отношении первых компания имеет возможность судебного преследования с хорошими для себя перспективами¹⁰⁶, то в отношении вторых сделать это в силу отсутствия контракта оказывается затруднительным. Так, например, в 2005 фин. г. из 46,07 млн. семей, зарегистрированных в качестве потребителей вещательных услуг NHK, никакого контракта с корпорацией не имели 9,89 млн. семей, а десятая часть от общего числа заключивших контракт, или 3,59 млн. семей, не выполнили по нему своих финансовых обязательств¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Daily Yomiuri. 3.11.2006.

¹⁰⁶ Судебные иски возможны в данном случае на основе положений гражданского права, касающихся ответственности за неисполнение условий контракта.

¹⁰⁷ Асахи симбун. 16.06.2006.

Свою роль играет также и то обстоятельство, что многие телевизионные приемники, расположенные в корпоративном секторе, а также на территориях, где юрисдикция японского правительства носит ограниченный характер (например, на американских военных базах), оказываются в силу объективных причин недостижимыми для агентов компании, занимающихся сбором абонентской платы. В любом случае, столь пестрая и неоднозначная ситуация с различными видами исключений из общего правила усиливает ощущение несправедливости и ставит под сомнение принцип равенства прав потребителей («Почему я должен платить, когда другие не платят?»).

В некоторых случаях объектом критики является и определенная ангажированность передач, перекокс в пользу определенной позиции, односторонняя направленность и необъективная расстановка акцентов при освещении темы. Наконец, многие указывают на тот факт, что NHK действует в нерыночном поле: в отличие от «рыночных» компаний, она имеет стабильные финансовые источники и освобождена от корпоративного налога, что позволяет неэффективно использовать бюджетные средства и не создает стимула к их экономии. В реальности последний довод подтверждается астрономическими цифрами бюджетов некоторых передач и наличием у компании явно раздутой системы управления, характерными чертами которой является большое число дочерних компаний, обилие высокооплачиваемых должностей, занимаемых отставными чиновниками и т. д.

На все это накладываются факты прямых финансовых злоупотреблений, которые приобрели особенно вопиющий характер на фоне кризиса государственных финансов начала 2000-х. Например, в 2004 г. вскрылись факты неправомерного карьерного роста, сопровождаемого существенным повышением должностных окладов, ряда сотрудников корпорации, служебные обязанности которых, по сути, не претерпевали никаких изменений. В другом случае продюсер NHK на протяжении пяти лет выплачивал одной из партнерских компаний вознаграждение за якобы проведенную работу, хотя в реальности такой работы не проводилось. Было потрачено около 48 млн. иен, из которых до половины средств возвращалось этому продюсеру в виде «откатов»¹⁰⁸. Сообщалось, что руководители некоторых корпунктов NHK, например, в преф. Окаяма или в Сеуле, занимались прямыми приписками, завышая стоимость услуг организаций-партнеров, указывая в финансовых отчетах несуществующие расходы и проч.¹⁰⁹ В японскую печать просочилась также информация о прямом присвоении служащими компании средств,

¹⁰⁸ Тиздо. Асахи гэндай ёго = Энциклопедический словарь современных терминов 2007. Токио, Асахи симбунся, 2007.С. 502.

¹⁰⁹ Там же.

собранных у потребителей по контрактам, о фактах торговли инсайдерской информацией и т. д.

В ходе внутреннего расследования, проведенного компанией в конце 2006 года, было выявлено более 1000 случаев нецелевого либо не отвечающего нормативным требованиям расходования бюджетных средств NHK, касающихся 7-летнего периода с 1999 по 2006 годы. Речь идет о случаях неправильного оформления командировочных, неверных подсчетов сметы, предъявления необоснованных требований к оплате, например, счетов за пользование такси в дни невыхода на работу, а также прямого «накручивания» продюсерских расходов, не вызванных никакой производственной необходимостью. Как сообщала газета «Нихон кэйдай», во многих случаях общая сумма нецелевых либо необоснованных расходов превышала 100 тыс. иен за один случай¹¹⁰. Примечательно, что несмотря на выявление фактов прямого должностного подлога, никто из сотрудников не был привлечен к уголовной ответственности и даже не был уволен; лишь некоторые из них были понижены в должности либо подвергнуты вычетам из зарплаты.

На фоне обнародования в середине 2000-х годов фактов, свидетельствующих о достаточно широком масштабе проблемы финансовой нечистоплотности сотрудников компании, собираемость абонентской платы стала неуклонно снижаться. Если ранее доля семей, исполняющих свои обязательства по контракту, составляла около 80%, то после обнародования данных о коррупции она снизилась до 70%. В результате общий объем собранных средств, составлявший в 2004 фин.г. составил 641 млрд иен, в 2006 фин. г. он снизился до 594 млрд иен¹¹¹. Отказываясь платить за просмотр передач, многие граждане страны выражали этим свою принципиальную позицию осуждения финансовых злоупотреблений в компании, существующей на «добровольные пожертвования» рядовых граждан. Обоснованная критика привела также к снижению рейтингов отдельных передач, что не могло не отразиться и на общей популярности бренда NHK в глазах общественности. Например, согласно данным опроса, проведенного Институтом вещательной культуры NHK, доля респондентов, ответивших, что они в течение недели более 5 минут смотрели передачи первого канала NHK, составляла в 2006 году 62% против 68% в 2004 г. и 63% в 2005 г.¹¹²

Чтобы сдерживать указанные неблагоприятные для себя тенденции, NHK инициировала поправки в Закон о вещании, предусматривающие наказание за невыполнение клиентами своих финансовых обязательств

¹¹⁰ Нихон кэйдай. 26.12.2006.

¹¹¹ Асахи симбун. 12.01.2007.

¹¹² Асахи симбун. 5.02.2007.

по контракту¹¹³. Следует сказать, что это была уже третья попытка законодательной «контрактизации» абонентской платы. Соответствующие поправки, предусматривающие обязанность потребителей не только заключать контракт, но и вносить абонентскую плату, в послевоенный период уже дважды вносились в парламент – в 1966 и 1980 годах, но оба раза снимались с повестки дня еще на стадии обсуждения.

Предложения NHK встретили неоднозначное отношение со стороны общественного мнения. Мнения японских граждан разделились. Согласно опросу газеты «Асахи симбун», за «контрактизацию» финансовых обязательств выступило 47% японских граждан, против – 44%¹¹⁴. Хотя значительная часть граждан с пониманием отнеслась к стремлению компании упорядочить финансовую сторону контрактов, многие с полным на то основанием говорили о том, что ставка только на дисциплинарные методы по отношению к клиентам, без четкого определения обязательств самой компании, приведет к снижению ее авторитета, тем более что NHK традиционно позиционирует себя как «наша общая NHK» (*минна-но NHK*) (т. е. компания, принадлежащая и служащая всему обществу в целом).

Свою позицию на этот счет выразило и министерство внутренних дел и телекоммуникаций, курирующее сферу вещания. В ответ на предложение компании оно выразило мнение о неприемлемости односторонней «контрактизации» обязательств без каких-либо подвижек в ее управленческом стиле. Проект поправок, по мнению министерства, есть не что иное как «пир на пепелище» (*якэбутори*), т. е. одностороннее перекладывание на плечи граждан финансовых потерь корпорации, связанных с ее собственными просчетами, а зачастую и прямыми злоупотреблениями¹¹⁵. По расчетам министерства, введение обязательственных контрактов позволит повысить собираемость тарифов до 80–85%, что даст компании дополнительно до 75–120 млрд иен в год.¹¹⁶ В этих условиях министерство предложило, чтобы перед обсуждением вопроса о поправках в Закон о вещании NHK добровольно взяла на себя обязательство снизить абонентскую плату на 20%.

Корпорация в ответ выступила с возражениями, заключавшимися в том, что «контрактизация» абонентской платы не обязательно приведет к существенному росту ее собираемости, так как у компании нет воз-

¹¹³ Используемое в дальнейшем понятие «контрактизация» подразумевает внесение соответствующих поправок в закон о вещании, облегчающих компании судебное преследование неплательщиков.

¹¹⁴ Асахи симбун. 21.02.2007.

¹¹⁵ Тезис о «пире на пепелище», в частности, высказал министр внутренних дел и коммуникаций Ё. Суга, выступая в парламенте 27 февраля 2007 г. – см. Асахи симбун. 28.02.2007.

¹¹⁶ Нихон кэйдзай. 15.03.2007.

можностей для точной идентификации адресов неплательщиков. В то же время стоящие перед корпорацией управленческие задачи, связанные с новыми общественными потребностями в сфере телевидения, неизбежно потребуют роста расходов. Компания сослалась на проводимую ей масштабную инвестиционную программу, ориентированную на развитие новейших телекоммуникационных технологий (телевидение высокой четкости, высокоскоростной Интернет, мобильная связь нового поколения с возможностью выхода в Интернет и приема телевидения). По мнению компании, следует учитывать и существенный рост потребительских расходов в секторе информационных услуг. Например, за 20-летний период начиная с 1985 г. доля расходов семьи из более чем 2 чел. на новые виды телекоммуникационных услуг, выросли в 2,3 раза – с 2,1% до 4,4% от общего объема семейного бюджета¹¹⁷. Иными словами, снижение абонентской платы, по мнению корпорации, идет вразрез с рыночными тенденциями и даст немедленный эффект в виде уменьшения доходов компании, тогда как «контрактизация» в краткосрочном плане не проявит себя в должной мере в силу организационных и иных причин.

Следует учесть, что вопрос о «контрактизации» абонентской платы носит во многом философский характер, замыкаясь на самом предназначении NHK как публичной корпорации. Введение контракта с жесткими финансовыми обязательствами ставит под сомнение принцип «доброй воли» в деле сбора средств, которые из «пожертвований» приобретают характер особого вида налогов, собираемых под страхом судебного преследования. В этих условиях начинает стираться грань между «публичным» и «государственным», что повышает риск превращения корпорации в информационный рупор японского правительства.

С учетом массового характера неплатежей абонентской платы NHK, которая составила в 2011 фин. г. около 27,5% от общего числа абонентов, попыталась решить вопрос о судебном взыскании средств с должников в рамках действующего законодательства (используя соответствующие положения гражданского кодекса о невыполнении контрактных обязательств). В 2006 году было возбуждено 46 показательных исков против неплательщиков. По двум искам дело дошло до Верховного суда, который в мае 2011 г. решил дело в пользу NHK. С учетом достигнутого успеха NHK осенью 2011 г. впервые инициировала целый ряд судебных разбирательств против обычных семей, отказывающихся вносить абонентскую плату¹¹⁸.

Тем не менее, окончательное решение вопроса о законодательном закреплении «контрактизации» абонентской платы в виде поправок к Закону о вещании было в марте 2007 г. отложено, во многом в связи с

¹¹⁷ Нихон кэйдзай. 20.02.2007

¹¹⁸ Санкэй симбун. 30.09.2012.

незавершенностью процесса финансово-управленческой реорганизации NHK¹¹⁹. В этой связи корпорация начала предпринимать активные шаги, направленные на восстановление благоприятного для себя общественного климата. В октябре 2008 г. NHK впервые с момента основания компании в 1950 г. объявила о решении начать с 2012 г. снижение абонентской платы в среднем на 10%. Дальнейшее снижение, намечаемое на период после 2012 г., будет проводиться по решениям Комитета по управлению NHK, который, как ожидается, будет принимать их на основе изучения рыночной конъюнктуры. Компания также декларировала цели социальной политики, в соответствии с которыми потребителям пожилых возрастов будут предусмотрены дополнительные скидки¹²⁰.

Одновременно компания декларировала широкий комплекс мер, направленных на оптимизацию производственной структуры NHK. В 2008 г. был принят долгосрочный план управления, предусматривающий уменьшение в течение 5 лет общего числа дочерних компаний с 17 до 12–13, сокращение штата корпорации, упразднение неэффективных подразделений, ужесточение финансовой и производственной дисциплины¹²¹.

Новый план управления предусматривает, кроме того, существенное усиление надзорных функций комитета по управлению NHK, ужесточение требований к обязательному внешнему аудиту корпорации, создание комитета потребителей вещания (аудитории теле- и радиовещания) с целью усиления обратной связи с обществом, получения объективной информации об общественной реакции на передачи, обеспечения большей прозрачности в работе. В целом следует заключить, что главный упор в предпринимаемых мерах управленческого характера делается на усиление механизмов внешнего наблюдения и контроля, которые должны будут повысить доверие зрительской аудитории и ослабить внутреннее неприятие гражданами «контрактизации» их финансовых обязательств перед компанией, призванную заменить принцип добровольности¹²².

Планом ставятся задачи по освоению новых видов информационного пространства и новых форматов вещания, к числу которых относится вещание на мобильные телефоны с использованием каналов мобильной связи, а также т. н. веб-вещание, т. е. вещание на персональные компьютеры через Интернет. Новые виды вещания, как ожидается, позволят расширить финансовую базу корпорации. Вместе с тем они потребуют новых подходов к подаче информации, а также существенной управленческой перестройки корпорации.

¹¹⁹ Асахи симбун. 2.03.2007.

¹²⁰ Нихон кэйдзай. 18.10.2008.

¹²¹ Нихон кэйдзай. 18.10.2008.

¹²² Асахи симбун. 12.01.2007.

На первый план также выходит задача объединения систем связи и вещания. Так, с декабря 2007 г. была запущена услуга «NHK on demand», предоставляющая возможность посмотреть ранее вышедшие в эфир программы в удобное для клиента время. Введению этой услуги способствует также то обстоятельство, что NHK почти всегда обладает авторским правом на транслируемые передачи, что позволяет максимально гибко и оперативно решить вопрос с повторным вещанием. Именно это позволяет корпорации быть здесь «законодателем мод» и диктовать прочим участникам медиа-рынка стратегические направления развития сферы вещания¹²³.

Многое предполагается сделать для усиления международного вещания, которое предполагает теле- и радиотелеинформационное обслуживание находящихся за границей японских граждан, а также создание вещательных каналов на иностранную аудиторию, подобных тем, что имеют такие телерадиовещательные корпорации зарубежных стран, как CNN и BBC. К настоящему времени у NHK имеется большой «задел» в этом направлении. В 1995 г. была запущена система международного телевещания NHK World TV. Помимо трех собственных спутников вещания, корпорация активно осваивает национальные медиарынки зарубежных стран, активно работая с кабельными каналами.¹²⁴ В 2009 г. вступила в силу новая редакция закона о вещании, позволившая NHK существенно укрепить свою деятельность в области международного вещания. Так, международное вещание было полностью переведено на английский язык, увеличено число ретранслирующих спутников с 4 до 21, что позволило расширить потенциальную аудиторию с 2,7 млн. семей в 2008 г. до 160 млн. в 2012 г.¹²⁵

Долгое время обсуждается вопрос о создании в рамках NHK специальной службы вещания на иностранную аудиторию. Первоначально, когда проект реформы находился на стадии обсуждения, предлагалось создать отдельную дочернюю компанию зарубежного вещания. В июне 2006 г. на этот счет было достигнуто соглашение между правящей Либерально-демократической партией и партиями оппозиции. При этом финансовое обеспечение новой компании планировалось наладить путем активного привлечения средств частных компаний. Однако по мере обсуждения стало ясно, что создание новой крупной управленческой структуры потребует существенных финансовых расходов, что противоречит общему курсу на экономию средств. Поэтому в конечном счете решено было выполнять поставленную задачу в рамках самой корпорации.

Большую актуальность для NHK приобрела проблема ее независимости от государства. Речь идет о праве политического руководства

¹²³ Нихон кэйдзай. 19.10.2008.

¹²⁴ Daily Yomiuri. 03.11.2006.

¹²⁵ Санкэй симбун. 23.01.2013.

навязывать компании свою точку зрения, и в первую очередь на международные события. Поводом для широкой общественной дискуссии по данному вопросу стали высказывания министра внутренних дел и телекоммуникаций Японии Ёсихидэ Суга, который 13 октября 2006 г. заявил о том, что собирается приказать NHK уделять в своих передачах больше времени вопросу о японских гражданах, похищенных из страны спецслужбами КНДР. Речь шла о передачах входящей в корпорацию службу международного радиовещания Radio Japan.

Проблема, которую высветило высказывание японского министра, заключалась в противоречивости положения NHK как независимой общественной корпорации и как организации, действующей по поручению правительства и использующей в своей деятельности бюджетные средства. С одной стороны, как общественная корпорация NHK пользуется полной свободой при определении своей вещательной политики, самостоятельно определяя, что и как ей освещать. С другой стороны, согласно Закону о вещании, если вещательной корпорацией используются государственные средства, министр внутренних дел и телекоммуникаций вправе давать ей приказы, предписывающие содержание передач и объем вещания. Это положение распространяется в первую очередь на сферу международного радиовещания, в которой используются средства японских налогоплательщиков¹²⁶. В 2012 фин. г., например, финансовые источники бюджета корпорации состояли из абонентской платы (10,86 млрд. иен) и государственных дотаций (2,45 млрд. иен)¹²⁷. Именно государственные дотации определяют действующим в Японии законодательством как достаточное условие для реализации т. н. «вещания по приказу» (*мэйрэй хосо*).

Весной каждого года японское правительство направляет в корпорацию письмо, в котором указываются три основных сферы, в которых корпорация при подготовке программ должна отражать официальную точку зрения: текущие события (новостной блок), важные виды государственной политики и основные международные проблемы. Неконкретность положения о «важных видах государственной политики» (*куни-но дзюэна сэйсаку*) всегда позволяла избегать острой постановки вопроса о праве государства напрямую диктовать содержательную сторону идущих в эфир программ Radio Japan. Теперь же в том, что Ё. Суга потребовал коррекции вещательной политики корпорации в соответствии с преследуемыми правительством целями, многие увидели проявление зависимости NHK от государства, ее несамостоятельность, неполноту конституционных гарантий свободы информации. Случай с высказываниями Суга привлек внимание многих СМИ именно

¹²⁶ Асахи симбун. 12.01.2007.

¹²⁷ Санкэй симбун. 23.01.2012.

к этому аспекту вещательной политики NHK. Газета «Асахи симбун» отмечала: «Если программы корпорации будут лишь обеспечивать до-полнительное обоснование утверждениям правительства, кто будет верить ее репортажам? Телекомпания может рассчитывать на доверие лишь в том случае, если она будет объективно отражать позицию зарубежных государств, даже если эта позиция противоречит официальной точке зрения»¹²⁸. Как заявлял один из лидеров Демократической партии Японии Юкио Хатояма, «правительство должно уважать свободу печати и свободу выражения. Если допустить чрезмерное вмешательство, это будет означать, что правительство может диктовать содержание программ. Это будет ужасно»¹²⁹.

Хотя в большинстве европейских стран правительства также выступают спонсорами национальных вещательных корпораций, они не вмешиваются в рутинный процесс подготовки программ и не досаждают продюсерам мелочной опекой. Хороший пример здесь – британская телерадиовещательная корпорация ВВС, которая пользуется большим кредитом доверия со стороны общественного мнения внутри страны и за ее пределами. Известно, что авторитет ВВС основывается прежде всего на том, что во главу угла политики вещания поставлены принципы нейтральности, объективности и равноудаленности, которые выдерживаются даже в тех случаях, когда вещание может нанести ущерб репутации британского правительства. Хорошим примером здесь служит освещение ВВС фолькландской войны, давшее повод правительству обвинить телевидение в отсутствии патриотизма, но позволившее телекомпаниям укрепить свой авторитет в глазах общественности за проявленную бескомпромиссность.

Во многих странах мира, где имеется общественное телевидение, декларирующее свою независимость от государства и корпораций, неизбежно встает проблема финансовых источников. Эта проблема в каждом случае решается по-разному (см. табл. 5) В некоторых странах, например, Великобритании, действующим законодательством предусмотрены жесткие судебные санкции за неуплату абонентской платы, вплоть до тюремного заключения, в других, например, Италии, используется «мягкая» модель, во многом похожая на японскую.

Вопрос о независимости публичного телевидения от властей периодически встает перед корпорацией, руководство которой имеет особые связи с политическим миром. Например, в 2006 г. в корпорация была вынуждена защищаться в суде в связи с иском против нее от одной из общественных организаций. Суть иска заключалась в том, что корпорация внесла перед самым эфиром существенные изменения в передачу

¹²⁸ Daily Yomiuri. 3.11.2006.

¹²⁹ Daily Yomiuri. 3.11.2006.

Табл. 5. Системы взимания абонентской платы за просмотр общественного телевидения в некоторых странах мира (по положению на 2006 г.)¹³⁰

Страна	Наличие системы принудительного сбора абонентской платы	Судебные санкции за неуплату	Сумма годовой абонентской платы (в яп. иенах)
Япония	Нет	Штрафные санкции отсутствуют, но имеется начисления пени за просрочку	16 740
Великобритания	Нет	Имеется система штрафов по решению суда в рамках ускоренного делопроизводства. В случае неуплаты штрафов не исключается тюремное заключение.	25 300
Франция	Есть	С 2005 года абонентская плата взимается вместе с налогом на проживание. В случае неправильной подачи декларации о проживании взимается штраф 150 евро	15 660
Южная Корея	Есть	Штрафы отсутствуют. В случае неуплаты начисляются пени. При запоздании в регистрации телеприемников плата взимается за весь неоплаченный период пользования.	3 000
США	Общественное телевидение управляется некоммерческими организациями, работающими на пожертвования частных лиц и корпораций		

образовательного канала NHK о так называемых «комфортных женщинах» – кореянках, насильственно обращенных в сексуальное рабство в период оккупации Кореи японской императорской армией¹³¹. Изменения эти заключались в том, что из передачи были вырезаны многие интервью бывших японских военнослужащих, в неприглядном свете выставляющие

¹³⁰ Асахи симбун. 23.05.2006.

¹³¹ Асахи симбун. 5.02.2007.

политику японских оккупационных властей. В суде вскрылось, что дополнительное редактирование уже готовой передачи было произведено сразу после встречи руководящих работников NHK с депутатами нижней палаты японского парламента от ЛДП, на которой обсуждался вопрос об утверждении парламентом бюджета компании на предстоящий финансовый год. Несмотря на попытки компании представить дело так, будто редактирование передачи было частью творческого процесса, суд признал факт давления со стороны политической власти и оштрафовал NHK на 2 млн. иен. Примечательно, что в вердикте суда прямо говорилось об отказе компании под давлением правительства на собственное мнение в редакционной политике¹³².

В 2007 г. в Закон о вещании были приняты поправки, в соответствии с которыми ограничения на вмешательство извне в редакционную политику корпорации были усилены. Понятие «вещание по приказу» было заменено на «вещание по просьбе» («ёсэй хосо»), а практика его осуществления была ограничена случаями, связанными с такими важными моментами, как защита жизни и имущества японских граждан, а также важными видами государственной политики. В новом законе нашли свое отражение также новые виды вещания, например, цифровое вещание, вещание через интернет и проч.

Опыт NHK в проведении финансово-управленческой реорганизации, поиск ею оптимальной менеджериальной модели, которая позволит наилучшим способом обеспечить ее деятельность как публичной телерадиовещательной корпорации, имеет большую актуальность и для России. Этот опыт, возможно, даст ответ на принципиальные вопросы: возможно ли в современном мире создать подлинно независимое общественное телевидение? Есть ли в современном мире механизмы, гарантирующие такому телевидению финансовую, управленческую и юридическую независимость от внешнего вмешательства? Именно такая независимость, наряду с профессионализмом журналистского корпуса и соблюдением ими строгих этических норм создают публичному телевидению высокий уровень доверия со стороны зрительской аудитории. В этом смысле пример Японии, где бюджет NHK по-прежнему формируется за счет добровольных пожертвований граждан, которые ассигнуют свои средства не под страхом судебного преследования, а сознательно, заслуживает самого пристального рассмотрения.

¹³² Асахи симбун. 30.01.2007.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После окончания «холодной войны» Япония оказалась в качественно новой парадигме общественного развития. Страна столкнулась с качественно новыми вызовами в экономической, социальной, экологической областях, а также в области военной безопасности.

Перейдя на постиндустриальную стадию экономического развития, Япония в течение более двух десятилетий оказалась неспособной выйти из стагнации. Цифры экономической статистики свидетельствуют о существенном ослаблении Японией своих позиций в мире. Например, доля страны в мировом ВВП в номинальном исчислении, составлявшая в 1992 г. 15,2%, упала в 2011 г. до 8,4%. В абсолютных цифрах объем ВВП страны не только не вырос за двадцать лет, но и вовсе сократился – с 490 трлн. в 1992 г. иен до 470 трлн. иен в 2011 г.¹ Страна так и не смогла преодолеть хроническую депрессию и выйти на удовлетворительные цифры роста. Экономика продолжает страдать от дефляционной спирали.

В трудном положении оказалась Япония в начале второго десятилетия XXI века и в связи с непростым состоянием государственных финансов. Совокупный государственный долг составил почти двукратный объем ВВП страны. Бомбу замедленного действия представляет несбалансированность государственного бюджета, налоговые доходы которого составили в 2011 фин. г. чуть более 40% расходной его части. Заметно снизилась за два десятилетия и международная конкурентоспособность страны. Если вплоть до начала 1990-х гг. Япония занимала по этому показателю уверенное первое место, то к 2011 г. она опустилась до десятого. Страна, известная профицитом своего внешнеторгового баланса, столкнулась в 2011 г. с внешнеторговым дефицитом.

Макроэкономическое положение Японии продолжает осложняться и в связи с обострением социальных проблем, связанных с постарением

населения, снижением рождаемости, нехваткой рабочей силы, а также увеличением доли непостоянных работников в общей структуре найма. Повышение доли старших возрастов в демографической структуре общества сопровождается усилением иждивенческой нагрузки на работающее поколение. Остро стоит вопрос о создании дееспособной национальной системы пенсионного обеспечения – принципы поколенческой солидарности уже не дают пенсионерам гарантий достойного существования.

Ситуация усугубляется тем, что в начале второго десятилетия XXI века страна столкнулась с двумя жестокими кризисами. Во-первых, это природно-техногенная катастрофа 11 марта 2011 г., преодоление последствий которой легло тяжелым дополнительным бременем на государственный бюджет. Фукусимская трагедия поставила Японию перед необходимостью коренного пересмотра всей энергетической политики.

Во-вторых, это обострение международной ситуации в Восточной Азии. В связи с активной реализацией КНДР ракетно-ядерной программы многие японцы впервые за несколько десятилетий испытали ощущение прямой военной угрозы. Свой вклад в ужесточение внешнеполитической среды вносят и территориальные споры со странами-соседями. Ощущение острого кризиса поставило на повестку дня вопрос о коренном пересмотре всей политики страны в сфере национальной безопасности.

Переживаемые страной трудности дали толчок к разворачиванию в стране нового дискурса по вопросу о путях выхода из кризиса. Среди интеллектуальной элиты заметно усилились алармистские настроения. В оборот даже вошел тезис о «третьем поражении» Японии, выдвинутый японским публицистом Таити Сакайя (первым поражением считается кризис позднетокугавского периода, вторым – поражение Японии во Второй мировой войне)².

В создавшихся условиях политическая сфера, по сути, оказалась перед необходимостью взять на себя функции кризисного управления. Между тем итоги политического развития Японии за прошедшие двадцать с лишним лет не дают оснований для большого оптимизма с точки зрения управленческой эффективности политической власти в стране. Политический мир по-прежнему находится в состоянии трансформации и, как было показано в настоящей работе, состояние неустойчивого баланса может продолжиться еще неопределенное время.

Партийно-политическую систему по-прежнему характеризует двойственная ситуация. С одной стороны, она обрела качественно новые характеристики. В практике прочно закрепилась модель коалиционного правления, предполагающая необходимость взаимных компромиссов между вошедшими в правящий блок партиями. Однако даже в условиях

¹ Сакайя Таити. «Исин»суру какуго = Осознание новой «реставрации». Токио, 2013. С. 43–44.

² Сакайя Таити. «Исин»суру какуго = Осознание новой «реставрации». Токио, 2013. С. 32.

коалиционного правления суть системы власти сохранила множество рудиментов старой эпохи, характерной для «системы 1955 года». Во власти по-прежнему относительно слабо артикулирована политическая компонента, а ключевую роль в системе принятия стратегических решений продолжает играть бюрократия. Сохраняют свое значение во властной конфигурации и пресловутые «железные треугольники».

Как было показано в настоящей монографии, партийная система переживала в эпоху Хэйсэй несколько этапов коренного реформирования. Ранее непримиримые между собой партии стали вступать в коалиции, казавшиеся ранее абсолютно немислимыми. Появилось и исчезло несколько новых партий, которые, как казалось в период их бурного становления, на долгие годы станут ключевыми игроками на японской политической арене. Вместе с тем природа партий осталась прежней – они по-прежнему парламентскими, а не массовыми, а депутатский корпус составляет в них политическую верхушку и принимает важнейшие решения, включая выборы высшего партийного руководства, хотя в крупнейших партиях (ЛДП и ДПЯ) роль местных и префуртуральных партийных организаций существенно выросла.

В Японии сохраняются институциональные и электоральные перспективы для формирования малых и средних партий, хотя в условиях эффекта поляризации эти партии вынуждены дрейфовать в направлении одной из двух системных партий. Однако процесс модернизации партийно-политического пространства остается не завершенным, а развилка на пути, по какому пути пойдет партийная система страны – двухпартийности или «локутных коалиций» – остается не пройденной.

Первые шаги кабинета С. Абэ, пришедшего к власти после сокрушительной победы ЛДП в декабре 2012 г., дают пищу для размышления, в каком направлении будет действовать новая власть для решения наиболее насущных задач кризисного управления. Правительство провозгласило широкий спектр мер стимулирования национальной экономики, которые в обобщенном виде именуется «Абэномикой». Этот экономический курс имеет три составляющих. Во-первых, это продолжение «политики количественного ослабления» (политики «дешевых денег»), в рамках которой в экономику обеспечивается дополнительный приток денежной массы. Предполагается, что Япония сможет покончить с дефляцией, девальвировать иену и придать импульс развитию экспортным отраслям промышленности. Была провозглашена цель перехода к контролируемой инфляции – не более 2% в год.

Во-вторых, это расширение государственных инвестиций в сферу инфраструктуры. Правительство взяло на вооружение старый рецепт, заимствованный еще из 1960-х гг., когда экономический рост в Японии носил экстенсивный характер и был ориентирован на экономическое

освоение отсталых районов. С. Абэ предложил инвестировать в течение десяти лет около 200 трлн. иен в виде государственных заказов на различные проекты инфраструктурного развития, рассчитывая, что эти деньги вытянут всю экономику.

В-третьих, это политика «экономического роста», которая заключается в точечном стимулировании перспективных отраслей, развитие которых, как ожидается, даст для экономики мультипликативный эффект.

Однако многие положения программы правительства вызывают обоснованные сомнения. Риск заключается в дальнейшем наращивании государственных долговых обязательств: если экономика не пойдет в гору, а бюджет не получит налогов в тех объемах, как от нее ожидают, страна рискует стать банкротом. Политику целевого стимулирования отдельных отраслей (в отношении «зеленой энергетики», сферы социального благосостояния и проч.) уже проводили правительства ДПЯ, но к существенному макроэкономическому эффекту она не привела. Что касается инвестиций на «общественные работы», то эта политика, по всей видимости, уже не отвечает потребностям времени. Во-первых, японская экономика миновала период экстенсивного развития, и таких инфраструктурных проектов, которые бы оправдывали себя с позиций экономической эффективности, в стране практически не осталось. К тому же строительный сектор, который когда-то был основным реципиентом этих инвестиций, после «структурных реформ» Коидзуми существенно сократился и не имеет возможности освоить эти средства в полном объеме – там просто нет для этого соответствующих мощностей, да и должного числа рабочих мест. Нельзя отрицать и возможные негативные последствия такой политики для валютно-финансовой системы страны: рост госинвестиций ведет к увеличению ставок банковского кредитования, а это в свою очередь удорожает иену, сводя тем самым на нет все усилия властей по ее удешевлению. О том, что масштабированные государственные инвестиции не могут считаться панацеей, свидетельствует тот же опыт пребывания ДПЯ у власти в 2009–2012 гг. – «общественные работы» тогда росли, а экономика продолжала топтаться на месте.

Что касается социальной сферы, правительство ЛДП, судя по заявлениям С. Абэ, намеревается решать стоящие в ней проблемы с упором на ценности рыночного фундаментализма. В своём программном выступлении в парламенте 28 февраля 2013 г. японский премьер заявил о том, что «реформы в сфере дерегулирования не оставят никаких священных коров» и что он намерен «одно за другим устранять любые препятствия деятельности предприятий»³. Обращает на себя внимание тот факт, что тезис о необходимости взаимопомощи и о государствен-

³ Japan Times. 2.03.2013.

ной защите социально уязвимых слоев общества увязывается новым руководством с традиционным подходом, основанным на «самопомощи» и «опоре на собственные силы». Глава правительства обозначил «самопомощь» в качестве важного приоритета социальной политики и лишь после этого заявил о необходимости государственной помощи слабым.

Традиционно государство строило свою политику в социальной сфере в тесной увязке с курсом на сохранение высокого уровня своего присутствия в экономической сфере. В рамках «политики конвоирования» частные предприятия даже из числа неэффективно работающих получали от государства различные виды помощи (в виде налоговых льгот, гарантированных государственных заказов и проч.), что позволяло им избежать массовых банкротств. В соответствии с неписанным социальным контрактом, частные компании обеспечивали своих работников корпоративной системой социальных гарантий, включая пенсионное и медицинское обеспечение, а также гарантиями занятости («система пожизненного найма»). Подобная система позволяла избегать сильных социальных контрастов и формировать остаточный мощный «средний класс», который выступал опорой демократии в стране. Таким образом, Японии удавалось создать уникальную эгалитарную систему, обходясь без мощной государственной системы социальных гарантий, подобной той, что существует в Западной Европе, и сохранить систему государственного управления в достаточно компактном состоянии.

Между тем провозглашенная кабинетом Абэ ставка на использование принципов рыночного фундаментализма создает существенную проблему с точки зрения социальной политики. Постепенный отход от протекционизма и от «политики конвоирования» создает ситуацию, когда корпоративные социальные гарантии становятся все менее дееспособными. В этих условиях процесс углубления социальных контрастов и дальнейшего размывания «среднего класса», похоже, будет продолжаться и в будущем.

SUMMARY

Political modernization, which is accompanied by emergence of new political institutions, is a complex and lengthy process, the contents of which are qualitative changes in the political systems associated with the transformation of all aspects of society.

Political changes of the Meiji period led to the liquidation the shogun regime and the establishment of the sole rule of the emperor. Thus, the emperor was regarded as the natural head of all Japanese, like a father in every family. This concept of political loyalty and filial duty was conceptualized in the notion of state-family, which had survived until the end of World War Two. The apotheosis of political reform was the Constitution adopted in 1889, which concluded the formalization of the semi-absolutist political regime. What distinguished that model was a rather vague division of responsibilities among various political actors. Since the emperor rarely made decisions alone, the sovereignty was effectively usurped by his closest associates. The flip side of this state of affairs was a permanent state of uncertainty, which, under certain circumstances, led to a paralysis in decision making.

The postwar political reforms occupy a special place among other attempts of political modernization. One salient feature of these reforms was that they were being carried out under foreign occupation, with foreign policy considerations occupying an important place in their motivation. The U.S. were eager to eliminate the military threat from Japan, to minimize even a theoretical possibility for the appearance of a new militaristic regime; this was to be achieved by creating a sound groundwork for development of democracy in Japan. The process of modernization was also targeted at dismantling those features of the pre-war political system which had paved the way to establishing a totalitarian political regime.

One of the results of the political modernization of the second half of the 1940s was the formation of a peculiarly Japanese political party system, which came known in as the 1955 System. The idea of the 1955 system is that for almost four decades Japan's political arena was dominated by a sin-

gle political party, the Liberal Democratic Party (LDP), while Japan remained a fully democratic state, with regular elections held at all levels and political rights and freedoms respected throughout the country.

Conditions for a new phase of political modernization matured with Japan's transition to the post-industrial development mode. Up to that point, the Japanese political elite had failed to resolve several fundamental issues related to improving the effectiveness of political control. This refers, above all, to the need to create a competitive architecture of political parties. Another important point of political modernization is to elaborate a better system of political decision-making for the party in power.

Political modernization is analyzed in the context of the problem of the evolution of the basic role of political parties in Japan's political system. The most widely spread notion of a political party in the political science is that it emerged as a form of protest against privileges and power. Compared to this, political parties in Japan never performed a function of protest. Since the moment of formation of the modern party system political parties in Japan were organized from within the existing power system and as an instrument of power against opposition. Along the twentieth century the most widely spread point of view in Japan was that parties that are not (or have not been) in power are not political parties at all. In reality decision-making in postwar Japan was characterized by an axiom that political influence might be performed only by the ruling camp.

Another vital feature of the Japanese political parties is their excessive political expedience resulting in ideological amorphousness and even unprincipledness. In the eyes of many people political parties look like mutual assistance societies with the main function of not serving the electors' needs, but paving the way to power for their members. Public disappointment in political parties was aggravated by the excessive pragmatism of their leaders, their disregard for moral standards in the power struggle, their readiness to sacrifice principles even for the sake of short-term objectives.

In the period of the 1955 system LDP positioned itself as a «supermarket party» where electors from every social strata could find desirable «items». It can be accepted that under the cold war paradigm LDP acted basing on the interests of the whole nation, while its main competitor the Socialist Party whose support base was formed by large enterprise-based trade unions reflected the interests of mostly the hired workforce of export industries.

Initiators of the political reform of 1993–94 wished to strengthen the role of political parties in the system of public administration. They aimed the formation of a two-party system tailored by the US or British model, meaning that the two largest parties should periodically change each other in power. Yet, the reform did not lead to a full-fledged competition between different party concepts of strategic choices. Since the political reform of

1993–94 practically all parties failed to draw border lines between different political approaches to many urgent problems. Even after the change of power in 2009 the LDP and the DPJ pretending to form a two-party system failed to construct a watershed over the major issues of public policy that would enable to distinguish them as a ‘conservative’ and a ‘liberal’ party. One of the paradoxes of this situation is that the ‘conservatives’ often acted as champions of liberal and even socialist policies. The Liberal Democratic Party, which remained in power for more than a half of a century, paved the way for Japan's postwar economic breakthrough due to its pragmatic, flexible ruling with no ideological stereotypes.

One of the factors contributing to changes in the party politics in Japan is the qualitative shift in the social portrait of the Japanese electorate. The outcome of the elections is to a larger degree determined by the politically motivated strata of voters. It is noteworthy that the elections in small constituencies in 2000-s have repeatedly demonstrated the strengthening of the factor of floating votes. They demonstrate a lively interest in the content of the political manifestos of parties whose brands have significantly increased their significance in the eyes of ‘political voters’. In contrast to the traditional voters, whose political choice is to a larger extent determined by the origin, social status, and attitude to traditional institutions etc., floating votes, as a product of the post-industrial civilization, appear to be more volatile in their political preferences.

Recent elections confirmed the growing importance of populism – in the meaning that political choices are done by the impact of the image of a popular political leader. In this respect, a special importance is given to moral reputation of politicians and their personal non-susceptibility not only to an obvious corruption, but also to minor violations of the current legislation, for example, non-compliance with the rules in the areas of taxation, pensions, political donations and so on.

Electoral practice attracts a special attention to issues of electoral reform which has become one of the main items on the political agenda of contemporary Japan. The majority principle determines drastic changes of power at each subsequent election. So, in the general elections to 2005, 2009 and 2012, the winning party acquired a landslide victory, obtaining in each case around 300 seats, which is close to the constitutional majority.

Another noteworthy moment is the negative impact of electoral rules on the coherence of party platforms. Given that even small fluctuations in electoral consciousness prove to be decisive for the outcome of the public vote, parties prefer not to put forward clear-cut and well-articulated policy manifestos which can “scare off” even a limited number of dissenting voters. Moreover, some parties fear that the proclamation of a distinct political line that can anyway harm the interests of certain support groups

which in turn would reduce their financial aid from influential organizations.

The elections have confirmed that under the current rules a real opportunity for political survival is in the hands of fairly major political parties. Thus, the political arena is dominated by the polarization effect which is aggravated by the lack of the political niche for small parties. Historically, in Japan the demand for the political protection of the rights of racial, ethnic, religious, gender and other minorities was limited, so the political institutionalization of their interest did not occur. Moreover, the Japanese society with its strong middle class is relatively homogenous in economic terms, and the contradiction between capital and labour is not irreconcilable. Another factor contributing to the polarization effect is the protectionist-policy-motivated type of consciousness of Japanese voters. They are inclined to support primarily the parties who have a real prospect of coming to power. Against the background of the polarization phenomenon, small parties will either be forced to block with larger actors, or to simply fade away from the political scene.

Institutional aspects of the electoral reform of the Heisei era Japan attract the author's attention in the context of the issue of disparity of votes which comprised a big problem for Japan in the whole post-war period. Such a disparity arouses doubts over the validity of the basic democratic principle, e. g. each voter shall have one vote, and all votes shall be equal.

During the 1994 electoral reform, the boundaries of three hundred single-member constituencies were due to be drawn in a way as to have an approximately equal number of electors in each constituency. However, the mechanism for setting the boundaries was initially defective: each prefecture, regardless of its population, was apportioned one 'default' constituency, and only after that new constituencies were established proportionally to the number of residing voters. Another factor of injustice was the principle of drawing boundaries of constituencies in line with the existing administrative borders between cities and towns with absolutely different population densities. As a result, the emergence of a considerable vote disparity became inevitable.

The disparity problem has been aggravated by the demographic processes involving urbanization and migration of population to the developed Pacific coast. Another factor was the process of merging of municipalities in 2000s. In 2002 the government changed the boundaries of constituencies, tailoring them to the new territorial-administrative contours.

Up to 2012, main political parties failed to elaborate a compromise over the disparity issue. The LDP, in particular, insisted that the reform should be limited to demolition of five single-member constituencies in the least populated prefectures like Yamanashi, Kochi, Saga etc. On the other side, the

New Komeito promoted an idea of substantial increasing of the proportional representation quota in the Lower House, enabling small and medium-sized parties to strengthen their position in the Diet. Only before in November 2012, as a prerequisite of the yearly general elections, the DPJ achieved an agreement with the opposition and passed a law basing on the LDP draft.

Another problem tackled in the paper is the issue of political leadership in the sphere of decision-making. In a broad sense, the solution of this problem involves a revision of the basic principles of relations between the administrative and political authorities, as well as the methods of interaction between politicians and bureaucrats. According to a traditional view, those are the bureaucrats, not the politicians, who play the central part in the decision-making process in Japan. In fact, bureaucrats are involved in the coordination of decision-making even at the highest political level. The bureaucrats are also assigned the role of intermediaries in the process of harmonizing political interests of parliamentary factions and individual units within the party administration.

After coming to power in 2009, the Democratic Party launched a reform of decision-making, with the aim of introducing the principle of 'political leadership' (*seiji shudo*) in this sphere. The main efforts to reform the decision-making mechanism were to be focused on strengthening the institutional foundations of political power of the ruling parties. According to ideologists of the reform, the Japanese model of political power architecture was to be based on the British (or Westminster) experience, where political units of government are not opposed to the bureaucracy but directly manage it through political organs of government. Characteristic of this model of government is the dominant role of the cabinet, which is to become a «political control tower» to be staffed with the leading members of the ruling party.

The DPJ's program documents laid down the following goals for reforming the public administration system:

1. consolidation of the cabinet as an organ of political governance;
2. strengthening the role of professional politicians in the decision-making process;
3. consolidation of the power of the Prime Minister.

After winning in the 2009 general elections, the DPJ disbanded its Council for Political Affairs and dissolved the Council of Administrative Deputy Ministers. Discussion of important government decisions «in essence» was to take place directly at cabinet meetings, which were «off limits» to professional bureaucrats. To enhance political control over bureaucracy, the so-called 'political councils' (troikas) consisting of ministers, deputy ministers, and political advisers were set up in the ministries.

Setting up the political nomenclature blocked the career growth possibilities for high-level and medium-class bureaucracy. Bureaucrats were also

unhappy with the perspective of tough control on the part of politicians, deprivation of relative autonomy and their conversion into a technical instrument for the implementation of the ruling party decisions. A strong discontent was exposed on the side of the DPJ backbenchers, as most part of the former PRC fell out of the decision-making process. After Hatoyama's resignation, the new leaders of the DPJ headed by N. Kan decided to revive the Political Research Council. After the 2012 general elections the ruling Liberal Democratic Party decided to reinstate procedures for submitting government-sponsored bills, allowing its General Council and divisions concerned of its Policy Research Council to examine and approve the bills in advance.

БИБЛИОГРАФИЯ

Источники

1. Imidas 2006. Токио, 2006.
2. Кодомо, косодатэ хакусё. 2011 = Белая книга по вопросам детства и детского воспитания. 2011.
3. Тиэдзо. Асахи гэндай ёго = Энциклопедический словарь современных терминов. 2007. Токио, 2007.

Монографии

На русском языке

1. История Японии, тт. I–II. М.: ИВРАН, 1998
2. Ильшев А. В. Японская государственная служба. М., 2009.
3. Латышев И. А. Правящая либерально-демократическая партия Японии и её политика. М., 1967.
4. Макаров А. А. Политическая власть в Японии. М., 1988.
5. Павленко П. А. Либерально-демократическая партия Японии в политической системе современной Японии (1955–2001). М., 2006.
6. Панов А. Н. Революция Сёва. Модернизация Японии в послевоенный период (1945–1952). М., 2010.
7. Политическая система современной Японии (учебное пособие). М., 2013.
8. Реформы современной Японии (1994 – 2006 гг.). М., 2008.
9. Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология. Учебник. М., 2002.
10. Сенаторов А. И. Политические партии Японии (1945–1992). М., 1995.
11. Сенаторов А. И. Очерки административной реформы в Японии. М., 2004.
12. Стрельцов Д. В. Система государственного управления в Японии в послевоенный период. М., 2002.
13. Стрельцов Д. В. Современный японский парламент. М., 1994.
14. Цветова И. А. Эволюция современной партийно-политической системы Японии. М. 2003
15. Чугров С. В. Япония в поисках новой идентичности. М., 2010.

16. Япония 2000: консерватизм и традиционализм. М., 2000.
17. Япония: опыт модернизации. М., 2011.
18. Япония: полвека правления либерал-демократов. М., 2010.
19. Япония после смены власти. М., 2011.
20. Япония: свет и тени. М., 2008.
21. Япония эпохи Коидзуми: оценки и перспективы. М., 2007.

На английском языке

1. Abe Hitoshi, Shindo Muneyuki, Kawato Sadafumi. The Government and Politics in Japan. Tokyo Univ. Pb., 1994.
2. Curtis Jerald. Election Campaigning – Japanese style. Columbia University Pb., 1971.
3. Curtis G. L. The Logic of Japanese Politics. Leaders, Institutions and the Limits of Change. New York, 1999.
4. Duus Peter. Modern Japan. Houghton Mifflin Co., 1998.
5. Fukui Haruhiro. Party in Power: The Japanese Liberal-Democrats and Policy-Making. Australian National University Press, 1970.
6. Hayao Kenji. The Japanese Prime Minister and Public Policy. Pittsburgh, 1993.
7. Hrebener, Ronald J. et. al. Japan's New Party System, Westview Press, 2000.
8. Hyde Sarah. From Old Socialists to New Democrats: The Realignment of the Japanese Left. Routledge, 2008.
9. Inoguchi Takashi. Japanese Politics: An Introduction. Trans Pacific Press, 2005.
10. Japanese Electoral Politics: Creating a New Party System (ed. Reed Steven R.). Routledge Curzon, 2003.
11. Johnson Chalmers: MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy 1925 – 1975. Stanford Univ. Press, 1982.
12. Jansen Marius B. The Making of Modern Japan. Harvard University Press, 2002.
13. Johnson Stephen. Opposition Party Politics in Japan: Strategies under a One-Party Dominant Regime. Routledge, 2000.
14. Kohno Masaru. Japan's Party Politics. Princeton University Press, 1997.
15. Nakano Minoru. The Policy-Making Process in Contemporary Japan. MacMillan and St. Martin's Press, 1997.
16. Public Administration in Japan. Ed. by Kiyooki Tsuji. Tokyo, 1984.
17. The Routledge Handbook of Japanese Politics. Routledge, 2011.
18. Scheiner Ethan. Democracy Without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State. N. Y.: Cambridge University Press, 2005.
19. Stockwin, J. A. A. Governing Japan: divided politics in a resurgent economy. Blackwell Publishing, 2008.
20. van Wolferen, Karel G. The Enigma of Japanese Power. N. Y., 1989.

На японском языке

1. Банно Дзюндзи. Нихон сэйдзи «сиппай»-но кэнкю = Исследование «провалов» японской политики. Токио, 2010.
2. Иваи Нобуо. Риппо катэй = Законодательный процесс. Токио, 1988.
3. Игараси Дзин. Гэндай сэйдзи = Современная политика. Токио, 1999.
4. Иногути Такаси, Иваи Томоаки. Дзоку гиин-но кэнкю. Токио, 1987.
5. Исикава Масуми, Ямагути Дзиро. Сэнго-но сэйдзиси = Послевоенная политическая история. Токио, 2010.
6. Кан Наото. Дайдзин = Министр. Токио, 2009.
7. Китаока Синъити. Дзиминто сэйкэн-но 38 нэн = 38 лет правления ЛДП. Токио, 1995.
8. Минсюто дзюэнси = Десять лет истории ДПЯ (под ред. Татибана Тамиёси). Токио, 2008.
9. Минсюто сэйкэн ва нани-о насубэки ка = Что должна предпринять власть ДПЯ? Под ред. Ямагути Дзиро. Токио, 2010.
10. Накаита Кодзи. Гэндай нихон-но сэйто демокураси = Партийная демократия современной Японии. Токио, 2012.
11. Наканэ Тиэ. Тэкио-но дзэкэн = Соответствующие условия. Токио, 1972.
12. Окада Кацуя. Сэйкэнкотай = Смена власти. Токио, 2008.
13. Оцука Кацура. Нихон-но сэйдзи бунка = Политическая культура Японии. Токио, 2008.
14. Сакайя Таити. «Исин»суре какуго = Осознание новой «реставрации». Токио, 2013.
15. Сато Сэйдзабуро, Мацудзаки Тэцухиса. Дзиминто сэйкэн = Власть Либерально-демократической партии. Токио, 1986.
16. Суэтакэ Ёсия, Такэда Томоки. Нихон сэйтоси = История японских политических партий. Токио, 2011.
17. Утида Кэндзо. Хабацу = Фракции. Токио, 1983.
18. Хасимото Горо, Иида Масаюки, Като Сюдзиро. Q&A Нихон сэйдзи хандобукку = Справочник по японской политике. Токио, 2006.
19. Ямагути Дзиро. Сэйкэн котай то ва нан датта но ка = Что принесла с собой смена власти? Токио, 2012.
20. Ясасий коккай-но ханаси = Просто о парламенте. Токио, 1996.

Статьи в периодических научных изданиях и главы в коллективных монографиях

1. Анисимцев Н. В. Правовые и политические проблемы раскрытия государственно-административной информации в Японии. // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2001. С. 87–102.
2. Говоров А. В. Коидзуми Дзюньитиро. Политический портрет. // Япония 2003–2003. М., 2003. С. 57–67.

3. Еремин В. Н. Политическая система на рубеже столетий // Япония: конец века. М., 1996. С. 50 – 72.
4. Еремин В. Н. Противостояние в правящей элите: Хасимото Рютаро – Одзава Итиро // Япония второй половины XX века. Проблемы и судьбы. М., 2003. С. 97 – 110.
5. Еремин В. Н. Традиция в политике и праве Японии: взгляд из России // Япония 2000: консерватизм и традиционализм. М., 2000. С. 39–59.
6. Еремин В. Н. Японская демократия как продукт мировой политической цивилизации // Япония и глобальные проблемы человечества. М., 1999. С. 93 – 138.
7. Еремин В. Н. Японская правовая система // Япония без предвзятости. М., 2003. С. 47–90.
8. Загорский А. Кризис власти в Японии: реорганизация партийной системы и политическая реформа // Знакомьтесь – Япония 1995–1997, №№ 9 – 16.
9. Загорский А. В. Партийная система: от обретения стабильности к новой нестабильности // Япония: полвека обновления. М., 1995. С. 423 – 486.
10. Загорский А. В. Общая теория демократии, восточноазиатская модель и японский опыт // Япония и глобальные проблемы человечества. М., 1999. С. 139 – 175.
11. Загорский А. В. Политическая реформа в послевоенной истории Японии // Япония: в поисках новых рубежей. М., 1998. С. 169–190.
12. Ильшев А. В. Кадровый баланс японских чиновников // Служба кадров. 2002, №11. С. 40–44.
13. Калмычек П. А. Взаимодействие бюрократических и политических элит в Японии // Япония 2009. М., 2009. С. 23–38.
14. Коврижкин С. В. Кадровое обеспечение государственной службы в Японии // Японский опыт для российских реформ. 1997, №2. С. 26 – 34.
15. Кузнецов Ю. Д. Хроника времен коалиций // Знакомьтесь – Япония. 2001, № 31. С. 41 – 48.
16. Кузнецов Ю. «Я такой человек. Который делает то, что следует делать» (Памяти Кэйдзо Обути) // Знакомьтесь – Япония. 2000, № 29. С. 43 – 47.
17. Маркарьян С. Б. Демократизация руками консерваторов: Ёсида Сигэру // Япония второй половины XX века. Проблемы и судьбы. М., 2003. С. 55–74.
18. Маркарьян С. Б. Путь Японии к демократии // Японский опыт для российских реформ, 1999, № 1. С. 43–49.
19. Маркарьян С. Б. Японская бюрократия // Япония без предвзятостей. М., 2003. С. 121 – 132.
20. Молодяков В. Э. Принцип разделения властей в современной Японии // Японский опыт для российских реформ. 1995, № 4. С. 59 – 67.

21. Молодякова Э. В. Демократическая партия Японии: путь во власть // Япония после смены власти. М., 2011. С. 30–45.
22. Молодякова Э. В. Избирательная система Японии // Японский опыт для российских реформ. 1998, № 3. С. 45 – 54.
23. Молодякова Э. В. «Неординарная демократия» в Японии // Япония: мифы и реальность. М., 1999. С. 160–178.
24. Молодякова Э. В. Политическая система Японии: перспективы и факторы развития // Япония и современный мировой порядок. М., 2002.
25. Молодякова Э. В. Практика проведения избирательных кампаний в Японии // Японский опыт для российских реформ. 1995, № 6. С. 70 – 78.
26. Молодякова Э. В. Три премьер-министра в интерьере трехлетнего правления демократов // Япония 2012. М., 2012. С. 5–23.
27. Молодякова Э. В. Устойчивые и подвижные элементы в бюрократической системе Японии // Япония 2000: консерватизм и традиционализм. М., 2000. С. 60–78.
28. Молодякова Э. В. Япония 90-х годов: кризис власти или политической элиты? // Япония 90-х: кризис системы или временные сбои? М., 1998. С. 133 – 155.
29. Молодякова Э. В. Японская бюрократия: основные черты // Японский опыт для российских реформ. 1999, № 2. С. 54 – 62.
30. Молодякова Э. В., Маркарьян С. Б. Японская демократия // Япония без предвзятости. М., 2003. С. 91–104.
31. Саркисов К. О. Японский тип государства. Японский феномен. М., 1996. С. 84 – 102.
32. Сенаторов А. И. Административная реформа: от разработки планов к их реализации // Япония 1997 – 1998. Ежегодник. М., 1998. С. 78–97.
33. Сенаторов А. И., Цветова И. А. Будет ли в Японии влиятельная «третья сила»? // Знакомьтесь – Япония. 1997, № 7. С. 33–43.
34. Сенаторов А. И. Важный шаг к расширению открытости правительственной информации // Японский опыт для российских реформ. 1999, № 2. С. 63–70.
35. Сенаторов А. И., Цветова И. А. Влияние внутренних факторов на формирование внешней политики Японии // Япония: некоторые аспекты внешней политики на пороге XXI в. М., 2003. С. 8–29.
36. Сенаторов А. И. Государственный служащий – слуга народа // Японский опыт для российских реформ. 1995, № 6. С. 51–59.
37. Сенаторов А. И. Дерегулирование – стержень административной реформы // Японский опыт для российских реформ. 1999, № 4. С. 35–42.
38. Сенаторов А. И. Избирательная система: законы, практика, проблема обновления // Япония 1993. М., 1994. С. 21–34.

39. Сенаторов А. И. Коалиция выдерживает экзамен на прочность // Знакомьтесь – Япония. 2000, № 30. С. 36–47.
40. Сенаторов А. И., Цветова И. А. Либерально-демократическая партия: полвека у власти // Япония 2006. М., 2006. С. 5–23.
41. Сенаторов А. И. На стыке государства и общества // Япония: конец XX века. М., 1996. С. 73–91.
42. Сенаторов А. И. Особые юридические лица в общественном секторе // Японский опыт для российских реформ. 1998, №1. С. 53–61.
43. Сенаторов А. И., Цветова И. А. От единовластия к очередной коалиции // Знакомьтесь – Япония. 1999, № 24. С. 24–34.
44. Сенаторов А. И. Партии и выборы на рубеже столетий // Япония 2000 – 2001. Ежегодник. М., 2001. С. 5–29.
45. Сенаторов А. И., Цветова И. А. Политическая система Японии // Япония в современном мире: факторы стабильного развития и безопасности. М., 2000. С. 193 – 244.
46. Сенаторов А. И. Правящая коалиция становится трехпартийной // Знакомьтесь – Япония. 2000, №28. С. 34–42.
47. Сенаторов А. И. Путь к реформам на фоне партийной перестройки // Япония: снова на марше? М., 2001. С. 201 – 224.
48. Сенаторов А. И., Цветова И. А. Пять лет политической перегруппировки в Японии. Многопартийность или двухпартийная система? // Проблемы Дальнего Востока. 1998, № 5. С. 40–50.
49. Сенаторов А. И. Семь лет административной реформы: достижения и проблемы // Япония 2003–2003. М., 2003. С. 32–56.
50. Сенаторов А. И. Устойчивость правительственной структуры – фактор успешного руководства страной // Японский опыт для российских реформ. 1997, № 3. С. 27–35.
51. Сенаторов А. И. Японский вариант местного самоуправления // Японский опыт для российских реформ. 1996, № 2. С. 52–60.
52. Стрельцов Д. В. Депутатские кланы: что нового? // Знакомьтесь – Япония. 1999, №23. С. 47–51.
53. Стрельцов Д. В. Избирательная реформа в современной Японии // Восток (Oriens). 2012, №4. С. 62–70.
54. Стрельцов Д. В. Избирательная система: первые уроки реформы // Япония 1998–99. М., Наука, 1999. С. 47–65.
55. Стрельцов Д. В. О реформе системы принятия политических решений // Япония после смены власти. М., 2011. С. 65 – 80.
56. Стрельцов Д. В. О роли консерватизма в идеологическом инструментарии японской политической элиты // Элиты стран Востока. М., 2011. С. 79–92.
57. Стрельцов Д. В. Политическая система – стеклянный дом // Азия и Африка сегодня. 2010, №11. С. 4 – 11.
58. Стрельцов Д. В. Факторы аполитичности японского общества // Знакомьтесь – Япония. 1998, № 20. С. 42–48.

59. Стрельцов Д. В. Фракции ЛДП: старый механизм в новом корпусе // Знакомьтесь – Япония. 1999, № 26. С. 30–41.
60. Цветова И. А. Власть Демократической партии времен кабинета Хатояма – новая политика? / Япония после смены власти. М., 2011. С. 46 – 64.
61. Цветова И. А. История Партии Новых рубежей – один из фрагментов «реорганизации политических сил Японии» // Япония 1998 – 1999. Ежегодник. М., 1999. С. 23 –46.
62. Цветова И. А. Очередной виток политической перестройки // Знакомьтесь – Япония. 1998. № 22, С. 25–35.
63. Цветова И. А. Партийно-политическая система Японии: некоторые итоги и опыт послевоенного развития // Японский опыт для российских реформ. 2002 № 1. С. 41 – 53.
64. Цветова И. А. Правительство Обути: курс на коалицию // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2000. С. 3 – 30.
65. Цветова И. А. Проблема пересмотра конституции в политической жизни Японии // Актуальные проблемы современной Японии. М., 2001. С. 3–14.
66. Цветова И. А. Современная политическая система Японии: факторы стабильности // Япония 2000 – 2001. Ежегодник. М., 2001. С. 30–53.
67. Чугров С. В. Как японцы относятся к политике // Портрет современного японского общества. М., 2006. С. 33–60.
68. Чугров С. В. Россия и Япония: о некоторых параллелях в политической культуре // Запад и западные ценности в российском общественном сознании. М., 2002. С. 112 – 123.

Периодические издания

На английском языке

1. AERA
2. Daily Yomiuri
3. Japan Echo
4. Japan Focus
5. JapanTimes
6. The Keizai Seminar.
7. Newsweek
8. Nikkei Weekly

На японском языке

1. Акахата.
2. Асахи симбун.
3. Бунгэй сундзю.

4. Даймондо.
5. Майнити симбун.
6. Йомиури симбун.
7. Нихон кэйдзай.
8. Санкэй симбун.
9. Тюо корон.

Интернет-сайты

Телерадиовещательной корпорации NHK
<http://www3.nhk.or.jp/news/html>

Палаты представителей парламента
<http://www.shugiin.go.jp>

Палаты советников парламента
<http://www.sangiin.go.jp/>

Либерально-демократической партии Японии
<http://www.jimin.jp/>

Демократической партии Японии
www.dpj.or.jp/

Министерства иностранных дел Японии
<http://www.mof.go.jp>

Министерства финансов Японии.
<http://www.mof.go.jp>

Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Институт востоковедения РАН
Ассоциация японоведов

Д. В. Стрельцов

Япония:
политическая модернизация
эпохи Хэйсэй

Ответственный за выпуск *А. Г. Макаров*

Дизайн обложки *К. Струков*

технический редактор М. А. Кононов
корректор Б. С. Погодин

Подписано в печать с оригинал-макета 28. 03. 2013.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага оф. №1. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 18. Тираж 700 экз.

АНО НИЦ «АИРО–XXI»
107207, Москва, Чусовская ул., д. 11, к. 7.
Телефон: 8–917–547–84–24. e-mail: andmak@airo-xxi.ru
